

AQUI SOPRAM OS VENTOS DA EUROPA

OS GOVERNOS PORTUGUESES PERANTE O FEDERALISMO E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1960-2002)

Paulo Jorge Carvalho dos Santos Vicente

Tese de Doutoramento em Ciência Política
Especialidade: Instituições e Processos Políticos

Maio, 2011

AQUI SOPRAM OS VENTOS DA EUROPA

OS GOVERNOS PORTUGUESES PERANTE O FEDERALISMO E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1960-2002)

Paulo Jorge Carvalho dos Santos Vicente

Tese de Doutoramento em Ciência Política
Especialidade: Instituições e Processos Políticos

Maio, 2011

[DECLARAÇÕES]

Declaro que esta tese/ Dissertação /Relatório /Trabalho de Projecto é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Paulo Jorge Casimiro dos Santos Vicente

Lisboa, 27 de Maio de 2011.

Declaro que esta tese/Dissertação / Relatório / Trabalho de Projecto se encontra em condições de ser apreciado pelo júri a designar.

O(A) orientador(a),

[Handwritten signature]

Lisboa, 27 de Maio de 2011.

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Apoio financeiro da FCT e do FSE no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio

Nota prévia

Quando se começou a presente investigação em 2006, delineámos muito claramente o período que a mesma levaria a ser desenvolvida, de acordo, aliás, com aquilo que era expectável para uma tese de doutoramento pré-Bolonha realizada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, isto é, cinco anos. Na altura, o número de páginas que se previa que este trabalho deveria ter está sensivelmente em consonância com a tese de doutoramento que agora se apresenta.

Em 2010, cumpriu-se, segundo as normas em vigor nesta instituição, a transição deste doutoramento para o processo de Bolonha, o que significa que, uma vez cumprida essa formalidade e já numa fase adiantada da sua realização como a FCSH-UNL reconhece, os trabalhos prosseguiram tal como estavam inicialmente previstos.

Refira-se também que a presente tese foi redigida de acordo com as normas do anterior acordo ortográfico.

Agradecimentos

Na mera condição de aprendiz, é preciso reconhecer um conjunto de instituições e pessoas que tornaram possível a realização deste trabalho, que nos ensinaram que o trabalho científico, para além das suas regras, rigor e método, pode e deve ser feito com entusiasmo, desde que para tal se respeite sempre a vontade e os interesses pessoais. Ora, foi com esse espírito, e graças a essa abertura, que se pôde desenvolver esta investigação que, com toda a sinceridade, me permitiu crescer como pessoa e como cientista social.

Desejo começar por enaltecer os apoios institucionais que recebi. À Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, e em particular ao Departamento de Estudos Políticos, pela solicitude e disponibilidade no acompanhamento da minha formação, nomeadamente no acolhimento imediato que me dispensou logo que decidi aqui desenvolver este trabalho. À Fundação para a Ciência e Tecnologia devo um agradecimento muito especial, já que a concessão da bolsa de doutoramento me permitiu neste *timing* proceder a esta investigação – sem o seu apoio tudo teria sido decerto mais difícil. Ao Centro de História da Cultura, com destaque para o seu director, Professor Doutor João Luís Lisboa, e ao Observatório Político, também desta Faculdade, deixo também um justo reconhecimento, pois os meios postos à minha disposição e o prazer pela discussão com os seus membros revelaram-se para mim de grande utilidade. Quanto ao trabalho propriamente dito, quero referir-me à diligência da Fundação Mário Soares, do Arquivo Histórico-Diplomático da Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Biblioteca da Assembleia da República e do Centro de Informação Europeia Jacques Delors.

Preciso de destacar alguns contributos pessoais inestimáveis ao longo destes anos. Estou reconhecido ao Professor Doutor Fernando Catroga, ao Professor Doutor José Pedro Paiva e, sobretudo, ao Professor Doutor Rui Cunha Martins, da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, por na fase embrionária desta investigação me ter ajudado a reunir alguns elementos para a minha candidatura a uma bolsa de doutoramento. Ao Professor Rui Cunha Martins devo não só o privilégio de escutar as suas reflexões, como também me ter feito acreditar que deveria seguir a minha formação para a obtenção do grau de Doutor.

À Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento estarei para sempre muito grato. Desde a nossa primeira reunião, em Fevereiro de 2006, que se mostrou disponível para me orientar nesta investigação – este voto de confiança, ainda que pudesse constituir um risco, serviu de estímulo redobrado. À Professora Cristina agradeço o facto de me ter introduzido ao estudo da política, de me dar espaço para a criação, mas acompanhando de perto a investigação, sugerindo caminhos e pistas para a sua realização. Agradeço também o facto de ter escutado as minhas angústias, de tal forma que após cada reunião me sentia mais confiante e determinado. Sem o seu profissionalismo e amizade, tudo seria bem mais complicado. É por isso que conto com o seu dinamismo para, a breve prazo, embarcar em novos desafios de investigação.

Deixo também uma palavra de estima ao Professor Doutor José Esteves Pereira, pela recepção nesta Faculdade e conselhos avisados que me marcariam profundamente; à Professora Doutora Fernanda Enes, pelas magníficas lições que tive a sorte de receber e também por me ter ajudado a perceber melhor por onde poderia e finalmente queria ir nesta investigação.

Por fim, uma palavra para a minha família, a quem tudo devo o que sou hoje. O apoio, a presença e até a paciência que me dedicaram ao longo da vida, e particularmente ao longo dos anos que demorou a concepção do doutoramento, foi notável. À minha mãe e ao meu irmão devo horas de atenção, mas igualmente a confiança, o ânimo e o estímulo – eles foram e continuarão a ser os pilares da minha vida, fonte inesgotável de inspiração. Ao meu pai, que só acompanhou fisicamente o início deste trabalho, julgo que gostaria de ler as linhas que se seguem. Com saudade, adoraria vê-lo com um sorriso nos lábios quando terminasse.

Resumo

Aqui sopram os ventos da Europa.

Os governos portugueses perante o federalismo e a integração europeia (1960-2002)

Palavras-chave: Federalismo; Portugal; Integração europeia.

A organização política da Europa após a Segunda Guerra Mundial fazia prever a emergência de uma estrutura de inspiração federal. Muitas eram as vozes que pugnavam por um sistema político capaz de garantir a paz e a prosperidade e, de facto, esteve muito próxima essa realidade que, se não vingou nos anos de 1950, não sucumbiu completamente até aos nossos dias. A ideia e a dinâmica federal resistiram, a União Europeia assumiu-se como bloco político que durante décadas influenciou directa e indirectamente os Estados europeus, entre eles Portugal.

Esta investigação procura compreender as posições dos sucessivos governos portugueses perante o federalismo europeu durante cerca de quarenta anos. Para tal, debruça-se sobre as principais etapas do processo de integração europeia e as reacções e contributos das figuras políticas nacionais directamente responsáveis por delinearem uma estratégia portuguesa quanto à Europa, um pilar relevante na política externa do país.

O federalismo tem claras implicações institucionais e políticas: ainda que em alguns momentos a conjuntura política nacional não seja de molde a uma aproximação estreita à Europa, os governos nacionais não ignoram as consequências do comprometimento europeu, ora em momentos de mais integração, ora em momentos em que o impulso político não é tão evidente.

Oliveira Salazar e Marcelo Caetano deram contributos decisivos para aproximar o país à Europa, ainda que sempre conformes à natureza autoritária do regime. Foram reveladas posições quanto ao futuro político da Europa e, sobretudo, aquilo que Portugal não estava disponível para compactuar – da EFTA à CEE, interessava manter o regime, pelo que foram preocupações de natureza comercial e económica a determinar a adesão àquelas organizações.

Derrubada a ditadura e ultrapassado o PREC, a «opção europeia» revelou-se a via natural da política externa portuguesa, uma vez perdido o império. O processo negocial com vista à adesão à CEE, e o especial contributo de Mário Soares, não se ficou somente pela discussão de *dossiers* técnicos – foram produzidas reflexões quanto ao futuro da Europa em face dos alargamentos, ainda que acima de tudo fosse necessário garantir a adesão do país.

O período de 1985-1995 deu um especial alento aos federalistas, em especial graças ao empenho de Jacques Delors e a defesa de um mercado e uma moeda únicos. Cavaco Silva, porém, não acreditava nas virtudes de uma Europa federada e o país procurou dar o seu contributo para o projecto europeu, se bem que salvaguardando sempre os interesses nacionais.

Com os resultados de uma experiência acumulada, os governos de António Guterres tomaram iniciativas cujo alcance ainda hoje se repercute a nível europeu. Os responsáveis pela política externa do país não deixaram de salientar a necessidade de um maior compromisso político na Europa.

Se bem que o nível de empenho pela causa europeia varie de acordo com a situação política e económica que se vive, os governos portugueses escrutinaram as limitações e virtudes do projecto europeu, bem como os propósitos da acção federativa na Europa.

Abstract

The winds of Europe blow here.

Portuguese governments in the light of Federalism and European integration (1960-2002)

Keywords: Federalism; Portugal; European integration.

The international organization of Europe after the Second World War predicted the emergence of a federal-inspired structure. Many voices claimed for a political system capable of guaranteeing peace and prosperity. That reality was very close to be put in practice and, if it had not succeeded in the 1950s, it did not give in completely till nowadays. The federal idea and dynamics have resisted, and the European Union assumed itself as a political bloc that during decades directly and indirectly influenced the European states, including Portugal.

This research seeks to analyse the positions of the Portuguese governments in the light of the European federalism during almost forty years. In doing so, it is focused the main stages of the European integration process and the reactions and contributions of the politicians responsible for a Portuguese strategy towards Europe, a relevant pillar of the foreign policy of the country.

Federalism has clear political and institutional implications: despite in some moments the national political atmosphere refuses a closer approximation towards Europe, the Portuguese governments do not ignore the consequences of the European commitment, both in moments of more integration, and in moments in which the political impulse is not so evident.

Oliveira Salazar and Marcelo Caetano gave important contributions in order to bring the country to Europe, always adjusting that behaviour to the authoritarian nature of the regime. Clear positions about the political future of Europe were revealed and, specially, about what Portugal was not willing to pact with – from EFTA to EEC, the maintenance of the regime was important, and so it were the commercial and economic concerns that determined the membership to that organizations.

After the downfall of the dictatorship and the defeat of the radical wing, the «European option» revealed itself the natural choice of the Portuguese foreign policy, considering the loss of the empire. The negotiating process for the Portuguese EEC membership, and the crucial role of Mário Soares in that process, can be described as much more than just the discussion of technical issues – important reflections about the future of Europe were made bearing in mind the scope of its enlargements, even though it was vital to guarantee the membership of Portugal.

The period amidst 1985-1995 gave great expectations to federalists, notably the commitment of Jacques Delors and the relevance put on a common market and single currency. However, Cavaco Silva did not believe in the virtues of a federal Europe and the country tried to leave a mark on the European project, protecting always the national interests.

Based on the results and experience gathered to date, the governments of António Guterres took initiatives whose impact and effects at the European level still persists today. These governments took note for the need of a vigorous political compromise on Europe.

Considering that the commitment to the European cause varies according to a specific context, the Portuguese governments scrutinized not only the restrictions and virtues of the European project but also the purposes of the federative action in Europe.

Índice

Introdução.....	1
Objectivos.....	15
Metodologia.....	17

Parte I

Ciência política, integração europeia e federalismo

Capítulo I: A Europa na encruzilhada: a busca de um modelo político de identidade num mundo em transformação.....	22
I.1. A relevância da ciência política e a dinâmica institucional.....	22
I.1.2. Enquadramento dos neo-institucionalismos nos estudos políticos.....	35
I.2. A Europa à procura de um lugar no concerto dos blocos regionais.....	54
I.3. Balanço das teorias da integração europeia e da “governance” europeia....	80
I.3.1. Funcionalismo.....	81
I.3.2. Neo-funcionalismo.....	83
I.3.3. Intergovernamentalismo.....	86
I.3.4. Intergovernamentalismo liberal.....	87
I.3.5. Comunidades epistémicas.....	89
I.3.6. “Multi-level governance”.....	90
I.3.7. “Supranational governance”.....	93
I.4. A ideia federal e o significado político do federalismo.....	98
I.5. O federalismo no pensamento político clássico: perspectivas e repercussão.....	120
I.6. O federalismo no processo de unificação europeia.....	136
I.7. Portugal na rota do pensamento federalista.....	159

Parte II
Portugal sob o signo do autoritarismo

Capítulo II: Salazarismo, Marcelismo e Europa (1960-1973). Mudanças e estratégias.....175

II.1. Visão europeia do consulado salazarista. Uma perspectiva global.....175

II.2. A construção europeia: da euforia inicial ao projecto possível.....193

II.3. Portugal na EFTA: que impacto?.....220

II.4. Marcelismo e integração europeia.....227

II.5. O Estado Novo perante o Movimento Europeu.....243

Parte III
Transição e consolidação democrática

Capítulo III: Do fim do império à Primavera Democrática (1974-1985).....251

III.1. A(s) diplomacia(s) em Portugal durante o PREC.....251

III.2. A integração europeia: 1974-1980.....269

III.3. *Annus mirabilis*: 1976. O diálogo com a Europa.....282

III.4. Encontro e desencontro de Portugal nas Comunidades.....299

III.5. O despertar político da CEE (1981-1985).....314

III.6. A Aliança Democrática e a construção europeia.....328

III.7. O governo do Bloco Central e a integração europeia: uma missão predestinada?.....351

III.8. A adesão de Portugal à CEE. O alcance político de um novo ciclo na história recente do país.....385

Capítulo IV: Os governos de Cavaco Silva: os anos dourados da integração europeia (1986-1994).....391

IV.1. Cavaco Silva e a integração na CEE (1985-1987).....392

IV.2. Significado e alcance do Acto Único Europeu.....	395
IV.3. A primeira maioria absoluta e a perspectiva da integração europeia.....	406
IV.4. O Tratado de Maastricht: metas e sentido.....	421
IV.5. A segunda maioria absoluta e o Tratado de Maastricht.....	435
IV.6. A presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias.....	443
IV.7. Reforçar Maastricht: a contribuição portuguesa.....	450
Capítulo V: O fim do deslumbramento pelo <i>eldorado</i> europeu: os governos de António Guterres (1995-2002).....	463
V.1. O Tratado de Amesterdão: dinâmicas e consequências.....	465
V.2. Portugal, o Tratado de Amesterdão e o alargamento comunitário.....	479
V.3. Rumo a Nice: uma revisão anunciada dos tratados.....	496
V.4. A posição portuguesa perante Nice.....	512
V.5. A presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias.....	517
V.6. Os desafios do futuro: <i>quo vadis</i> Europa?.....	527
Conclusão.....	536
Bibliografia e fontes.....	542

Introdução

Enquanto uma teoria da integração europeia, o federalismo, e em particular o federalismo europeu, tem merecido uma atenção mais demorada nos círculos académicos, a que não se pode alhear o facto de o projecto de construção europeia manifestar traços de um federalismo muito específico, razão pela qual há quem afirme que se deve recuperar o federalismo e discuti-lo à luz de uma realidade em mudança¹.

O interesse pelo estudo da União Europeia enquanto entidade política ajudou a que se propagasse nos últimos anos a investigação em federalismo comparativo², na medida em que mais de metade do espaço no mundo e cerca de metade da sua população é governada por estruturas políticas de inspiração federal, pelo que uma «era de federalismo» poderá estar a impor-se sob o planeta³.

De acordo com Kelemen e Nicolaidis, a asserção segundo a qual o federalismo é importante para compreender a UE encontra-se consubstanciada em três ordens de razões: em primeiro lugar, à medida que a UE expandiu o seu alcance de competências para domínios até então claramente associados com o Estado-nação, as comparações com sistemas federais tornaram-se cada vez mais verosímeis; em segundo lugar, a linguagem e análise da subsidiariedade e ideias relativas à identificação das divisões mais ajustadas de autoridade entre Estados-membros e a UE tem semelhanças notórias aos sistemas federais; em terceiro lugar, o discurso político deu um enfoque ao federalismo, com especial destaque ao discurso pronunciado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, em Maio de 2000, com o intuito de que a UE caminhasse rumo ao projecto federal. Este discurso estimulou um amplo debate sobre a relevância dos modelos federais para a UE e a discussão acerca do projecto de Tratado

¹ Cf. R. Daniel Kelemen and Kalypso Nicolaidis, «Bringing Federalism Back In», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage, 2006, pp.301-316.

² Vide, por exemplo, Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and EU*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Michael Burgess and Alain G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993; Tanja Börzel and Madeleine Hosli, «Brussels between Bern and Berlin: comparative federalism meets the European Union», in *Governance*, 16 (2), 2003, pp.179-202; Alexander H. Trechsel (ed.), «Special issue on EU federalism», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), 2005. Finn Laursen (edited by), *The EU and Federalism. Politics and Policies Compared*, London, Ashgate, 2011.

³ Thomas O. Hueglin and Alan Fenna, *Comparative Federalism: A systematic Inquiry*, Toronto, Broadview Press, 2006.

Constitucional europeu colocou de novo questões de federalismo europeu no centro do palco político⁴.

Vários têm sido os contributos para a qualificação do federalismo na União Europeia. Os partidários do neo-confederalismo reconhecem a UE como entidade *sui generis*, isto é, mais que uma simples união de Estados, porém ainda longe de uma união de indivíduos, indelével nas federações tradicionais⁵. Com efeito, apesar de a UE funcionar na prática, os desafios colocam-se no plano teórico, materializando um «labirinto intelectual»⁶. Outros há que questionam se a UE não será uma entidade neo-federal⁷.

Uma outra qualificação vislumbra a integração europeia como federalismo cooperativo. Os desenvolvimentos observados na integração europeia têm estado na origem de uma relação mais estreita entre os níveis supranacional e nacional. As instituições supranacionais e os governos nacionais têm participado num processo de decisão que exige uma cooperação intensa, percebendo que seria o método apropriado para resolver os problemas comuns que afectam os Estados-membros. Neste sentido, enfatizam-se as responsabilidades partilhadas entre os níveis supranacional e nacional, pelo que se reveste de uma espécie de projecto comum de que nenhuma parte se pode furtar⁸.

Uma terceira perspectiva é a que encara a integração europeia como federalismo regulatório. Na esteira da anterior, a parceria é sustentada por um processo de socialização transnacional que se consolida com a passagem do tempo. Os decisores e burocratas nacionais são instruídos para resolver os problemas nacionais, além da esfera de decisão doméstica, levando-os, no caso da UE, para a arena supranacional. Tal como o federalismo cooperativo, rejeita-se a separação de competências entre os níveis supranacional e nacional, de tal modo que se acentua a necessidade dos decisores e

⁴ R. Daniel Kelemen and Kalypso Nicolaidis, «Bringing Federalism Back In», *art. cit.*, p.302.

⁵ Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London Routledge 2000, pp.41-42.

⁶ Michael Burgess, *idem*, p.265. Ver também Philippe Schmitter, «Federalism and the Euro-Polity», in *Journal of Democracy*, 11 (1), 2000, pp.40-47.

⁷ Cf. Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia, 2005, pp.55-60. Cf. John Pinder, «The new European federalism: the idea and the achievements», in Michael Burgess and Alain G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, pp.45-66.

⁸ Jacques Vandamme, «European Federalism: Opportunity or Utopia?», in Martin Westlake (ed.), *The European Union beyond Amsterdam – New concepts of European integration*, London Routledge, 1998, pp.128-137.

burocratas nacionais e supranacionais abraçarem em conjunto as tarefas necessárias para solucionar os problemas.

É ao nível do processo de decisão que se diferencia o federalismo cooperativo do federalismo regulatório. O federalismo cooperativo ancora-se nas decisões tomadas pelos políticos situados no topo da hierarquia; no federalismo regulatório, o processo de decisão é alimentado por iniciativas que vêm de baixo para cima – os promotores são agências de regulação e redes informais. São estes agentes que providenciam os impulsos que estão na origem da tomada de decisão pelos políticos⁹.

Entre os especialistas que se ocupam do estudo da finalidade da integração europeia, é possível descortinar gradativamente um passo em frente na federalização da União Europeia. Daniel J. Elazar e John Kincaid avançam com a definição de confederação assimétrica¹⁰. Tendo por base a teoria federal, a integração flexível e o princípio da subsidiariedade são o fulcro da discórdia, pois em relação à primeira Elazar entende que facilita a integração diferenciada, ausente das federações tradicionais, onde se exige um grau mínimo de homogeneidade entre os Estados; quanto ao princípio da subsidiariedade, as críticas entroncam na segmentação hierárquica do poder entre as várias unidades de governo, o que contraria com a não hierarquização típica dos sistemas federais. Com efeito, a subsidiariedade é a antítese do federalismo. Dado que a UE incorpora apenas elementos subtis de federalismo, ela representa uma confederação sem forma determinada na qual a participação dos Estados-membros, com os direitos e deveres que lhes são imputados, são marcadamente assimétricos.

A UE é encarada também como uma federação desprovida de Estado, reclamando uma refundação constitucional da integração europeia. Nesta perspectiva, o devir constitucional pode suscitar perturbação naqueles que advogam o carácter distintivo da integração europeia, mormente se o processo de refundação constitucional

⁹ Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996; Giandomenico Majone, «Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union», in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp.252-276; Paulo de Pitta e Cunha, «A União Europeia e a concepção do Estado regulador», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, Coimbra Editora, vol.XLVI, nº2, 2005, pp.1053-1063.

¹⁰ Daniel J. Elazar, «The United States and the European Union: Models for Their Epochs», in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp.38-42. John Kincaid, «Devolution in the United States: Rhetoric and Reality», in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *op. cit.*, p.158.

der origem a uma entidade análoga a um Estado¹¹. A solução passa por olhar para o desenvolvimento da UE como uma federação que não deu lugar ao nascimento de um Estado federal. De acordo com Koslowski, a UE já é uma federação, embora não seja um Estado federal. Esta transformação foi realizada através de um processo de circumspecta engenharia constitucional, típica da tradição constitucional britânica¹².

Börzel e Risse interrogam-se se não será mais correcto chamar à UE uma federação emergente, dado que parece um sistema federal e funciona como um sistema federal. Esta designação não escamoteia o facto de ser inexistente um poder genuíno de tributação e o facto dos Estados-membros serem os donos da Constituição da UE. Börzel e Risse referem-se-lhe mesmo como uma «quase federação»¹³.

Outras análises dão conta de uma UE como um Estado federal emergente. Koslowski entende que a UE está num limbo, algures entre uma confederação e um Estado federal¹⁴ – a UE é mais do que uma mera confederação e procura transformar-se num verdadeiro Estado federal. Há, todavia, algumas barreiras que travam a concretização desse desígnio, a saber, a fraca capacidade de intervenção na política externa, mais concretamente no domínio militar, e a fragilidade das competências tributárias das instituições supranacionais. Tendo presente a indefinição em que vive a UE, McKay qualifica o desenvolvimento da integração europeia como federalismo altamente periférico¹⁵, pois aos Estados-membros está reservado um papel muito influente, ao passo que a capacidade de afirmação das instituições supranacionais é restrita. Depois de ensaiar a qualificação do federalismo europeu à luz dos acontecimentos mais marcantes da integração europeia nos anos de 1990, não deixando de fazer um paralelo com o nascimento dos EUA, McKay considera que a UE é um

¹¹ Robert Howse and Kalypso Nicolaidis, «Introduction: The Federal Vision, Levels of Governance, and Legitimacy», in Kalypso Nicolaidis e Robert Howse (eds.), *The Federal Vision...*, *op. cit.*, pp.1-30.

¹² Cf. Rey Koslowski, «A constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity», in *Journal of European Public Policy*, vol.6, n.º4, 1999, pp.561-578. Cf. Paulo de Pitta e Cunha, «A via federal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, Coimbra Editora, vol.XLIII, n.º1, 2002, pp.31-40.

¹³ Tanja Börzel and Thomas Risse, «Who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System», in Christian Joerges, Yves Mény, Joseph H. Weiler (eds.), *Responses to Joschka Fischer*, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/00, 2000, p.1.

¹⁴ Cf. Rey Koslowski, *art. cit.*

¹⁵ David McKay, «The Political Economy of Fiscal Policy under Monetary Division», in Kenneth Dyson (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p.93.

«quase Estado federal», na exacta medida em que os impostos estão ausentes do catálogo de competências supranacionais e a política orçamental está descentralizada¹⁶.

Para Paulo Vila Maior, a análise do que é e como evoluiu a UE fornece dados de que os passos iniciais do confederalismo já estão ultrapassados, substituídos por elementos de federalismo; o federalismo cooperativo e o federalismo regulatório menosprezam uma importante dimensão do federalismo existente na UE, designadamente, os elementos de descentralização, um dos eixos da peculiaridade do federalismo europeu. Esclarecendo que é errado presumir que o produto do processo de federalização encetado na UE tem de ter o seu epílogo numa entidade semelhante a um Estado, o que ao aceitá-la entra em contradição com a especificidade da UE, a categoria que melhor se encaixa com o actual estágio de desenvolvimento da integração europeia é a de uma federação desprovida de Estado. Tal categoria contém elementos importantes que não podem ser marginalizados, mais concretamente a rejeição da dimensão estadual da UE, apontando numa direcção diferente, continuando a ter sempre em conta os elementos de especificidade que fazem da UE uma entidade diferente: uma federação de Estados, não um Estado federal¹⁷.

Podemos actualmente observar quatro estratégias de apropriação do federalismo na UE: a primeira estratégia é apelidada de constitucional, com origem na lei constitucional e inspirada pela jurisprudência expansiva do Tribunal de Justiça Europeu, cuja análise assenta na indagação da constitucionalização dos tratados¹⁸; a segunda estratégia é denominada de desagregante, pois considera que a UE não pode ser vista como uma federação acabada – antes exhibe algumas características de uma entidade federal em algumas políticas concretas, tais como no federalismo regulatório e federalismo fiscal (neste particular, a transferência de algumas políticas redistributivas, com a conseqüente capacidade de taxaço, para o nível europeu. Por sua vez, a União Económica e Monetária precisaria de uma poderosa capacidade fiscal para fazer face a

¹⁶ David McKay, *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p.154.

¹⁷ Paulo Vila Maior, *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*, Porto, Edições da Universidade Fernando Pessoa, 2007, pp.58-59; Ver também Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; David B. Walker, *The Rebirth of Federalism*, 2nd edition, Seven Bridges Press, 1999.

¹⁸ Sergio Fabbrini and S. Sicurelli, «The federalization of the EU, the US and compound republic theory: convention's debate», in *Regional and Federal Studies*, 14 (2), 2004, pp.232-254; Alec Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Marise Cremona, Bruno de Witte (edited by), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals (Essays in European Law)*, Oxford, Hart Publishing, 2008.

choques assimétricos)¹⁹; a terceira estratégia é classificada de distributiva, ocupando-se da distribuição de poder entre o centro e as unidades componentes, bem como entre as próprias unidades componentes. Aqui, a análise do sistema como um todo procura evitar a conotação normativa da abordagem constitucional. A partir dos anos de 1990, em particular com o desenvolvimento de competências pouco claras e a proclamação do princípio da subsidiariedade em Maastricht, esta estratégia de recuperação do federalismo conheceu um impulso determinante²⁰; a quarta estratégia é designada de essencialista, isto é, centra-se na ideia e no que significa o conceito de federalismo, qual é na verdade a sua essência. Para lá da tarefa de averiguar se a UE é ou não uma entidade federal, é preciso investigar que tipo de federalismo representa ou como a compreensão corrente de federalismo devia ser reconfigurada para ajustar o caso da UE e outros potenciais casos que lhe são semelhantes. É, portanto, necessário afastar a associação mental entre federalismo e estatismo, que se arrastou do domínio normativo para o campo analítico²¹.

O tipo de supranacionalismo institucional que tem caracterizado a UE difere do federalismo precisamente na fraqueza da ligação estreita entre os cidadãos e o todo. Enquanto que há autores que se interessam pela encarnação institucional de uma tal ligação estreita através do Parlamento Europeu, outros há que indagam sobre a fundação política para a cidadania federal para lá de instituições específicas, ao nível de formas

¹⁹ Anna Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionale*, Giuffrè, 2010; Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Jonathan Rodden, «Fiscal discipline in federations: Germany and the EMU», in Peter Wierts, Servaas Deroose, Elena Flores and Alessandro Turrini (eds.), *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2006. Estes e outros contributos procuram também dar ensinamentos de federalismo fiscal para avaliar credibilidade ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. Sobre a evolução do Pacto vide também entre nós Paulo Vila Maior, *O Dédalo da União Europeia...*, *op. cit.*, p.201 e ss e p.345 e ss. Uma variante teleológica da estratégia desagregante pode ser encontrada na distinção de John Pinder entre federalismo constitucional e federalismo incremental. Dado que o primeiro mostrou ser demasiado ambicioso na Europa no pós-guerra, foi antes adoptado um federalismo incremental, no qual o «método Monnet» de integração por via dos pequenos passos é refundado sob a fórmula de neofederalismo, a combinação de «federal aim and steps towards it», o qual é «... in some respects a synthesis of the federalist and the neofunctionalist approaches». Cit. R. Daniel Kelemen and Kalypso Nicolaidis, «Bringing Federalism Back In», *art. cit.*, p.306.

²⁰ Mark A. Pollack, «Creeping competence: the expanding agenda of the European Community», in *Journal of Public Policy*, 14 (2), 1994, pp.95-145; R. Daniel Kelemen, «The structure and dynamics of EU federalism», in *Comparative Political Studies*, 36 (1-2), 2003, pp.184-208; Wilfried Swenden, «Is the EU in need of a competence catalogue?», in *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), 2004, pp.371-392.

²¹ Paul Magnette, *What is the European Union? Nature and Prospect*, Basingstoke, Palgrave, 2005; Kalypso Nicolaidis, «We the peoples of Europe», in *Foreign Affairs*, 83 (6), 2004, pp.97-110. Cf. R. Daniel Kelemen and Kalypso Nicolaidis, «Bringing Federalism Back In», *art. cit.*, pp.304-307. Daniel J. Elazar, «From statism to federalism: a paradigm shift», in *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (2), 1995, pp.5-18.

de participação e contestação associadas ao *multi-level governance*, bem como em termos de direitos e sentimento de pertença. Comparando com outros projectos federais, a cidadania europeia está ainda numa fase embrionária²².

Em contraste com a unidade federal americana, a UE não se funda na quimera de um povo único nem sequer de que a ideia da sua criação o tornaria real. Os especialistas em política da identidade na Europa reconhecem que o sentimento de pertença europeu pode ser caldeado com identidades nacionais e subnacionais para formar identidades múltiplas mais pronunciadas²³. Simultaneamente, outros autores sugerem que a diversidade de identidades culturais e políticas na Europa não é contrária a uma visão federal, se tal visão é entendida como uma união federal (em vez de um Estado federal) e procura desenvolver uma nova interpretação de democracia²⁴.

As federações podem sucumbir, advertem alguns autores, e para resistirem devem assegurar uma rígida divisão de autoridade para prevenir que um nível de governo usurpe a autoridade de um outro, permanecendo suficientemente flexível para permitir mudanças na divisão da autoridade em resposta a desenvolvimentos políticos, económicos, socioculturais e tecnológicos²⁵. Uma forma para resolver esta tensão passa pelas instituições federais assumirem uma postura de *self-enforcing* a curto prazo e *self-reinforcing* a longo prazo: quanto à primeira, as instituições federais devem criar uma estrutura de incentivos na qual nenhum protagonista se quer desviar das regras e compromissos da federação, dadas as expectativas de comportamento de outros protagonistas; quanto à segunda, as instituições federais devem encorajar

²² Thomas Christin, Simon Hug, Tobias Schulz, «Federalism in the European Union: the view from below (if there is such a thing)», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), 2005, pp.488-508; Nancy Bermeo, «A new look at federalism: the import of institutions», in *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, pp.96-110. Ver Jean Weydert, Sophie Bérout, *O Futuro da Europa*, Porto, Ambar, 2002, p.107 e ss. José Barros Moura, *Cidadania Europeia, uma Construção Racional*, Lisboa, Gradiva, 1999. Sobre o federalismo e o Parlamento Europeu, em particular o sistema partidário na UE, vide Simon Hix, Abdul G. Noury and Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; Lori Thorlakson, «Federalism and the European party system», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), 2005, pp.468-487.

²³ Sujit Choudhry, «Citizenship and federations: some preliminary reflections», in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision...*, *op. cit.*, pp.377-402; Thomas Risse, *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca, Cornell University Press, 2010.

²⁴ Cf. Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds), *The Federal Vision...*, *op. cit.*; Kalypso Nicolaidis, «We the peoples of Europe», *art. cit.*

²⁵ Cf. Kalypso Nicolaidis, «Conclusion: the federal vision beyond the federal state», in Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision...*, *op. cit.*, pp.439-482.

comportamentos que permitam expandir o alcance de situações nas quais é *self-enforcing*²⁶.

Lucio Levi considera que apenas a suplantação das nações europeias permitirá que o federalismo consiga uma primeira realização significativa no plano da história universal: ao proclamar-se a ilegitimidade do Estado nacional, a federação europeia apresentar-se-á como uma formação política pluralista e aberta a todo o género humano. Dessa tensão surgirão os valores que qualificam o federalismo: o cosmopolitismo (tomada de consciência pelos homens de que pertencem à humanidade e não apenas às nações) e o comunitarismo (a pretensão dos homens a fixarem-se em comunidades, a participarem activamente do governo local e a afirmarem a sua autonomia). O autor conclui que «mesmo que a federação europeia contribua para a realização de um equilíbrio internacional mais pacífico e uma ordem social mais livre na medida em que concorrer para formar um equilíbrio mundial mais flexível, de tipo policêntrico, e destruir o Estado nacional com seu autoritarismo e sua impotência perante os problemas fundamentais da política externa e económica (que já têm dimensões europeias), a negação do Estado nacional que realizará será completamente inadequada em relação aos valores sobre os quais terá que basear sua legitimidade. Apesar destas limitações, a federação europeia, superando pela primeira vez nações historicamente consolidadas, assumirá o significado da negação da divisão política do género humano e abrirá o caminho para a luta pela realização plena dessa negação através da federação mundial²⁷».

Na União Europeia, contrariamente ao que sucede nos Estados Unidos, os níveis supranacional, nacional e regional cooperam num sistema de «governança conjunta»²⁸.

²⁶ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, New York, Cambridge University Press, 2004; Jenna Bednar, William N. Eskridge Jr., and John Ferejohn, «A political theory of federalism», in John Ferejohn, Jack N. Rakove, and Jonathan Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, New York, Cambridge University Press, 2001, pp.223-270; Rui de Figueiredo and Barry Weingast, «Self-enforcing federalism», in *Journal of Law, Economics and Organization*, 21 (1), 2005, pp.103-135.

²⁷ Lucio Levi, «Federalismo», in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, vol.1, 12ª edição, Brasília, Editora UnB Dinalivro, 2004, pp. 485-486. Tendo em conta que a supremacia do poder estatal se encontra em crise e que novas «autoridades» estão em construção, o conceito de soberania está a ser reinterpretado. Nesse sentido, vide Nicola Matteucci, «Soberania», in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, vol.2, 12ª edição, Brasília, Editora UnB Dinalivro, 2004, pp.1179-1188; Cf. Jean Weydert, Sophie Bérout *O Futuro da Europa*, op. cit., p.53 e ss. Cf. W. Riker, «Federalism», in Fred I. Greenstein and Nelson Polsby (eds.), *The Handbook of Political Science*, vol.V (*Government Institutions and Processes*), Reading, MA, Addison Wesley, 1975.

²⁸ Cf. Gary Marks, Liesbeth Hooghe, Kermit Blank, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance», in *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, pp.341-378; Edgar

James Caporoso está entre os autores que sustentam que o processo de integração europeia criou uma estrutura equivalente a um «Estado internacional». Três motivos explicam esta classificação: 1) a UE desempenha o importante papel de mediação entre os Estados-membros; 2) as instituições supranacionais podem agir sem dependerem da fiscalização exercida pelos Estados-membros; 3) as instituições supranacionais procuram estender as suas relações e influências para além do conjunto dos governos nacionais, tendo em vista relacionar-se com interesses privados (ONG's, grupos de pressão...). O objectivo fulcral da UE como «Estado internacional» é o de acomodar as externalidades internacionais que os Estados-membros, por si sós, são incapazes de atenuar à escala doméstica²⁹.

Segundo esta perspectiva, a evolução da integração europeia não se desprende do estigma do «Estado vestefaliano», tal como foi erigido a partir do século XVII. Em contraste com esta visão, Jan Zielonka mostra que a UE alargada se assemelha cada vez mais a um império neo-medieval em detrimento de um clássico Estado (federal) de tipo vestefaliano. Para Zielonka, no futuro as fronteiras da UE serão cada vez menos territoriais, menos físicas e menos visíveis. Estas fronteiras deixarão de ser linhas rigorosamente delimitadas, passando a ser zonas onde as pessoas e as suas identidades se misturam. Assim, estas parecer-se-ão as fronteiras de uma Europa neo-medieval em vez de fronteiras de uma Europa vestefaliana. O conceito linear de fronteira era desconhecido na Idade Média, pelo que as fronteiras eram tratadas mais como zonas

Grande, «The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union», in *Journal of European Union Policy*, 3 (3), 1996, pp.319-338; José Reis, «Governança e Territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Coimbra, Quarteto Editora, 2004, pp.13-27. Para uma interpretação do fenómeno a nível global ver a esclarecedora síntese de Adriano Moreira, «A reinvenção da governança», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, 2003, pp.35-44. Ver Paulo de Pitta e Cunha, «A integração europeia no mundo globalizado», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, vol.1, Janeiro de 2007, pp.37-49. Cf. Carlos Eduardo Pacheco Amaral, *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*, Porto, Edições Afrontamento, 1998. Referindo-se ao conceito de Estado-rede, Manuel Castells assinala que a UE «está organizada como uma rede que implica partilhar soberania, em vez de transferir soberania a um nível superior (...) que não elimina o Estado-nação e sim o redefine (...) este tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade, a política, na era da informação». Cit. Tenente Reinaldo Saraiva Hermenegildo, «Estado e soberania: que paradigma?», disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=74> (acesso: 9 de Março de 2010). De acordo com António Celso Alves Pereira, «os Estados-nação estão deixando de ser sujeitos soberanos e passando a ser actores estratégicos que se ocupam dos interesses daqueles que supostamente representam, em sistema global de interacção. Trata-se de uma situação de soberania partilhada sistematicamente». António Celso Alves Pereira, «A soberania no Estado contemporâneo», in *Carta Mensal*, nº575, vol.48, Rio de Janeiro, Fevereiro de 2003, p.26.

²⁹ Cf. James Caporaso, «The European Union and forms of state: westphalian, regulatory or post-modern?», in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 1996, pp.29-52.

geográficas do que linhas e eram bastante abertas. Além disso, dificilmente naquele período havia algum tipo de sobreposição entre as fronteiras administrativas, económicas, militares e culturais³⁰.

A abordagem ao novo regionalismo tem merecido uma revisão aturada, na medida em que as aparentes diferenças entre «velhas» e «novas» formas de regionalismo se têm esbatido ao longo do tempo. Isto não é despiciendo, já que a própria UE é também uma expressão de «novo regionalismo» que, pese embora tenha sido fundado na década de 1950, foi a transformação ocorrida em 1985 pelo Acto Único Europeu que provocou o regresso global ao regionalismo. Hettne defende que são poucas as importantes diferenças teóricas entre «velhas» e «novas» formas de regionalismo e que a abordagem ao novo regionalismo exagerou quer a dependência de organizações regionais actuais na globalização quer o potencial crescimento de tais organizações³¹. Nesse sentido, vários analistas defendem que o estudo comparativo de organizações regionais é fundamental e, nesse esforço, a UE tem sido explicitamente aceite como um modelo de comparação, um facto que pode apresentar uma nova era de colaboração entre os especialistas de regionalismo dentro e fora da Europa³².

Para Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, a União Europeia constitui uma entidade intermédia entre o Estado-nação e o sistema internacional, a macrorregião política, que ultrapassa as clássicas soberanias vestefalianas como nova fórmula territorial nas relações internacionais (que faz dela um novo actor internacional). A

³⁰ Jan Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

³¹ Björn Hettne, «The new regionalism revisited», in Frederik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave, 2003, pp.22-42; Louise Fawcett, «Regionalism in historical perspective», in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp.9-36.

³² Finn Laursen, «International regimes or would-be polities? Some concluding questions and remarks», in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration – Theoretical Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp.283-293; Frederik Söderbaum, «Introduction: theories of new regionalism», in Frederik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism...*, *op. cit.*, pp.1-21; Alex Warleigh-Lack, «'The European and the Universal Process'? European Union Studies, New Regionalism and Global Governance», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, *op. cit.*, pp.561-575. Björn Hettne, «The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous variables», in *Journal of European Integration*, 24 (4), 2002, pp.325-340; Sandra Destradi, «Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership», in *The Review of International Studies*, 36 (4), November 2010, pp.903-930; Mark Bevir, «Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance», in *European Journal of Social Theory*, 13 (4), November 2010, pp.423-441. Cf. *Livro Branco da Comissão Europeia – COM (2001) 428 de 25.07.2001*. Este documento entende que a governação é o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

macrorregião poderá compor-se em comunidade política *de facto* se, para além de uma comunidade de valores, verificar a existência de uma comunidade de poder com regras formais e instituições próprias. A macrorregião política implica inevitavelmente o preenchimento de determinadas condições, tais como uma identidade regional (a consolidação de uma cidadania europeia), a moeda única e um sistema de defesa integrado. Para caber dentro da noção de macrorregião proposta pelos autores, a UE tem de melhorar substancialmente a sua coordenação, accionar a implementação de políticas comuns e aumentar o número de áreas consideradas no processo de integração³³.

A Europa continua em devir político e cultural na sequência de novos alargamentos (e conseqüente aumento de população) e reformas institucionais. José Gil interroga-se se a pluralidade dos Estados-nação, de culturas e de religiões é condição para a existência de um espaço de liberdade e crítica, como projectar um Estado europeu que unifique politicamente sem tender a eliminar as diferenças edificantes, como evitar o conflito e o desejo de hegemonia que daqui poderá advir. O filósofo entende que é preciso «inventar novas formas institucionais, um novo tipo de «Estado» que ultrapasse os modelos do federalismo e do super-Estado centralizador que controla total ou essencialmente os poderes nacionais. Um órgão de soberania que induza transformações necessárias na estrutura tradicional dos Estados-nação que tutela, e que possa ele mesmo evoluir em função dessas transformações. De tal modo que o seu valor primeiro – a liberdade – se encarne na sua própria prática institucional. Uma Europa da liberdade, que inventa os dispositivos necessários para não deixar a rivalidade e o conflito (entre culturas, religiões, vontades de poder) deslizar para a guerra, conservando toda a força da diversidade por um lado; por outro, uma Europa política que mantenha a unificação dos seus «Estados» sem perder a liberdade crítica e de auto-crítica. Mais: é necessário que os responsáveis pela elaboração da constituição da Europa política, não esqueçam que a Europa é mais do que uma ideia, que é mais do que uma geografia, mais do que uma cultura. Que, não sendo uma ideia, é que nos permite pensar na imanência do pensamento à terra, terra da diferença que trouxe o pensamento e a liberdade, sem fronteiras e quebrando sempre os limites que lhe quiseram impor³⁴».

³³ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *Construir a Europa...*, *op. cit.*, pp.241-242.

³⁴ José Gil, «A ideia da Europa», in *O Mundo em Português*, nº65 («O resgate da Europa»), Julho-Agosto 2007, pp.12-13. Salientando que a UE continuará a navegar ao ritmo dos egoístas interesses nacionais, na senda da interpretação dos realistas, Paulo Vila Maior considera que a integração europeia não é um

A presente investigação pretende contribuir para a contextualização dos progressos do federalismo europeu desde 1960 até 2002 e perceber quais as reacções dos governos perante esses avanços, os quais não são alheios à conjuntura política de determinada época moldada pelos actores em presença e pela sua visão da integração europeia. Partimos então da seguinte interrogação: qual o posicionamento dos sucessivos governos portugueses perante o desenvolvimento do federalismo europeu nas últimas décadas? Trata-se de uma abordagem estrutural, de longo alcance temporal e que requer o conhecimento do período respeitante ao Estado Novo e à primeira tentativa de aproximação à então CEE, passando pela transição e consolidação democrática de Portugal. Tendo em conta as diferentes cambiantes históricas, pretendemos elaborar uma leitura dos principais acontecimentos do processo de integração, ao qual Portugal está intimamente ligado, começando a investigação em 1960, ano em que o país se torna membro de pleno direito da EFTA, associação paralela à CEE e que procurou ser um esteio aos países europeus não alinhados com aquela Comunidade, como Portugal, e terminando em 2002, ano da queda do segundo governo socialista liderado por António Guterres. Partimos, deste modo, da hipótese de que os governos portugueses se encontravam a par do pensamento e acção federalistas para a Europa e que as tomadas de posição respectivas, designadamente em momentos de revisão do Tratado de Roma e conseqüente discussão do futuro do projecto europeu, não ignoravam as propostas que os federalistas têm vindo a apresentar, mormente no plano institucional e político, desde 1950 até à actualidade.

No primeiro capítulo procuramos perceber qual o impacto das instituições e processos políticos no fenómeno político contemporâneo, pondo em evidência os neo-

projecto de super-Estado europeu. Paulo Vila Maior, *O Dédalo da União Europeia...*, op. cit., p.13; Hagen Schulze, *Estado e nação na história da Europa*, Lisboa, Editorial Presença, 1997, p.299 e ss. António Ribeiro dos Santos refere que «a actual sociedade transnacional europeia impulsiona uma nova metamorfose do Leviathan, ou seja, a criação de uma Mega-Confederação, aglutinadora de numerosos e descaracterizados Estados-nações». António P. Ribeiro dos Santos, *As Metamorfoses do Estado – Rumo à Mega-Confederação Europeia?*, Coimbra, Almedina, 2005, p.15. Timothy Garton Ash entende que «a União Europeia precisa urgentemente de encarnar uma nova narrativa» em virtude da aceleração dos acontecimentos com o fim da guerra fria. Para o historiador britânico, quer a criação de estereótipos do “outro” quer a fabricação de mitos sobre o nosso passado colectivo são típicos daquilo a que chama “euronacionalismo” – «uma tentativa para replicar os métodos nacionalistas de construção de uma identidade política ao nível europeu. Nesta proposta, o único “outro” que a Europa deve aceitar para ajudar a sua própria definição é o seu “eu” anterior: mais especificamente, os infelizes, autodestrutivos e por vezes bárbaros capítulos da história da civilização europeia». Timothy Garton Ash, «As verdadeiras histórias da Europa», in *Público*, 11 de Março de 2007. Neste sentido vide Eduardo Lourenço, *A Europa Desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2ª edição aumentada, Lisboa, Gradiva, 2001. Ver também a entrevista de Jacques Delors à revista *Única (Expresso)*, de 24 de Março de 2007: Delors destaca as dificuldades institucionais futuras de uma UE alargada a 27 Estados-membros, o défice democrático e lamenta a crise de crescimento da UE. (Jacques Delors é um entusiasta do federalismo europeu).

institucionalismos nos estudos políticos e nos estudos europeus, e a importância crescente das ideias, interesses e instituições na elaboração de políticas; qual o lugar da Europa num mundo em transformação é também objecto de análise, percorrendo em síntese o seu lastro cultural e político até à actualidade e perscrutando uma matriz identitária; é também elaborada uma leitura das principais teorias da integração e da “governance” europeia, bem como do processo de europeização, à luz dos mais recentes contributos; de seguida, concentramo-nos na discussão em torno da ideia federal e do significado político do federalismo (*a f word* para os ingleses), um debate em aberto e cada vez mais aprofundado, avançando para as implicações do federalismo clássico nos sistemas federais implantados ou em constituição – é comum hoje invocar-se o pensamento de Hamilton, Madison, Jay, Kant, Proudhon, entre outros; estas ideias tiveram repercussão na Europa pós-1945 e no processo de unificação europeia que se lhe seguiu e disso damos conta, pois alguns autores continuam a debater a natureza política da UE: afinal, o que é a União Europeia?; a encerrar o capítulo, procuramos averiguar a adesão em Portugal das ideias federalistas no século XIX, sobretudo a partir da concepção do iberismo, e no primeiro quartel do século XX, até ao derrube da I República.

No segundo capítulo ocupamo-nos da visão e posição do Estado Novo perante a Europa, primeiro com Salazar e depois com Caetano. Se a(s) estratégia(s) de ambos perante a aproximação à Europa é(são) determinada(s) pelo comprometimento respectivo, reflexo da conjuntura nacional, o ambiente internacional, e o *momentum* europeu em particular, conduzem igualmente a algum reformismo e abertura, como se prova da adesão à EFTA e ao Acordo Comercial de 1972, ainda que se tenha somente em atenção as vantagens económicas e comerciais desses compromissos.

No capítulo seguinte centramo-nos no processo de transição e consolidação democrática em Portugal e os trilhos do país rumo à adesão à CEE. Do PREC ao governo do bloco central, o projecto europeu mereceu reflexões e tomadas de posição pelos diferentes executivos, ora mais claras umas vezes, ora menos evidentes noutras. Desenvolver o país era o mote, a CEE o nosso aliado³⁵. Neste capítulo procedemos igualmente a um estudo do processo negocial da adesão de Portugal à CEE, com

³⁵ José Medeiros Ferreira, *Cinco regimes na política internacional*, Lisboa, Editorial Presença, 2006; Nuno Severiano Teixeira, «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000», in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2005, pp.87-116. Ver *Relações Internacionais (RI)*, n.º28 («Política externa portuguesa»), Dezembro de 2010.

destaque para os *dossiers* sectoriais mais complexos e ao conteúdo político dessas negociações, salientando que, se as negociações foram demoradas, elas provaram simultaneamente que a construção europeia nos anos de 1970 e 1980 estava em ebulição, que foram vários os factos e os protagonistas a contribuir com propostas para o seu enriquecimento.

No quarto capítulo detemos o nosso olhar sobre o consulado de Cavaco Silva e às posições do seu governo perante a integração europeia. Beneficiário das ajudas comunitárias, o país conhece como nunca uma política de fomento, mas o primeiro-ministro não se exime à análise da conjuntura europeia, tendo presente os enigmáticos contributos do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht e da responsabilidade portuguesa em dar um cunho pessoal ao projecto, com maior visibilidade, através da presidência do Conselho das Comunidades Europeias em 1992. Este era também o momento de Portugal mostrar à Europa que possuía uma visão de conjunto da construção europeia e que deveria partilhá-la.

No quinto capítulo concentramo-nos na actuação dos governos de António Guterres no intuito de reforçar a integração europeia. O fim do século XX e início do novo século abrem novos horizontes à UE, tendo em conta os alargamentos, a dificuldade crescente em gerir diferentes sensibilidades políticas e novas visões do futuro da Europa, a que os Tratados de Amesterdão e Nice dão prova irrefutável. A presidência do Conselho das Comunidades Europeias em 2000 representa mais um desafio para o país, ficando indissociável de uma tentativa de abertura da Europa a outros continentes e, sobretudo, da Estratégia de Lisboa, com a consequente dinamização da economia europeia em concorrência com os EUA e o Japão e novos modelos de governação à escala europeia. Concluiremos a presente investigação procurando aferir se a hipótese levantada acima merece a nossa concordância, depois de analisado o percurso português na saga europeia.

Objectivos

O caminho percorrido pelo federalismo europeu continua a ser marcado por sucessivos avanços e recuos e interpretar a posição dos governos portugueses nesses trilhos requer o conhecimento da construção europeia³⁶. Ao não ignorarmos os interesses e vontades nacionais neste processo, um melhor discernimento das suas etapas permite compreender o empenhamento ou a falta dele na causa europeia.

Ao longo desta investigação vamos no encalço de vários objectivos: salientar a actualidade do federalismo europeu e equacionar as respectivas propostas institucionais no quadro comunitário; interpretar a corrente federalista no espaço europeu, não esquecendo outras latitudes, ao longo do tempo; destacar as diversas teorias de integração europeia, à luz de uma nova ideia de Europa; reflectir a construção europeia desde o pós-guerra até à actualidade; evidenciar a recepção do pensamento federalista em Portugal nos séculos XIX e XX; analisar as posições dos governos portugueses relativamente à integração política europeia, em particular as propostas de pendor federal; entender a aversão portuguesa por uma cooperação política europeia na década de 1960; vincar a colagem portuguesa ao percurso de integração europeia da Inglaterra (a adesão à EFTA); reflectir sobre a estratégia marcelista quanto à Europa; compreender a mudança estrutural da política externa portuguesa na década de 1970, em especial a

³⁶ A bibliografia sobre a construção europeia, e as suas diferentes fases, é imensa. Indicamos de seguida alguns títulos: Pascal Fontaine, *L'Union européenne*, Paris, Éditions du Seuil, 1994; Pascal Fontaine, *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*, Lisboa, Gradiva, 1998 (Edição revista e actualizada por José Barros Moura); Christine Houteer, *La Construction Européenne. Étapes, objectifs, réalisations*, Paris, Armand Colin, 2005; Dominique Hamon, Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF, 1997; Henri Brugmans, *L'Idée Européenne (1918-1966)*, Bruges, De Tempel, 1966; AA VV, *Encontros Internacionais de Genebra. O Espírito Europeu*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1962 (Tradução de João Bénard da Costa); Caroline Brossat, *La culture européenne: définitions et enjeux*, Bruxelles, Bruylant, 1999; Jean-Michel Gaillard, *Les grands jours de l'Europe, 1950-2004*, Paris, Perrin, 2005; Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Notre siècle, 1994; Pierre Gerbet, *La Naissance du Marché Commun*, Complexes, 1987; Fabrice Fries, *Les grands débats européens*, Paris, Éditions du Seuil, 1995; Jacques Delors, *1992 – Le Défi*, Paris, Flammarion, 1989; Paulo de Almeida Sande, *O Sistema Político da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)*, Cascais, Principia, 2000; Andreia Mendes Soares, *União Europeia: que modelo político?*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005; António Figueira, António Costa Pinto, Paulo de Almeida Sande (coordenação), *A União Europeia revisitada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003; António Goucha Soares, *A União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2006; Marta Rebelo, *Constituição e Legitimidade Social da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2005; António José Fernandes, *A Comunidade Europeia – Estrutura e Funcionamento, Objectivos e Actividades*, Lisboa, Editorial Presença, 1992; Carla Pinto Cardoso, Cláudia Ramos, Isabel Costa Leite, João Casqueira Cardoso, Paulo Vila Maior, *A União Europeia: História, Instituições e Políticas*, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa, 2006; Rui Henrique Alves, *A Europa no Pós-Euro*, Porto, Vida Económica, 2009; Allan M. Williams, *A Comunidade Europeia. As Contradições do Processo de Integração*, Oeiras, Celta Editora, 1992; William Wallace, *The Transformation of Western Europe*, London, Royal Institute of International Affairs, 1990; Alex Warleigh, *European Union. The basics*, London, Routledge, 2005.

doutrina da «opção europeia»; descrever o processo negocial para a adesão de Portugal à CEE (1978-1985), com enfoque nos *dossiers* mais problemáticos; ponderar o valor político da adesão de Portugal à CEE; ressaltar a posição dos governos portugueses face aos tratados europeus; relevar o contributo de líderes políticos portugueses no projecto europeu; detectar características federais nas revisões do Tratado fundador da UE; averiguar do conhecimento dos princípios e acção federais do federalismo europeu pela classe política dirigente (até 2002); avaliar o contributo português no processo de integração europeia.

O processo de integração tem-se traduzido numa equação que nem por isso compromete as suas virtualidades: ora mais integração ora menos integração, os seus intervenientes têm ganho importantes dividendos numa estrutura com cerca de sessenta anos de existência³⁷.

³⁷ John Gillingham considera que a “integração negativa” – limitada à imposição de regras para que os mercados funcionem adequadamente – é por norma bem sucedida, ao passo que a “integração positiva” – ancorada no recurso ao poder do Estado para alavancar os acontecimentos – é confrontada frequentemente com complicações, atrasos e erros. Dada a complexidade do processo de integração, a UE tem sido o agente de ambas as abordagens. Ao procurar a “integração negativa” e ao criar o que Friedrich Hayek cunhou de condições económicas de federalismo interestatal, a UE tem feito aliás uma contribuição de dimensões históricas para a reconciliação dos povos da Europa, bem como da Alemanha com a Europa. Cf. John Gillingham, *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp.85-97.

Metodologia

A ciência política manifesta um interesse muito particular pela forma como homens e mulheres se governam a eles próprios ou de como são governados por outras mulheres e por outros homens e lida, directa e indirectamente, com a procura pela melhor forma de governo, isto é, com a forma de governo que melhor permitirá aos cidadãos perseguirem o seu destino. Gianfranco Pasquino lembra que, apesar dos vaticínios respeitantes ao aparecimento de um mundo pós-político e de todas as críticas de escritores anti-políticos, a política permanece decisiva nas nossas vidas, estejamos conscientes ou não do seu papel e impacto³⁸.

Tendo por fito o estudo do poder segundo o método científico, a ciência política pretende um corpo de conhecimentos sistematizados, com características empíricas na posse de uma metodologia e com um objecto próprio³⁹. As proposições enunciadas são tidas por correctas e são geralmente aceites por todos quase pacificamente. Ainda que se afaste a ciência política de uma lógica demonstrativa, nem por isso o enunciado se torna falso⁴⁰.

Dado que o político é sempre o espelho cuja imagem reflectida é resultado das relações em sociedade, esta está preenchida por crenças, convenções e símbolos. Os mecanismos de poder, o comportamento dos indivíduos ou dos grupos são inteligíveis somente pela referência à sociedade global em que se inserem, às suas estruturas e mormente à sua ideologia⁴¹.

A utilização de conceitos exige uma prévia clarificação sistemática do quadro conceptual relativo ao modelo analítico que lhe está subjacente e em que o conceito

³⁸ Gianfranco Pasquino, «The Study of Political Science: Methods and Goals», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), 2003, II^a. Série, pp.13-31.

³⁹ José Adelino Maltez, *Sobre a Ciência Política*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1994, p.97.

⁴⁰ Cristina Montalvão Sarmiento, *Os Guardiões dos Sonhos. Teorias e Práticas Políticas dos Anos 60*, Lisboa, Edições Colibri, 2008, p.37 e ss; Cf. Roger-Gérard Schwartzenberg, *Sociologia Política. Elementos de Ciência Política*, São Paulo, Difel, 1979, pp.111-183 e pp.237-245.

⁴¹ António Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Políticos. Sociologia do Poder*, Porto, Afrontamento, 1988, p.15 e pp.35-37. Deste modo, é fundamental convocar outros ramos do saber para compreender o fenómeno político na sua transversalidade, designadamente a filosofia, o direito, a sociologia, a antropologia política, a história, entre outros. Ver nomeadamente José Adelino Maltez, *Sobre a Ciência Política*, *op. cit.*, e Francisco Lucas Pires, *Introdução à Ciência Política*, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 1998. No mesmo sentido e aplicado ao universo dos estudos europeus vide Ben Rosamond, «The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage, 2006, pp.7-30.

pretendido está inserido. É assim que se entra na discussão sobre a necessidade da formulação de conceitos que orientem a investigação. A conceptualização é uma construção abstracta que visa dar conta do real e que exprime alguns aspectos da realidade que se mostram essenciais do ponto de vista do investigador, pelo que se trata de uma construção-selecção⁴². Os conceitos operacionais distinguem-se dos nominais na medida em que assentam na abstracção da realidade e justificam-se como instrumentos que concorrem para a sistematização da realidade observável.

A consciência do momento histórico permite aos cultores da ciência política procurar em cada circunstância e tempo o encontro entre ciência e política. À importância da historicidade para a compreensão do homem no tempo tem de ser adicionada outra via que aponte para as possibilidades que derivam do modo singular de ser de cada novo intérprete no seu tempo. Esta pode ser encontrada na *hermenêutica*, justamente pela descoberta da interligação entre o sujeito e o mundo.

Dissecar o federalismo europeu implica que nos situemos ao nível do reconhecimento e grau de implicação da corrente federalista. Neste sentido, torna-se imperioso destacar a pertinência dos alargamentos (a presente investigação impõe o estudo de quatro alargamentos) e a eventual presença do *lobby* federal para o cumprimento do ideal de união dos Estados-membros; igualmente se impõe a averiguação do nível de comunitarização, indicador capaz de aferir da capacidade da agora União Europeia falar a uma só voz num conjunto alargado de políticas que interessam a todos os Estados-membros. É aqui precisamente que se procurará a incorporação de elementos de natureza federal nas instituições e no sistema político da CEE e na União Europeia. No plano em que nos situamos é fundamental identificar os políticos e instituições. Neste particular, a utilização do termo instituição, no sentido latino do termo *instituere*, do qual é derivado, é fulcral para as ciências sociais. O debate iniciado por Burke e Rousseau que obstaram a continuidade institucional à “espontaneidade” da criação ou re-criação das instituições, a par da ideia generalizada por Herbert Spencer de que a instituição normaliza e sedimenta princípios de acção, transformou a instituição num corpo central de estudo do funcionamento social, convertendo em realidades identificáveis (com uma unidade imutável) como unidades reais de estudo histórico, mediadoras entre o homem e a sociedade global.

⁴² Cf. Raymond Quivy, Luc Van Campenhoudt, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4.º edição, Lisboa, Gradiva, 2005, p.121 e ss.

Para alcançar um conhecimento mais preciso desta dimensão do trabalho será necessário reunir informação bibliográfica, que se explanará e criticará à medida que avançamos cronologicamente. Tal como ao longo de todo o trabalho, nesta fase predomina a análise qualitativa, imperando a descrição narrativa.

Lado a lado com esta tarefa, focaremos a nossa atenção no modo como os sucessivos governos interpretaram o federalismo europeu ao longo de cerca de quarenta anos, compreendendo o Estado Novo (a partir de 1960 com a adesão de Portugal à EFTA), a transição e consolidação democráticas (até 2002 com a queda do segundo governo socialista liderado por António Guterres).

Para avaliar o grau de comprometimento de Portugal quanto ao processo de integração política na Europa, por via de uma federação, analisaremos as posições dos governos portugueses ao longo desses anos: para tal, utilizaremos fontes primárias, fontes secundárias⁴³, programas de governo, imprensa, documentação comunitária. Privilegiaremos a análise documental, de acordo com o método da hermenêutica. Dado que nos centramos na óptica governamental, destacamos as posições dos actores mais directamente envolvidos com os assuntos europeus – os líderes dos executivos assumem aqui um papel relevante. Também aqui predomina a análise qualitativa, imperando a descrição narrativa. Procura-se, deste modo, descobrir a memória da posição de Portugal face ao federalismo europeu, numa perspectiva estrutural, o que permitirá eventualmente perspectivar posições futuras do país na União Europeia.

Tendo presente que é o objecto que determina o método⁴⁴, não escamoteamos a importância do método comparativo na ciência política⁴⁵ (nesta investigação é impossível ignorar o processo de integração europeia de outros Estados). Todavia, o *case study* desta investigação é Portugal, que reconhece a importância comercial,

⁴³ Sobre as fontes primárias e fontes secundárias ver Carlos Diogo Moreira, *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1994, pp.29-30. Cf. Raymond Quivy, Luc Van Campenhoudt, *Manual de Investigação em Ciências Sociais, op. cit.*, p.201 e ss.

⁴⁴ Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, p.41.

⁴⁵ Gianfranco Pasquino recorda que durante séculos, de Aristóteles aos nossos dias, dois métodos têm sido utilizados para adquirir conhecimento político, podendo ser definidos como o método histórico e o método comparativo. Vide Gianfranco Pasquino, «The Study of Political Science: Methods and Goals», *art. cit.* Cf. Charles C. Ragin, *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987. Para uma tentativa com o intuito de melhorar a metodologia histórico-comparativa ver os ensaios reunidos em James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

económica e até política do velho continente (com o processo de federalização em marcha).

Parte I

Ciência Política, integração europeia e federalismo

I: A Europa na encruzilhada: a busca de um modelo político de identidade num mundo em transformação

Não se afigura de todo fácil a tarefa de perscrutar a realidade europeia num quadro de permanentes avanços e recuos do processo de integração europeia. Há mais de cinquenta anos que os teóricos e visionários deste projecto se debatem pela clarificação do modelo que subjaz à entidade hoje conhecida por União Europeia (UE). Esgrimem-se argumentos, sumariamente, em torno ora de uma federação (ou confederação), ora de uma comunidade de Estados livremente associada (onde domina a lógica intergovernamental). A este respeito, a ciência política pode dar um contributo importante para a definição de um modelo político da UE através do estudo da dinâmica das instituições e processos políticos.

O debate não está esgotado e persegue-se a definição do modelo político da União Europeia, esse bloco regional em mutação, a quem o ex-Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, numa fórmula que ficou célebre, se referiu como Objecto Político Não Identificado.

I.1. A relevância da ciência política e a dinâmica institucional

Em meados do século XIX, a política passou a ser estudada de modo científico, abandonando a exclusividade filosófica. Durante muito tempo foi identificada com o *Estado* por causa da subordinação desse estudo ao direito político e constitucional. O que se estudava no Direito Político era essencialmente «teoria geral do Estado», a natureza, fins, formas e órgãos do Estado. Ao reflectir-se sobre a política, numa perspectiva não jurídica e mais empírica, o enfoque mudou.

Ao estudar a política sobre a forma conceptual de *poder*, procuravam-se as relações sociais de domínio e de subordinação subjacentes a toda a vida política. O estudo da *política* tornou-se *sociológico*, mormente a partir da escola elitista italiana e a *sociologia política* converteu-se fundamentalmente numa *sociologia do poder*⁴⁶.

⁴⁶ Manuel Braga da Cruz, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995, pp.90-91.

Mosca substituiu o estudo do Estado pelo de classe política com o objectivo, de acordo com Bobbio, de substituir o «doutrinarismo abstracto pela análise das forças reais⁴⁷». Gaetano Mosca entende que o estudo «material» das instituições, das hierarquias que dirigem a sociedade, da «classe política» deve ser acompanhado do estudo «intelectual» da «fórmula política», das doutrinas e crenças que davam fundamento moral ao poder dos dirigentes; da mesma forma, Vilfredo Pareto, ao estudar a circulação das elites, deu destaque à utilização da força na sociedade e aos resíduos subjacentes às elites; Max Weber fez igualmente preceder o estudo da sociologia do Estado (a institucionalização racional do Estado, os partidos e o parlamentos) pelo da sociologia da dominação e da legitimação⁴⁸.

A ciência política que se desenvolveu nos países anglo-saxónicos insistiu na intenção de fazer preceder a análise do *Estado* pelo estudo do *poder* e das suas relações, todavia com preocupações mais centradas no governo das sociedades.

Charles Merriam, na escola de Chicago, desenvolveu um estudo que pela primeira vez procurou entender o governo numa acepção mais lata, como forma especial de associação, quer privada, quer pública, que satisfaz uma série de necessidades de segurança externa, de ordem interna, de justiça, de bem-estar, de liberdade⁴⁹.

Coube a Lasswell, discípulo de Merriam, identificar a ciência política como ciência do poder, tornando-o como conceito central à volta do qual se organizaria o estudo da política. Ao procurar criar uma teoria empírica da política relacionou o processo do poder com o processo social. O objecto da ciência política seria constituído, não por modelos ou instituições políticas fora do tempo, mas por acontecimentos. A ciência política seria então «o estudo da formação e da distribuição do poder», mas como processo localizável e observável no tempo⁵⁰.

No cruzamento destas duas tradições sociológicas, o estudo das elites, por um lado, o estudo do poder, por outro, Charles Whright Mills analisou a «elite do poder» americana, sustentando a interpenetração das elites política, económica e militar⁵¹. Com

⁴⁷ Cit. Manuel Braga da Cruz, in *op. cit.*, p.91.

⁴⁸ Manuel Braga da Cruz, *idem*, p.91. Cf. Maurice Duverger, *Sociologie de la Politique. Éléments de Science Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973, pp.183-187.

⁴⁹ Cf. Charles Merriam, *Systematic Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1945.

⁵⁰ Manuel Braga da Cruz, *op. cit.*, p.92.

⁵¹ Cf. Charles Whright Mills, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.

efeito, a sociologia radical norte-americana concede especial atenção ao «poder», fundamentalmente às suas composições como sucedeu com Barrington Moore⁵².

Contra estas teses elitistas, que antecipavam a difusão da oligarquia e que concebiam o poder como «soma-zero», como relação de presença-ausência, Robert Dahl formula a sua teoria da *poliarquia*, segundo a qual as elites não seriam homogéneas, mas pluralistas e diversificadas nas sociedades industrializadas, e o poder se estaria a difundir e com ele as possibilidades de controlo dos que governam e os recursos políticos dos governados. A elite dirigente nas democracias pluralistas dependeria assim dos subordinados, influenciando-se mutuamente. As poliarquias teriam assim elevada participação e oposição, inclusão e competição políticas⁵³.

À crítica da teoria das elites seguiu-se a crítica do poder como objectivo central do estudo da política. Ao considerar que «o poder nem é nem o centro nem a essência da política, mas apenas uma das suas divisas», Karl Deutsch desenvolveu uma nova abordagem do governo como problema de condução e de comunicação, retirando daí consequências para a análise das instituições, do comportamento e das ideias políticas⁵⁴.

A resposta de Deutsch está na teoria da comunicação e da cibernética, que naturalmente sobrevalorizou. Trata-se de considerar as decisões, o controlo e as comunicações, como o ponto central da ciência política, em lugar do poder, ou, usando a analogia tirada da cibernética, trata-se de estudar a pilotagem do sistema. Deste modo, é por intermédio das comunicações que os *inputs* são recebidos e elaborados, é por intermédio da comunicação que os *outputs* são gerados e lançados no ambiente. Portanto, um sistema é, em permanência e sem interrupção, como escreveu Adriano Moreira, «teatro de uma corrente de comunicações, as quais tem de estar preparado para interpretar e para lhes dar resposta. A actividade política toda depende da comunicação, nas relações internas e externas, e por isso a cibernética é a inspiradora do modelo, vista que a cibernética estuda a comunicação e o controle em todas as espécies de organizações, desde as máquinas às sociedades⁵⁵». Deutsch sustentou que «existe uma

⁵² Cf. Barrington Moore, *Political Power and Social Theory*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1958.

⁵³ Cf. Robert Dahl, *Who Governs?*, New Haven and London, Yale University Press, 1961, pp.89 e ss; Robert Dahl, *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971; Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1956.

⁵⁴ Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, New York, The Free Press of Glencoe, 1963. Cf. Manuel Braga da Cruz, *op. cit.*, p.93.

⁵⁵ Adriano Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1979, p.106.

certa semelhança subjacente ente a maneira de governar (pilotar) um navio ou uma máquina (seja pela mão do homem, seja por pilotagem automática) e a arte de governar as organizações humanas⁵⁶».

O poder necessita, para funcionar com eficácia, de ser informado e de poder informar e por isso a informação circula no sistema político por canais que são como «os nervos do Governo».

A conclusão mais marcante de Karl Deutsch é que um sistema demonstra a sua vitalidade sobretudo pela capacidade de enfrentar as variações do ambiente pela criatividade de novas soluções. Este sentido de movimento necessário do sistema impossibilita que a perspectiva do poder, que autonomiza a ciência política, olhe para este como um sistema que não precisa nem de aprender nem de mudar. A imobilidade corresponderá a um corte com a informação, que não será nem processada nem usada, e guiará ao fenómeno do *isolamento* e à queda por falta de função⁵⁷.

Talcott Parsons converteu a sua «teoria geral de acção» numa teoria sistémica, abrangendo também a política como um dos seus subsistemas, votado essencialmente à prossecução dos objectivos e à mobilização dos recursos para os realizar e tomando o poder como meio de troca ou como símbolo de comunicação e não como soma-zero.

Parsons autonomizou o seu conceito de *acção social*, que também é fulcral no funcionalismo, entendendo por isso toda a conduta humana que é motivada e orientada pelos significados que o agente descobre no mundo exterior (ambiente) e aos quais reage. A construção metodológica de Parsons autonomiza o subsistema político como um critério funcionalista e atribui-lhe a função de definir os objectivos gerais da comunidade, congregar os recursos humanos e materiais necessários e tomar as decisões obrigatórias para que as metas seleccionadas sejam atingidas.

Consequentemente, o poder aparece, como para a generalidade dos cientistas políticos, a ocupar o centro das preocupações, e caracterizado como a capacidade de obrigar os agentes sociais a cumprir as decisões impostas em função dos interesses colectivos. Parsons acrescenta um exame rigorosamente funcionalista à análise do poder, ou seja, interessa-se pelo comportamento do poder e não pela definição do seu conteúdo e elementos. Recorrendo ao método analógico e importando alguns conceitos

⁵⁶ Cit. Adriano Moreira, in *op. cit.*, p.106.

⁵⁷ Adriano Moreira, *op. cit.*, pp.108-109. Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, pp.325-327.

da ciência económica, Parsons procura surpreender o comportamento do poder e trata de o aproximar do comportamento da moeda. Tal como a massa dos meios de pagamento em circulação varia constantemente, de acordo com as exigências funcionais do subsistema económico, também a massa do poder em circulação varia em função das exigências funcionais do subsistema político.

Aplicando a analogia dos regimes democráticos baseados no voto, procura pôr em paralelo a posição do *leader* político e a posição do banqueiro. Assim como este vê a sua capacidade de intervenção dependente da variação dos depósitos e o volume dos depósitos depende da confiança dos clientes da confiança dos clientes, assim o voto é um depósito de poder a prazo nas mãos do agente político. O poder é uma espécie de crédito, com variações semelhantes às da moeda, e tem um valor de troca que se mede pela obediência conseguida.

Simultaneamente, assim como o dinheiro assenta originariamente no ouro, assim o poder assenta basicamente na força física. Por fim, tal como o dinheiro acaba por ter um valor simbólico que relega o ouro para uma função secundária, o poder, num sistema mais desenvolvido e sofisticado, ganha um valor simbólico de credibilidade e legitimidade que relega a força física para segundo plano. Em suma, Parsons conseguiu, com a perspectiva dos sistemas, dar à sociologia americana em geral, e à ciência política em particular, a dimensão teórica que faltava ao empirismo tradicional e fundamentalmente generalizar a atitude interdisciplinar que aproxima e faz convergir todas as ciências sociais para o exame de um objecto que é comum⁵⁸.

Deve-se a David Easton a formulação da concepção sistémica da política de forma mais consistente. Segundo Easton, o problema nuclear da política é a análise das condições de sobrevivência de um sistema num mundo onde a estabilidade coexiste com a mudança, isto é, o que lhe interessa são os processos dos sistemas políticos e não apenas a sua estabilidade e o seu equilíbrio. A análise sistémica é por isso uma análise dinâmica.

A concepção da política como sistema procura, em primeiro lugar, traduzir a ideia de *interdependência* das partes no todo e com o todo, ou seja, o conjunto de actividades inter-relacionadas, a noção de globalidade. Concomitantemente procura

⁵⁸ Cf. Talcott Parsons, «El concetto di potere politico», in *Il Politico* (1963), pp.614-636 e 830-855; Talcott Parsons, «On the concept of influence», in *Public Opinion Quarterly*, vol.XXVII (1963), pp.37-62; Cf. Maurice Duverger, *Sociologie de la politique...*, pp.327-337. Adriano Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1979, pp.99-102.

também separar a política do resto da actividade social, torná-la *autónoma* como «objecto analítico», encará-la como unidade, se bem que aberta e adaptável, de um âmbito mais vasto. Neste enquadramento sistémico, a política é vista de uma forma *aberta* mas também *autónoma*.

O sistema político está aberto e exposto ao meio ambiente que o circunda e tem capacidade para responder aos desafios, adaptando-se às novas circunstâncias. De acordo com Easton, a abertura e a capacidade de adaptação são características típicas dos sistemas políticos. Ao definirem-se os limites ou fronteiras do sistema político, atribui-se ao estudo da política a autonomia de que carece. A política não se confunde com a sociedade, mas é vista em si própria. A visão sistémica permitiu à política emancipar-se do enfeudamento sociológico em que viveu durante tanto tempo, tal como fora a sociologia a emancipá-la do enfeudamento filosófico no século XIX⁵⁹.

Um sistema funciona, do ponto de vista processual, em termos de *inputs-outputs*, de ingressos e produtos. Easton entende por *inputs* as reivindicações e os apoios endereçados aos que falam em nome do sistema, as suas autoridades. Estes apoios tanto podem provocar-se por meio da satisfação das reivindicações (com *outputs*) como pela politização, acalentando expectativas, produzindo avaliações, comunicando objectivos e normas. Os *inputs* podem proceder do ambiente intra-societal (um conjunto de sistemas, dentre eles, economia, cultura, estrutura social, personalidades individuais) como do ambiente extra-societal (todos os sistemas que estão fora da sociedade dada). Por *outputs* entendem-se todas as decisões políticas ou administrativas, todas as medidas autoritárias, que vão provocar uma retroacção ou realinhamento no sistema. O processo político é visto como um fluxo, contínuo e interligado, rico em comportamentos, acções e reacções, com perturbações, tensões e respostas a elas.

David Easton resume desta forma o que acabámos de expor: «A análise sistémica da vida política apoia-se na ideia de que os sistemas estão inseridos num ambiente e sujeitos a possíveis influências ambientais, que ameaçam levar as suas variáveis essenciais para além da sua margem crítica. O que leva a supor que o sistema, para persistir, deve ser capaz de reagir com medidas que atenuem a tensão. As acções empreendidas pelas autoridades são particularmente críticas neste aspecto; para que possam levar a cabo, precisam de obter informação sobre o que acontece, a fim de

⁵⁹ Cf. Giovanni Sartori, *La Política: Logica e Metodo in Scienze Sociali*, Milão, Sugarco, 1979; Giovanni Sartori, *Elementi di Teoria Politica*, 3.º ed., Bolonha, Il Mulino, 1995.

reagir na medida em que desejam ou se vejam obrigados a isso. Contando com a informação, estarão em condições de manter um nível mínimo de apoio para o sistema⁶⁰». De acordo com Easton, o que é mais importante é perceber as interações por meio das quais se faz a «locação autorizada dos valores na sociedade».

Easton parte também do facto do poder como sendo o fenómeno que autonomiza este domínio da ciência e define a política como a atribuição autoritária de valores sociais. É, na verdade, um facto dinâmico, dado que decorre em permanência uma luta pela aquisição, manutenção e uso desse poder de atribuir valores, de modo que um *sistema político* é um conjunto de *interacções políticas* dentro de uma sociedade global.

O sistema político encontra-se aberto e em constantes trocas com o ambiente global (*inputs-outputs*). À semelhança de Parsons, as sugestões dos sistemas metodológicos da economia estão muito presentes na elaboração do modelo de Easton. Colocado o acento no carácter aberto do sistema, a análise da corrente *input-output* aparece como primordial. Com efeito, Easton sugere dois conceitos operacionais que distinguem respectivamente entre *exigências (demands)* e *apoios (support)*.

Nas *exigências* cabem todas as solicitações do ambiente, interno e externo, no sentido de atribuir ou negar certos valores sociais. O volume das exigências aconselha o uso dos conceitos de *carga* e *sobrecarga* do sistema, para exprimir a medida em que pode responder ou resistir à exigência. A sobrecarga pode resultar de uma quantidade excessiva da demanda, ou de uma qualidade das exigências que, pela sua complexidade, não permitem uma resposta atempada. Assim sendo, o sistema político analisa-se num conjunto de acções que procuram o ajuste constante entre as exigências do ambiente e a capacidade de resposta do sistema.

Este objectivo é procurado pelas seguintes funções: 1) *expressão das exigências*, que se instrumentaliza pelos partidos, grupos de pressão, grupos de interesse; 2) *de puração das exigências*, ou seja, procura seleccionar as que têm significado político e impedir a relevância política de outras: alguns dos instrumentos de expressão das exigências também desempenham essa função depuradora, como acontece com os partidos e o próprio aparelho do poder procura antecipar as suas intervenções, de molde a evitar que as exigências atinjam uma *sobrecarga*; um dos processos que o poder usa, para esse efeito, é a *regulação cultural*, que restringe certas exigências quanto ao

⁶⁰ Cit. Manuel Braga da Cruz, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995, p.95.

conteúdo (demagógicas, imorais, criminais) ou quanto à forma (violência, greve, acção directa); 3) *agregação das exigências*, que procura fazer convergir para alternativas bem definidas e limitadas as exigências dispersas do ambiente total, função que se instrumentaliza, por exemplo, nos *programas* dos partidos.

Segundo Easton, do ambiente não fluem apenas *exigências*, também decorrem *apoios*, o que obriga a analisar os *inputs* em duas espécies. Estes apoios podem igualmente ser classificados: 1) apoio à *sociedade global*, expresso por exemplo no patriotismo; 2) apoio ao *regime*, concretamente à manutenção da sede do poder; 3) apoio aos *suportes dos órgãos*, ou seja, às personalidades que exercem as funções da autoridade. Estes apoios podem dirigir-se em direcções contraditórias, nomeadamente se um grupo de interesses apoia o regime e contesta os suportes dos órgãos, apoia a independência nacional, mas ataca o regime.

Os outputs são menos detalhadamente analisados, na medida em que tudo se traduz em *normas e acções*. O sentido operacional das expressões é que as primeiras dirigem-se imperativamente aos destinatários e as segundas actuam sobre o ambiente que condiciona a vida dos destinatários, por exemplo, a política económica, internacional ou militar. Toda a resposta vem a modificar o ambiente do sistema político e por isso a alterar o fluxo de exigências, estabelecendo-se assim uma corrente contínua e infindável de influências, *input-output-input*, que chama *efeito de retroacção (the feedback loop)*⁶¹.

Os méritos comparativos da análise sistémica viriam a ser postos em destaque pela perspectiva estrutural funcionalista de Gabriel Almond na sua teoria probabilística do desenvolvimento político. Na sua esteira, todos os sistemas políticos são comparáveis porque todos preenchem determinadas funções com determinadas estruturas e, consoante as preenchem mais ou menos eficientemente, assim podem ser escalonados num *continuum*, numa construção tipológica, ou em níveis de desenvolvimento. Estas funções dividem-se em funções de input (socialização e recrutamento, articulação de interesses, agregação de interesses e comunicação política) e em funções de output (funções de elaboração das normas, de aplicação das normas e

⁶¹ Cf. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, 1965; Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, pp.318-325; Adriano Moreira, *op. cit.*, pp.102-106; Manuel Braga da Cruz, *op. cit.*, pp.94-96.

de adjudicação das normas). É então que, por razões comparativas, Almond abandona as velhas categorias do estudo da política⁶².

A progressiva autonomia dos subsistemas, por um lado, e a crescente diferenciação estrutural e secularização, por outro, constituem os dois critérios de desenvolvimento para Almond. Consoante se combinam em mais baixa ou mais alta escala, assim se caracterizam os vários tipos de desenvolvimento político⁶³.

Braga da Cruz escreve que «a análise sistémica e a análise estrutural-funcionalista combinaram-se para reforçar o estudo da política como sistema, potenciando-lhes quer a sua articulação aos demais sistemas quer a sua autonomia, quer ainda a sua capacidade comparativa e preditiva⁶⁴». Como resultado, reequacionou-se o estudo do poder, subordinando-o à perspectiva mais decisiva do sistema, como o fez Niklas Luhmann.

Numa perspectiva sistémica, Luhmann considerou o poder como um «meio de comunicação caracterizado pela generalização simbólica», isto é, como um meio de comunicação codificado e generalizado simbolicamente pelo sistema político.

Na crítica aos pressupostos da concepção tradicional, desenvolvida por Luhmann, o poder era concebido como «algo de realmente efectivo», como uma espécie de bem que se pode ter e dispor, como uma causa de efeitos específicos, sob a forma de capacidade de um sujeito obrigar outro a fazer algo. A concepção clássica do poder tinha tendência a identificá-lo com a potência, com a preponderância física, com o domínio de uma parte da sociedade e com o conflito. Luhmann sugere que o poder «não se pode apenas basear na coerção, mas deve assentar numa forma de consenso, isto é, deve apoiar-se ao mesmo tempo em duas pernas⁶⁵», dado que os débeis e os dependentes também têm poder, que se afirma na ausência de conflito.

Na perspectiva clássica, o poder estava todo da parte dos que mandavam. Era concebido como sendo transitivo e hierarquizado, sem circularidade. Traduzia-se numa soma-zero e equacionava-se numa situação de equilíbrio através da divisão. Deste modo, o poder repartia-se dentro do sistema, não era produzido por ele.

⁶² G. Almond and James Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1960, p.4.

⁶³ Cf. G. Almond and G. Powell, *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston and Toronto, Little Brown and Comp. 1966.

⁶⁴ Manuel Braga da Cruz, *op. cit.*, p.97.

⁶⁵ Cit. Manuel Braga da Cruz, *in op. cit.*, p.97.

Nas sociedades modernas, o poder cresce com o aumento da liberdade de ambas as partes da sua relação, à medida que se produzem alternativas no interior do sistema. O poder afigura-se como um «meio de comunicação» e, assim, é um código de símbolos generalizados pelo sistema que regula a transmissão de prestações selectivas. O sistema político tem, então, a função de produzir poder, de transmitir decisões vinculantes de forma codificada e generalizada simbolicamente.

O grande desafio que enfrentam as sociedades hodiernas é o da ineficácia do poder, que se vislumbra pela sobrecarga do poder e o stress de decisões, bem como a eficácia da não tomada de decisões.

Ao adoptarmos uma visão sistémica da política estamos a garantir-lhe inter-relacionamento e autonomia, bem como comparatividade e capacidade mais vasta de enquadramento processual das instituições políticas.

Nos seus pressupostos fundamentais, o institucionalismo afasta-se da matriz marxista e comunga em muitas das atitudes metodológicas liberais. Com raízes tomistas seculares, encontra nas Questões VI e seguintes do *Tratado sobre os Actos Humanos* (Parte I da Segunda Parte) da *Summa Teológica*, exposto classicamente, o seu primeiro pressuposto, que é o da liberdade das acções humanas.

Apresenta-se, tal como a orientação liberal, inseparável de uma filosofia dos valores, que quando transposta para a ciência política deixou de ser necessariamente teológica, mas que na sua definição não coincide com a tábua de valores que o liberalismo geralmente aceitou.

Ao invés, a matriz institucionalista imputou ao erro da escala de valores liberais os vícios sociais que acompanharam a implantação do modelo capitalista, de que Weber se ocupou longamente. Adriano Moreira defende que «o relativismo do método weberiano deixa naturalmente esta questão em suspenso, e não encontra um princípio de arbitragem que a possa resolver. Mas é frequente que as orientações institucionalistas, também incapazes de demonstrar racionalmente o acerto de uma ou de outra tábua de valores, encontrem na inspiração religiosa, na fé, na revelação, a certeza da opção que propõem. Isto diz porém mais respeito ao normativismo, que a ciência política volta a incluir frequentemente nos seus capítulos, do que ao método⁶⁶».

⁶⁶ Adriano Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1979, p.56.

As instituições são elas próprias realidades identificáveis e, por sua vez, susceptíveis de organização de uma tipologia que forneça a compreensão e a definição das regularidades prováveis. Mas as mudanças e as alterações estão igualmente no centro das instituições. É a permanência da mudança que leva o institucionalismo a evidenciar o valor das ideias no processo social, na medida em que são estas que correspondem à duração e à permanência. Portanto, são as ideias que agregam homens e meios materiais, numa organização racional em vista do fim que a ideia representa e cuja realização tornam possível. Esta interdependência é assegurada pela tradição, que corresponde à memória social, e tem expressão em ritos e símbolos que no fim de contas são uma linguagem que assegura a comunicação dos homens envolvidos no processo, para além do próprio desaparecimento físico.

A instituição é, por conseguinte, uma ideia de obra ou de empresa, que se realiza e dura no meio social. A obra ou empresa é uma acção com uma finalidade, sempre impregnada de valores sociais⁶⁷. Pela sua origem, é difícil acreditar que o institucionalismo conduza, no plano do normativismo e da acção, a aceitar a validade igual da moral de convicção e da moral de responsabilidade, pendendo a favor da primeira. Mas o que precisa de admitir é que o fenómeno institucional não coincide necessariamente com o normativismo jurídico, com os valores aceites e sustentados pelo poder político que domina a sociedade global.

O institucionalismo não é por definição conservador, indiferente ou hostil à mudança, mas antes, quando transposto para a acção, um fermento de reforma ou de revolução. Simultaneamente, a categoria de conflito, que Weber introduziu na sociologia da política, também cabe na matriz institucionalista. O relativismo sociológico da teoria dos valores encontra assim uma completa aceitação. O que de realça é a afirmação de que as instituições são tão reais como os homens, que a vida social não depara só com indivíduos mas também com ideias e que estas organizam poderosos agentes da intervenção social, mais duradouros do que os indivíduos e com vocação para corresponder à permanência, sem que isso incorra numa vocação conservadora.

O institucionalismo não aceita o organicismo, não trata essas entidades como organismos naturais. São, antes, uma projecção do espírito no real, organizam-se por

⁶⁷ Adriano Moreira, *op. cit.*, pp.57-58.

força de ideias e vivem pelo espírito, cuja força dinamizadora se pode consumir com o tempo.

A matriz institucionalista tem largas conotações com a Igreja Católica e deve muito da sua importância ao chamado catolicismo social, o qual teve origem na necessidade de a Igreja enfrentar exactamente os mesmos factos que, no século XIX, demonstraram que o capitalismo tinha uma herança social pesada e que forneceram a base da doutrinação marxista. Apesar do *Manifesto do Partido Comunista* surgir em 1848, a encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII é de 1891, o que evidencia o atraso da Igreja numa tomada de posição. Durante este período, Marx conseguiu organizar a Primeira Internacional, sem que o pensamento católico tivesse assumido o compromisso de patrocinar e doutrinar reformas das estruturas, notando-se apenas uma actividade de tipo paternalista. Inspirada na sociologia de Le Play e apoiada numa interpretação rigorosa do *Syllabus*, essa orientação foi mesmo assim predominantemente contra-revolucionária e contrária aos ideais democráticos em progresso na sociedade civil⁶⁸.

As sociedades tradicionais eram sociedades de baixa institucionalização mas também de baixa participação. Simultaneamente, só as sociedades de alto nível de organização e de mobilização possuirão um alto grau de cidadania e civismo. A este respeito Samuel Huntington escreve que «pela crucial importância de relação entre mobilização e participação, por um lado, e crescimento de organizações políticas, por outro, é útil definir para fins múltiplos o desenvolvimento político como a institucionalização de organização e processos políticos. [...] Ora a institucionalização é o processo pelo qual as organizações e processos adquirem valor e estabilidade. O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido com base na adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência das suas organizações e processos⁶⁹».

Com efeito, se o estudo devotado aos sistemas políticos e seu respectivo desenvolvimento depende do grau de institucionalização, é fulcral a abordagem ao estudo das próprias instituições nessa perspectiva sistémica comparada. Seymour Lipset sustentou que não fazia sentido o estudo do Estado separado da sociedade, nem tão pouco apenas os factores sociais que condicionavam a ordem política, mas antes a sociologia política deveria ocupar-se das relações recíprocas entre a sociedade e a

⁶⁸ Adriano Moreira, *idem*, p.60.

⁶⁹ Cit. Manuel Braga da Cruz, in *op. cit.*, p.101.

organização política, entre a estrutura social e as instituições políticas. No entanto, por esta via, corre-se o risco do «determinismo estrutural» que implica que os fenómenos políticos sejam vistos como função das estruturas da sociedade. É aqui que os neo-institucionalismos, numa posição oposta, têm algo a dizer, dado que as instituições políticas e os processos políticos, se são obviamente condicionados pelas estruturas e clivagens sociais, possuem contudo uma certa autonomia e liberdade em relação à sociedade e movem-se por uma lógica própria, especificamente política, que não é socialmente determinada. A política não se explica pela sociedade, é apenas por ela condicionada, porque se desenvolve na sociedade, condicionando-a ao mesmo tempo ela própria. Esta visão procura reconhecer e afirmar a especificidade política do evoluir da vida política.

O estudo das instituições políticas não quer significar apenas o estudo do Estado e das suas instituições administrativas e preventivas, mas igualmente o estudo das instituições políticas não estatais, bem como das restantes instituições sociais de relevância política, como é o caso da complexa representação política dos interesses sociais. As perspectivas neo-corporativistas do estudo da política mais não são do que uma demonstração deste novo institucionalismo. O neo-corporativismo apresenta-se como um sistema de intermediação de interesses, cujos actores principais são um número fixo e limitado de sindicatos e organizações patronais e o Estado, no qual o princípio central de relacionamento é o da concertação e negociação dos seus interesses divergentes e para cujo efeito é reconhecido um carácter público a essas organizações. O neo-corporativismo confere dimensão política aos interesses sociais organizados⁷⁰. O fenómeno neo-corporativo mais não é do que a revelação do entrosamento das instituições políticas com as sociais⁷¹.

O que se pretende, em última instância, com esta concepção institucionalista do desenvolvimento dos sistemas políticos é possibilitar respostas acerca da consolidação e

⁷⁰ Cf. Tiago Roma Fernandes, «As implicações para a democracia de um sistema de intermediação de interesses neocorporativo», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, 2003, pp.357-373; Manuel de Lucena, «Neo-corporativismo? – Conceito, interesses e aplicação ao caso português», in *Análise Social*, vol.XXI, 1985, pp.819-865.

⁷¹ Sobre o neo-corporativismo ver Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London, Sage, 1979; Philippe C. Schmitter, «Reflexions on the where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going», in Gerhard Lehbruch, Philippe C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills/London, Sage, 1982; Colin Crouch, «Sharing public space: states and organized interests in Western Europe», in John A. Hall (ed.), *States in History*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

aprofundamento das democracias, isto é, de saber quais as condições de estabilidade e de progresso das democracias e quais são as de instabilidade e de retrocesso⁷².

I.1.2. Enquadramento dos neo-institucionalismos nos estudos políticos

O neo-institucionalismo⁷³ constitui uma reacção às abordagens comportamentais (*behavioural approaches*) que dominaram a ciência política nas décadas de 1960 e 1970. O *behaviouralism* desenvolveu uma reacção contra as análises institucionais formais do governo e da política, pois deixara de olhar para o processo político real que se manifesta nas estruturas formais de governo. Em particular, para a influência dos grupos sociais. O neo-institucionalismo sustenta que a reacção contra as análises institucionais formais tinha ido longe de mais. Na verdade, procurou-se reabilitar as instituições para a estruturação da acção política, tomando por elemento fundamental a visão de que as *instituições interessam*.

Algo que era novo acerca desta reafirmação do institucionalismo era o facto de as instituições não serem apenas definidas como organizações formais que o velho institucionalismo havia reconhecido, tais como parlamentos, executivos, tribunais judiciais, mas categorizou modelos informais de interacção estruturada entre grupos como instituições elas próprias. Estas interacções estruturadas eram instituições no sentido em que elas constringiam ou moldavam o comportamento do grupo.

Ao mesmo tempo, o novo institucionalismo argumenta que as instituições formais eram mais importantes do que *behaviouralists* tinham sugerido. Os *behaviouralists* tratavam as instituições formais como arenas neutras, nas quais a luta pela influência entre os diferentes actores sociais tinha lugar. Os defensores do neo-institucionalismo discordavam por duas ordens de razão desta perspectiva. Em primeiro lugar, defendem que as instituições formais não eram arenas neutras, desde que as regras e estruturas institucionais formais determinavam o acesso ao processo político em favor de uns grupos sociais sobre outros. Em segundo lugar, argumentam que as

⁷² Cf. Manuel Braga da Cruz, *op. cit.*, pp.100-104. Cf. Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, 4ª edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1974, pp.82 e ss.

⁷³ Mais à frente faremos uma caracterização dos novos institucionalismos mais discutidos pelos académicos. Por ora, referimo-nos ao neo-institucionalismo como uma teoria geral.

instituições poderiam ser actores políticos autónomos com capacidade de direcção própria⁷⁴.

Nos últimos anos, o emprego da noção «três i's» (ideias, interesses, instituições) continua associado aos trabalhos de Hugh Hecló⁷⁵ e de Peter Hall⁷⁶, mas nada de verdadeiramente sistemático foi até agora apresentado neste campo de estudos.

Num artigo de 1997, Peter Hall demonstrou em particular que os trabalhos existentes em economia política comparada colocam muitas vezes as questões axiais sobre o jogo de interesses racionalmente definido pelos actores, sobre o peso e a inércia alimentada pelas instituições ou sobre a influência exercida pelas crenças dominantes definidas e sustentadas pelos actores públicos e privados respectivos⁷⁷. Deste modo, os seus trabalhos são algumas vezes mais ou menos directamente associados às três formas de neo-institucionalismo identificados por Hall e Taylor, designadamente o neo-institucionalismo de escolha racional, o neo-institucionalismo histórico e o neo-institucionalismo sociológico⁷⁸.

Dos trabalhos de Hall sobressai o facto de cada uma destas correntes de investigação minorar as outras categorias de variáveis. Assim, os defensores de uma escolha racional centrada nos interesses recusam toda a capacidade intelectual explicativa das ideias, em que elas não são realmente identificáveis segundo as próprias e não podem assinar uma verdade importante causal. Simetricamente, os adeptos de uma abordagem que valorize as ideias vão avaliar que os adeptos da escolha racional sobrestimam a racionalidade dos actores e «esquecem» muito facilmente as lógicas de legitimação e o peso das representações sociais sobre os comportamentos, em particular sobre os mecanismos de decisão pública. Falar dos «três i's» pode ser concebido como

⁷⁴ Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.23-24.

⁷⁵ Cf Hugh Hecló, «Ideas, Interests, and Institutions», in Lawrence Dodd and Calvin Jillson (eds.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1994.

⁷⁶ Peter A. Hall, «The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations», in Mark Lichbach and Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.174-207. Ver ainda Yves Surel, «Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques», in *Pouvoirs*, 87, 1998, pp.161-178.

⁷⁷ Peter A. Hall, «The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations», *art. cit.*

⁷⁸ Cf. Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, «La science politique et les trois néo-institutionnalismes», in *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4) 1997, pp.469-496. Seguimos, no entanto, a versão em ingles, Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms». This paper was presented by Professor Hall, a member of the MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture during the Board's meeting on May 9, 1996.

uma forma de cruzar múltiplas abordagens para compreender as dinâmicas próprias da acção pública e como um meio para testar as hipóteses alternativas ou complementares sobre um mesmo objecto. Pelo facto de os considerar como conjuntos teóricos coerentes, Peter Hall olha para eles como as «tendências» que podem permitir combinar e acoplar as hipóteses e os métodos habitualmente tidos como incompatíveis⁷⁹.

Um dos primeiros atractivos do seu modo de análise das políticas públicas é o de permitir que se construa e combine várias hipóteses simples sobre os processos estudados. Ao mobilizar o «interesse», o analista tomará atenção a certas dimensões importantes: as lógicas da acção colectiva, as interacções entre os actores políticos e administrativos, as motivações explicitamente avançadas para justificar a decisão. Ao partir das lógicas institucionais, o analista vai em seguida interrogar-se sobre o efeito cumulativo de certas decisões ou de certos dispositivos e tentar ver qual processo de institucionalização pode ser um factor de constrangimentos. Por fim, analisar o peso dos elementos cognitivos e normativos permite questionar se os comportamentos observados e os processos estudados não são também o fruto de novas crenças dominantes, que suscitam os diagnósticos diferentes e as proposições alternativas na definição e no arranque das políticas públicas.

A mobilização dessas três entradas analíticas convida igualmente a cruzar as ferramentas teóricas. Ao estudar, por exemplo, as lógicas da acção colectiva, é possível apurar nos trabalhos clássicos de Olson⁸⁰ sobre as forças e os constrangimentos característicos de toda a mobilização. Fixar-se na consideração das dinâmicas institucionais pode conduzir à formulação de uma hipótese em termos de *path dependence*⁸¹ e a identificar os processos de cristalização e de sedimentação de regras e de práticas que vão limitar as possibilidades de acção dos actores públicos e privados envolvidos. Por fim, utilizar as noções como as de «matriz cognitiva e normativa» pode permitir que se complete as questões colocadas no terreno, no qual se questione se não há uma mudança de paradigma da acção pública que pode permitir explicar certas transformações substanciais das políticas estudadas. Yves Surel conclui a este respeito que «il s'agit dès lors de bien spécifier à quel moment les idées, les intérêts ou les

⁷⁹ Yves Surel, «Trois i», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.454.

⁸⁰ Cf. Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

⁸¹ Cf. Paul Pierson, «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», in *American Political Science Review*, 94 (2), June 2000, pp.251-267.

institutions paraissent avoir un poids explicatif important, ce qui signifie procéder à un séquençage des variables et des hypothèses formulées⁸²».

Douglas C. North mostrou a importância das suas análises para compreender os processos de emergência e de mudança das instituições. Para este autor, *path dependence* tem menos das próprias tecnologias que do comportamento dos indivíduos no seio das instituições. Estas análises explicam o motivo pelo qual as instituições são estáveis, resistentes à mudança. Mudar significará perder a amortização e os rendimentos crescentes dos investimentos de partida e dever investir de novo; ele fará assim retomar os processos de aprendizagem, permanecer coordenado com as outras instituições e mudar de antecipação, ser capaz de prever os novos comportamentos adaptados⁸³.

Paul Pierson demonstrou nos seus estudos que «as escolhas iniciais em matéria de *design* institucional são as implicações de longo prazo em matéria de performance económica e política⁸⁴». Nos seus trabalhos mostrou que esses mecanismos são talvez uma vez mais correntes em política que nos domínios económicos e, por outro lado, de tentar uma síntese sistemática dos efeitos de *policy feedback* sobre os quais as abordagens neo-institucionalistas são sempre mais pronunciadas desde James G. March e Hugh Hecho⁸⁵.

Pierson destaca três processos políticos principais que são caracterizados pelos fenómenos de *increasing returns*⁸⁶: os *processos de acção colectiva* que são estruturados pelos «problemas da acção colectiva» analisados por Olson⁸⁷. A mobilização de um indivíduo depende muito da acção dos outros; a coordenação da actividade de numerosas pessoas é o que está fundamentalmente em jogo na vida política. Pierson conclui pela importância dos constrangimentos de coordenação e de antecipação adaptativo em matéria de acção colectiva. Os *processos cognitivos de interpretação e de legitimação cognitiva do que está em jogo na vida política* estão também eles sujeitos aos efeitos de auto-reforço. O desenvolvimento e a difusão de

⁸² Yves Surel, Trois i», *art. cit.*, p.456.

⁸³ Bruno Palier, «Path Dependence (*Dépendance au Chemin Emprunté*)», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, *op. cit.*, p.319.

⁸⁴ Cit. Bruno Palier, in *idem, ibidem*, p.319.

⁸⁵ Robert E. Goodin, Martin Rein, Michael Moran, «The public and its policies», in Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (edited by), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p.21.

⁸⁶ Cf. Paul Pierson, «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», *art. cit.*

⁸⁷ Cf. Mancur Olson, *op. cit.*

interpretações sociais e políticas comuns implicam custos de investimento e de aprendizagem elevados. As representações estão divididas entre os outros actores sociais de uma maneira que engendra os efeitos de coordenação (necessidade de partilhar as análises e uma linguagem comuns) e os efeitos de adaptação por antecipação no ponto de vista dos outros. Uma vez estabelecidas, as concepções políticas de base são geralmente tenazes e favorecem a continuidade contra as mudanças. Este aspecto dos processos políticos não diz respeito somente às representações das elites e dos peritos, ele toca também o conjunto da população. Isso implica que os governos devam então procurar mudar os pontos de vista antes de mudar de políticas públicas. Os *processos de desenvolvimento institucionais*, nos quais as políticas públicas passadas e as instituições estruturam as incitações e os recursos presentes. Com o tempo será impossível respeitar as regras e as normas colocadas em vigor pelas escolhas públicas precedentes, de procurar regressar às opções institucionais passadas. Criar novas instituições alternativas gerará custos elevados em matéria de investimento (de atenção e de capital político) de partida, de aprendizagem, de coordenação e de antecipação. É por isso que é preferível adaptar as instituições existentes do que substituí-las por novas⁸⁸.

Em termos de método, para compreender os mecanismos propriamente políticos que caracterizam essas mudanças de políticas públicas, é conveniente comparar sistematicamente os processos políticos que permitem a adopção e o desenvolvimento dessas medidas. Procura aqui fazer do *systematic process tracing* uma generalização indutiva dos processos políticos de mudança de políticas públicas a partir de regularidades. Para o sucesso dessa comparação, é pertinente analisar esses processos em fases identificáveis e comparáveis: a construção do diagnóstico dos problemas, a elaboração de soluções, a adopção de medidas, a colocação desses processos em prática. A questão é de saber se, perante os diferentes casos de mudanças de política, essas diferentes fases partilham as características comuns, com o fim de desenhar os traços gerais dos processos políticos de mudanças de políticas públicas⁸⁹.

Yves Surel demonstra, pela implementação no espaço comunitário da União Económica e Monetária (UEM), a pertinência de cada um dos «três i's», no sentido que permite combinar várias hipóteses e hierarquizar *a posteriori* as ideias, os interesses e as

⁸⁸ Bruno Palier, «Path Dependence (*Dépendance au Chemin Emprunté*)», *art. cit.*, pp.320-321.

⁸⁹ Bruno Palier, *idem*, pp.324-325.

instituições. O carácter estimulante desta abordagem não deve, no entanto, esconder vários limites. O primeiro tem evidentemente a ver com o facto de existirem poucos trabalhos que respondam de maneira explícita sobre essa combinação e sobre a sequência das variáveis de análise. A segunda dificuldade está ligada à importante estruturação das outras abordagens (de forma breve, escolha racional na escola anglo-saxónica; abordagens cognitivas e normativas em França) que se opõem a certas tentativas de síntese. Por fim, as questões de teorização e de método erguidas por essa adição de «tendências» estão longe de um tratamento total, ou mesmo simplesmente explicitadas. Resta, pois, a confirmação pela multiplicação de estudos empíricos e uma melhor formalização do potencial da abordagem, cujo principal atractivo é seguramente a vontade de quebrar as fronteiras às vezes singularmente fechadas e ultrapassar as controvérsias muitas vezes recorrentes e estéreis⁹⁰.

Os institucionalistas pensam que a maneira como o poder político é organizado e estruturado em França e nos EUA (a estruturação das suas instituições políticas) é central se quisermos compreender os motivos pelos quais eles desenvolveram políticas igualmente diferentes. Sem negar que franceses e americanos têm respectivamente a sua cultura, os institucionalistas, para compreenderem as suas escolhas políticas específicas, interessam-se pela estrutura das instituições políticas no seio da qual essas escolhas são feitas. Em suma, de acordo com elas, as instituições políticas definem as «regras do jogo» que estruturam a política em todas as sociedades e, conseqüentemente, modelam os resultados (*outcomes*)⁹¹.

As instituições são as regras. Essas regras podem ser as regras constitucionais formais, definindo por exemplo as formas dos sistemas presidenciais ou parlamentares, ou as regras mais informais, como as normas de comportamento. As instituições designam os actores que participam nas decisões políticas, o seu papel respectivo e mesmo a maneira como eles se devem comportar no processo político. Em síntese,

⁹⁰ Yves Surel, «Trois i», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, *op. cit.*, pp.457-458. Cf. John L. Campbell, «Ideas, Politics, and Public Policy», in *Annual Review of Sociology*, vol.28, 2002, pp.21-28. Neste artigo, John L. Campbell faz uma revisão da literatura sobre o enfoque dado pelos académicos no modo como o comportamento conduzido pelas ideias, e não por interesses particulares, determina os resultados do processo de elaboração de políticas públicas. Campbell refere que só recentemente se pondera o impacto das ideias no processo de *policy making* e que os mecanismos causais onde diferentes tipos de ideias afectam aquele processo são muitas vezes debilmente especificados.

⁹¹ Sven Steinmo, «Néo-Institutionnalismes», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, *op. cit.*, p.291.

significa que as instituições podem modelar a maneira como os actores percebem e procuram os seus próprios interesses.

Nos Estados Unidos, na década de sessenta e setenta, os estudos do político propriamente dito – *politics* – e o das políticas públicas – *policy* – seguiram vias paralelas que somente se cruzariam a partir dos anos oitenta e noventa em boa parte devido aos novos institucionalismos⁹². O ponto de partida da década de oitenta para os estudos das políticas públicas pode ser situado simbolicamente com a publicação da obra *Governing the Economy*⁹³ que manifesta uma oposição aos pluralismos e às perspectivas sistémicas e culturais, considerando o Estado como uma instituição autónoma relativamente à sociedade.

É pela via comparativa que se dá o retorno ao Estado na década de oitenta, numa primeira fase através do estudo comparado das «crises» políticas ou económicas⁹⁴. Os estudos, em particular de Theda Skocpol, acentuam que toda a *revolução social* resulta do enfraquecimento prévio do Estado. Na falta deste factor endógeno, nenhuma combinação de forças sociais ou económicas pode derrubar o Estado moderno. Com efeito, é necessário procurar no interior do Estado as causas imediatas das revoluções. Gourevitch utiliza o mesmo procedimento na análise das crises económicas, ao defender que devem ser compreendidas e analisadas como momentos de autonomia particularmente importantes das instituições do Estado, em que estas são relativamente livres de escolher entre as diferentes políticas para reagir às crises económicas. Está então definitivamente lançada a análise institucional do Estado. A redescoberta do Estado encontrará a sua consagração na obra colectiva *Bringing the State Back In*⁹⁵.

⁹² Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», *art. cit.*

⁹³ Peter A. Hall, *Governing the Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1986. Nesse ano, em França, Bruno Jobert e Pierre Muller publicam *L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1986, sendo então outro o ponto de partida. Para Jobert e Muller, o que estava em causa era o problema de «Estado a mais», ou pelo menos uma perspectiva excessivamente monolítica do Estado. Cf. Cristina Montalvão Sarmiento, «Políticas públicas e culturas nacionais», in *Cultura*, vol. XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, 2003, pp.483-484.

⁹⁴ Vide, entre outros, Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press, 1986; Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978; Steven Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1980; Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

⁹⁵ Peter B. Evans et al., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Na introdução a esta obra, Theda Skocpol explica que se trata de inverter completamente a perspectiva de Estado adoptado quer pelos pluralistas, quer pelos neo-marxistas. Numa perspectiva inspirada em Tocqueville e Weber, o Estado deve ser um agente que goza de autonomia em relação às classes sociais e pode transformar a sociedade. Contudo, o afastamento é tanto de um Estado monolítico de Weber como de um Estado quase invisível dos pluralistas. Skocpol defende que só será possível compreender o

Daqui em diante, o estudo detalhado das estruturas internas do Estado passa para primeiro plano, privilegiando o método comparativo. De acordo com Hall, o institucionalismo procura «saber como as nações escolhem caminhos diferentes e estratégias económicas divergentes para fazer face a problemas económicos semelhantes⁹⁶».

Em 1984, March e Olsen argumentavam que a ciência política tendia a subordinar os fenómenos políticos a fenómenos contextuais tais como crescimento económico, estrutura de classe e clivagens socioeconómicas. B. Guy Peters continua essa argumentação defendendo que «perhaps even more importantly, unlike the central role assigned the State in traditional institutional thinking, politics in the contemporary political science described by March and Olsen depends upon society. This is in contrast to society depending upon the State and law for defining its existence, or their existing in an organic condition of mutual dependence. Thus, scholars can talk about ‘bringing the state back in’ (...) as constituting a major theoretical event and can do so convincingly⁹⁷». Para os autores, a acção colectiva deveria tornar-se a abordagem dominante para compreender a vida política. Assim sendo, a relação entre colectividades políticas e respectivos ambientes socioeconómicos deveria ser recíproca, com a política a ter a opção de moldar a sociedade tanto como a sociedade faz para moldar a política. De acordo com March e Olsen, só com esta concepção mais institucional e multifacetada da política poderia a ciência política realmente ser capaz de compreender e explicar o complexo fenómeno do institucionalismo (a prazo, o novo institucionalismo)⁹⁸.

alcançe do actor Estado na relação com outras estruturas sociais historicamente situadas (p.14, 20, 28). Ver ainda Cristina Montalvão Sarmiento, «Políticas públicas e culturas nacionais», *art. cit.*, p.485; B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The ‘New Institutionalism’*, London, Pinter, 1999, p.2; Marc Smyrl, «Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement», in *Revue Française de Science Politique*, vol.52, n.º1, Février 2002, Presses de Sciences Po, pp.40-42.

⁹⁶ Cit. Cristina Montalvão Sarmiento, «Políticas públicas e culturas nacionais», *art. cit.*, p.485.

⁹⁷ B. Guy Peters, *op. cit.*, p.16.

⁹⁸ B. Guy Peters, *idem*, p.17. March e Olsen regressam às origens institucionais da ciência política e a um sentido das origens colectivas (oposta às individuais) do comportamento político. Os indivíduos são importantes naquele modelo e em última instância devem fazer as suas escolhas, mas estas são largamente condicionadas pela sua pertença a várias instituições políticas. Um segundo elemento crucial da perspectiva de March e Olsen é o de que a base do comportamento nas instituições é normativo e não coercivo. Em vez de serem guiados por regras formais estabelecidas, os membros das instituições são mais afectados pelos valores presentes nas organizações. De acordo com B. Guy Peters, apesar deste elemento normativo da teoria de March e Olsen ser sedutor, constitui muitas vezes uma séria fraqueza em termos teóricos, dado que pode tornar a teoria não falsificável. Não existem meios independentes para assegurar se foram os valores que produziram comportamentos tal como não há margem para argumentar que não foi a origem do comportamento. Cf. B. Guy Peters, *op. cit.*, p.41.

Actualmente, três abordagens intelectuais diferentes reivindicam o termo «institucionalismo»⁹⁹. Cada uma dessas abordagens tem a sua raiz numa disciplina específica de que as tradições analíticas se recorrem para a compreensão da política: o *institucionalismo sociológico* tem a sua origem na sociologia e no estudo das organizações. Os autores desta corrente estão interessados na criação e desenvolvimento de modelos de pensamento entre os membros de organizações diferentes: por que é que as empresas, os sistemas de cultura e mesmo as sociedades desenvolvem modelos de acção e de pensamento e como esses modelos comuns trabalham para unificar essas comunidades¹⁰⁰? O *institucionalismo de escolha racional* tem a sua origem na economia, colocando imediatamente em evidência os tipos de instituições e os efeitos diferentes. Os defensores da escolha racional procuram aplicar os seus métodos e a sua lógica formal ao estudo da política. Os seus argumentos apoiam-se sobre um certo número de hipóteses sobre o comportamento e as motivações humanas. A partir daqui, constroem modelos muito complexos de explicação dos comportamentos humanos e dos resultados políticos (*political outcomes*). Uma vez descobertas as suas normas, os modelos permitem compreender e profetizar todo o comportamento político¹⁰¹. O *institucionalismo histórico* tem um objectivo bem diferente. Ele procura compreender e explicar os acontecimentos e os efeitos (*outcomes*) do mundo real: como e por que razão diferentes sociedades desenvolvem diferentes instituições?, como e por que razão essas instituições modelam os discursos e acções políticas nessas sociedades? Esta abordagem é profundamente histórica e toma em conta as instituições como uma (mas não a única) das variáveis importantes que permitem explicar as evoluções de diferentes sistemas e sociedades políticas (*polities*)¹⁰².

De maneira evidente, o institucionalismo histórico e institucionalismo de escolha racional atribuem às instituições o mesmo papel em numerosos pontos¹⁰³. No entanto,

⁹⁹ Cf. Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», *art. cit.*; Marc Smyrl, «Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement», *art. cit.*, pp.43-44; B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, *op. cit.*, p.19; Cristina Montalvão Sarmiento, «Políticas públicas e culturas nacionais», *art. cit.*, pp.486-489.

¹⁰⁰ Cf. James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

¹⁰¹ Cf. Barry Weingast, «Political Institutions: Rational Choice Perspective», in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

¹⁰² Cf. Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. «Cambridge Studies in Comparative Politics», 1992.

¹⁰³ Cf. Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, *art., cit.*

os seus objectivos, tanto teóricos como epistemológicos, opõem-se radicalmente. Para as duas escolas, as instituições são importantes para compreender a política porque elas estruturam os comportamentos políticos. Admiravelmente, a diferença essencial não reside no facto de se saber se os actores são racionais ou não: os institucionalistas históricos não contestam, com efeito, que vários actores operam racionalmente na maior parte do tempo; os racionalistas, por sua vez, não consideram necessariamente que todas as acções são exclusivamente motivadas por um único interesse económico a curto prazo¹⁰⁴. A diferença maior encontra-se sobretudo na sua abordagem à ciência da política.

Os institucionalistas históricos não consideram as instituições como as únicas variáveis importantes para a compreensão dos resultados políticos (*political outcomes*). Ao contrário, os seus autores olham geralmente as instituições como as variáveis estruturantes para o desvio daquelas das batalhas de interesses, de ideias, de poder que se desenrolam. Elas são importantes porque são o ponto focal da actividade política que elas contribuem para estruturar, incitando ou constringendo os actores políticos e, portanto, a sua actividade. No lugar de serem simples «caixas» neutras nas quais os combates políticos têm lugar, as instituições estruturam o próprio combate político. Para estes autores, as preferências são endógenas e os efeitos históricos condicionados por um grande número de variáveis que se entrecruzam e interagem. Em suma, o objectivo dos institucionalistas históricos é o de desenvolver uma apreensão final e contextualizada da política¹⁰⁵.

A marcha dos institucionalistas da escolha racional é diferente. Para estes, o objectivo central das ciências políticas e sociais é o de descobrir normas de comportamento e de acção públicas a fim de construir os modelos explicativos e antecipar o comportamento político. Mais o que procurar as explicações plausíveis para os fenómenos que eles observam, eles examinam o mundo real com o propósito de ver se o seu modelo funciona. Margaret Levi, na obra *Of Rule and Revenue*¹⁰⁶, estuda, deste modo, uma série de sistemas políticos durante um longo período e conclui que o aumento dos impostos deve ser compreendido como o produto da vontade dos

¹⁰⁴ Cf. Barry Weingast, *art. cit.*

¹⁰⁵ Sven Steinmo, «Neo-Institutionnalismes», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques, op. cit.*, pp.294-295.

¹⁰⁶ Cf. Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1988.

dirigentes «predadores» que procuram espalhar o seu poder e o seu domínio à custa da população.

A estabilidade é mais encorajada que a mudança. Mas, como é evidente, as instituições mudam. As razões e as modalidades dessa mudança ocupam um lugar importante num grande número de pesquisas neo-institucionalistas. Inspiram-se nos trabalhos do biólogo da evolução Stephen Jay Gould, de vários institucionalistas que utilizaram a teoria dos «equilíbrios pontuais» para explicar a mudança institucional: a mudança será o produto de choques exteriores ao sistema¹⁰⁷. Muitos, no entanto, encaram o modelo do equilíbrio pontual com cepticismo, na medida em que é oferecido como uma única explicação para a mudança. Colocando-nos numa perspectiva de longo prazo, pode afirmar-se que a mudança é uma das raras constantes da história. Sendo certo que os institucionalistas históricos tendem a compreender os resultados de uma política num preciso momento como o produto de um grande número de factores, a mudança institucional é mais um objecto de estudo que um enigma. Estudar as rupturas e as continuidades no seio dos modelos de mudança é muitas vezes de um grande interesse intelectual. Segundo Steinmo, «c'est pour ces raisons que les institutionnalistes historiques inscrivent souvent leur recherche dans une perspective de *path dependence* et/ou de *process tracing* et que le découpage temporel et le séquençage sont récemment devenus pour eux des questions aussi centrales¹⁰⁸».

O institucionalismo histórico tenta enquadrar a mudança aceitando a noção de racionalidade limitada e a endogeneidade das preferências. Alguns, como Peter Hall, explicam-na invocando o papel independente das ideias. Outros, fazem-no a partir da relação entre as várias instituições, não afastando, porém, o papel transformador das ideias.

Importa salientar nesta abordagem alguns contributos. Desde logo, uma visão endógena das preferências não impede a mudança. A competição para o poder entre actores políticos leva-os a procurar novas ideias aptas a transformarem-se em armas de combate. O sucesso dos esforços inovadores não é garantido, já que dependem em grande parte do quadro institucional no qual se desenvolve a competição política. O

¹⁰⁷ Cf. Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, op. cit.

¹⁰⁸ Sven Steinmo, «Néo-Institutionnalismes», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, op. cit., p.296.

efeito do quadro institucional sobre as possibilidades de inovação em políticas públicas pode ser ambíguo como o demonstra a obra colectiva *Do Institutions Matter?*¹⁰⁹.

A componente «histórica» do *institucionalismo histórico* conduz-nos às fronteiras actuais do desenvolvimento teórico do institucionalismo americano hodierno. Os trabalhos de Pierson, Skocpol e Katzenstein¹¹⁰ são fundamentais nesta matéria. A contribuição de Pierson é a consideração detalhada dos mecanismos de *path dependence*. A partir do princípio económico da dinâmica das actividades caracterizadas pelos *increasing returns* (efeitos de retorno), salienta que nas actividades deste tipo o ponto de partida e as escolhas iniciais têm uma influência determinante sobre os resultados eventuais. Os custos iniciais de aprendizagem, a importância da coordenação entre actores e finalmente o sentimento por parte dos actores que não acompanhem a escolha, da exclusão, aplicados às políticas públicas, explicam a continuidade e a dificuldade dos programas de reforma. Uma vez mais será o problema da mudança e dificuldade metodológica.

Os trabalhos de Theda Skocpol sobre a «pré-história» do Estado providência nos EUA podem ajudar a ultrapassar estas dificuldades. Ao explorar o caminho da política de assistência aos antigos combatentes da guerra da secessão, Skocpol destaca uma dinâmica muito mais complexa da mudança e das relações entre a política pública e os interesses sociais. Partindo de um caso muito limitado, a assistência aos antigos combatentes feridos, esta política criou uma clientela entre os antigos combatentes e as suas famílias – por extensão a quase uma geração inteira da população americana – mas também um *lobby* de advogados especializados. O resultado foi uma expansão contínua do programa entre 1870/80 até resultar num sistema de segurança de velhice generalizado mas apenas para a geração da guerra de secessão. Uma vez implementado esse programa, não se enraizou, na medida em que não lançou as bases de um sistema moderno de assistência social. O que terá resultado do próprio sucesso do programa, pois numa época posterior o combate ao clientelismo identificado com a corrupção, longe de se tornar o antepassado do Estado providência à americana, ao invés, foi um dos entraves a que a geração seguinte avançasse nessa direcção. A autora demonstrou

¹⁰⁹ Cf. Bert Rockman, Kent R. Weaver, *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

¹¹⁰ Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, Florence, European University Institute, 1997; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University, 1992; Peter Katzenstein, *Cultural Norms and National Security Policy and Military in Post-War Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

que os trunfos tanto políticos (*lobbys* e redes de alianças), como ideológicos de um dado período, podem tornar-se os obstáculos do período seguinte. Com efeito, o encadeamento da *path dependence* pode levar ao sucesso ou ao insucesso dos programas de acção pública.

A questão da ideologia, quer a sua importância, quer a sua produção, está também no centro dos trabalhos de Katzenstein. Tomando como exemplos a reconstrução da Alemanha e do Japão no pós-guerra, demonstra como as elites políticas criaram novas bases ideológicas, diferentes entre si e adaptadas à situação particular de cada país, criando novas culturas políticas. Segundo Cristina Montalvão Sarmiento, estes trabalhos revestem-se de grande importância porque integram a ideologia, variável endógena não teorizada nos modelos das escolhas racionais, aqui directamente ligada à política. As ideias deixam de ser elementos partilhados na sua origem de modo fluido como nos modelos sociológicos, são antes produtos directos das lutas de poder e influência. Estes trabalhos conduziram a exploração da génese, da transformação e da morte das ideologias para o palco dos estudos políticos e em particular das políticas públicas¹¹¹.

O contributo essencial da «escola francesa» de políticas públicas é um tratamento propriamente político e dinâmico do papel das ideias e da sua relação com o poder político. Com a noção de referencial, os seus pesquisadores colocaram de maneira sistemática um modelo de relação entre ideias, interesses e poder que Hall e Katzenstein investigaram de modo *ad hoc* na descrição dos casos empíricos que trataram. Ao insistirem na problematização das relações entre o referencial global e os referenciais sectoriais e ao proporem um vocabulário e um quadro teórico para a sua análise, Jobert e Muller ofereceram uma ferramenta que será muito útil para explicar o deslocamento crescente, evidenciado por Skocpol¹¹², entre o sistema de pagamentos aos antigos combatentes e a nova ideologia «progressista» do início do século XX. Uma maior

¹¹¹ Cristina Montalvão Sarmiento, «Políticas pública e culturas nacionais», *art. cit.*, pp.487-489; Cristina Montalvão Sarmiento, «Ciência Política, Políticas Públicas e a Emergência de Novos Conceitos Políticos», in *Intervenção Social*, Junho, n.º31, 2005, pp.39-40; Marc Smyrl, «Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement», *art. cit.*, pp.47-50; Sobre a importância da ideologia política e o seu efeito transformador vide Luís Reis Torgal, *Ideologia política e teoria do Estado na Restauração*, Coimbra, Biblioteca Geral da Universidade, em dois volumes, o primeiro dos quais datado de 1981 e o segundo lançado no ano seguinte; Para uma excelente problematização do papel das ideias ao longo do tempo ver Zília Osório de Castro, «Da História das Ideias à História das Ideias Políticas», separata de *Cultura*, vol.VIII (2.ª série), Centro de História da Cultura, Lisboa, 1995, pp.8-21.

¹¹² Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers...*, *op. cit.*

familiaridade com essas ferramentas teóricas e metodológicas facilitará a tarefa de muitos pesquisadores institucionalistas americanos.

Por outro lado, a grande lição do institucionalismo histórico, segundo Marc Smyrl, respeita ao facto de sublinhar a importância dos trabalhos comparativos. Smyrl conclui que «ce n'est qu'en confrontante des théories et des modes de politique dans le cas le plus variés qu'il devient possible de juger de leur utilité réelle. Aussi, longtemps que l'étude des politiques publiques en France se cantonnera dans un cadre strictement national, non seulement l'intérêt que lui portent les chercheurs étrangers mais aussi son propre développement théorique resteront regrettablement limités¹¹³».

Dieter Nohlen dá um contributo importante nesta matéria ao avançar com a noção de *institucionalismo contextualizado*. Este conceito pode ser entendido como uma aplicação concreta dos pressupostos epistemológicos e teóricos mais amplos do *enfoque histórico-empírico* na análise institucional e comparativa. A Escola de Heidelberg designa o grupo de investigadores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Heidelberg e os discípulos de Nohlen que trabalham inspirados por estes pressupostos e guiados por um enfoque institucional, no qual o contexto é parte integrante da análise¹¹⁴.

De acordo com Ortiz Ortiz, nas argumentações de Nohlen encontra-se uma ideia central que tem sido ignorada por muitos pese embora a sua evidência: a democracia e as instituições políticas em geral têm de cumprir várias funções, funções que não se complementam reciprocamente. Deste modo, central a análise institucional em uma só função é não só um equívoco como reduz a um dos factores da sua estabilidade. A tensão entre essas funções (participação, estabilidade, efectividade e legitimidade) deve resolver-se para cada sociedade e para cada desafio histórico. Nohlen propõe, por isso, uma concepção multifuncional das instituições, cujo tratamento não conhece receitas

¹¹³ Marc Smyrl, «Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement», *art. cit.*, p.51.

¹¹⁴ Richard Ortiz Ortiz, «Introducción. Contextos, Instituciones y Actores Políticos: Dieter Nohlen y el Estudio de las Instituciones Políticas en América Latina», in Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial Porrúa Mexico, 2006, p.3. Ver Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999; Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por C. Zilla, Mexico, UNAM, 2003.

pré-fabricadas e universais¹¹⁵. A concepção multifuncional e atenta das singularidades do contexto inspira o modo de análise presente nos seus trabalhos.

Dado que o institucionalismo contextualizado insiste que não se pode, a priori, estabelecer a superioridade universal de um certo arranjo institucional, insiste, porém, que há que voltar à observação dos sistemas políticos concretos e indagar o peso específico das instituições no desenvolvimento político, sem perder de vista outros factores de índole sociopolítica, socioeconómica e sociocultural. Neste sentido, M. Lauga escreve que «[las] instituciones siempre tienen un peso relativo, en la medida en que función, efectos y conveniencia de arreglos institucionales pueden ser determinados contextualmente, es decir, en conexión con las condiciones históricas correspondientes, tradiciones políticas, factores socioestructurales y socioculturales y... que la importancia de las instituciones es contingente, porque la configuración concreta de las condiciones sociales, políticas y culturales de las instituciones políticas puede cambiar permanentemente¹¹⁶».

Dieter Nohlen denomina também de institucionalismo contextualizado o enfoque histórico-empírico dos seus estudos sobre sistemas eleitorais de governo e partidos políticos com o propósito de remarcar a relevância das variáveis de contexto para o funcionamento dos arranjos institucionais. Para ele, as instituições desempenham diversos efeitos e com diferente intensidade segundo o contexto correspondente. O impacto dos factores institucionais é reduzido consideravelmente pelos «problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la elite política, etcétera¹¹⁷».

A investigação contextualizada advoga por um conceito de instituição estreito e concentrado, em conformidade com os temas clássico do institucionalismo político, mas com uma perspectiva nova que se enriquece pelas críticas dirigidas contra o institucionalismo clássico. Com efeito, as instituições políticas constituem as estruturas fundamentais do sistema político que se referem ao âmbito de onde se produzem e

¹¹⁵ Cf. Richard Ortiz Ortiz, «Introducción...», *art. cit.* Vide igualmente Larry Diamond, «Three Paradoxes of Democracy», in *Journal of Democracy*, 3, 1990, pp.48-60 que sintetiza as tensões funcionais que enfrentam os sistemas democráticos: 1) conflito vs. consenso, 2) representação vs. governabilidade e 3) consentimento (legitimidade) vs. efectividade. Estas funções encontram-se numa relação problemática e a optimização de uma pode implicar a deterioração da outra.

¹¹⁶ Cit. Richard Ortiz Ortiz, in «Introducción...», *art. cit.*, p.12.

¹¹⁷ Cit. Richard Ortiz Ortiz, in *idem*, pp.21-22.

executam as decisões com carácter geralmente obrigatório. Assim, os trabalhos da Escola de Heidelberg concentraram-se sobretudo no estudo das instituições políticas formais (estrutura do Estado, sistemas de governo e sistemas eleitorais) e na análise dos sistemas de partidos, que se distinguem pelas suas características formais, organizacionais, político-estruturais e político-culturais¹¹⁸.

Em suma, as instituições marcam o comportamento político, bem como, inversamente, os estilos políticos influem na estrutura institucional. Sendo assim, é correcto supor um certo grau de autonomia de ambas as variáveis.

Richard Ortiz Ortiz inscreve o institucionalismo contextualizado dentro das correntes neo-institucionalistas não porque se ocupa «de novo» das instituições políticas, mas porque leva a sério as derradeiras exigências do neo-institucionalismo: 1) as instituições têm unicamente um significado relativo, enquanto um factor entre muitos; 2) as instituições despertam diversos efeitos em diversos contextos; 3) as instituições não determinam directamente os processos ou resultados políticos, senão indirectamente, no sentido em que estruturam e restringem o comportamento dos actores. A contribuição mais importante do institucionalismo contextualizado para a discussão neoinstitucional consiste na afirmação de que a força explicativa das instituições não se deve sobrestimar, fundamentalmente em sociedades onde os processos políticos possuem alta fluidez¹¹⁹.

A atitude aberta frente a descobrimentos empíricos, o emprego sistemático do método comparativo e o tratamento detalhado de cada caso de estudo são seguramente importantes vantagens do institucionalismo contextualizado. Destarte, o enfoque histórico-empírico mostra-se aberto à recepção de novos conhecimentos e ao ajuste conceptual, teórico e metodológico porque, no fim de contas, lembrando Popper, o único que não é posto em dúvida é o axioma de que é mais importante aproximar-se da «verdade objectiva» do que ter razão.

O neo-institucionalismo apresenta-se como uma teoria capaz de influir nas análises produzidas com o fito de compreender a “governance” europeia.

No caso da União Europeia (UE), de acordo com o institucionalismo de escolha racional, ou os grupos de interesse procuram influenciar a legislação através dos

¹¹⁸ Ver as obras de Dieter Nohlen referidas na nota 114. Cf. Richard Ortiz Ortiz, «Introducción...», *art. cit.*, p.22.

¹¹⁹ Richard Ortiz Ortiz, «Introducción...», *art. cit.*, p.25.

governos nacionais ou através da Comissão e Parlamento Europeu (PE), procurando reflectir sobre: 1) a relativa abertura a esses grupos pelos actores dos governos nacionais comparado com os actores supranacionais; 2) a extensão à qual o processo era intergovernamental (designadamente, quais as decisões aplicadas ao Conselho de Ministros); 3) que papel teria o Parlamento Europeu na decisão final. Os institucionalistas da escolha racional também fizeram uma contribuição significativa para a compreensão das vias pelas quais os actores supranacionais obteriam um grau de autonomia dos governos nacionais, autorizando-os a fazer o seu próprio *input* para o processo político. Aplicando o que é conhecido por teoria principal-agente, os institucionalistas da escolha racional apontavam as dificuldades dos principais (os governos nacionais) em assegurar a verificação das actividades dos seus agentes (as instituições centrais). Temos assim que à medida que aumenta o alcance das tarefas delegadas, aumentariam igualmente as dificuldades de monitorização do que os agentes estavam a fazer; com o crescimento do número dos principais em resultado dos sucessivos alargamentos, os agentes poderiam aproveitar-se das preferências das diferentes coligações dos principais contra as tentativas de outros principais para os condicionar; com o avanço das matérias sujeitas à votação por maioria qualificada, os constrangimentos na Comissão para a construção de uma coligação vencedora no apoio às suas propostas eram reduzidas¹²⁰.

Mark Pollack aplicou a teoria da escolha racional para testar hipóteses acerca da delegação de poder pelos Estados-membros às organizações supranacionais da UE (principalmente a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Parlamento Europeu) e os esforços dessas organizações para moldar o processo de integração europeia. A primeira preocupação de Pollack era com os tipos de funções que os governos delegam às organizações supranacionais e as condições de acordo com as quais muito ou pouca discricção é atribuída a esses agentes. Aqui, a teoria principal-agente sugeria que os governos apelariam aos agentes supranacionais para reduzir os custos de transacção no processo europeu de criação de políticas. A evidência sugeria que este era o caso da Comissão e Tribunal de Justiça, mas a delegação para o Parlamento Europeu era motivada mais pelas tentativas dos governos para reduzir o défice democrático da UE e

¹²⁰ Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2006, p.25. Os agentes poderão não respeitar as preferências dos principais, isto sem prejuízo do papel de destaque que este modelo atribui aos mecanismos de controlo que, no caso da União Europeia, têm o seu expoente máximo no sistema de comitologia.

era melhor explicado em termos da lógica do comportamento apropriado identificado pelos institucionalistas sociológicos do que por explicações de escolha racional¹²¹.

Os institucionalistas históricos conduziram uma crítica às análises intergovernamentais na UE e revelaram motivos para pensar que os governos nacionais podem não estar inteiramente em controlo do processo de integração. As análises intergovernamentais tendem a focar-se nas decisões históricas, representadas fundamentalmente por revisões aos tratados. Os intergovernamentalistas ocupavam-se do que acontecia entre estas decisões históricas simplesmente como o canal por onde as decisões conheciam a luz do dia. Os institucionalistas históricos argumentavam que, depois de uma decisão ser tomada, a mesma produziria resultados imprevisíveis. A explicação para tal residia de uma simples falha para pensar por entre as implicações. Mas poderia ser por uma ou duas (em simultâneo) outras razões. Em primeiro lugar, as preferências dos governos podem mudar com o tempo. Por exemplo, a preferência por uma política agrícola comum baseada no apoio ao preço pode ter sido uma resposta racional às condições da Europa nos anos de 1960, quando a segurança dos abastecimentos alimentares constituía uma preocupação maior, mas não é de todo apropriada à conjuntura de mudança da década de 1990, quando os avanços tecnológicos removeram essa preocupação. Em segundo lugar, os governos nacionais podem mudar. Vejam-se as directivas comunitárias respeitantes à política social que o governo trabalhista inglês aprovou e que não eram do agrado dos governos conservadores entre 1979 e 1997¹²².

Mesmo quando as preferências mudam, os governos mostrar-se-iam com grandes dificuldades para mudar a decisão. Uma razão para tal era a institucionalização da política de um sector. Deste modo, as escolhas iniciais tendem a estruturar modelos de comportamento subsequentes, criando então *path dependence*. Uma vez sedimentada uma política comunitária, mais difícil se torna mudar a rede institucional e até burocrática em que aquela se encontra enredada. Uma outra razão pela qual se torna difícil aos governos mudar uma decisão respeitava ao facto de as regras de votação no Conselho de Ministros tornarem difícil o alcance de um acordo para voltar atrás numa política, uma vez aquela acordada. Perante a regra da unanimidade, um Estado-membro

¹²¹ Cf. Mark Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

¹²² Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.26. Cf. Paul Pierson, «The Path to European Integration: A Historical and Institutionalist Analysis», in *Comparative Political Studies*, 29, 1996, pp.123-163.

não querer alterar os benefícios que goza no presente e recusa marcar passo. Aplicada a votação por maioria qualificada, seria necessário construir uma coligação representando mais do que uma maioria simples de Estados (ficando o número exacto dependente da ponderação de votos dos membros da coligação e deste modo da identidade dos Estados envolvidos). Neste particular, os corredores de Bruxelas são na verdade palco de negociações políticas com impacto decisivo.

Para os institucionalistas sociológicos, as instituições são frequentemente criadas e desenvolvem-se porque contribuem para a legitimidade social em vez da eficiência. Em alguns casos, tal pode significar que os objectivos formais de uma organização são ultrapassados por estes objectivos sociais alargados. Daí a distinção que é feita entre a «lógica da instrumentalização» racionalista e a «lógica da apropriação» sociológica. No caso da delegação às instituições supranacionais, pode não ser do interesse instrumental dos governos nacionais reforçar os poderes do Parlamento Europeu, mas a necessidade de reforçar a legitimidade democrática da UE fornecia uma poderosa lógica de apropriação.

Rosamond sugeriu que a aplicação do institucionalismo sociológico pode ser de grande utilidade na UE ao contribuir para a compreensão de como as directorias gerais da Comissão operam de maneiras tão distintas. Pode esclarecer-nos para tal se «formally intergovernmental processes... conform to established patterns of interstate interaction, or whether they bring about new norms of exchange between the envoys of member states¹²³», dentre eles, por exemplo, os funcionários nacionais do COREPER e o processo de socialização em que se envolvem.

De acordo com Hall e Taylor, nenhum dos novos institucionalismos se encontra na sua essência desprovido de fundamento ou completamente errado. Ao invés, cada um contribui para a compreensão de uma determinada situação ou captando dimensões diferentes da acção humana ou impacto institucional aí presente¹²⁴. Os três novos institucionalismos – o institucionalismo contextualizado e outros aqui não identificados não têm ainda a projecção nos estudos políticos – assentam em assunções diferentes sobre o mundo, o que os levou a deterem-se sobre questões específicas. Tal é ilustrado em relação ao alargamento da UE, onde os institucionalistas sociológicos colocaram

¹²³ Ben Rosamond, «New Theories of European Integration», in M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.117.

¹²⁴ Cf. Peter A. Hall and Rosemary C R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», *art. cit.*

maior destaque na razão pela qual a UE decidiu alargar-se e como podemos pensar as negociações subsequentes, enquanto que os institucionalistas de escolha racional prestaram grande atenção ao impacto do alargamento nos arranjos institucionais da UE e os institucionalistas históricos no processo de reforma na Europa Central e de Leste¹²⁵.

I.2. A Europa à procura de um lugar no concerto dos blocos regionais

A força da União Europeia é vasta e profunda, possuindo uma capacidade de influência notável. É Mark Leonard quem faz esta observação ao escrever que «durante cinquenta anos debaixo da cobertura da capa protectora da segurança americana, a Europa tem criado «uma comunidade de democracia» e usando a dimensão do seu mercado e a sua promessa de empenhamento e compromisso para reconfigurar outras sociedades a partir do seu interior. À medida que a Índia, o Brasil, a África do Sul e até mesmo a China se desenvolvem economicamente e se exprimem politicamente, o modelo europeu representa, cada vez mais, um modelo irresistivelmente atractivo de aumentar a sua prosperidade e de, simultaneamente, proteger a sua segurança. Estes países vão juntar-se à União Europeia na construção de um «Novo Século Europeu»¹²⁶». Esta certeza, que para alguns pode ser tida como presunçosa reveste-se, porventura, de algum idealismo, mas não disfarça uma realidade insofismável – a Europa exerce um fascínio em todos os continentes, não só enquanto modelo político, económico e social *sui generis*, mas também enquanto matriz cultural que sabe incorporar as diferentes culturas fazendo jus ao slogan tão propalado, e certo na sua essência, «unidade na diversidade». A União Europeia é, de facto, o palco dessa especificidade civilizacional.

A Europa é hoje um actor internacional poderoso e muito particular: «o facto de a Europa não ter um líder, mas, antes, uma rede de centros de poder unida por políticas e metas comuns, significa que pode expandir-se, acomodando um número cada vez maior de países sem colapsar, e continuar a proporcionar aos seus membros os benefícios de ser o maior mercado actualmente existente no mundo¹²⁷». Na verdade, a

¹²⁵ Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.28. Cf. Mark Pollack, «The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis», in *Governance*, 9 (4), 1996, pp.429-458.

¹²⁶ Mark Leonard, *Século XXI – A Europa em mudança*, Lisboa, Editorial Presença, 2005, p.22.

¹²⁷ Mark Leonard, *op. cit.*, p.24.

relativa invisibilidade da Europa permite-lhe exercer e alargar a sua influência global sem suscitar qualquer tipo de hostilidade. A União Europeia «é uma rede descentralizada que existe para servir os seus Estados-membros¹²⁸». E prossegue esclarecendo que «a vantagem de uma rede – ou de um clube – é que não tem um núcleo duro como uma bola de bilhar; por isso, quando se tenta equilibrá-la, é-se frequentemente sugado num processo de comprometimento com os seus diferentes membros¹²⁹».

Existe uma convicção amplamente difundida de acordo com a qual a existência de um “mercado comum cultural”, segundo Edgar Morin, é um amparo basilar de uma união europeia¹³⁰, ou ainda uma “comunidade de destinos”, na expressão de Otto Bauer. Estes autores analisam estas convergências e analogias na longa duração, ou seja, desde os fundamentos das civilizações clássica e medieval (gregas, judaico-cristãs, bárbaras) até aos nossos dias.

A questão da de ideia de Europa, no presente estágio das investigações, não é unanimemente definida, em domínios que vão do geográfico ao económico, do étnico ao cultural. É difícil caracterizar a Europa, dadas as «clivagens e oposições que advêm, quer da complexidade da delimitação geográfica – atendendo às contínuas flutuações das suas fronteiras ao longo da história –, quer da diversidade cultural e linguística, quer do vigor das forças nacionalistas, quer dos ritmos diferenciados das experiências políticas, institucionais, sociais, culturais. Ora testemunho claro desses obstáculos é, por exemplo, o conjunto de noções sobre a Europa que se têm vindo a generalizar, entre elas a de europeísmo, eurocepticismo, eurocracia, *homo europeanus*, euroburocracia, entre muitas outras¹³¹».

A par das considerações de ordem cultural que propunham a reunião de caracteres europeus sob uma matriz comum que encontra as suas raízes numa herança religiosa, espiritual e política bem determinada, as considerações de segurança e consequente paz moldam a estratégia dos visionários e pensadores europeus, perante a ameaça otomana que pairava sobre o continente nos séculos XV e XVI.

¹²⁸ Mark Leonard, *idem*, p.42.

¹²⁹ Mark Leonard, *Século XXI...*, p.45. Em sentido contrário, Eduardo Lourenço não identifica um centro na Europa, razão pela qual não consegue ser um actor. Eduardo Lourenço em entrevista ao *Público* (caderno P2), de 5 de Abril de 2010. Entrevista conduzida por Teresa de Sousa.

¹³⁰ Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p.12.

¹³¹ Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp.10-11.

Este ideal de uma paz universal na Europa, apoiado no modelo platónico e augustiniano das sociedades ideais, que inspirara Thomas More, Francis Bacon e outros utópicos¹³², impregnou também os pensadores ingleses protestantes não conformistas, entre eles, os Quakers. Por exemplo, o texto de William Penn, *Essays towards the Present and the Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates* (1693) e o texto de John Bellers, *Some Reasons for an European State* (1710) são projectos em que há traços de convergência: a ideia de paz europeia e de harmonia universal e a definição de uma instituição confederal representada por um Parlamento Europeu. A constituição de uma Europa Unida era adequada com o ideal universalista e tolerante que pressupunha, de acordo com Bellers, a representação dos ortodoxos e dos muçulmanos turcos no Senado Europeu. O fim dos conflitos, a paz internacional, o crescimento económico, a integração de outros credos, a instituição de uma Europa unificada politicamente, segundo o modelo confederal ou federal, consolidando a reconciliação dos cristãos e dos Estados, constituem a base do projecto Quaker de uma Europa Unida.

Abbé de Saint-Pierre publicou várias versões desde 1708 do seu texto *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. O projecto de Saint-Pierre insere-se a corrente cosmopolita e pacifista que ganha fôlego no decorrer do século XVIII. No seu tratado político *De monarchia* (composta entre 1310-1315), Dante Alighieri expõe um projecto de paz perpétua mediante a construção de uma monarquia universal, passando pelo humanismo de Erasmo e Thomas More. No século XVIII assiste-se à emergência e afirmação de novos valores que necessariamente levam a formular certas concepções contra a “cultura da guerra” a favor da ideia de paz. Neste sentido, as doutrinas jusnaturalistas e os trabalhos jurídicos de Hugo Grotius, de Samuel Pufendorf, de Christian Wolff e de Émeric de Vattel são importantes como coordenadas das ideias de justiça, de tolerância, dos direitos naturais.

Ao romper voluntariamente com as formas tradicionais narrativas das utopias, Abbé de Saint-Pierre conjuga a descrição de um sistema político europeu, onde a paz, a prosperidade e a liberdade marcariam presença e que não exigiriam senão a boa vontade, a coragem e a tomada de consciência dos príncipes e dos povos, com a redução imediata da distância entre o que é necessário fazer e o que é de verdade.

¹³² Sobre a noção de utopia e o seu impacto no pensamento europeu ver Luís Crespo de Andrade, «Utopia. Conceito e concepção», in *Cultura*, vol.XXII («Ideias Políticas»), IIª série, 2006, pp.71-83.

Segundo o autor, o projecto de uma paz perpétua para a Europa assumia-se com um projecto realizável, portanto, já fora de qualquer domínio de uma utopia. O que se propunha, em suma, era a fundação da paz universal, a “sociedade europeia”, a Europa confederada através das Repúblicas, das instituições comunitárias, dos “pactos cosmopolitas”. Porém, as análises e soluções de Abbé de Sain-Pierre foram criticadas, entre outros, por Voltaire na sua reflexão *De la paix perpétuelle* e por Eobald Toze em *Die allgemeine christliche Republik in Europa* (1752). O primeiro define aquelas propostas como “quimeras” singulares enquanto que o segundo propunha um novo sistema político em que toda ou parte da soberania régia seria transposta para instituições comunitárias. Mas as propostas de Saint-Pierre foram também louvadas. Com efeito, Leibniz, Rousseau, Kant, entre outros, e embora não comungando em grande parte dos seus argumentos, saudaram o projecto. Rousseau expõe a ideia da criação de uma Federação de Estados fundados sobre o princípio da vontade nacional em *Jugement sur la paix perpetuelle* (1782) e no *Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'Abbé de Saint-Pierre* (1761). Em 1795, Kant publica *De la paix perpétuelle (Zur ewigen Frieden)* e no ano seguinte *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique*, onde o filósofo alemão apoia a tese defendida por Rousseau. Este último texto é de tal forma importante, na medida em que inspira outros autores, referindo a proposta rousseauiana de uma Confederação de Estados europeus. A ideia de paz perpétua só seria garantida pela República e, como observara Rousseau, com o assentimento dos povos.

O universalismo de Kant rompe com a ideia da “Europa dos Príncipes” ao apontar a identidade dos Estados como entidades constituídas pela vontade dos povos e que chama a atenção para os princípios da cidadania republicana. Esta ruptura representa assim o “fim do universo da Europa medieval e o começo de uma Europa Moderna”. Também Montesquieu e Condorcet, entre outros, reflectiram sobre o tema da Europa na sua teorização filosófica e política, não obstante os pressupostos e os fins variados das suas análises. Se em alguns autores é possível detectar ainda a herança dos projectos ecuménicos da cristandade, noutros, contudo, a Europa seria um meio cosmopolita de intercâmbio de ideias e um espaço integrador de culturas¹³³.

¹³³ Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, op. cit., pp.33-37. Cf. Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, London and New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.51-100 Num capítulo relativo ao debate iluminista sobre o potencial normativo do federalismo internacional, os editores reuniram os principais textos de Montesquieu,

A Revolução Francesa, as guerras revolucionárias e napoleónicas e a revolução industrial anunciaram a transição social, económica e política no espaço europeu.

As guerras revolucionárias favoreceram, contudo, a Europa das Nações. Doravante, a Nação torna-se fonte de direitos e de direito. Edgar Morin sustenta que o Estado-Nação torna-se fonte, fundamento e assento de uma nova religião, propriamente moderna¹³⁴.

A história do século XIX é também concebida por Walter Bagehot como a da construção das nações. A definição da nação e de nacionalismo não é, todavia, uma questão pacífica. Para Ernest Gellner, «o nacionalismo é, essencialmente, um princípio político que defende que a unidade nacional e a unidade política devem corresponder uma à outra». Eric J. Hobsbawm concorda inteiramente com esta noção¹³⁵. O nacionalismo pode apresentar-se como sentimento e como movimento. Se o sentimento nacionalista é um estado de satisfação ou de fúria causado pela realização ou pela perda de nacionalidade, o movimento nacionalista é essencialmente a defesa de uma nacionalidade. Segundo Rousseau, «o nacionalismo é a doutrina que faz da nação o objectivo de todo empenho político e da identidade nacional a medida de todo o valor humano¹³⁶». O nacionalismo é responsável pela criação da identidade nacional, que inventa as nações mesmo onde elas não existem, não se limitando apenas a despertá-las.

Na senda de alguns projectos utópicos lançados no século transacto, Saint-Simon desenvolve uma doutrina de “exame da paz perpétua”. Em *Essai sur la réorganisation de la société européenne* (1814), em co-autoria com Augustin Thierry, explica que só uma confederação, só um Parlamento Europeu poderiam fazer vingar a paz na Europa¹³⁷.

O tema da decadência da Europa e do declínio do Ocidente é coexistente com as primeiras manifestações realistas da união europeia. A década de 1920 vê surgir os projectos que após a Segunda Guerra Mundial terão expressão no contexto do processo

Rousseau e Kant relativo ao tema em apreço, não deixando de os contextualizar à luz da atmosfera reflexiva da época.

¹³⁴ Edgar Morin, *Penser l'Europe*, *op. cit.*, p.20.

¹³⁵ Ernest Gellner, *Nações e Nacionalismo*, Lisboa, Gradiva, 1993, p.11; Eric J. Hobsbawm, *Nações e Nacionalismo desde 1780*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p.18; António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 2008, pp.11 e ss.

¹³⁶ Cit. António Teixeira Fernandes, in *op. cit.*, p.16. Cf. Ernest Gellner, *op. cit.*, p.200; Anthony D. Smith, *A Identidade Nacional*, Lisboa, Gradiva, 1997, pp.23-24, 32, 94-96.

¹³⁷ Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, p.43.

de integração europeia. Neste interstício, é chegada a hora dos intelectuais se pronunciarem sobre a Europa, devastada no fim da Grande Guerra¹³⁸.

Em 1918, Oswald Spengler escreve *Der Untergang des Abendlandes*, que se fundamenta na concepção cíclica da evolução das civilizações. O declínio da civilização ocidental a que alude nesta obra deve-se em grande medida ao predomínio dos nacionalismos, da técnica industrial, do progresso. Em síntese, Spengler constata a degenerescência da cultura viva e criadora e o fortalecimento da civilização artificial, mecanicista e desumanizada.

Hermann von Keyserling escreve em 1920 o seu ensaio *Der Spektrum Europas*, obra que é aliás coincidente com a criação da Sociedade das Nações. Este europeísta expressa uma concepção assenta na validação da unidade, mediante o respeito pelos estados nacionais, frente aos Estados Unidos e ao “império russo”.

O zénite da crise situa-se na época nazi. A “revolução conservadora” dos anos 20 não tardaria a dar lugar ao que se designou por “revolução do niilismo”. Na década de 1930, Thomas Mann proclama o seu *Achtung Europa*, onde evoca a ruína do idealismo, a degenerescência da arte e da moral e a barbárie do homem moderno. Mann conclui que se o humanismo não conseguir recuperar as suas forças também a Europa não reencontrará “o seu próprio génio”, o mesmo é dizer, a sua autêntica identidade.

Jules Romains apela à criação de um grande partido europeu nos seus poemas *Europe* (1915) ou *Pour que l'Europe soit* (1931), sendo inclusivamente um dos primeiros a empregar o termo «europeísmo». No seu programa propõe a criação de um projecto unificador através da união aduaneira, de um banco europeu, de um sistema monetário comum. Jules Romains militou, à semelhança de outros ilustres europeus, no movimento em prol da paz e manifestou um apoio incondicionável a Coudenhove-Kalergi e Aristide Briand. Anos depois integraria a União Europeia dos Federalistas e viria a mostrar-se muito favorável à CED (1954).

Julien Benda chama a atenção para a responsabilidade dos intelectuais no processo de construção da Europa. O autor de *Discours à la nation européenne* (1933) e de *Trahison des clers* (1927) revela-se profundamente céptico em relação ao liberalismo

¹³⁸ Cf. Maria Manuela Tavares Ribeiro, «A Europa dos Intelectuais nos alvares do século XX», Estudos do Século XX, n.º2, CEIS20, *Europa-Utopia – Europa-Realidade*, coord. Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Maria Manuela Tavares Ribeiro, «Os Intelectuais e a Ideia de Europa», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org.), *Portugal e a Construção Europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp.31-39.

ocidental que, de acordo com a sua análise, se fundamentava numa concepção errada do humanismo. Está então explicado o seu criticismo, o seu pessimismo caldeado, contudo, pela legitimação da verdadeira tarefa do intelectual, qual missionário – espiritualizar a Europa.

Ortega y Gasset caracteriza em *La Rebelión de las masas* todo o intelectual como aquele que não se realiza na estreiteza dos limites nacionais. Reconhecendo a perigosidade dos nacionalismos, o fundador da revista *Ocidente* propunha a construção de uma grande nação europeia. À semelhança de Benda, estimulava os intelectuais a assumir a derradeira missão, isto é, a de “fazer a Europa”. Porém, as considerações teóricas do pensador madrileno, tal como as de outros intelectuais, resultam mais do comentário histórico e filosófico do que do militantismo pró-europeu. Para Ortega e para Benda, a terapêutica para a degenerescência das sociedades modernas, consolidada pela emergência da sociedade massificada, seria e deveria ser ministrada pelos intelectuais.

Em 1929, Aristide Briand apresenta um projecto à Sociedade das Nações que será depois redigido no *Memorandum* francês de 1 de Maio de 1930. A criação de uma união regional europeia no quadro da SDN ao conciliar a visão de uma “espécie de relação federal” com o respeito pela soberania dos Estados visava atribuir primazia ao político sobre o económico (1930), opondo-se assim à prioridade de cooperação económica que Briand defendera (1929). O “laço federal” infundira esperança aos federalistas europeus, a ponto de ganharem forma várias associações sob o impulso da ideia de federação europeia. Briand morreu em 1932 e o crescendo das tensões internacionais não propiciava a concretização efectiva da unidade europeia. Todavia, o seu projecto incutiu esperanças nos federalistas e alentou o fervor dos movimentos das Resistências.

Do conjunto das organizações pró-europeias aparecidas depois da Primeira Guerra Mundial, o Movimento Paneuropeu de Coudenhove-Kalergi (inspirado na sua obra *Panuropa*, de 1923) foi indubitavelmente o mais espectacular e seguramente o mais activo, na medida em que a Constituição paneuropeia que propôs em 1923 prefigura, de alguma maneira, os actuais Conselhos e Parlamentos Europeus.

As uniões intelectuais tinham na verdade um fim muito claro, a saber, vencer a crise da Europa pela organização e associação de elites.

No período que medeia os dois conflitos mundiais podem enunciar-se três princípios de orientação do Movimento Europeu, centrando-nos, por exemplo, no europeísmo das Resistências: o primeiro, de índole política e de âmbito bem abrangente, segundo o modelo da *Paneuropa* (1923), patente ainda nos discursos de intelectuais e de políticos sobre os *Estados Unidos da Europa* e a solução federalista (de notar a influência de Victor Hugo); o segundo, de carácter fundamentalmente económico, aponta para a formação de um mercado europeu, sendo de destacar a influência de Keynes e as doutrinas defendidas por este economista em *The Economic Consequences of Peace* (1919); o terceiro, com um pendor fortemente intelectual, com as relações culturais intereuropeias.

Os congressos realizados, as publicações que vieram a lume, as comissões internacionais organizadas, as muitas revistas que foram editadas provam que a actividade intelectual não cessou nas primeiras décadas do século XX não obstante a incerteza, as ameaças e o declínio que já há algum tempo se anunciavam. Prova disso mesmo constitui a edição de revistas tão ilustres como *Esprit* (1932), redigida por Emmanuel Mounier, *Ordre Nouveau* (1933), da responsabilidade do suíço Denis de Rougemont ou *L'Europe nouvelle* (1918), semanário coordenado por Louise Weiss.

Em oposição à visão hegemónica do fascismo italiano e do nazismo, as Resistências expressam reacções, de acordo com a sua índole ideológica diversificada, definem estratégias e põem a tónica no carácter democrático da futura Europa unida. Será pela história, pela busca da unidade e pelas instituições a criar que a ideia de Europa ganhará corpo e em parte norteará o pensamento dos “pais fundadores” para o processo de integração europeia que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945)¹³⁹.

¹³⁹ Cf. Maria Manuela Tavares Ribeiro, «A Europa dos Intelectuais nos albores do século XX», Estudos do Século XX, n.º2, CEIS20, *Europa-Utopia – Europa Realidade*, coord. Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, pp.114-125; Maria Manuela Tavares Ribeiro, «Os Intelectuais e a Ideia de Europa», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org.), *Portugal e a Construção Europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp.31-39; Cf. Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp.50-54; George Steiner, *A Ideia de Europa*, Lisboa, Gradiva, 2005; Os nacionalismos, no sentido de um poder dominador (colonial e europeu), ou na base de um movimento de emancipação, a política pangermanista (colonial e continental), a partir da década de 1880, na qual a questão da *Mitteleuropa* constitui um dado importante e as preocupações paneslavistas (como o acesso aos mares ocidentais e ao espaço balcânico), justificadas a nível económico e geoestratégico, colocaram a Europa numa situação de conflitos e de confrontos, de “lógica de guerra” que conduziria à Grande Guerra. Ver a este respeito, António Sousa Ribeiro, «Mitos e realidades: a *Mitteleuropa* e os seus avatares», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural*.

Face ao poder hegemónico das duas grandes potências geopolíticas, Estados Unidos e União Soviética, três protagonistas europeus – Reino Unido, França e o Benelux (1944) – assumiram-se como capazes de exercer um papel determinante numa Europa fragmentada. Deste modo, era decisivo criar uma terceira força entre o capitalismo dos EUA e o comunismo da União Soviética. Perante uma Europa devastada e com os problemas inerentes à sua reconstrução e recuperação económica, ainda que contando com a ajuda americana do Plano Marshall, o quadro do Estado-Nação era particularmente estreito e débil.

Este horizonte permite compreender a pluralidade dos movimentos pró-europeus. Em síntese, coexistem duas visões do futuro de uma Europa unida: a da União europeia dos federalistas, orientada para uma Europa supranacional e não alinhada e a visão de Churchill de uma União de Estados da Europa ocidental, de feição unionista.

Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet compreendiam muito bem o perigo de fragmentação da Europa. Estes homens comungavam de uma visão geopolítica da Europa continental, no espaço da velha Europa da cristandade. Os ideais do universalismo cristão e do universalismo herdado do Iluminismo inspiram os democratas-cristãos Schuman, De Gasperi, Adenauer e os socialistas Léon Blum, Paul-Henri Spaak, entre outros, a lutar pela construção da Europa na base da reconciliação da França e da Alemanha, inclusivamente com o papel activo desta, após o ostracismo a que poderia ter sido votada com o fim do segundo conflito mundial, e de uma forte rede de “solidariedade de facto”. Preservar a paz, garantir a reconstrução económica do continente, ultrapassar a tensão latente entre a França e a Alemanha, instaurar autoridades novas aceites pelas soberanias nacionais, tudo isto implicava um esforço dos Estados numa comunhão desinteressada, numa postura realista e pragmática, com o propósito de se alcançar o bem comum e concórdia entre os povos, uma máxima alusiva à “ordem cristã”.

Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp.45-61; Cf. José Medeiros Ferreira, *A Nova Era Europeia. De Genebra a Amesterdão*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, pp.15-24; Sobre a recepção da ideia do “laço federal” em Portugal ver António Cordeiro Lopes, «A União Federal Europeia na Imprensa Portuguesa (1929-1930)», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, pp.133-152; Para a compreensão do percurso de uma das mais notáveis e respeitadas europeístas do século XX e cujo testemunho será recordado nas suas *Mémoires d'une Européenne* ver Maria Manuela Tavares Ribeiro, «Louise Weiss – Viagens de Uma Europeia», in *Cultura*, vol.XXII («Ideias Políticas»), IIª série, 2006, pp.115-126.

Aquela “solidariedade de facto” exigia evidentemente um projecto concreto que Robert Schuman, inspirado por Monnet, não deixou passar ao lado na sua declaração de 9 de Maio de 1950¹⁴⁰, pedra angular do processo de integração europeia.

A via funcionalista foi privilegiada neste processo que levou à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída pelo Tratado de Paris, de 1951. Schuman entendia ser urgente «uma federação europeia indispensável à preservação da paz¹⁴¹». O que este projecto evidencia antes de mais é uma atitude de grande realismo, uma cooperação económica intereuropeia, igualmente favorável à paz.

Dada a conjuntura internacional na viragem para a segunda metade do século XX, perante o expansionismo soviético no contexto da guerra fria, o rearmamento da Alemanha, a guerra da Coreia (1950), o debate sobre a defesa e a segurança no espaço europeu ganhou alento. A maturação da Comunidade Europeia de Defesa (CED – Tratado de Paris, 1952) foi longa e as reacções foram controversas. Este plano não foi ratificado, em 1954, pela Assembleia Nacional francesa. Simultaneamente a Comunidade Política Europeia (CPE), debatida desde 1948 no Conselho da Europa, constituía um cavalo de batalha dos federalistas, em particular de Altiero Spinelli. Esta Comunidade visava três finalidades muito específicas, a saber, de carácter político, de defesa e segurança e de natureza económica. A CPE perspectivava o alargamento (para além dos Seis membros do Pacto de Bruxelas), uma acção conjunta com a Aliança Atlântica e anunciava já o estabelecimento progressivo de um mercado comum. A inspiração desta comunidade era de índole federal e fora igualmente recusada pelos franceses em 1954. Nesse mesmo ano, porém, é criada a União da Europa Ocidental (UEO), outro embrião da organização europeia, que integrava a Alemanha, mas sem características supranacionais e com mais acentuado pendor atlantista.

São, na verdade, várias as organizações que em 1955 povoam a Europa, um continente à procura de estabilidade, ordem e progresso: a CECA (comunidade dos Seis, de carácter económico, sectorial e supranacional), a OECE (integrada por dezassete países), o Conselho da Europa (organização baluarte dos direitos do Homem, com quinze membros), a UEO (que integrava seis países, incluindo a Alemanha) e a CPE e CED (auspiciosas para os federalistas, mas não passando de um sonho).

¹⁴⁰ Consultámos a versão em inglês, Robert Schuman, «Declaration of 9 May 1950: The Schuman Plan for European Integration», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, London and New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.203-205.

¹⁴¹ Robert Schuman, in *idem*, p.204.

A evolução da primeira etapa da CEE (1958-1962) processou-se com êxito para os Seis no campo económico. No entanto, o alargamento da Comunidade, após a candidatura da Grã-Bretanha, alterou esse equilíbrio. Neste sentido, tomam forma as tensões de carácter económico entre os Seis e a Grã-Bretanha, com esta a recusar qualquer perspectiva de unificação e que insistiu na criação de uma zona de livre-câmbio. Estes eram poderosos entraves aos objectivos estabelecidos pela Comunidade. É assim que neste contexto surge a Associação Europeia de Comércio Livre, a EFTA (1960), de que Portugal foi membro fundador, e a OCDE, criada sob proposta de Jean Monnet, um órgão de cooperação e de desenvolvimento económico atlântico.

Nos anos sessenta, o projecto de uma Europa política ocupou um lugar central, estando no epicentro desse debate os federalistas e os defensores da união fundamentada na cooperação dos Estados. De Gaulle e a França advogavam uma concepção da Europa muito particular, a “Europa das Pátrias”, mediante a cooperação política de Estados. O sonho gaullista da “Europa europeia”, menos dependente dos Estados Unidos, que garantisse a supremacia da França, faria sentido com uma aliança com a Alemanha. Deste modo, compreendem-se os vetos sucessivos do Presidente francês à entrada da Grã-Bretanha, muito próxima dos EUA.

Os planos Fouchet (1961-62) poriam em marcha esse “concerto organizado” numa cooperação regular dos Estados no domínio político externo comum da economia, da ciência, da cultura. Para esse efeito esboçava-se uma confederação de Estados europeus, avançando-se um arranjo institucional que incluía um conselho ministerial, uma comissão de decanos ligados ao ministério dos negócios estrangeiros e uma assembleia consultiva de parlamentares nacionais delegados. A arquitectura deste projecto tentava a demarcação das Comunidades e um distanciamento em relação à NATO. Com efeito, dever-se-á ter em conta o contra-projecto de declarada inspiração federalista (Jean Monnet, Pierre Uri), que se distancia da visão gaullista da Europa, perspectiva esta que critica as teses supranacionais e rejeita a ideia de integração. Pode-se descortinar como esta “confrontação” De Gaulle-Monnet denuncia significativamente o desentendimento na apreciação do papel dos “Estados Unidos da Europa”.

A dinâmica da integração europeia não aparece alheada de um contexto internacional marcado pela incerteza económica (de que é exemplo sublime a concorrência sino-japonesa e o primeiro choque petrolífero de 1973) e evolução

internacional (crise de Cuba de 1962, a política de John F. Kennedy e os seus vários projectos em relação à Europa, o evoluir da tensão bipolar no contexto da guerra fria).

A história da Europa dos Seis enquadra-se então entre dois momentos significativos. Em 1955, a integração sectorial vai evoluindo, apesar das crises, para uma cooperação económica que se reveste de várias formas. Em 1969, a questão centra-se na alternativa entre o aprofundamento e o alargamento europeu, tão cara a Pompidou, problemática que actualmente continua em aberto. Da Europa dos Seis à Europa dos Nove (Tratado de Bruxelas, 1972), a Europa respondeu aos novos desafios mediante a vontade da França a uma abertura europeia, com a saída de cena de De Gaulle, e com a chegada ao poder de Willy Brandt (1969), preocupado com a política de abertura a Este (*Ostpolitik*), com a evolução das negociações com a Grã-Bretanha, relançando-se assim a ideia de cooperação política na Conferência da Haia (1969). Com a Europa dos Nove (entrada na CEE da Grã-Bretanha, Irlanda, Dinamarca em Janeiro de 1973), um passo importante tinha sido dado, mais concretamente o alargamento da Comunidade e o aprofundamento da cooperação e da segurança (CSCE, depois o Acto Final de Helsínquia, 1975). Deste modo, efectuava-se a construção mais em concreto da união europeia num quadro mais vasto na Europa e no mundo.

A década de 1970 foi, de facto, muito complicada devido às sucessivas crises económicas, financeiras, energéticas e sociais, para as quais contribuíram igualmente a instabilidade política em alguns Estados europeus, mormente do sul da Europa. As Comunidades europeias mostram-se como efectivamente necessárias ao Estado-Nação, unidade política solidificada em grande parte do velho continente, pois os desafios que se colocam são de tal forma complexos e exigentes que um Estado isolado não consegue contornar uma conjuntura marcadamente incerta.

Todavia, o termo “eurosclerose” e “europessimismo” surgem na história da integração europeia em meados dos anos de 1970. Os acontecimentos registados nos primeiros anos dessa década – o primeiro alargamento a três novos Estados, a adopção de um plano para a união económica e monetária (UEM) e o lançamento de um procedimento para coordenação de política externa – deram lugar a tensões severas à medida que a Comunidade Europeia se confrontava com uma transformação profunda no sistema económico internacional. A história da Comunidade Europeia nos anos de 1970 e 1980 é de uma Comunidade em fluxo, procurando absorver mudanças

fundamentais no sistema internacional e lutando por relevância num ambiente económico e político radicalmente alterado.

Os anos oitenta chegaram e com eles novos actores políticos empenhados no processo de integração europeia. Europeístas convictos como o novo Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, o Presidente francês, François Mitterrand e o Chanceler alemão, Helmut Kohl entram em cena. Adeptos de uma Federação Europeia, o Acto Único Europeu (AUE) e, sobretudo, o Tratado de Maastricht, ao propor a passagem de uma Comunidade Europeia para uma União Europeia, fomentam o reforço da integração política da Europa. Inspirados pelo AUE (1986) e pela consequente constituição de um mercado único sem entraves de qualquer espécie, bem como pela reunificação alemã de 1990, o caminho está aberto com o fito do aprofundamento da integração.

Simultaneamente, o desmoronamento da URSS abrirá caminho à entrada de países até então na sua órbita na União Europeia. O alargamento da UE tornara-se evidente e com ele a revisão do Tratado fundador (Tratado de Roma) com o propósito de garantir o funcionamento das instituições que a prazo ultrapassaria os Quinze (já depois dos alargamentos à Europa do sul e do alargamento nórdico). Se o Tratado de Amesterdão de 1997 vem colmatar algumas das lacunas inscritas em Maastricht (1992), o Tratado de Nice (2001), esse, vem preparar a UE para o maior alargamento de sempre, depois de concluídas as negociações em Dezembro de 2002 com Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia e concretizada a adesão destes países em Maio de 2004. O euro entra em circulação em Janeiro de 2002 e a UE é formada presentemente por um grupo de Vinte e Sete, depois do alargamento à Roménia e Bulgária no início do ano de 2007.

A União Europeia encontrou-se dividida perante o fracasso da ratificação da Constituição Europeia e o Tratado de Lisboa, sujeito a segunda votação na Irlanda, que entrou efectivamente em vigor em 1 de Dezembro de 2009. Apesar disto, são vários os apelos para a adesão ao *clube* europeu, num momento de afirmação de blocos regionais, num mundo, como o nosso, cada vez mais globalizado e interdependente¹⁴².

¹⁴² Para uma revisão dos principais momentos do processo de integração europeia, sem pretender ser exaustivo nessa descrição, como foi para já o nosso objectivo, ver Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp.56 e ss; Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, pp.11 e ss. Sobre que impacto para a identidade europeia resultante dos sucessivos

Quanto a novos alargamentos, Mark Leonard entende que «devemos ser abertos e não muito precisos acerca da localização das fronteiras da União, mas cristalinamente claros sobre aquilo que os países precisam de fazer para poder ter esperança para aderir. Temos de tornar claro para todos eles que, se querem aderir à União Europeia ou criar uma área de comércio livre mediterrânica, haverá incentivos enormes por parte da União Europeia para os países que fortaleçam o primado do direito, o respeito pelos direitos humanos e que adoptem o *acquis communautaire*¹⁴³». Repara-se como a questão do alargamento comporta essencialmente, segundo Leonard, questões políticas e não tanto institucionais e mesmo económicas. Tal como a questão se apresenta colocada, ela diverge do que há anos atrás se defendia.

Jurgen B. Donges, por exemplo, entendia que o perigo da imobilidade política da CEE poder aumentar em consequência do reforço da heterogeneidade que o alargamento implica e poder criar mais obstáculos ao processo de integração interna e a encontrar o papel que a CEE podia ou devia desempenhar na economia mundial pode servir como uma explicação, a juntar a outras, para as muitas reservas contra o alargamento. No contexto do segundo alargamento, a Comissão expendeu o ponto de vista que, na Comunidade alargada, o processo de decisão política e o processo de desenvolvimento da CEE poderão correr o risco de serem ainda mais obstruídos do que no passado se o princípio da unanimidade do voto não for substituído, em grande parte, pela regra da maioria. A própria Comissão anunciou os casos em que as decisões tomadas por maioria são presumivelmente inaceitáveis, sejam porque afectam os

alargamentos e do debate sobre a heterogeneidade dos mesmos em virtude da adesão dos países do Leste europeu ver Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003. Ver em especial as análises de Cristina García Nicolás, «Diversidad en la ampliación. Grupos minoritarios en los países candidatos a la Unión Europea», pp.115-132; Mercedes Samaniego Boneu, «Promover la diversidad», pp.175-199; Juan Gay Armenteros, «Identidad europea y cultura. Nación, nacionalidad, nacionalismos», pp.201-216; Procopis Papastratis, «The Search for a European Identity; a Continuous Debate», pp.231-242; Maria Manuela Tavares Ribeiro, «A Europa da unidade e da diversidade culturais», pp.311-323; Maria Manuela Tavares Ribeiro, «Multiculturalismo ou coabitação cultural?», in *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, Actas do Curso Intensivo 26 de Fevereiro a 7 de Março de 2002, Coleção *Estudos sobre a Europa*, n.º2 (CEIS20), Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Cf. Will Kymlicka, *Ciudadania multicultural: una teoria liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996; Cf. Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Raymond Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 1998; Philip Ruttley, «The Long Road to Unity: The Contribution of Law to the Process of European Integration since 1945», in Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.228-259.

¹⁴³ Mark Leonard, *Século XXI – A Europa em mudança*, Lisboa, Editorial Presença, 2005, p.120.

princípios e os fundamentos da Comunidade, sejam porque levantam questões políticas particularmente delicadas e difíceis do ponto de vista individual dos governos dos Estados-membros. Os casos mais graves são: cláusulas adicionais, ou ajustamentos, aos Tratados; a estrutura e responsabilidades das instituições comunitárias; o alargamento da Comunidade¹⁴⁴.

Para Mak Leonard, os desenvolvimentos dos últimos anos esboçam «o aparecimento de um mundo das regiões». Assim, «à medida que aprendem a trabalhar em conjunto e sentem benefícios reais, irão começar gradualmente a partilhar a soberania de uma forma em que a União Europeia foi pioneira¹⁴⁵». Desta forma, o século XXI será o século dos clubes regionais, responsáveis pela redefinição do significado do poder bem como do modelo do Estado-Nação, modelo que predominou na Europa no final do século XX¹⁴⁶. Em suma, para Leonard, «de uma forma lenta e caótica, a UE tem aproveitado a dimensão do seu mercado e da sua diplomacia para desenvolver um tipo diferente de poder, a que dou a designação de poder transformativo¹⁴⁷», o qual, com os seus valores e as suas ideias, está a refazer o mundo à imagem europeia.

De acordo com Donges, havia duas razões principais para escolher o modelo de CEE. Em primeiro lugar, a experiência da Grande Depressão no período pré-guerra tinha provado, aparentemente, que a abertura voluntária de fronteiras não garantia uma base estável e durável para a fusão das economias. Assim que qualquer país enfrentava problemas de desemprego e de quebras de produção, os governos não se coíbiavam de reintroduzir barreiras, que já tinham sido abolidas às importações. Com vista a entravar tais políticas pouco sérias, parece, aliás, apropriado retirar aos governos nacionais o controlo das políticas de comércio externo e entregá-lo a um corpo supranacional, que foi a CEE e as suas instituições. Em segundo lugar, como resultado da Segunda Guerra Mundial, os países europeus tornaram-se económica e politicamente pouco importantes. Se a Europa quisesse recuperar influência nos assuntos mundiais, teria que se unificar em algum sentido¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Jurgen B. Donges, «A Comunidade Europeia na encruzilhada», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70, 1983, pp.286-287.

¹⁴⁵ Mark Leonard, *op. cit.*, p.150.

¹⁴⁶ Mark Leonard, *idem*, pp.151-152.

¹⁴⁷ Mark Leonard, *Século XXI...*, p.17.

¹⁴⁸ Jurgen B. Donges, *art. cit.*, p.278.

Na verdade, discute-se muito o perfil e um modelo político para a União Europeia, esse sistema político¹⁴⁹, juntamente com a necessidade de trazer para o centro dessa discussão os cidadãos europeus, distanciados das elites que continuam a conduzir o processo de integração europeia e ainda dos mecanismos de decisão.

Mas o que é que está em causa? Segundo Oliveira Martins, «... o que está em causa é, não a dissolução das diferenças europeias, mas sim a criação de elos estáveis e duradouros entre os europeus que permitam a consolidação de um espaço de paz, de desenvolvimento, de dignidade humana e de respeito mútuo pelas várias identidades». Para Rougemont, federalismo é, assim, a «arte de unir as comunidades apenas onde a união pode salvar a sua autonomia¹⁵⁰». O federalismo, de acordo com Oliveira Martins, «nada tem a ver com a dissolução das identidades ou com homogeneização centralizadora – tem si a ver com uma organização da sociedade que parta dos cidadãos e de um movimento de solidariedade voluntária, de liberdade e de autogoverno». Proudhon preferia, por isso, falar quanto à Europa de uma “confederação de confederações”, incompatível com a ideia de Superestado, com enfeudamento dos “pequenos aos grandes”. Para Oliveira Martins, o futuro previsível da integração europeia não obedecerá a nenhum dos modelos conhecidos de associação de Estados, mas antes «a uma solução nova e original, mais próxima das Confederações, mas com características muito próprias, decorrentes da história e da necessidade de preservar importantes poderes de regulação nos Estados-membros¹⁵¹».

Medeiros Ferreira considera-se adepto da confederação e explica essa preferência: «a confederação é uma forma de organizar os Estados que não implica necessariamente a existência de um governo central ou de Forças Armadas únicas, mas possui virtualidades para se dotar de uma política comercial comum, de uma política aduaneira, de uma moeda única, de um mercado único, de uma política de alianças internacionais comum e até de uma política de defesa comum, desde que cada Estado mantenha as suas próprias Forças Armadas. Qualquer estabelecimento de novos compromissos comuns relevantes requer a votação *unânime dos Estados confederados* e

¹⁴⁹ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, 2nd edition, London, Palgrave Macmillan, 2005; F. Attinà, *Il Sistema Politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 1992; J. Quermonne, *Le Système Politique de L’Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994.

¹⁵⁰ Guilherme d’Oliveira Martins, *O Enigma Europeu*, Lisboa, Quetzal Editores, 1993, pp.16-17.

¹⁵¹ Guilherme d’Oliveira Martins, *O Enigma Europeu*, *op. cit.*, p.34.

o todo é matéria de direito internacional regulado por tratados¹⁵²». E prossegue, esclarecendo igualmente que as federações de Estados comportam importantes consequências: «uma delas é a anulação da personalidade internacional dos Estados federados, outra a possibilidade de revisão da *Lei Fundamental* com o voto contra de alguns Estados, a existência de governo federal com a sua administração própria, que se sabe sobrepor à nacional, um parlamento e a comunitarização da justiça. Mas há também um orçamento geral *robustecido* e uma representação directa dos Estados no processo legislativo, através de uma câmara própria¹⁵³».

Medeiros Ferreira entende que a aliança táctica entre os defensores de um directório de grandes potências políticas e económicas e os defensores extremos das prerrogativas da soberania dos Estados nacionais «tem impedido a emergência de um poder político democrático a nível europeu que decida, oriente e fiscalize os poderes fácticos integracionistas¹⁵⁴». Desta forma, Medeiros Ferreira propõe a criação de uma Câmara de Estados que concorresse, associada ao Parlamento Europeu, «com a Comissão na capacidade de iniciativa legislativa comunitária, que retirasse ao Conselho de Ministros o poder absoluto de aprovação da legislação, que permite uma natural diminuição das matérias sujeitas à regra da unanimidade e ponderasse os desequilíbrios próprios do Parlamento Europeu (...)»¹⁵⁵. Na mesma linha, Oliveira Martins, sustenta que a subsidiariedade exige uma clarificação de poderes dos Parlamentos nacionais, «que deve conduzir, a curto prazo, à criação da segunda Câmara do Parlamento Europeu – *Senado*¹⁵⁶». Como se sabe, o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa não introduziu qualquer nova câmara para não tornar ainda mais complexa a estrutura institucional europeia.

Na perspectiva de Oliveira Martins, sem o sistema de freios e contrapesos, sem a reforma das instituições comunitárias, sem a adopção do princípio da separação dos poderes, sem a criação de uma Segunda Câmara no Parlamento Europeu, sem a responsabilização da Comissão perante o Parlamento ou sem a consagração clara e inequívoca do primado do direito «não será possível tornar a União Europeia numa

¹⁵² José Medeiros Ferreira, «Democratização e igualdade na União Europeia», in João Carlos Espada (coord.), *O desafio europeu. Passado, presente e futuro*, Cascais, Principia, 1998, p.23. Itálico no original.

¹⁵³ José Medeiros Ferreira, «Democratização e igualdade na União Europeia», *art. cit.*, pp.23-24. Itálicos no original.

¹⁵⁴ José Medeiros Ferreira, *idem*, p.24.

¹⁵⁵ José Medeiros Ferreira, *idem*, p.28.

¹⁵⁶ Guilherme d'Oliveira Martins, *O Enigma Europeu, op. cit.*, p.42. Itálico no original.

realidade nova, política, económica, social e culturalmente actuante, baseada na cidadania e na responsabilidade e não na pura lógica comercialista ou na mera ideia de “zollverein”¹⁵⁷». Oliveira Martins entende que numa União que se alarga é fundamental garantir um equilíbrio efectivo de influências e responsabilidades.

Quanto à Constituição Europeia, de acordo com Regina Salvador, «os seus objectivos federalistas estão longe de estarem cumpridos: a sua personalidade jurídica não lhe permite ainda concluir acordos com Estados exteriores. No entanto, na prática, estes acordos acabam por ser concluídos, pelo conjunto dos Estados-Membros, abrindo-se assim precedentes doutrinários e jurisprudência¹⁵⁸». A autora conclui que, do ponto de vista geopolítico e geoestratégico, a transformação dos espaços geográficos em espaços sociopolíticos e económicos integrados no espaço federal está no bom caminho¹⁵⁹.

Todavia, como reconheceu Schindler, a lei comunitária assemelha-se cada vez mais à lei de um Estado federal, em resultado da amplitude e volume que atingiu, já que a integração económica nas Comunidades permitiu o seu rápido desenvolvimento. Com efeito, Schindler escreveu que «a integração económica é mais fácil de se conseguir do que a unificação política, já que promove a prosperidade e apenas aflora marginalmente as sensibilidades políticas¹⁶⁰».

Vítor Constâncio vê o futuro da Europa como uma Federação de Estados e não como um Estado Federal. Para Constâncio, «a Europa é uma nação múltipla e vai continuar a sê-lo e, portanto, será difícil, pelo menos no horizonte operacional e visível, fazer um Estado-Nação europeu, uma transposição para o nível europeu do que são os Estados-Nações. Não está em causa, num horizonte próximo, a criação de uns Estados Unidos da Europa, à imagem dos EUA que, aliás, são um Estado unitário no que diz respeito às funções essenciais do Estado¹⁶¹». Para Constâncio, a UE assenta numa dupla legitimidade, dos Estados e dos Cidadãos. Por um lado, isso significa que continuará a haver uma predominância do papel dos Estados em todo o processo de decisão. Por

¹⁵⁷ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.59.

¹⁵⁸ Regina Salvador, «A Constituição Europeia: uma nova geografia política da União Europeia», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), IIª série, 2004, p.128.

¹⁵⁹ Regina Salvador, *idem*, p.135.

¹⁶⁰ Dietrich Schindler, «Um Estado federal europeu?», in João Carlos Espada (coord.), *O desafio europeu. Passado, presente e futuro*, Cascais, Principia, 1998, p.49.

¹⁶¹ Vítor Constâncio, «Portugal e a opção europeia», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa do Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL, 2001, p.58.

outro lado, não se vislumbrará, no futuro próximo, a Comissão Europeia como uma espécie de embrião de um Governo europeu, dentro do que seria um Estado Federal¹⁶². Constâncio não vê a «União Europeia como um território assumindo as funções plenas que são normais de um Estado» e crê que «tudo isto corresponde a uma visão moderna do que é um federalismo inteligente que não visa a criação, no horizonte visível, de algo como os Estados Unidos da Europa¹⁶³».

Para Portugal, a vinculação às instituições comunitárias europeias e transatlânticas representou uma estratégia insubstituível para a reconstituição do seu estatuto internacional como um Estado democrático, solidamente empenhado na consolidação da segurança regional e da aliança entre as democracias europeias, bem como na edificação de uma sociedade internacional, assente nos princípios do direito. Para Jorge Sampaio essa orientação clara continua a ser a nossa linha de rumo na crise aberta pelo fim da guerra fria e exige, para as próximas etapas da construção europeia, uma reafirmação dos consensos nacionais, nomeadamente na consolidação das nossas políticas perante o próximo alargamento comunitário às democracias da Europa central e oriental, bem como quanto às posições portuguesas sobre a reforma política e institucional da União Europeia, decisiva para o seu futuro¹⁶⁴. Para o ex-Presidente da República, a integração regional é uma forma indispensável de articular as relações entre o nível nacional e o nível internacional, tanto no sentido de moderar os efeitos mais imprevisíveis da globalização, como para responder às suas oportunidades de mudança. A par da emergência de outras entidades regionais, a consolidação da União Europeia como uma entidade política e económica alargada a todas as democracias europeias é necessária para ultrapassar a crise do pós-guerra fria e reestruturar os equilíbrios internacionais de um modo estável e duradouro¹⁶⁵.

Como dupla consequência, da descolonização e do fim do império, por um lado, e da integração europeia, por outro, o dispositivo económico português continentalizou-se. A densidade das relações económicas externas de Portugal fez-se por via terrestre e dirige-se hoje maioritariamente para a Europa. Além disso, o dispositivo político e estratégico não só define uma prioridade europeia, como não existe diversificação, mas

¹⁶² Vítor Constâncio, *art. cit.*, p.58.

¹⁶³ Vítor Constâncio, *idem*, p.59.

¹⁶⁴ Jorge Sampaio, «Interesse nacional e globalização», in Nuno Severiano Teixeira, José Cervaens Rodrigues e Isabel Ferreira Nunes (coord.), *O interesse nacional e a globalização*, Lisboa, Cosmos, IDN, 2000, p.23.

¹⁶⁵ Jorge Sampaio, *idem*, pp.23-24.

antes identidade das alianças externas extra-peninsulares de Portugal e Espanha. Ambos os Estados definem como opções externas prioritárias e integram a União Europeia e a NATO¹⁶⁶. Para Severiano Teixeira, o interesse nacional não está hoje na defesa física da fronteira ou na imposição da vontade pelo poder da força, mas antes o controlo dos fluxos e na capacidade de presença e influência no poder das redes, permitindo a Portugal, assim, minimizar a sua dimensão e compensando a periferia geográfica com uma centralidade política. Portugal já desenvolve com sucesso essas políticas de centralidade na União Europeia como na cena internacional¹⁶⁷.

Analogamente, as identidades nacionais coexistem e complementam-se e só se enriquecem abrindo-se num contexto cosmopolita e universalista. As organizações supranacionais e o direito internacional tende, assim, a ancorar-se, para funcionarem, não em princípios gerais, mas em instituições e em modos concretos de organização aptos a realizarem a legitimidade dos cidadãos e das comunidades, dos povos e dos Estados¹⁶⁸. Para Oliveira Martins, «a construção europeia precisa de memórias nacionais e da compreensão de uma História com raízes comuns, mas também com diferenças, ontem dirimidas, a ferro e fogo, com sangue, suor e lágrimas. A resposta a essas dificuldades não pode estar, assim, na ilusão de que o futuro apaga tudo. O futuro só pode superar os ódios ou os velhos conflitos se o «trabalho de memória» levar à mobilização positiva de vontades em torno de objectivos e de valores comuns. Compromisso deve, pois, ser visto na dupla acepção, como cedência e como acção empenhada¹⁶⁹».

O projecto europeu só fará sentido se assentar a sua legitimidade quer nas identidades particulares e nas diferenças culturais, quer no universalismo republicano dos direitos fundamentais, da liberdade, da participação cívica, da igualdade no sentido de igual consideração e respeito. Nas palavras de Tzvetan Todorov, «a identidade europeia actual não é um simples dado histórico ou geográfico, mesmo se ela encontra aí a sua fonte. Desligados do seu contexto original, certos valores agregaram-se no que podemos designar como projecto europeu – e a adesão a este projecto é aberta a todas as

¹⁶⁶ Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Interesse nacional e globalização: o caso português entre a teoria e a história», in Nuno Severiano Teixeira, José Cervaens Rodrigues e Isabel Ferreira Nunes (coord.), *O interesse nacional e a globalização*, Lisboa, Cosmos, IDN, 2000.

¹⁶⁷ Cf. Nuno Severiano Teixeira, *idem*.

¹⁶⁸ Guilherme d'Oliveira Martins, *Portugal. Identidade e Diferença. Aventuras da Memória*, Lisboa, Gradiva 2007.

¹⁶⁹ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.14.

vontades, donde quer que venham. A origem é local; o seu apelo é universal¹⁷⁰». Falamos, pois, de «identidade europeia» como identidade complexa, construída de diversas identidades que se completam, num projecto universalista. Mas não desligamos essa «identidade» das múltiplas pertenças em que nos integramos, reportando-a, pois, a uma subsidiariedade referida à pessoa humana¹⁷¹.

Como o Estado nacional deixou de ser a expressão suprema da realização do bem comum, passámos a ter de tirar consequências do facto de, como disseram Ingelhart e Rougemont, ele ser demasiado grande para compreender e integrar os fenómenos locais e a importância da proximidade e da subsidiariedade em relação às pessoas e aos cidadãos, e demasiado pequeno para corresponder aos desafios da paz e da segurança ou do desenvolvimento sustentável¹⁷².

Para o autor que temos vindo a citar, uma lógica europeia, que ponha o debate político em primeiro lugar, contra o primado da burocracia e dos arranjos conjunturais, terá de ser mais federalista, até para que a soberania dos diferentes Estados não se torne irrelevante. Além da prioridade cultural e científica, o governo económico e social da Europa tem de ser pensado à luz do diálogo e da tensão entre o método comunitário e a salvaguarda das diferenças culturais. A «Europa conosco» tem de significar mais política, mais democracia, mais cultura e mais solidariedade cívica. É esse continente (europeu) espiritual e literário que a cultura portuguesa deve continuar a procurar¹⁷³.

Quando se caminha para as democracias supranacionais, para a universalização dos direitos e para a mundialização da cidadania, torna-se necessário compreender a importância da pluralidade de pertenças, da complexidade, do diálogo de culturas e de saberes, de um novo conceito de fronteira, capaz de significar não apenas o que diferencia, mas também o que se aproxima... «Não se trata, porém, de cultivar um conhecimento histórico asséptico, privado das diferenças e dos conflitos, ou uma história que ninguém verdadeiramente assume e onde ninguém se encontra, mas de entender um passado que não nos é indiferente – de uma Europa, em diálogo com o mundo, com raízes comuns e com o peso permanente e dilacerante da tragédia, com Antígona como símbolo e com Hamlet como sombra... Daí a importância de

¹⁷⁰ Cit. Guilherme d'Oliveira Martins, *Portugal. Identidade e Diferença...*, op. cit., p.15.

¹⁷¹ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.15

¹⁷² Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.46.

¹⁷³ Guilherme d'Oliveira Martins, *Portugal. Identidade e Diferença...*, op. cit., p.54.

compreender como acto intelectual objectivo e como relação humana intersubjectiva¹⁷⁴».

Como afirmava Denis de Rougemont, é preciso envolver os cidadãos e as pessoas, que devem sentir o processo europeu como naturalmente seu; caso contrário, estaremos a criar uma sociedade anónima sem alma, que desaparecerá no momento em que os seus membros descrerem ou desconfiarem da sua utilidade ou tomarem consciência de que as decisões fundamentais lhes são alheias. Essa é a maior audácia com que hoje nos vemos confrontados¹⁷⁵. Para Oliveira Martins, em lugar de um Superestado europeu, deve constituir-se uma União de Estados livres e soberanos – com órgãos dotados de dupla legitimidade, segundo um sistema de soberania democrática supranacional partilhada e de separação e interdependência de poderes e de freios e contrapesos. Gerar-se-á, assim, segundo o autor, um patriotismo constitucional europeu, numa alusão clara a Jürgen Habermas. Como escreve Anthony D. Smith: «Se for criada uma comunidade política europeia que tenha uma ressonância popular, podemos estar certos de que será fundada com base numa herança cultural europeia comum...¹⁷⁶» Essa experiência forjará memórias, valores, símbolos e mitos comuns a partir de uma herança comum. Será um novo tipo de identidade colectiva, que não concorrerá, porém, as abarcará e completará, com as nações individuais e as «famílias de culturas e de línguas»¹⁷⁷.

Continua a suscitar muita discussão e até polémica o modelo político e as vias possíveis para se aprofundar o processo de integração europeia. O debate continua em aberto. Anthony Giddens entende que o federalismo não é a melhor forma para se ponderar sobre o futuro desenvolvimento da UE. Contudo, a Europa não pode ser, como defendia Margaret Thatcher no seu conhecido discurso de Bruges, motivada somente pela «cooperação voluntária e activa entre Estados soberanos e independentes». Giddens sustenta que a UE não é um Superestado e não vai tornar-se um Superestado, nem sequer uma superpotência, no sentido que tinha durante o período da guerra fria. A Europa deixou de ser o eixo principal das preocupações globais, o mundo mudou, porém, «(...) a Europa pode, e deve, aspirar a ser um poder regional desenvolvido, com

¹⁷⁴ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.57.

¹⁷⁵ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, pp.60-61.

¹⁷⁶ Cit. Guilherme d'Oliveira Martins, *Portugal. Identidade e Diferença. Aventuras da Memória*, Lisboa, Gradiva, 2007, p.61.

¹⁷⁷ Guilherme d'Oliveira Martins, *idem*, p.61.

alguma influência considerável nas questões mundiais¹⁷⁸». Os «três grandes» Estados não se entendem quanto ao que é a UE e o que deveria ser: o Reino Unido há muito que defende a via do intergovernamentalismo, mas numa toada mais suave desde a saída de cena de Thatcher; a Alemanha tende a pensar a Europa em termos de um modelo federal afim do seu próprio modelo nacional; a França manifesta uma visão mais centralizada da UE, a qual continuam a ver como a sustentação dos interesses nacionais. Simultaneamente, alguns Estados-membros mais pequenos têm preferido uma visão federal, mas a maior parte desconfia dessa visão dado que poderia ameaçar e diminuir a sua influência. Os novos Estados-membros são fortemente intergovernamentalistas: recém-saídos do controlo da URSS, não têm nenhum desejo de aderir a outro Superestado. Afigura-se impossível reconciliar estas diferentes visões da UE e encontrar um modelo que seja do agrado de tantas sensibilidades.

Para Giddens, o federalismo é um projecto morto, «mas os federalistas têm algo a ensinar-nos, que é a importância de tomar decisões e a liderança. Se estas qualidades não puderem desenvolver-se mais, é provável que a UE esteja condenada à estagnação e a uma relativa impotência nas questões mundiais. Uma liderança e tomada de decisões melhoradas não são o mesmo que federalismo e podem ser alcançadas sem ter de haver um sistema federal completamente desenvolvido¹⁷⁹». O académico inglês constata que a UE que é demasiado intergovernamental tem várias limitações: os interesses nacionais continuam a sobrepor-se aos interesses comuns, os Estados maiores continuam a impor a sua agenda aos mais pequenos, falta liderança à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu falta capacidade de monitorização efectiva das actividades e propostas da Comissão. A UE é uma experiência de governo sem um Estado. É preciso descobrir uma fórmula para uma Europa política, bem como renovar o modelo social, em interconexão com este. Andrew Moravcsik sustentou que já existe um «acordo constitucional europeu», baseado no equilíbrio institucional. A UE foi sempre uma forma de democracia deliberativa e assim continuará, de acordo com Giddens, e as instituições comunitárias devem observar o consenso nas políticas propostas de forma a compensar por alguns dos defeitos do Estado-nação constitucional. Contudo, os cidadãos da UE habituaram-se a leis e normas criadas pela vontade colectiva dos

¹⁷⁸ Anthony Giddens, *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença, 2007, p.249. No final do livro do livro, Giddens desenvolve oito teses sobre o futuro da Europa, constando esta observação da tese quatro.

¹⁷⁹ Anthony Giddens, *op. cit.*, p.250. Continuamos na tese quatro.

Estados-membros. De acordo com Joseph Weiler, essas normas são aprendidas através da operação da própria UE e não através de ideais abstractos. É assim que nos encontramos preparados para nos submetermos às decisões de uma política composta de «outros» devido à convicção de que partilham valores semelhantes. Deste modo, a UE é «um conceito destinado a encorajar certas virtudes de tolerância e humanidade¹⁸⁰».

Adversário de uma Constituição para a Europa, Giddens não acredita que a UE tenha um futuro consistente se se mantiver demasiado intergovernamental. Define-a antes como uma *associação democrática* (ou comunidade) de *nações semi-soberanas*. Com efeito, «a União é uma associação, porque qualquer estado-membro pode sair (embora esse direito estivesse apenas formalizado na constituição). A UE não é uma entidade pós-nacional, porque as nações que a compõem não desaparecem e retêm amplas capacidades de acção independente. A UE difere no entanto das Nações Unidas pois houve uma acumular de soberania formal, a tal ponto que cada membro processa decisões emanadas dos tribunais europeus. É democrática, mas primariamente no sentido da democracia deliberativa¹⁸¹».

A UE deve reter as suas capacidades como agente político, dispondo para o efeito de capacidades decisórias efectivas. A UE não deve estabelecer as suas fronteiras, todavia, a União não pode expandir-se indefinidamente se quiser ser uma comunidade e não um conjunto de princípios e acordos constitucionais. Giddens é favorável à adesão da Turquia à União Europeia¹⁸².

A UE pode ser vista como um modelo para o resto do mundo. A União Europeia não é um Estado-nação no sentido lato e não se trata de agir como um contrabalanço aos EUA ou a outros poderes ou grupos de poderes. «A UE é pioneira», escreve Giddens, «de um sistema de governo transnacional que em princípio poderá servir de exemplo a outras áreas do mundo – que poderão aprender com os erros cometidos ou com os impasses sofridos¹⁸³».

O historiador Niall Fergusson, citado por Giddens, sugere que a União Europeia «é uma entidade à beira do declínio e talvez mesmo da destruição». Para esta visão contribui também o facto de o conjunto de problemas económicos, políticos e

¹⁸⁰ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.301. Cf. Anthony Giddens, *op. cit.*, pp.251-252, ainda na tese quatro.

¹⁸¹ Anthony Giddens, *A Europa na Era Global*, *op. cit.*, p.255. Estamos já na tese cinco.

¹⁸² Anthony Giddens, *idem*, pp.261-262. Entrámos já no domínio da tese seis.

¹⁸³ Anthony Giddens, *idem*, p.265. Estamos na tese sete.

organizacionais que enfrenta serem simplesmente demasiados. O ideólogo da famosa «Terceira Via» defende que após a queda do Muro de Berlim, em 1989, a Europa continuou o seu curso e não reflectiu as implicações dessa ruptura para o conjunto da Comunidade, da economia à sociedade, passando pela identidade europeia¹⁸⁴.

Augusto Rogério Leitão rejeita o cenário de os europeus estarem condenados a escolher entre uma “Europa Kantiana” ou uma “federação hobbesiana” que «garante a segurança externa e a paz interna, mas instala a tirania da hegemonia centralizada dos grandes, nomeadamente da Alemanha e da França», como defende João Marques de Almeida, numa análise prospectiva de raiz kantiana. Rogério Leitão discorda de Marques de Almeida quando este afirma que «se os europeus quiserem continuar a gozar desta extraordinária “obra de arte”, que lhes dá simultaneamente liberdade e segurança, construída na Europa desde o final da guerra, têm que aceitar a hegemonia americana e manter a Aliança Atlântica», ou seja, os europeus têm de aceitar o desígnio imperial americano, aceitando uma liderança inquestionável. Rogério Leitão compreende nesta visão uma distorção do que é a riqueza e complexidade da construção europeia, destacando que o perigo de visões simplistas como aquela, assentes em opções “pragmático-realistas”, podem conduzir a uma tragédia¹⁸⁵.

A Europa foi ao longo destes últimos cinquenta anos o palco de uma reconceptualização do poder nas relações internacionais, na perspectiva de José Manuel Pureza, que levou a considerar-se a si própria como campeã de uma ordem mundial pós-realista. Joschka Fischer sustenta esta auto-representação da Europa: «O conceito fundamental da Europa após 1945 foi, e ainda é, a rejeição do princípio do equilíbrio de poder europeu e das ambições hegemónicas dos Estados individuais que tinham surgido da Paz de Vestefália de 1648». Ao que Romano Prodi retirará consequências estratégicas: a Europa «tem um papel a desempenhar na governação mundial, que consistirá em replicar a experiência europeia à escala global¹⁸⁶».

¹⁸⁴ Anthony Giddens, *op. cit.*, pp.268-269. Estamos na oitava e última tese.

¹⁸⁵ Augusto Rogério Leitão, «A política europeia de segurança e defesa: o último grande desafio da União Europeia?», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, pp.75-76; João Marques de Almeida, «A Europa kantiana não sobrevive ao fim da Aliança Atlântica», in *Nova Cidadania*, n.º16, Abril/Junho 2003, p.52.

¹⁸⁶ Cit. José Manuel Pureza, «Há um modelo europeu de ordem mundial?», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, p.113.

Se a Europa quer ser um actor global terá que perfilhar uma cultura estratégica assente fundamentalmente na superioridade da solução pacífica das controvérsias sobre o uso da força, da negociação multilateral sobre o repentismo unilateral, da consolidação de laços sobre o *command-and-control*, do alargamento das áreas de legitimidade sobre a força da razão de estado. Em suma, nota José Manuel Pureza, «a natureza estrutural e não meramente episódica da identidade pós-realista da Europa como actor internacional passa, pois, por reconverter o que é tantas vezes visto como um défice – o fosso tecnológico, militar e orçamental relativamente aos Estados Unidos – numa diferença virtuosa. A favor da sociedade internacional e contra a anarquia internacional¹⁸⁷».

A Europa não passa actualmente de Europa de Nações, na expressão de Eduardo Lourenço, estando por cumprir o velho sonho de uma Europa-Nação. Uma Europa de “razões”, mas igualmente desencantada e às voltas com o seu destino, uma obra inacabada. Para Lourenço, «o melhor é encarar de frente a única realidade europeia que teve um sujeito dentro: a das nações. A das nações a que a construção europeia paralisada ou já ultrapassada pela exigência de uma globalização relativizam, fazendo refluir cada uma delas – mais ricas e europeias do que nunca foram – para uma espécie de neonacionalismo florescente de que a Dinamarca ou a Noruega não são o único exemplo. Temos o nosso em casa e já não é pouco. Sofremos, como se estivéssemos no século XIX, por não ir tomar chá em Londres...¹⁸⁸»

A Europa é uma construção que se fará também no imaginário. A par dos passos que são dados para a consolidação da integração europeia, é necessário realizar no espírito o desígnio da unificação europeia, processo ainda em curso. É assim que se devem interpretar as palavras de Edgar Morin: «a Metamorfose está inacabada¹⁸⁹».

¹⁸⁷ José Manuel Pureza, *art. cit.*, pp.113-114; Cf. João Cravinho, *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

¹⁸⁸ Eduardo Lourenço, «Uma Europa de Nações ou os Dentes de Cadmo», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org.), *Portugal e a Construção Europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p.60.

¹⁸⁹ Cit. Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003, p.81; Cf. Philippe Herzog, *L'Europe après l'Europe. Les voies d'une métamorphose*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002; Cf. Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987; Eduardo Lourenço, «L'Europe et son imaginaire», in *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian*, vol.XL, *L'Europe des Nations*, Lisboa – Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, pp.141-146.

I.3. Balanço das teorias da integração europeia e da “governance” europeia

Os teóricos das relações internacionais ficaram surpreendidos com a cedência de partes da soberania dos Estados europeus a partir de 1950. Até aí, o Estado-Nação, uno e indivisível, aparecia aos olhos dos estudiosos como a mais importante unidade política do mundo ocidental, em especial na Europa. Deste modo, o processo de integração de europeia constituiu um grande desafio às teorias existentes e gerou um intenso debate académico sobre o papel do Estado no processo. As duas teorias concorrentes que emergiram das relações internacionais para dominar o debate sobre os desenvolvimentos recentes na integração europeia foram o neofuncionalismo¹⁹⁰ e o intergovernamentalismo¹⁹¹.

Haas fornece uma definição de integração política europeia como um processo no qual «political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new center, whose institutions or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones¹⁹²». Na definição de Haas está implícito o desenvolvimento de um Estado federal europeu.

Lindberg apresenta uma definição mais cautelosa da integração política como um processo, mas sem referência a um fim último: «political integration is (1) the process whereby nations forego the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center¹⁹³». A primeira parte da definição refere-se a dois modelos muito próximos do processo decisional: a partilha e a delegação. A segunda parte da definição refere-se aos «patterns of behaviour shown by high policy makers, civil servants, parliamentarians, interest group leaders and other

¹⁹⁰ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of Economic Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1963.

¹⁹¹ Stanley Hoffmann, «The European Process at Atlantic Crosspurposes», in *Journal of Common Market Studies*, 3, 1964, pp.85-101; Stanley Hoffmann, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe», in *Daedalus*, 95, 1966, pp.862-915.

¹⁹² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe...*, *op. cit.*, p.16.

¹⁹³ Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of Economic Integration*, *op. cit.*, p.149.

élites¹⁹⁴», que respondem à nova realidade de uma mudança na autoridade política no centro pela reorientação das suas actividades políticas ao nível europeu.

Quanto às teorias da integração europeia¹⁹⁵, abordaremos de seguida o funcionalismo, o neo-funcionalismo, o intergovernamentalismo, e o intergovernamentalismo liberal; no que respeita às teorias da “governance” europeia¹⁹⁶, a análise centrar-se-á nas comunidades epistémicas, no “multi-level governance” e “supranational governance”. Por fim, faremos ainda algumas leituras em torno do conceito de «europeização».

I.3.1. Funcionalismo

A ideia “funcionalista”, associada aos escritos de David Mitrany, consubstanciou o movimento pelas Nações Unidas. Tratava-se de uma teoria cujo fim era alcançar a paz mundial, em vez de uma teoria da integração regional, desenvolvendo uma abordagem diferente dos federalistas europeus, assente na subordinação dos governos nacionais a uma autoridade federal cimeira. As ideias dos funcionalistas e dos federalistas andaram lado a lado na proposta de um “federalismo funcional” de Jean Monnet, o qual concedeu uma importante fonte de inspiração intelectual para a teoria neo-funcionalista da integração europeia.

O projecto de Mitrany está explanado no título da obra que o celebrou, *Working Peace System*, de 1943 (depois reimpressa em 1966). Para o autor, a causa que estava na origem da guerra era o nacionalismo. Depois do falhanço da Sociedade das Nações (SDN) para evitar a confrontação, o debate por um novo sistema internacional capaz de garantir paz e segurança começa antes do fim da Segunda Guerra Mundial. Para os que se censuravam o falhanço da SDN pelos seus poderes limitados, a resposta era o desenvolvimento de uma federação internacional. Com efeito, a SDN não foi expedita na sua tarefa principal e o mesmo erro não deveria ser repetido: daí em diante, as nações deveriam estar solidamente ligadas entre si.

Mitrany não concordava com a ideia de uma federação como o elo de ligação entre os Estados. Na verdade, opôs-se à ideia de um governo mundial, pois acreditava que tal resultaria numa ameaça à liberdade individual. Simultaneamente, mostrou-se

¹⁹⁴ Leon N. Lindberg, *idem*, p.149.

¹⁹⁵ O federalismo merecerá, mais à frente, uma análise detalhada.

¹⁹⁶ Ver supra a análise elaborada em torno dos neo-institucionalismos.

contra à criação de federações regionais, acreditando que tal reproduziria tão-só rivalidades nacionais em larga escala. Qualquer reorganização política que levasse à criação de unidades separadas teria que produzir, mais tarde ou mais cedo, os mesmos efeitos; qualquer sistema internacional que conduza a uma nova ordem deve produzir o efeito oposto de uma divisão política vencedora.

Mitrany propôs a criação de um conjunto de agências funcionais internacionais separadas, cada uma com autoridade sobre uma área específica da vida humana. O seu esquema era o de levar para fora do controlo dos governos as tarefas técnicas individuais e entregá-las a estas agências funcionais. Mitrany acreditava que os governos estariam preparados a ceder controlo porque não se sentiriam ameaçados pela perda de soberania sobre cuidados de saúde ou transportes e ficariam aptos a apreciar as vantagens de tais tarefas sendo desempenhadas ao nível regional ou ao nível global. À medida que mais áreas de controlo eram cedidas, os Estados ficariam limitados de uma acção independente. Deste modo, os governos nacionais acabariam por descobrir que estavam enredados numa teia complexa de actividades internacionais e agências. Estas agências internacionais operariam em diferentes níveis dependendo da função que estavam a desempenhar. Não só seria difícil aos Estados quebrar a dependência dessas agências para o seu funcionamento regular, como a experiência da operação das agências socializaria os políticos, os funcionários e o público em geral no enfraquecimento de atitudes nacionalistas¹⁹⁷.

Com a necessidade de reconstruir, planificar e modernizar a economia francesa, Jean Monnet conclui pela inadequação económica do Estado-Nação europeu no mundo moderno. É assim que perspectiva a criação de um de um «amplo e dinâmico mercado comum», «um grande mercado continental à escala europeia». No entanto, o seu objectivo passava por criar mais do que um mero mercado comum.

Monnet não mostrava grande confiança num sistema de mercado livre, que servira mal a França no passado. É por isso que desenvolve uma fé no desenvolvimento de instituições supranacionais como a base para a construção de uma comunidade económica genuína que adoptaria políticas económicas comuns e procedimentos de planificação racionais. Começando pelo carvão e pelo aço, o objectivo era o de estender

¹⁹⁷ Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.5-6; Simon Hix, «The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics», in *West European Politics*, 17 (1), 1994, pp.1-30.

a integração a todos os aspectos da economia europeia ocidental, mas tal esquema teria sido demasiado ambicioso para aceitar de uma vez o apoio de todos. Haveria uma indicação clara disto mesmo no falhanço dos esforços prévios para integrar as economias da França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo.

Mitrany descreve a estratégia de Monnet de “funcionalismo federal”. Não é claro até que ponto Monnet era de todo um federalista. Ele pode ser antes visto como um pragmático supremo que propôs a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) como uma solução para aliviar a tensão entre a França e a Alemanha. Para a resolução destes problemas, Monnet adoptou uma solução análoga à de Mitrany: retirou o controlo sobre as indústrias cruciais – carvão e aço – dos governos e colocou-o nas mãos de uma agência livre. Tratava-se da Alta Autoridade da CECA e no plano original de Monnet era a única instituição proposta. A Alta autoridade tornou-se no protótipo da futura Comissão da CEE, a qual se tornou central para a teoria neo-funcionalista da integração europeia¹⁹⁸.

I.3.2. Neo-funcionalismo

O neo-funcionalismo foi a primeira tentativa teórica para a compreensão da integração europeia. A sua crítica implícita ao realismo levou ao desenvolvimento de uma outra teoria que colocava o Estado no centro da sua análise, ficando conhecida como intergovernamentalismo. O debate entre estas duas posições analíticas evoluiu com o tempo, porém, os aspectos nevrálgicos da disputa mantêm-se sensivelmente iguais desde a década de 1950.

O neo-funcionalismo era uma teoria pluralista da política internacional. Em oposição às teorias realistas mais tradicionais, não assumiu que um Estado era um actor uno e coeso nem que os Estados eram os únicos actores no palco internacional.

Na primeira fase da integração europeia, o neo-funcionalismo parecia ganhar o debate teórico. Neste sentido, procurou explicar como e por que razão os Estados se juntam e associam voluntariamente com os seus vizinhos sabendo que perderão parte da sua soberania enquanto que adquirem novas técnicas para a resolução de conflitos entre

¹⁹⁸ Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, pp.7-8; Cf. François Duchêne, *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*, New York, Norton Company, 1994.

eles. Destacam-se quatro linhas-chave do argumento neo-funcionalista: (1) o conceito de “Estado” é mais complexo do que os realistas haviam sugerido; (2) as actividades dos grupos de interesse e actores burocráticos não são confinadas à cena política doméstica; (3) os actores não estatais são importantes na política internacional; (4) a integração europeia é alcançada através de pressões do tipo “spillover”.

Os neo-funcionalistas defendiam que as decisões governamentais eram influenciadas por pressões de várias ordens, designadamente por grupos de interesse e actores burocráticos. Com efeito, se o analista conseguisse identificar a força e direcção das várias pressões cuidadosamente, seria possível então fazer previsões sobre o comportamento governamental em relações internacionais.

Recorrendo a termos que surgirão mais tarde, os neo-funcionalistas esperavam que os grupos de interesse com actividade ao nível nacional estabelecem contactos com grupos similares noutros países (transnacionalismo) e que os departamentos de Estado forjassem ligações com os seus homólogos noutros Estados, desregulados pelos respectivos gabinetes dos negócios estrangeiros (transgovernamentalismo).

Os neo-funcionalistas indicavam as actividades das corporações multinacionais para ilustrar o seu argumento de que os actores não estatais são importantes na política internacional. Contudo, a Comissão Europeia era o mais importante actor internacional não estatal para os neo-funcionalistas. A Comissão era tida como estando numa posição única para manipular quer as pressões internacionais quer as pressões nacionais dos governos nacionais para avançar com o processo de integração europeia, mesmo quando os governos pudessem estar hesitantes. Esta posição contrasta com as explicações realistas das relações internacionais que se ocupavam exclusivamente do papel internacional dos Estados.

O conceito de “spillover” é um dos mais caros à teoria neo-funcionalista. Uma vez dados os primeiros passos pelos governos nacionais com vista à integração, o processo toma uma vida própria e apresenta-se irreversível. Como escreveu Lindberg, «in its most general formulation, “spillover refers to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth¹⁹⁹».

¹⁹⁹ Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of Economic Integration*, *op. cit.*, p.10.

Pode distinguir-se três tipos de “spillover”, o último dos quais somado recentemente pelos teóricos para explicar o papel da Comissão no processo de aprofundamento da integração: «functional spillover», «political spillover» e «cultivated spillover».

O «functional spillover» argumenta que as economias industriais modernas eram constituídas por partes interligadas. Deste modo, era impossível isolar um sector dos restantes. Os neo-funcionalistas sustentam que se os Estados-membros integrarem um sector funcional das suas economias, a interligação entre este sector e outros levaria a um “spillover” noutros sectores. As pressões técnicas fomentariam a integração nos outros sectores relacionados e a integração de um sector resultaria apenas se outros sectores relacionados funcionalmente fossem também integrados.

Os neo-funcionalistas desenvolveram também a ideia de «political spillover» de modo a tornar mais clara a explicação do processo de integração. O «political spillover» envolvia a construção de pressões políticas a favor de mais integração com os Estados em presença. Uma vez integrado um sector da economia, os grupos de interesse a operar nesse sector teriam de exercer pressão ao nível supranacional, na organização responsável por ele. A criação da CECA levaria os representantes das indústrias do carvão e do aço em todos os Estados-membros a transferir uma parte do seu lobbying político dos governos nacionais para a nova agência supranacional, a Alta Autoridade. Os mais destacados grupos de consumidores e sindicatos fariam o mesmo em seguida. Haas esclarece que a força motriz da integração política era o interesse próprio calculado das elites políticas: «The “good Europeans” are not the main creators of the regional community that is growing up; the process of community formation is dominated by nationally constituted groups with specific interests and aims, willing and able to adjust their aspirations by turning to supranational means when this course appears profitable²⁰⁰».

Os neo-funcionalistas concentravam-se nas pressões “spillover” para serem encorajados e manipulados pela Comissão. Esperava-se simultaneamente a criação das condições para a emergência de amplos grupos de pressão comunitária e o despertar de contactos nos bastidores com grupos de interesse nacionais e com burocratas nos gabinetes dos Estados-membros, constituindo um poderoso grupo de potenciais aliados

²⁰⁰ Cit. Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, op. cit., p.11.

contra os governos nacionais. Designa-se de «cultivated spillover», dado que envolvia a Comissão a desenvolver os contactos e a pressão nos governos.

O uso do veto por De Gaulle que conduziu à crise da «cadeira vazia» em 1965 e 1966 significou um forte revés para o neo-funcionalismo²⁰¹ na sua acepção original. Os governos nacionais arrogam-se a partir de então como os responsáveis para levar por diante a integração europeia, determinando a sua natureza e alcance.

I.3.3. Intergovernmentalismo

Em contraponto à teoria neo-funcionalista, Stanley Hoffmann desenvolveu uma argumentação baseada em pressupostos realistas sobre o papel dos Estados, mais concretamente sobre o papel dos governos dos Estados nas relações internacionais. Hoffmann expõe três críticas fundamentais ao neo-funcionalismo: (1) a integração europeia tem de ser observada num contexto global. A integração regional era apenas um aspecto do desenvolvimento do sistema internacional global. Os neo-funcionalistas previam um progresso inexorável para mais integração. Mas tal fora totalmente previsto numa dinâmica interna e assumia implicitamente que as condições do contexto internacional se manteriam fixas. A crítica tornara-se pertinente no quadro de profundas mudanças na situação económica global de inícios da década de 1970; (2) os governos nacionais eram os únicos actores políticos poderosos no processo de integração europeia. Estes controlavam a natureza e o ritmo da integração guiada pela sua preocupação de proteger e promover o «interesse nacional»; (3) contudo, onde os «interesses nacionais» coincidissem, os governos poderiam aceitar uma integração mais íntima nos sectores funcionais técnicos, mas o processo de integração não se estenderia a áreas de “high politics”, tais como segurança e defesa²⁰².

Hoffmann rejeitou a visão neo-funcionalista de que os governos seriam em último caso oprimidos por pressões das elites dos grupos de interesse para integrar. Hoffmann partiu do argumento do realismo clássico, no qual os Estados eram tratados como actores racionais unos, com pouca importância associada à política doméstica. A

²⁰¹ Cf. Ian Bache, Stephen George, *idem*, pp.8-12. Ver as obras citadas na nota 145.

²⁰² Stanley Hoffmann, «The European Process at Atlantic Crosspurposes», in *Journal of Common Market Studies*, 3, 1964, pp.85-101; Stanley Hoffmann, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe», in *Daedalus*, 95, 1966, pp.862-915.

posição intergovernamentalista de Hoffmann era mais avançada que a dos realistas a este respeito e a sua consciência política era também mais aguda do que a dos neo-funcionalistas que pretendiam adoptar antes uma visão pluralista simplificada dos processos políticos.

Hoffmann reconheceu que outros actores que não exclusivamente os governos nacionais desempenhavam um papel no processo de integração. Reconheceu que os grupos de interesse influenciavam as acções do governo nos sectores de “low politics” (política social e regional), mas não eram os únicos a fazê-lo. Os funcionários do governo (particularmente em questões económicas) e as considerações eleitorais do partido ou partidos no poder constituíam outros tipos de pressão sobre o governo²⁰³. Contudo, Hoffmann considerava os governos nacionais como os derradeiros juízes das decisões-chave. Os governos dos Estados eram tidos como os únicos elementos mais poderosos por duas razões: em primeiro lugar, eles possuíam a soberania legal; em segundo lugar, eles detinham legitimidade política enquanto os únicos actores democraticamente eleitos no processo de integração. Deste modo, o recrudescimento do poder das instituições supranacionais espelhava a crença de que tal se traduziria na satisfação do interesse nacional dos Estados que abraçaram o processo de integração.

Na análise produzida por Hoffmann no quadro da integração europeia, os governos tinham muito mais autonomia do que na perspectiva neo-funcionalista. O processo de integração permaneceria fundamentalmente intergovernamental, o que significa que se avançaria somente se os governos o permitissem. Hoffmann defendia que a integração europeia era apenas um aspecto do desenvolvimento da política internacional e, como os realistas, insistia nas limitações externas da autonomia: os Estados eram vistos como actores independentes, mas os seus governos eram constringidos pela posição do Estado no sistema mundial²⁰⁴.

I.3.4. Intergovernamentalismo liberal

Andrew Moravcsik desenvolveu uma versão mais escrupulosa da lógica intergovernamental no quadro comunitário. Moravcsik, à semelhança de Hoffmann, partiu da crítica ao neo-funcionalismo, mas com mais fundamento teórico. Em

²⁰³ Stanley Hoffmann, «The European Process at Atlantic Crosspurposes», *art. cit.*, p.89.

²⁰⁴ Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, pp.12-13. Ver os artigos mencionados na nota 202.

particular, argumentou que as auto-críticas dos neo-funcionalistas têm de ser levadas a sério, identificando três: (1) as teorias da integração europeia têm de ser suplementadas (ou mesmo suplantadas) por mais teorias gerais de respostas nacionais à interdependência internacional; (2) o desenvolvimento de respostas às políticas comuns tem de ser observado como o foram as transferências institucionais de competência; a ênfase nas transferências formais de autoridade para a Comunidade oculta muitas vezes o falhanço para concretizar uma rendição efectiva de soberania; (3) as teorias que sustentam apenas uma causa eram inadequadas para lidar com o fenómeno em apreço; é preciso mais do que uma teoria para abraçar a complexidade do processo político comunitário²⁰⁵.

A abordagem de Moravcsik, como a de Hoffmann, advogava que os Estados eram actores racionais, mas partia do realismo tradicional ao não tratar o Estado como uma caixa negra. Um processo político doméstico determinava a sua definição do interesse nacional. Tal constituía a primeira parte da análise e determinava a posição que os governos tomavam de acordo com ele para a negociação internacional.

A visão de política doméstica de Moravcsik, que chamava de visão liberal, era essencialmente a mesma da dos neo-funcionalistas, a chamada visão pluralista. A causa determinante das preferências de um governo era o equilíbrio entre os interesses económicos no plano doméstico. Moravcsik foi frequentemente criticado por esta visão restrita do processo político doméstico²⁰⁶.

A segunda parte da análise constava em observar como os interesses nacionais em conflito eram reconciliados na arena negocial do Conselho de Ministros. O processo era dividido em duas fases logicamente sequenciais. A primeira fase consistia no alcance de um acordo na resposta da política comum ao problema que os governos estavam a tentar resolver. A segunda fase visava a obtenção de um acordo nos arranjos institucionais apropriados. Moravcsik deu o exemplo da união monetária: não era possível compreender as negociações para a constituição de um Banco Central Europeu sem primeiro entender os objectivos que o banco estava a ser preparado para atingir.

O enquadramento analítico do intergovernamentalismo liberal foi aplicado por Moravcsik a cinco episódios da construção da União Europeia: a negociação dos

²⁰⁵ Andrew Moravcsik, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», in *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, pp.478-480.

²⁰⁶ Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.14.

Tratados de Roma (1955-58); a consolidação do mercado comum e a Política Agrícola Comum (CAP) (1958-83); a concretização da primeira experiência em cooperação monetária e do Sistema Monetário Europeu (SME) (1969-83); a negociação do Acto Único Europeu (AUE) (1984-88); a negociação do Tratado da União Europeia (1988-91).

Ao ter por base estes estudos de caso, Moravcsik chegou às seguintes conclusões: (1) as escolhas principais em favor da Europa eram a reflexão das preferências dos governos nacionais, não das preferências das organizações supranacionais; (2) as preferências nacionais reflectiam o balanço dos interesses económicos em vez das tendências políticas dos políticos ou preocupações de segurança estratégica nacional; (3) os resultados das negociações reflectiam o poder de negociação relativo dos Estados; a delegação da autoridade da capacidade de decisão para instituições supranacionais reflectia o desejo dos governos em assegurar que as obrigações de todas as partes para o acordo seriam melhor asseguradas que pela ideologia federalista ou pela crença na eficácia inerente das organizações internacionais.

Moravcsik foi criticado pela sua escolha dos estudos de caso. A alternativa teria sido a observação de decisões a uma escala mais reduzida, o que na verdade constitui a maioria das decisões tomadas no quadro comunitário. Com efeito, poder-se-ia ter alcançado diferentes conclusões das enunciadas. Os actores supranacionais poderiam ter mais influência e as preferências nacionais poderiam ter sido definidas de modo pouco caro e conseqüentemente defendidas com menor vigor²⁰⁷.

I.3.5. Comunidades epistémicas

Concentremos agora os nossos esforços na tentativa de sintetizar a relevância das teorias da “governance” europeia para uma melhor compreensão do processo de integração europeia.

Enquanto que as *policy networks* são sustentadas entre si por um expediente interdependente, as comunidades epistémicas são grupos que se demarcam pelo

²⁰⁷ Cf. Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, pp.13-15; Ver Andrew Moravcsik, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», in *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, pp.473-524; Cf. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1998.

conhecimento. Haas definiu uma comunidade epistémica como «a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area²⁰⁸».

As comunidades epistémicas exercem uma particular influência sobre as políticas quando os seus executores enfrentam condições de incerteza sobre as consequências de uma escolha política. Essa incerteza é pensada como sendo particularmente alta onde a coordenação internacional da política está em apreço. O sucesso nestas situações é amplamente dependente das acções de outros Estados e existe um elevado grau de incerteza acerca de possíveis consequências imprevisíveis. Perante isto, os actores estatais são impelidos a virarem-se para as comunidades epistémicas porque eles não estão certos de como definir o interesse nacional.

A perspectiva de Haas sugere que as comunidades epistémicas são úteis como um meio de ajudar os governos a pensar de modo próprio ao atravessarem situações de incerteza e ao conceder um quadro comum de análise que pode actuar como uma garantia que os Estados que tentam coordenar políticas trabalharão todos de acordo com as mesmas linhas. Porém, e para lá da argumentação desenvolvida por Haas, as comunidades epistémicas podem também ser usadas pelos actores supranacionais, como a Comissão Europeia, como um meio de levar mais longe a europeização de uma política. As análises rigorosas que produzem e as prescrições que indicam para uma política, se apontam na direcção desejada, podem formar uma poderosa alavanca para os actores supranacionais para encaminhar os Estados na direcção de soluções europeias comuns aos problemas com que se vêm confrontados²⁰⁹.

I.3.6. “Multi-level governance”

O “multi-level governance” tem fortes antecedentes no neo-funcionalismo, no entanto, está menos preocupado na explicação do processo de integração europeia e mais concentrado na explicação da natureza da UE que emergiu daquele processo.

Uma primeira definição de “multi-level governance” foi avançada por Gary Marks ao escrever: «the emergence of multi-level governance, a system of continuous

²⁰⁸ P. Haas, «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», in *International Organization*, 46, 1992, p.3.

²⁰⁹ P. Haas, «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», in *International Organization*, 46, 1992, pp.1-35; Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, pp.32-33.

negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local²¹⁰».

Marks referia-se em particular à maneira como eram administrados os fundos estruturais da União Europeia. Contudo, em colaboração com outros autores, Marks alargou o conceito para cobrir a fase da criação de uma política, para além da fase da implementação dessa política²¹¹. Enquanto que se aceita que a integração envolvia negociações intergovernamentais, os teóricos do “multi-level governance” reafirmavam a crítica neo-funcionalista do realismo, segundo a qual os governos individuais não estavam em controlo do processo.

Marks, Hooghe e Blank fazem três reparos à visão intergovernamental, algumas das quais ecoavam os argumentos dos neo-institucionalistas: (1) o processo decisório colectivo envolve a perda de controlo para os governos dos Estados individuais; (2) as competências no processo decisório na UE são partilhadas por actores em diversos níveis e não monopolizados pelos governos dos Estados; (3) o sistema político dos Estados-membros não são separados uns dos outros, como Moravcsik sugeria, mas estão ligados de várias formas.

As instituições supranacionais podiam ser criadas pelos governos membros para os assistir, como avançava Moravcsik, mas estas não permaneciam sob controlo rigoroso dos governos nacionais. Para os intergovernamentalistas, os governos nacionais poderiam em último recurso escolher governar no poder destas instituições. Para os teóricos do multi-level governance isto era difícil na prática porque as mudanças no papel das instituições exigiam um acordo unânime, difícil de alcançar numa UE com tantos Estados-membros.

Em vez de uma teoria coerente, o “multi-level governance” era inicialmente uma amálgama de perspectivas primeiramente dirigidas àquilo que os seus defensores constataavam como a subrepresentação da natureza da UE pelos teóricos do intergovernamentalismo. Continham alguns elementos de uma explicação para o desenvolvimento da UE, mas estava fundamentalmente preocupada com a análise da *natureza* da UE. Como tal, faltava a base para a análise das dinâmicas políticas que estava presente no neo-funcionalismo.

²¹⁰ Gary Marks, «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», in A. W. Cafruny and G. G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, 2, London, Longman, 1993, p.392.

²¹¹ G. Marks, L. Hooghe and K. Blank, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance», in *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, pp.341-378.

Andrew Jordan identificou sete críticas ao “multi-level governance”: esta teoria não trazia nada de novo, resumindo-se a uma amálgama de teorias existentes; disponibilizou uma descrição da União Europeia, mas não uma teoria; exagerou a autonomia dos actores subnacionais; adoptou uma visão “top-down” dos actores subnacionais; concentrou-se nos actores subnacionais e na exclusão de outros actores subnacionais; compreendeu mal a evidência da mobilização de actores subnacionais ao nível europeu como evidência da influência de actores subnacionais; ignorou o nível internacional da interacção²¹².

Stephen George sugeriu que o “multi-level governance” ia para lá da descrição para oferecer uma teoria sobre que tipo de organização é a União Europeia: «it is hypothesized to be an organization in which the central executives of states do not do all the governing but share and contest responsibility and authority with other actors, both supranational and subnational». A validade desta teoria era evidentemente contestada, mas o multi-level governance oferecia hipóteses contrárias àquelas do intergovernamentalismo (liberal)²¹³.

Hooghe e Marks ainda desenvolveram uma tipologia binária do “multi-level governance”. Esta tipologia dirigia-se às preocupações analíticas e normativas, isto é, procurava averiguar não apenas como era organizada a “governance”, mas também como deveria ser organizada. O primeiro tipo de “multi-level governance” tem ecos do federalismo, sugerindo um arranjo sistémico alargado no qual a dispersão da autoridade é restrita a um número moderado de jurisdições bem definidas e não sobrepostas num número limitado de níveis territoriais, cada um com responsabilidade por um “pacote” de funções. Ao invés, no segundo tipo de “multi-level governance” a jurisdição da autoridade é específica da tarefa, operando as jurisdições em níveis territoriais numerosos, podendo ser sobrepostos. No tipo um, a autoridade é relativamente estável, mas no tipo dois é mais flexível para lidar com as exigências voláteis da “governance”²¹⁴.

²¹² Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, p.35.

²¹³ Ian Bache, Stephen George, *idem*, p.35.

²¹⁴ Cf. L. Hooghe and G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, London, Rowman and Littlefield, 2004, p.17. Cf. Ian Bache, Stephen George, *op.cit.*, pp.33-36. Ver os artigos referidos nas notas 210 e 211.

I.3.7. “Supranational governance”

Ao ter por referência o debate que opunha o intergovernamentalismo ao supranacionalismo, um grupo de autores onde se destacavam Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet reclamavam uma alternativa entre aquela dicotomia. Apesar de inspirados pelo transaccionalismo de Karl Deutsch e nos neo-institucionalismos aplicados à UE, aqueles autores apontavam a origem da sua abordagem ao neo-funcionalismo.

De acordo com Sandholtz e Stone Sweet, se a UE era para ser analisada como um regime internacional, como Moravcsik insistia que poderia ser, então teria de ser vista não como um regime único mas antes como um conjunto de regimes para diferentes sectores de políticas. Os autores procuraram explicar os diferentes níveis de supranacionalismo que existiam nos diferentes sectores de políticas. Os três elementos-chave na sua abordagem eram o desenvolvimento da sociedade transnacional, o papel das organizações supranacionais com capacidade autónoma significativa para procurar agendas integrativas e um foco no acto de elaboração de normas europeias para resolver o que chamavam de «externalidades de políticas internacionais». Por este último elemento os autores queriam dissecar os efeitos não intencionados para um país de políticas que estivessem a ser seguidas num outro país. Stone Sweet e Sandholtz argumentavam que as transacções entre as fronteiras nacionais estavam a crescer. À medida que aumentavam essas transacções, uma sociedade supranacional de actores relevantes acabaria por emergir. Estes actores apoiariam a construção de normas para dirigir as suas interacções ao nível supranacional porque as normas observadas nacionalmente constituiriam um embaraço para eles. Se as empresas que operam dentro das fronteiras nacionais têm de consentir com diferentes normas em todos os Estados-membros, tal imporá custos adicionais à sua actividade²¹⁵.

A construção de normas ao nível supranacional resultaria na europeização de um sector, ou seja, a regulação do sector teria lugar ao nível comunitário. Iniciada a europeização do sector de uma política, Stone Sweet e Sandholtz argumentavam que a consolidação do regime supranacional procederia através da emergência de normas europeias. Ao trabalharem com o novo enquadramento de normas europeias, os actores começariam a testar os limites dessas normas. Deste modo, começariam a procurar uma clarificação dos adjudicadores, designadamente dos administradores e tribunais. Estas

²¹⁵ A. Stone Sweet and W. Sandholtz, «European Integration and Supranational Governance», in *Journal of European Public Policy*, 4, 1997, pp.297-317.

clarificações não estabeleceriam somente o significado preciso das normas, mas também, e simultaneamente, as modificariam. Os actores enfrentariam um conjunto diverso de constrangimentos, os quais seriam mais rigorosos que os anteriores, na medida em que eram mais precisos e os seus actores ajustariam devidamente o seu comportamento. À medida que as regras se tornavam mais precisas, estas tenderiam a desenvolver-se fora das intenções originais dos Estados-membros e tornar-se-iam concomitantemente mais difíceis de modificar em qualquer outra direcção. Tal aponta para o mesmo processo como no conceito de “path dependence” do institucionalismo histórico.

Branch e Øhrgaard argumentaram que Moravcsik e Stone Sweet e Sandholtz cometeram o erro de tratarem a evidência da influência dos actores supranacionais nas decisões políticas como necessária, bem como a evidência suficiente da integração supranacional, a evidência das decisões permanecendo nas mãos dos governos nacionais como necessária e ainda a evidência suficiente do intergovernamentalismo. Em oposição a esta visão, Branch e Øhrgaard sustentam que nem toda a integração europeia foi conduzida por actores supranacionais e transnacionais. Em áreas como a política social, o processo foi conduzido por governos nacionais ansiosos por corrigir os efeitos da integração económica que havia sido conduzida por actores supranacionais e transnacionais. Argumentaram igualmente que a integração europeia não podia ser simplesmente uniformizada de actores supranacionais. No campo da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), apesar do mecanismo permanecer intergovernamental e o poder formal das instituições supranacionais continuar limitado, os especialistas concordavam que o processo implicava muito mais que uma mera consulta diplomática. A PESC era um mecanismo de integração europeia que não envolvia “supranational governance”²¹⁶.

Uma outra crítica dirigida à abordagem de Stone Sweet e Sandholtz diz respeito ao facto de o seu quadro de análise ignorar o contexto alargado no qual o processo de “europeização” tem lugar. Esta crítica aponta para uma omissão que é curiosa dada a associação de Sandholtz a um trabalho pioneiro sobre a emergência do mercado único, o qual colocava uma pressão particular no contexto amplo do capitalismo global na

²¹⁶ Para a contestação ao supranational governance ver A. P. Branch e J. C. Øhrgaard, «Trapped in the Supranational – Intergovernmental Dichotomy: A Response to Stone Sweet and Sandholtz», in *Journal of European Public Policy*, 6, 1999, pp.123-143.

explicação do nascimento dessa política²¹⁷. Nos estudos empíricos contidos no livro que editaram, a influência do sistema capitalista alargado não emergiu muito claramente²¹⁸.

A europeização deve ser considerada um processo interactivo e não um simples processo de reacção unidireccional para com a Europa. Deve também salientar-se que a ideia do impacto não é limitada a uma visão linear e *top-down* da influência da UE sobre os sistemas nacionais. Os actores nacionais podem utilizar a Europa de várias formas discricionárias: eles podem criar o impacto através de quadros de referências, de discursos e de narrativas – por exemplo na construção de narrativas sobre forma como a União Económica e Monetária (UEM) modifica as oportunidades e os constrangimentos para os governos europeus ou na dramatização dos discursos da escolha de se juntar ou não à UEM: eles podem utilizar a Europa como recurso mesmo na ausência de impactos. Por essas razões, a investigação actual interessa-se mais pelos «usos da Europa» do que pela noção de impacto. Com efeito, os modelos de adaptação complexos e as lógicas de interacção estão no centro dos novos estudos sobre europeização²¹⁹.

Em termos de escolha racional, a europeização é um processo que fornece novas oportunidades e constrangimentos. A mudança é facilitada pelo apoio das instituições formais e o número reduzido de possibilidades e veto (*veto points*). O exemplo da UEM mostra que os critérios da política monetária e fiscal estabelecidos para a participação na zona euro forneceram as oportunidades aos tecnocratas de desejarem reformar as finanças públicas nos seus países. As estruturas institucionais (mudanças na lei eleitoral) e os *veto players* (pequenos partidos que dispõem de um grande poder de chantagem ou de grande potencial para fazer as coligações) explicam os principais desvios pela Itália no caminho da moeda única. Enfim, a UEM pode ser considerada como um processo de socialização e difusão das ideias a propósito de uma «boa política fiscal» e da «independência das instituições monetárias».

²¹⁷ W. Sandholtz and J. Zysman, «1992: Recasting the European Bargain», in *World Politics*, 42 (1), 1989, pp.95-128.

²¹⁸ W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998; Cf. Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.15-18.

²¹⁹ Claudio M. Radaelli, «Européanisation», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp.193-194.

A abordagem alternativa é uma análise *bottom-up*. Aqui consideram-se os actores, os problemas, os recursos, o estilo e os discursos ao nível nacional. O ponto de partida desta abordagem é o sistema de interacções ao nível nacional. Ao utilizar as sequências causais temporais, esse tipo de investigação examina quando e como a UE produz a mudança em cada um dos principais elementos do sistema de interacções. Uma das vantagens deste modelo de investigação é que ele não julga antecipadamente a importância das políticas europeias nos processos de mudança das políticas nacionais. Pode estudar-se a UEM pela descrição das políticas macro-económicas dos últimos vinte anos num dado país e responder às questões de saber quando e como a UEM seria a causa duma mudança no sistema de interacções nacional. Este modelo não partiu do Tratado de Maastricht para em seguida mostrar os seus efeitos; ao contrário, ele parte da compreensão do sistema de interacções no seio de um Estado-membro para considerar a evolução, no controlo da influência da UEM sobre o sistema²²⁰.

Mais do que a presença da UE, é a referência específica ao impacto da UE que assume relevância. Três razões explicam esse acento sobre a União Europeia: a Europa influencia o desenvolvimento de estruturas políticas e sociais dos Estados europeus ocidentais desde há séculos, reforçando a importância histórica da integração europeia na evolução dos Estados-Nação, o que motivou a atenção da maior parte das universidades; a noção de europeização representa uma ruptura com a tradição dos estudos europeus. Às perguntas centrais dos estudos europeus sobre a colocação em comum das respectivas soberanias nas instituições europeias e sobre a natureza da integração europeia, a europeização procura dar resposta a uma questão pós-ontológica: qual o impacto da integração europeia sobre os Estados-membros?; a europeização corresponde, portanto, à passagem da análise das fontes nacionais entre a política internacional, no domínio das relações internacionais, à análise do impacto da política internacional na política nacional. Finalmente, a terceira razão respeita ao impacto das políticas europeias sobre as capacidades da acção pública dos governos. Ficam então algumas das questões típicas neste domínio: as políticas europeias representam os constrangimentos para os Estados-membros em matéria de Estado Providência e de política fiscal? A política europeia aumenta o poder das elites tecnocráticas? Em que medida a regulação crescente da UE muda a natureza do Estado na Europa?²²¹

²²⁰ Claudio M. Radaelli, *idem*, p.196.

²²¹ Claudio M. Radaelli, *idem*, pp. 192-193.

Buller e Gamble²²², Olsen²²³, e Bache e Jordan²²⁴ identificaram cinco usos de europeização, alguns dos quais se sobrepõem, enquanto que outros não.

Buller e Gamble identificaram cinco formas diferentes de usos de europeização pelos académicos: para se referir ao desenvolvimento das instituições de “governance” ao nível europeu; para se referir a exemplos onde formas europeias distintas de organização e “governance” têm sido exportadas para fora das fronteiras territoriais da Europa; para anunciar a implementação da unificação política da Europa; como um processo pelo qual a política doméstica se torna paulatinamente alvo do processo político a nível europeu; como uma acção destinada a esconder as reais intenções dos promotores políticos domésticos²²⁵.

Olsen distingue entre cinco possíveis usos de europeização: como mudanças nas fronteiras territoriais exteriores; como o desenvolvimento de instituições de “governance” ao nível europeu; como penetração central de sistemas nacionais e subnacionais de “governance”; como modelos de exportação de organização política e “governance” que são típicas e distintas da Europa para lá do território europeu; como um projecto político com o objectivo de fazer da Europa um espaço unificado e politicamente mais forte²²⁶.

Bache e Jordan sugeriram que a europeização é mais comumente usada em uma de cinco formas: como um processo *top down* de mudança doméstica que procede da UE; a criação de novos poderes comunitários; a criação de uma nova orientação europeia da política doméstica; a transferência horizontal ou transversal de conceitos e políticas entre Estados; uma interacção crescentemente dual entre Estados e a UE²²⁷.

Robert Ladrech desenvolveu um estudo sobre a UE e a França, no qual a europeização era definida como «an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making²²⁸». Em suma, a política

²²² J. Buller and A. Gamble, «Conceptualising Europeanization», in *Public Policy and Administration*, 17, 2, 2002, pp. 4-24.

²²³ J. Olsen, «The Many Faces of Europeanization», in *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, 2002, pp. 921-952. Uma versão revista do artigo pode também ser encontrada em M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp.333-346.

²²⁴ Ian Bache and Stephen George, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, p.60.

²²⁵ Cf. J. Buller and A. Gamble, *art. cit.*

²²⁶ Cf. J. Olsen, *art. cit.*

²²⁷ Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.60.

²²⁸ Cit. Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, pp.59-60.

doméstica estava a ser transformada pela resposta das organizações nacionais ao contexto de mudança trazido pela adesão à UE.

Para o estudo que desenvolveram para a Inglaterra, Bulmer e Burch olharam para os efeitos da adesão à UE na máquina do governo central e argumentaram que «while change has been substantial, it has been more wholly in keeping with british traditions²²⁹». Como pontos-chave da relação da Inglaterra com a UE, a resposta administrativa tem sido moldada pela maneira na qual actores políticos de relevo entenderam o processo de integração. Deste modo, continuam Bulmer e Burch, «the construction of the issue of integration interacts with the prevailing characteristics of national governmental machinery to explain the different starting points for national adaptation²³⁰».

Vários estudos têm ilustrado a divergência nos efeitos domésticos da pertença à UE em diferentes dimensões, por exemplo, ao nível das instituições e políticas. Isto era explicado pelas variações na natureza da iniciativa ou decisão comunitária e o grau de ajustamento entre esta e as práticas e preferências domésticas. Apesar do foco na causa descendente, havia acordo de que a europeização é um processo dual no qual os Estados também procuram conduzir as suas preferências a um nível superior, o nível europeu. Muitos estudos sobre a europeização que surgiram na década de 1990 vieram esclarecer que a europeização não se limitava às mudanças nas estruturas político-administrativas e no conteúdo das políticas, mas que também se ocupa dos efeitos nas ideias, discursos e identidades²³¹.

I.4. A ideia federal e o significado político do federalismo

Os princípios federais crescem fora da ideia que as pessoas livres podem descomprometidamente entrar em associações políticas limitadas para atingirem fins comuns e proteger certos direitos enquanto preservam as suas integridades respectivas.

²²⁹ Cit. Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.61.

²³⁰ Cit. Ian Bache, Stephen George, *op. cit.*, p.61.

²³¹ Cf. I. Bache and A. Jordan (eds.), *The Europeanization of British Politics?*, Basingstoke, Palgrave, 2006; K. Dyson and K. Goetz (eds.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford, Oxford University Press, 2003; M. Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001; K. Featherstone and C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003; C. Radaelli, «Europeanization: Solution or Problem?», in M. Cini and A. Bourne (eds.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave, 2005; Ian Bache, Stephen George, *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.58-65.

Como revela o ambíguo termo “federal”, o federalismo está preocupado simultaneamente com a difusão do poder político em nome da liberdade e a sua concentração em proveitos da unidade ou governo forte. A ideia federal reside ela própria no princípio de que as instituições políticas e sociais e as relações são melhor estabelecidas através de acordos, pactos ou outros arranjos contratuais em vez de, ou em adição a, simples crescimento orgânico, ou seja, que os homens são capazes de fazer escolhas constitucionais.

Dadas as suas fundações contratuais, o federalismo é uma ideia cuja importância é semelhante à lei natural na definição de justiça e de um direito natural na delimitação de origens e constituição própria da sociedade política.

Na crise da transição da época moderna para a época pós-moderna, a ideia federal está a ressurgir como uma força política significativa tal como ressurgiu na transição da época tardo-medieval para a época moderna, que teve lugar do século XVI ao século XVIII²³².

Desde os seus primórdios, a ciência política identificou três vias básicas pelas quais as entidades políticas surgiram: por conquista (força, nas palavras de *Federalist* No.1), pelo desenvolvimento orgânico (para o *Federalist*, acidente) e por pacto (escolha). Estas questões de origens não são abstractas; o modo de fundação de uma entidade política faz muito para determinar a estrutura para a sua vida política subsequente.

A conquista tende a produzir regimes organizados hierarquicamente e dirigidos de modo autoritário: as pirâmides de poder com o conquistador no topo, o seu agente no meio e o povo na base. A expressão original desta forma de entidade política foi o Estado faraónico do antigo Egipto; a evolução orgânica compreende o desenvolvimento da vida política desde os seus primórdios em famílias, tribos e cidades para amplas entidades políticas de tal forma que instituições, relações constitucionais e alinhamentos de poder emergem em resposta a interacções entre o passado e circunstâncias de mudança com um mínimo de escolha constitucional deliberativa. O resultado tende a ser uma entidade política com um centro único de poder organizado em uma de várias vias; os fundamentos do pacto/contrato destacam a deliberada comunhão dos humanos como

²³² Cf. John Kincaid and Daniel J. Elazar (eds.), *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*, Durham, N. C., Carolina Academic Press, 1985.

iguais para estabelecer corpos políticos de uma maneira que todos reafirmam a sua igualdade fundamental e mantêm os seus direitos fundamentais.

Entidades políticas cujas origens são contratuais reflectem o exercício da escolha constitucional e participação alargada no desenho constitucional. As entidades políticas fundadas por contrato são, no sentido original do termo, essencialmente federais no carácter, sejam ou não federais na estrutura. Com efeito, cada entidade política é uma matriz composta de confederados iguais que caminham livremente e mantêm as suas integridades respectivas mesmo que estejam ligados num todo comum. Tais entidades políticas são republicanas por definição e o poder dentro delas deve ser difuso por entre os vários centros ou celas da matriz²³³.

A ideia federal tem a sua origem na Bíblia. Na verdade, o primeiro uso do termo teve propósitos teológicos, para definir a relação entre homem e Deus descrita na Bíblia, a qual, por sua vez, deu forma à ideia da contratual (ou federal) relação entre indivíduos e famílias lidando com a formação de um corpo político e entre corpos políticos lidando com a criação de entidades políticas compostas. As aplicações políticas do uso teológico deram origem à transformação do termo “federal” num conceito político explícito²³⁴.

Os princípios federais estão preocupados com a combinação de *self-rule* e *shared rule*, isto é, a combinação de uma esfera de auto-governo com uma outra esfera de actuação conjunta, ou partilhada, com os restantes componentes do sistema federal. Daí que a questão da determinação das competências de actuação, para cada um dos níveis de intervenção, ou seja, a chamada repartição vertical de competências, constituir uma questão nuclear nos sistemas de moldura federal²³⁵.

Em sentido lato, o federalismo envolve a ligação dos indivíduos, grupos e entidades políticas em união última e limitada de tal maneira que procura a busca enérgica dos fins comuns enquanto que mantêm as integridades respectivas de todos os partidos. Como princípio político, o federalismo tem a ver com a difusão constitucional do poder de tal forma que os elementos constituintes num arranjo federal partilham os

²³³ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2006, p.4.

²³⁴ Cf. John Kincaid and Daniel J. Elazar, *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*, *op. cit.* Para uma reflexão recente sobre o tema das origens bíblicas do federalismo ver entre nós Isabel David, *Do Federalismo à Federação ou a Inconciliabilidade entre Pensamento e Acção*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2008, pp.41-71.

²³⁵ Daniel J. Elazar (ed.) *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, New York, Lanham, 1991, p.XII.

processos políticos e administração comuns por direito enquanto que as actividades do governo comum são conduzidos de tal maneira para manter as suas integridades respectivas. Os sistemas federais fazem isto pela distribuição constitucional de poder pelos corpos gerais e constituintes de uma maneira desenhada para proteger a existência e autoridade de todos. Num sistema federal, as políticas básicas são elaboradas e implementadas através da negociação de modo a que todos as possam partilhar nos processos de elaboração e execução de decisão no sistema.

A essência do federalismo não é para ser encontrada num número particular de instituições, mas na institucionalização de relações particulares dos participantes na vida política. Consequentemente, o federalismo é um fenómeno que concede muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as próprias relações são criadas, uma variedade ampla de estruturas políticas podem ser desenvolvidas que são consistentes com princípios federais.

Os sistemas federais são dependentes de maiorias dispersas, geralmente baseadas territorialmente, ao passo que os sistemas consociativos são dependentes de maiorias concorrentes, geralmente não territoriais no carácter. Ambos envolvem a construção sistémica de mais consensos substanciais do que simples sistemas maioritários. Os exemplos proeminentes de maiorias dispersas em sistemas federais são bem conhecidos: as eleições presidenciais nos EUA, referendos constitucionais na Suíça, os estados com constituições singulares nas eleições para o Congresso no Brasil. Igualmente muito conhecidos são os sistemas maioritários concorrentes em entidades consociativas: os três “pilares” na Holanda, a grande coligação austríaca, os campos e partidos em Israel.

Por um lado, os sistemas federais são mais rígidos, no sentido que os arranjos federais estão ancorados em constituições estabelecendo determinadas ferramentas de organização governamental que não podem facilmente ser ignoradas. Por outro lado, os arranjos consociativos são mais informais, já que adquirem expressão concreta através de actos legislativos individuais direccionados para questões específicas como direitos linguísticos ou a distribuição de apoio para instituições públicas, sem estarem ancoradas num enquadramento constitucional compreensivo. Visto da perspectiva consociativa, o federalismo parece ser mais rígido²³⁶.

²³⁶ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit., p.20.

Enquanto que o federalismo envolve simultaneamente estruturas e processo de governo, o consociativismo envolve somente processos. É o processo particular – declaradamente institucionalizado – de partilha de poder concorrente que é a principal característica do consociativismo.

Uma federação é uma entidade composta por fortes entidades constituintes e um forte governo geral, cada qual possuindo poderes delegados pelos indivíduos e a quem foi dado poderes para lidar directamente com a cidadania no exercício de tais poderes.

Entidades consociativas são federações não territoriais nas quais as entidades divididas em religiosidade transgeracional, grupos ideológicos, culturais e étnicos são constituídas como federações de “campos”, “sectores” ou “pilares” e governadas conjuntamente por coligações de líderes de cada uma. As uniões são entidades compostas de tal maneira que as suas entidades constituintes preservam as suas integridades respectivas primariamente ou exclusivamente através de órgãos comuns do governo geral em vez de estruturas de governo duais. As ligas, por outro lado, são ligações de entidades políticas independentes para propósitos específicos, as quais funcionam através de uma administração comum em vez de um governo e das quais os seus membros se podem retirar unilateralmente. Apesar de nenhuma ser uma espécie de federalismo, propriamente falando, ambas usam princípios federais na sua constituição e governo. Novos arranjos regionais, os quais são essencialmente ligas que destacam o desenvolvimento regional, representam mais aplicações limitadas dos mecanismos federais. Segundo Daniel J. Elazar, há razões para crer que no mundo pós-moderno novas aplicações do princípio federal serão desenvolvidas em adição aos arranjos que já conhecemos, incluindo *autoridades funcionais* para a implementação conjunta de tarefas particulares e *condomínios* envolvendo governo conjunto de dois poderes sobre um território partilhado de tal maneira que os habitantes do último têm um substancial auto-governo. Assim, a realidade está a reflectir as várias faces do federalismo²³⁷.

O federalismo ocupa-se da forma de uma entidade enquanto que o consociativismo se refere ao regime da entidade. O termo “forma” é usado aqui no sentido clássico de um arranjo permanente que permeia e forma qualquer aspecto da entidade e é ancorado constitucionalmente. Na verdade, os regimes consociativos tendem a ser duradouros quando funcionam com entidades federais. Assim, a Suíça é provavelmente o regime consociativo melhor definido nas suas origens. A Bélgica

²³⁷ Daniel J. Elazar, *idem*, p.8.

preservou o consociativismo à medida que se tornou mais federal, mas a Holanda perdeu-o por falta de uma base federal²³⁸.

Arend Lijphart identifica cinco atributos fundamentais para o federalismo: (1) uma constituição escrita que especifique a divisão de poder e garanta quer ao governo central quer aos governos regionais que os seus poderes repartidos não podem ser subtraídos; (2) uma legislatura bicameral na qual uma câmara representa o conjunto dos cidadãos no seu todo e a outra as unidades componentes da federação; (3) uma representação significativa das pequenas unidades componentes na câmara federal da legislatura bicameral; (4) o direito das unidades componentes a envolverem-se no processo de revisão da constituição federal, reconhecendo-se simultaneamente o processo de revisão da constituição de cada estado como um acto unilateral e legítimo; (5) governo descentralizado, isto é, a divisão de poder do governo regional numa federação é relativamente amplo comparado ao dos governos regionais em Estados unitários²³⁹.

A não centralização não é o mesmo que descentralização, não obstante este último termo ser frequentemente – e erroneamente – usado no seu lugar para descrever sistemas federais. A descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar como entender. Em sistemas descentralizados, a difusão de poder é na verdade uma questão de cortesia, não de direito. A descentralização implica uma hierarquia – uma pirâmide de governos com gradações de poder de baixo para cima ou um centro com uma periferia.

Num sistema político não centralizado, o poder está tão difuso que não pode ser centralizado legitimamente ou concentrado sem pôr em causa a estrutura e espírito da constituição. Os sistemas federais clássicos – os EUA, Canadá e Suíça – têm tais sistemas não centralizados. Cada qual tem um governo geral, ou nacional, que funciona poderosamente em muitas áreas para muitos propósitos, mas não um governo central controlando todas as linhas de comunicação política e do processo de decisão. Nestes, os estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal, mas, tal como o último, a sua autoridade deriva directamente das pessoas. Estruturalmente, eles são

²³⁸ Daniel J. Elazar, *idem*, p.22.

²³⁹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism, op. cit.*, pp.22-23; Cf. Cheryl Saunders, «The Constitutional Arrangements of Federal Systems. A Sceptical View from the Outside», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, pp.46-69.

substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, eles partilham muitas actividades com o governo federal, mas sem perder os seus papéis de criação de políticas e poderes de decisão.

A grande força do federalismo (incluindo a ideia federal e as estruturas e processos que derivam daí) assenta na sua flexibilidade (ou capacidade de adaptação), mas tal torna o federalismo de difícil discussão num plano teórico. Mesmo o argumento que o federalismo é particularmente flexível vai contra muita da discussão convencional do assunto, o qual, no alcance que foca numa compreensão jurídica do federalismo, enfatiza frequentemente divisões rígidas de poder. Apesar de determinados sistemas federais serem inflexíveis, o princípio federal tem sido empregue com sucesso de formas muito diferentes, sob várias circunstâncias, justificando facilmente a reivindicação da flexibilidade mesmo que pareça complicar a construção da teoria. A flexibilidade joga com a ambiguidade, a qual tem grandes vantagens operacionais mesmo criando severos problemas teóricos²⁴⁰.

Uma das características do federalismo é a sua aspiração a propósito e simultaneamente gerar e manter quer a unidade quer a diversidade²⁴¹. A diversidade é manifestada através da nacionalidade ou factores étnicos, religiosos, ideológicos, sociais e de interesses que podem ou não adquirir expressão política. Unidades consolidadas procuraram despolitizar ou limitar cuidadosamente os efeitos políticos da diversidade, relegando manifestações de diversidade para outras esferas. A unidade federal, por outro lado, não é somente confortável com a expressão política da diversidade, mas é desde as suas origens um meio para acomodar a diversidade como um elemento legítimo na entidade política. Assim, as entidades políticas consolidadas podem ser diversas, mas, para eles, a diversidade não é considerada desejável *per se*, mesmo que a realidade exija a sua reconciliação no corpo político. A questão mantém-se em aberto sobre que novos tipos ou combinações de diversidade são compatíveis com a unidade federal e quais não são²⁴².

²⁴⁰ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2006, p.38.

²⁴¹ Cf. Aaron Wildavsky (ed.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown, 1967; Valerie Earle (ed.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Ill., F. E. Peacock, 1968; Cf. Will Kymlicka, «Federalism, Nationalism, and Multiculturalism», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.269-292; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority-Rights*, Oxford, Clarendon, 1995.

²⁴² William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, 1964; Ver William H. Riker, «European Federalism. The Lessons of Past Experience», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political*

A integração política numa base federal exige um conjunto particular de relações, começando com a relação entre as duas faces da política, poder e justiça. Por um lado, a política lida com a organização de poder, nas palavras de Harold Laswell, com “who gets what, when, and how”. Por outro lado, a política está simultaneamente preocupada com a procura da justiça – com a construção e manutenção da boa entidade política, contudo definida. Toda a vida política representa alguma interacção destas duas faces da política, onde a organização e distribuição de poder são enformadas por alguma concepção particular de justiça, na qual a procura de justiça é criada (e limitada) pelas realidades de poder²⁴³.

O argumento federal é o de que o pluralismo pode na verdade ser um guardião da liberdade, mas não pode ser confiado por si próprio a menos que adequadamente institucionalizado no plano constitucional.

Todas as formas de federalismo começam com a assunção de que o governo de alguma forma é necessário e que o desenvolvimento de governo efectivo é uma tarefa humana maior. A este respeito, as teorias federalistas são realísticas. O outro “dado” do federalismo é o de que os homens nascem livres e que o bom governo deve ser estabelecido num quadro de máxima liberdade humana. A tarefa dos constitucionalistas é a de desenvolver um regime no qual as pessoas vejam garantidas a liberdade, todavia reconhecendo e permitindo uma forma de governo nos seus aspectos coercivos.

A combinação de fins – liberdade, participação (ou cidadania) e governo – e a relação entre eles é uma das características definidoras dos sistemas federais²⁴⁴.

Em suma, a liberdade federal é a liberdade estabelecida por acordo. O conteúdo de qualquer acordo particular pode e irá variar. Assim, John Winthrop poderia entender a verdadeira liberdade com aquela que deriva do pacto no qual Deus dita os termos do acordo e o homem promete cumprir. Por outro lado, James Wilson da Pensilvânia, um dos autores da Constituição de 1787, poderia compreender a liberdade federal como uma expressão estritamente secular do contrato que estabelece a sociedade civil. Hoje, quando o Supremo Tribunal dos Estados Unidos assegura aos estados e ao governo federal modelos de comportamento baseados na Constituição americana, mesmo quando

systems, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 9-24. Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

²⁴³ Cf. Daniel J. Elazar, *American Federalism: a View from the States*, 3rd edition, New York, Harper & Row, 1984.

²⁴⁴ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p.91.

a implementação desses modelos coloca pesadas restrições ao comportamento individual, na verdade faz isso na assunção que a Constituição é um contrato que os cidadãos americanos põem em vigor, que delinea o que constitui a liberdade federal no sistema americano²⁴⁵.

O federalismo é um fenómeno transitório que serve primariamente como um meio para trazer unidade às nações compostas por entidades políticas altamente autónomas onde tal unidade pode ser obtida apenas permitindo às unidades constituintes possuir poderes substanciais. À medida que os sistemas federais amadurecem, tal com os argumentos, o poder é crescentemente concentrado no centro e o federalismo subsiste apenas para promover um certo grau de descentralização com um outro sistema político altamente unificado. K. C. Wheare, o principal expoente desta visão, argumenta que o federalismo é gradualmente descartado (de facto se não em forma) como uma dificuldade desnecessária²⁴⁶.

Juridicamente, as federações constitucionais são distintas, na medida em que não são simplesmente pactos entre os que governam e os governados mas envolvem as pessoas, o governo geral e as entidades políticas constituindo a união federal. Mais ainda, as entidades políticas constituintes frequentemente reservam os direitos de criação de constituição para si próprias. Todas as constituições servem uma ou outra de cinco modelos: a constituição como uma forma de governo e protector de direitos; um código; manifesto revolucionário ou carta social; ideal político temperado; e adaptação moderna de uma constituição tradicional antiga²⁴⁷.

A constituição espanhola rejeita deliberadamente o princípio constitucional de que os territórios têm direitos antigos (*fueros* em Espanha) a par de outros atributos na própria constituição, o que é uma matéria de alguma contestação na história constitucional espanhola. A Constituição espanhola de 1978 pode ter sido o primeiro passo na evolução do que foi como o federalismo foralístico – uma combinação de uma esfera de auto-governo com uma outra esfera de actuação conjunta, ou partilhada, com os demais componentes do sistema federal, no caso entre o governo geral e os governos regionais autónomos assentes nas negociações bilaterais entre Madrid e cada região, lidando com arranjos constitucionais específicos para cada entidade. Este processo

²⁴⁵ Daniel J. Elazar, *idem*, pp.97-98.

²⁴⁶ Cf. K. C. Wheare, *Federal Government*, 4th edition, New York, Oxford University Press, 1964.

²⁴⁷ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p.158.

oferece a possibilidade de estruturar arranjos constitucionais adequados à “personalidade” de cada entidade. Desde que cada arranjo é então revestido num documento constitucional ratificado bilateralmente, o sistema é, na essência, uma adaptação moderna do antigo sistema espanhol de *fueros* para uma Estado democrático e aqui é ancorado na cultura política de Espanha.

O caso espanhol é muito particular, algumas regiões autónomas reclamam uma autonomia plena. À pergunta se o Estado federal é um bom modelo para regular a cidadania democrática em sociedades plurinacionais, isto é, em comunidades políticas contendo mais do que um grupo com uma identidade nacional, Ferran Requejo defende que a respostas possíveis a esta questão terão de ser encontradas entre o “não” e um hesitante ou relutante “talvez”. Requejo sustenta que «the model of federal asymmetry is more able to integrate plurinationalism into the concept and the liberal-democratic rules of the game. Or, put in negative terms, without asymmetrical mechanisms it would be very difficult to achieve *recognition* of the plurinationality of a state. This does not mean that certain issues cannot, or even must not, be regulated in symmetrical or “comparative” terms. From the standpoint of traditional liberalism, asymmetrical federalism is normally seen as merely an intermediate step towards the complete independence of the different nationalities involved. However, to maintain the inevitability of this process is, I believe, an out-of-date attitude, at least in Western Europe. In the context of the European Union, the processes of integration and regionalization have ceased to be contradictory aspects and have become complementary aspects of the same process²⁴⁸».

Requejo põe a tónica no federalismo assimétrico como a melhor forma de organização para as autonomias espanholas, em especial a Catalunha, que apresentam especificidades próprias há muitos anos, antes mesmo da Constituição espanhola de 1978 entrar em vigor. Mas este processo tem também implicações à escala europeia. Requejo conclui que «to live in increasingly plural societies is one of the essential *values* of democratic organizations, and some asymmetrical regulations will be needed in order to link European (state and non-state) national pluralism in the decades to come. Without any doubt, the dilution of statism that characterizes the European order since Westphalia will be a slow process full of obstacles, but I believe that it is very

²⁴⁸ Ferran Requejo, «Federalism in Plurinational Societies: Rethinking the Ties Between Catalonia, Spain, and the European Union», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.312-313. Itálico no original.

likely that, at the end of the coming century, European regulation of different kinds of national pluralism and an effective European citizenship will be two parts of the same process²⁴⁹».

De acordo com Klaus von Beyme, duas dinâmicas fortaleceram o processo de assimetrias: a revolta das regiões e grupos étnicos, os quais se sentem não privilegiados no processo de *nation building*; os desequilíbrios económicos que são permanentemente agravados pela europeização, globalização, migração e destruição ambiental²⁵⁰.

Nas federações clássicas, as simetrias reais têm sido destruídas, mesmo se a representação igual numa segunda câmara pareça indicar um equilíbrio de direitos dos Estados. A questão racionalista de como organizar o federalismo – às vezes trazido à agenda por engenharias constitucionais – é frequentemente substituída pela questão de como as federações podem sobreviver aos ataques de novas dinâmicas sociais²⁵¹.

As federações com diferentes grupos étnicos estão inclinadas a aceitar mais facilmente desvios decorrentes da igualdade das condições de vida porque a sua identidade cultural é a sua principal preocupação. A Galiza e a Sicília irão, naturalmente, pedir sempre mais ajuda ao governo central. Mas a lentidão do processo de igualação parece ser tolerável «as long as regional autonomy in questions close to the hearts of the people in the subunits can be practised²⁵²».

Da Espanha à Rússia, as novas federações reagiram de uma maneira pragmática e aumentaram as assimetrias. O ideal de uma federação com direitos simétricos e lei eleitoral proporcional é parcialmente realizado apenas na Bélgica e Suíça. As classificações bipolares são um primeiro passo para a orientação. Mas elas são demasiado esquemáticas para uma análise detalhada que tem de incluir: assimetrias *de jure* nas constituições e leis; assimetrias *de facto* na esfera das dinâmicas económicas, sociais e políticas²⁵³.

As assimetrias *de jure* surgem paradoxalmente nas velhas federações como a dos EUA ou Suíça porque as constituições federais contêm poucas alusões veladas acerca da

²⁴⁹ Ferran Requejo, *idem*, p.318. Itálico no original.

²⁵⁰ Cf. Klaus von Beyme, «Asymmetrical federalism between globalization and regionalization», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), June 2005, pp.432-447.

²⁵¹ Klaus von Beyme, *idem*, p.434.

²⁵² Klaus von Beyme, *idem*, p.435.

²⁵³ Klaus von Beyme, «Asymmetrical federalism between globalization and regionalization», *art. cit.*, p.436. Sobre a experiência suíça vide entre nós Sónia M. Pedro Sebastião, *A democracia directa ainda interessa?: o caso suíço*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

estrutura interna de estados ou cantões. O outro extremo é representado pela Índia com uma regulação federal das constituições dos estados. A federação russa não segue uma política consistente dado que postula direitos iguais para os “assuntos” federais e, simultaneamente, reconhece a estatização para assuntos federais apenas para uma minoria de agregados étnicos. Uma segunda simetria surge em sistemas federais onde a federação tem o direito de considerar a reorganização territorial. Na Alemanha, porém, permanece uma contradição: o federalismo competitivo é aplaudido, mas a forma unitária de pensar prevalece quando uma reestruturação dos *Länder* é discutida por comités no sistema central de decisão.

Os sistemas partidários intensificaram a “assimetriação das federações”. Em eleitorados mais velhos eles não iriam prover às necessidades de alguém e a ideologia federalista pensava em termos de regiões e não em divisões partidárias. Onde os partidos regionais são fortes, como no País Basco e na Catalunha, no Tirol do Sul, Baviera ou Escócia, o poder de veto de partidos regionais cria novas assimetrias. Onde os partidos regionais são fortes, os actores federais desenvolveram uma atitude diferenciada para com as unidades autónomas. Elites fortes, como Felipe González em Espanha, mantiveram-se afastadas dos conflitos das regiões. Líderes menos fortes, como o líder conservador da Galiza, Fraga, por outro lado, usaram a autonomia para fortalecer a sua posição política partidária²⁵⁴.

Sistemas financeiros federais são normalmente uma mistura de assimetrias *de jure* e *de facto*. Mesmo no federalismo dual dos EUA, com um direito ilimitado para taxar e administrações fiscais separadas, as competências de alguns níveis de política interna não estão claramente definidos, de tal modo que os conflitos podem eclodir. Não obstante, os EUA nunca pensaram na criação de impostos comuns entre a federação e estados com vista a uma saída da incerteza²⁵⁵.

Com a crescente globalização e internacionalização, o federalismo fiscal tornou-se em muitos casos mais importante que as constelações de política partidária. Mesmo em alianças negativas na Alemanha, a combinação de forças dos dois campos políticos tem sido formada entre os dirigentes dos *Länder*. Castels chega mesmo a declarar que as relações entre descentralização e eficiência económica são mais dependentes da política orçamental do que das estruturas políticas dos respectivos sistemas. A Alemanha

²⁵⁴ Klaus von Beyme, *idem*, p.442.

²⁵⁵ Klaus von Beyme, *idem*, p.442.

desenvolveu a mais centralizada e a mais elevada densidade de regulações entre as federações, independente da questão que coligações partidárias predominavam. Necessidades financeiras criaram uma pressão para assimetrias e a saída é em muitos casos uma fusão dos sistemas financeiros com elementos de um sistema dividido e integrado. Mesmo em sistemas quasi-federais, como a Espanha, esta tendência pode ser evidente²⁵⁶.

Klaus von Beyme conclui que «symmetry in federalism used to be the undemocratic credo for smaller and weaker units. In the light of privileges given to ethnic minority areas in some federal states from Spain to Canada, democratic movements serve as centralizers in many respects. Asymmetrical federalism and decentralism are, therefore, never the last word of history. The rise of the EU serves as a vehicle for continuing new balances between popular sovereignty of a not yet existing ‘European people’ and the ‘states’ rights/privileges of regional majorities²⁵⁷».

A alternativa federalista insiste que nem os governos nem os Estados são soberanos como tal – a soberania política reside nas pessoas que delegam poderes através de dispositivos constitucionais numa base limitada a diferentes governos tal como vê ser conveniente. Assim, questões de soberania estão subordinadas a questões de constitucionalidade, utilidade e propriedade e nenhum Estado pode existir por si próprio. Num mundo cada vez mais interdependente e complexo, onde o primeiro princípio de soberania do Estado, designadamente o de que todo o Estado soberano tem o direito e poder de ser o único determinante do seu destino, é claramente insustentável, mesmo no caso das superpotências, para não falar dos mini Estados, não surpreende

²⁵⁶ Klaus von Beyme, *idem*, p.442. Para uma análise e problematização do federalismo alemão ver Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial Porrúa Mexico, 2006, pp.145-163. Para Nohlen, o federalismo alemão, no que respeita às funções ou objectivos, é de tipo centrípeto, «en pro de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida»; no que respeita à arquitectura político-institucional, o federalismo alemão é de tipo intraestatal, «que establece la división funcional de tareas según tipos de competencia y fomenta un proceso político basado en *cheques* (sic) and *balances* entre los niveles del Estado» (p.148). Itálico no original. Ver também Charlie Savigear and Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*, Leicester, Leicester University Press, 1991.

²⁵⁷ Klaus von Beyme, «Asymmetrical federalism between globalization and regionalization», *art. cit.*, p.445. Cf. Ronald L. Watts, «Asymmetrical Federalism», in Richard Simeon and Mary Janigan (eds.), *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991, pp.131-138. Cf. Alfred Stepan, «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.255-268.

que, segundo Daniel Elazar, os dispositivos federais se estejam a espalhar em número e variedade, num esforço para substituir, mitigar ou contrabalançar o sistema existente²⁵⁸.

De acordo com dadas circunstâncias, o federalismo oferece a possibilidade de criar públicos que transcendam as divisões entre os povos e por essa via torna possível o estabelecimento da sociedade civil e ordem política. É aqui que o federalismo transcende o pluralismo. O pluralismo envolve o reconhecimento de diferenças legitimadas; o federalismo envolve a estruturação de relações que permite aos grupos que carregam essas diferenças funcionar conjuntamente com o mesmo sistema político. O federalismo é adicionalmente útil neste aspecto porque, usado propriamente, não permite apenas aos diversos povos e públicos combinar *sef-rule* e *shared rule* mas fazer isso no contexto do governo limitado. O governo limitado é concomitante do federalismo porque a partilha numa base federalista envolve necessariamente limites – para preservar um alargado mandato de liberdade para todos e as liberdades específicas dos constituintes. A aplicação bem sucedida dos princípios e mecanismos federais devem envolver a sua constitucionalização em formas que são apropriadas para a manutenção do governo limitado como determinado pelos elementos constituintes.

Os arranjos federais que envolvem comunidades locais são um fenómeno particular de urbanização na sua dimensão metropolitana desde que, mais frequentemente que nunca, envolvem a ligação de cidades com regiões metropolitanas que estão proximamente integradas no plano interno por propósitos económicos (e seguramente sociais) mas que estão divididas governamentalmente. Na verdade, contudo, o federalismo como a solução aos problemas de governo em regiões metropolitanas atingiu o seu desenvolvimento cimeiro em algumas cidades europeias como Paris e Londres²⁵⁹.

Para Elazar, encontramos-nos no limiar de uma convergência das duas revoluções de urbanização e federalismo. Pode ver-se à nossa volta exemplos do alastramento do uso de soluções federais a problemas actuais de governo e organização, pública e privada. Estes exemplos podem ser encontrados nos fins micro e macro deste *continuum*. O uso de princípios federais para ligar cidades em áreas metropolitanas e países pelas áreas continentais para ganhar assim as vantagens de escala sem sacrificar a sua integridade interna como corpos políticos está a tornar-se alargado e crescentemente

²⁵⁸ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2006, p.231.

²⁵⁹ Daniel J. Elazar, *idem*, p.257.

atractivo em diversos locais. As possibilidades para ambos os fins são enormes e, até agora, substancialmente inexploradas²⁶⁰.

O novo papel destes Estados federados nas relações externas reflecte e simboliza o crescente declínio da distinção entre sistemas soberanos e constituintes na cena mundial. Há apenas alguns anos atrás, parecia que o movimento caminharia noutra direcção, isto é, que os estados constituintes em sistemas federais maduros seriam reduzidos a estatuto municipal à medida que os governos federais adquirissem mais poder. Se era para os sistemas federais existirem num vácuo, que poderia na verdade ser esse o caso, mas num mundo cada vez mais complexo, as tendências internacionais trabalharam para fortalecer o papel desses estados, como representantes de determinados públicos ou povos, como mobilizadores mais eficientes de recursos que as grandes entidades políticas dos quais são uma parte ou como articuladores de interesses particulares que procuram expressão no novo ambiente.

Na verdade, os estados constituintes são puxados para ambas as direcções. Se a revolução federalista continua, a soberania do Estado é mais adiante reduzida num mundo interdependente e os seus envolvimento continuam a crescer, com propensão para seguir em frente mesmo que com maior igualdade com os Estados soberanos convencionais²⁶¹.

Os Estados federais surgem no seguimento de uma decisão fundamental e com dois objectivos precisos. A decisão fundamental consiste na cedência, por parte de alguns Estados, de uma parte da sua soberania em favor de uma entidade federal e superior ou, se se preferir, de um «Governo» federal. Os dois objectivos que se pretendem atingir, e de que outra forma não o seriam, são a segurança e a prosperidade. Isolados, os Estados-membros poderiam ser alvos fáceis de ataques exteriores, derrotados e submetidos; unidos à escala federal, conseguem a força militar e os recursos humanos necessários para se defenderem com eficácia. Separados, as suas economias seriam demasiado pequenas para poderem produzir prosperidade; juntos, beneficiam das economias de escala. Quanto mais próspero for, melhores condições terá o Estado federal para formar um exército próprio para se defender e, se for caso disso, para atacar ou para se expandir²⁶².

²⁶⁰ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit., pp.258-259.

²⁶¹ Daniel J. Elazar, *idem*, p.261.

²⁶² Gianfranco Pasquino, *Curso de Ciência Política*, 1.ª edição, Cascais, Principia, 2002, pp.352-353.

A federação existe porque reconhece formalmente o conjunto de identidades e diversidades que constituem aquele sentido de diferença tão essencial para a sobrevivência de uma ordem política e social pluralista. Não é uma panaceia para as políticas de diferenciação. Pelo contrário, é uma resposta directa a tais diversidades que podem determinar a legitimação e estabilidade do próprio Estado. Neste sentido, P. King define a federação como «an institutional arrangement, taking the form of a sovereign state, and distinguished from other such states solely by the fact that this central government incorporates regional units in its decision procedure on some constitutionally entrenched basis²⁶³». Para Michael Burgess, a «federação é uma forma organizacional específica que inclui estruturas, instituições, procedimentos e técnicas. É uma realidade institucional tangível e pode diferenciar-se com relativa facilidade de outras formas de Estado»²⁶⁴.

A forma com as pessoas vivem as suas vidas e as organizam naturalmente, sem a intervenção do Estado, é intrinsecamente federal; é uma realidade social natural de vários papéis sobrepostos, objectivos e identidades. Desta forma somos conduzidos até Johannes Althusius, para quem a teoria da sociedade, baseada na lei natural, leva à construção de associações livres que os indivíduos podem integrar, simultaneamente religiosas e seculares, e que eram os elementos fundamentais do Estado.

Chegados aqui, é fundamental distinguir dois conceitos que no estudo do processo de integração europeia e no estudo da sua caminhada futura são normalmente evocados, mas nem sempre são rigorosamente aplicados: o conceito de federação e o de confederação. Se do primeiro nos temos vindo a ocupar, é útil compararmos o alcance dos dois termos para percebermos do que estamos a falar e assim evitarmos mal-entendidos.

A distinção entre confederação e federação foi consumada no século XIX para tentar discriminar precisamente entre formas de união forte e formas de união fraca e ainda hoje é aplicada. Infelizmente, esta distinção, de acordo com Murray Forsyth, que começou como um instrumento útil, caminhou para uma antítese rígida e é amplamente assumido de que com a ajuda de alguns critérios dos sistemas federais se pode chegar a duas realidades claramente discerníveis. Mas a tarefa não é assim tão simples e a

²⁶³ Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.25.

²⁶⁴ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.25.

preocupação com a antítese teve o efeito infeliz de desviar o olhar do elemento de união comum em sistemas federais e também das gradações mais subtis no fortalecimento e fraqueza das uniões²⁶⁵.

Frederick Lister define algumas características da confederação: a confederação pressupõe razão de ser de importância assinalável como um poderoso interesse económico ou a necessidade de todos os Estados confederados se protegerem de um grande poder que os ameaça a todos; a confederação entrega um mandato minimalista que permite que a maioria dos poderes governamentais sejam exercidos independentemente pelos seus Estados-membros; o apoio popular e fidelidade criados são subordinados à fidelidade primária dos povos aos respectivos Estados nacionais; numa confederação, os governos dos Estados-membros exercem os poderes para serem confederados num conselho conjunto que se encontra regularmente e operam de acordo com regras de procedimento mutuamente aceites; o conselho confederal compreende: um sistema de voto no qual cada representante de um Estado vota de acordo com os interesses do seu país; um sistema de decisão em que as decisões estão legalmente ligadas aos Estados-membros e são geralmente baseadas em consenso ou apoio alargado em vez de simples maiorias daqueles Estados-membros; e um sistema de implementação de decisões que delega a maior capacidade de implementação aos governos dos Estados-membros; a confederação pressupõe uma vontade da parte dos Estados-membros para fornecer os fundos que permitem à união levar por diante as tarefas com que se comprometera; a confederação também se responsabiliza pela conduta das funções judiciais e executivas de governo através de meios que não ameaçam a soberania dos Estados-membros²⁶⁶.

Por sua vez, a federação é um Estado com um povo único que é caracterizado pela acomodação das unidades constituintes da união no processo de decisão política do governo central em algumas bases constitucionais; a federação é baseada na unidade e diversidade que são formalmente reconhecidas pela combinação de auto-governo com actuação conjunta, ou partilhada, numa constituição escrita e suprema; *self-rule* e *shared rule* são assim combinados em pelo menos duas ordens de governo/*governance*, cada uma actuando directamente sobre os seus cidadãos, nas quais as unidades

²⁶⁵ Murray Forsyth, «The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, p.32.

²⁶⁶ F. K. Lister, *The European Union, the United Nations and the revival of confederal governance*, London, Greenwood Press, 1996, pp.33-34.

constituintes apreciam uma autonomia significativa em matérias de preocupação local, mas acordam voluntariamente em ceder a sua soberania em matérias de preocupação comum; a constituição federal incorpora uma contribuição formal de poderes e competências entre as unidades centrais e constituintes com uma base firme em fontes de receita e despesa que fornecem as ferramentas para o federalismo fiscal; a constituição da federação não é unilateralmente emendável por uma ordem única de governo. Pode ser emendada apenas por uma maioria preponderante das instituições legislativas centrais e as instituições legislativas das unidades constituintes da federação; a federação tem um árbitro na forma de um supremo tribunal para regular as relações entre a autoridade central e as unidades constituintes e entre as próprias unidades constituintes. Com efeito, tem a autoridade legal incontestável para adjudicar em disputas respeitantes à constitucionalidade de acções respectivas²⁶⁷.

As federações pressupõem, por norma, relações mais intensas entre as várias unidades que a compõem do que as confederações. Quanto às competências de actuação, as confederações possuem normalmente competências mais limitadas do que as competências que são atribuídas às federações; Quanto ao sistema institucional, as confederações tendem a reger-se por mecanismos de carácter intergovernamental, ao invés, as federações são munidas, por regra, de um aparelho institucional autónomo das suas unidades componentes e com poder de decisão próprio. No que concerne à revisão da constituição, pacto político fundador, nas confederações exige-se normalmente a unanimidade de todos os Estados participantes para a sua revisão, ao passo que nas federações as alterações ao pacto constitutivo podem ser muitas vezes realizadas sem o acordo necessário de todos os Estados-membros. No que respeita à questão da secessão, nas confederações os Estados são normalmente livres de abandonar estas entidades, mas nas federações é mais complexa a admissibilidade do direito de secessão.

Relativamente ao direito aplicável ao relacionamento entre as unidades constituintes e o centro do sistema, nas confederações as relações entre os Estados que a compõem e os órgãos confederais são normalmente regidas pelo direito internacional, ao passo que nas federações as normas aplicáveis a esse relacionamento derivam do

²⁶⁷ Cf. P. King, *Federalism and federation*, London, Croom Helm, 1982; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2006; M. Burgess and A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.

direito constitucional da federação. No que toca à autoridade exercida pelos órgãos da União sobre os cidadãos dos Estados, ao avançar com o problema do alcance das normas adoptadas pela União de Estados, nas confederações essas normas têm como destinatários somente os Estados-membros e não podem, em regra, ser invocadas pelos cidadãos desses Estados na resolução de conflitos interpessoais, enquanto que nas federações as normas jurídicas federais são directamente aplicáveis a todos os cidadãos.

Deste modo, nas federações cria-se um vínculo jurídico de cidadania novo, o qual atribui um conjunto de direitos e deveres aplicáveis a todas as pessoas pertencentes ao território federal. O efeito imediato das normas federais sobre todos os cidadãos decorre precisamente da existência deste laço jurídico de cidadania federal.

Daqui decorre o facto de as confederações serem definidas como associações de Estados soberanos. As confederações são, por norma, constituídas por um tratado que estabelece uma união internacional de Estados e regula as questões centrais do seu funcionamento, a saber, a definição do respectivo aparelho institucional, a enumeração das suas competências de intervenção, as relações entre os Estados-membros e o relacionamento da entidade confederal com os Estados.

As federações são entendidas como uniões de Estados que se propõem colocar em comum aspectos essenciais da dimensão externa do conceito de soberania, nomeadamente, as relações políticas internacionais, a manutenção da paz, a organização da defesa e o controlo das forças armadas. A constituição é, em geral, o instrumento jurídico fundador das federações que enuncia os direitos fundamentais dos cidadãos de todo o território federal, regula a separação de poderes entre os diferentes órgãos políticos federais, estabelece os critérios delimitadores entre as competências da federação e as competências dos Estados-membros e procede à definição dos princípios que subjazem o novo ordenamento jurídico constitucional²⁶⁸.

²⁶⁸ Cf. N. Schmitt, «Confédération et Fédération», in D. De Rougemont, F. Saint-Ouen (eds.), *Dictionnaire Internationale du Fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp.39-42. J. Kincaid, «Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union», in J. B. Brzinsky *et al.*, *Compounded Representation in Western European Federations*, London, Frank Cass, 1999; António Goucha Soares, «Federalismo e União Europeia», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno 2000, pp.73-86. De acordo com Simon Hix, o corpo jurídico da União Europeia repousa menos nos tratados fundadores do que na gradual constitucionalização do sistema legal da UE. Os dois princípios fundadores desta sua constituição são o efeito directo e a supremacia da lei europeia, que são doutrinas clássicas dos sistemas legais federais. O efeito directo da lei comunitária significa que os cidadãos têm direitos assegurados pela lei europeia que devem ser protegidos pelos tribunais nacionais; pouco depois do estabelecimento do efeito directo, a supremacia da lei comunitária foi confirmada e ganhou um subsequente impulso. O efeito directo é insuficiente por ele próprio para estabelecer o sistema legal da UE como um sistema de lei

É ainda necessário reflectir sobre um princípio que é caro ao federalismo, a subsidiariedade. Na década de 1990, o termo subsidiariedade adquiriu forte expressão como um princípio relevante para os limites e menos para as possibilidades da integração europeia. Tem vindo a representar um instrumento crucial para a integridade, e mesmo para a sobrevivência, do Estado nacional na Europa.

A subsidiariedade deriva de uma peculiar visão católica da sociedade orgânica, dando particular autoridade eclesiástica nas encíclicas papais de *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) e *Pacem in Terris* (1963). Está implícita no “Catolicismo Social” emergente de fins do século XIX que rejeitava concomitantemente o liberalismo económico e político e o socialismo.

No sentido de limitar simultaneamente quer o poder do Estado quer o crescimento do governo, Pio XI invocava o velho princípio social da subsidiariedade contra a excessiva centralização. Em resumo, a subsidiariedade era definida pela Igreja Católica como um princípio moral. Constituía uma barreira moral contra o tipo de centralização que o Papa Pio XI via como as consequências inevitáveis do socialismo. Mas o princípio da subsidiariedade foi na verdade balanceado por um princípio oposto que poderia ser chamado “grande quando necessário”. Em 1961, o Papa João XXIII propõe o princípio da socialização em oposição ao princípio da subsidiariedade proposto por Pio XI em 1931 – no entanto, ambos se complementam²⁶⁹.

A federação é construída numa ordem pluralística que se constrói a si própria de baixo para cima, construindo os seus laços de autoridade e o processo de decisão política de acordo com o princípio de subsidiariedade. É o reverso do Estado centralizado; é o Estado baseado na dispersão territorial e funcional do poder com centralização limitada. A federação, neste sentido, constitui a única forma do Estado que pode logicamente satisfazer as exigências da ordem social já descrita. Assim, se a subsidiariedade se aplica a toda a ordem social, o princípio federal da divisão de poderes e competências entre diferentes níveis de autoridade é o seu complemento lógico. Na encíclica papal *Pacem in Terris*, de 1963, o conceito de subsidiariedade

doméstico. Com a supremacia da lei comunitária, pelo contrário, as maiorias legislativas nacionais são permanentemente alargadas pelas provisões da lei comunitária. No Tribunal de Justiça Europeu, a União Europeia tem um poderoso corpo jurídico e administrativo para vigiar a implementação da lei comunitária e manter as instituições comunitárias sob controlo. Ver Simon Hix, *The Political System of the European Union*, 2nd edition, London, Palgrave Macmillan, 2005, p.121; F. Mancini, «The Making of a Constitution for Europe», in *Common Market Law Review*, 26 (4), 1989, pp.595-614; J. H. H. Weiler, «The Transformation of Europe», in *Yale Law Journal*, 100, 1991, pp.2403-83.

²⁶⁹ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.227.

alcança expressão global e é elevado à discussão das relações internacionais e ordem mundial²⁷⁰.

O aparecimento e desenvolvimento do conceito no seio da Comunidade muito deve ao ex-Presidente da Comissão Jacques Delors. Invocou-o publicamente em Outubro de 1988 no Parlamento Europeu (PE) como uma resposta oficial da Comissão à visão dramática de Thatcher de um “Superestado europeu” enunciada um mês antes num acalorado discurso. De acordo com Delors, a subsidiariedade era um antídoto perfeito àquele medo infundado: «what can be decided at regional or local level should not be decided at national level. And under no circumstances should things decided at national level be decided at Community level²⁷¹». Em 1989, Delors esclarece melhor no PE o seu posicionamento sobre a subsidiariedade: «Some undertakings can be completed better at European than at national level... the work put in at European level is not enough to secure maximum results... We have to do more²⁷²». Em Novembro de 1989, no PE, Delors reafirmou a sua fé na subsidiariedade como uma salvação contra o “centralismo excessivo” e avisou contra a discussão pública que se desenvolvia em “termos dogmáticos”. Mas no fim de 1989, a tendência mais significativa na evolução da saga da subsidiariedade assenta no que Delors chamou a “escolha institucional” que devia ser feita a propósito do futuro da reforma da Comunidade. No rescaldo do Conselho de Edimburgo, Anthony Cary notou que dado que a Comunidade não era um sistema federal clássico, a Comissão e o Conselho não escolheram subscrever o princípio da subsidiariedade «by drawing up lists of subjects to be dealt with at different levels of Government²⁷³». Isto significaria o estabelecimento de uma constituição europeia. No caso da Comunidade, o ponto de partida era diferente de outras uniões federais. A construção da Europa era o resultado da Europa de Monnet – uma Europa de passos cumulativos, em vez de um acto constitucional único.

As visões dos personalistas, conhecidas também por “integral” ou federalistas proudhonianos, predispõem-nos a uma certa visão da Europa na qual o homem escapa

²⁷⁰ Michael Burgess, *idem*, pp.228-229.

²⁷¹ Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.231.

²⁷² Cit. Michael Burgess, *idem*, p.231.

²⁷³ Cit. Michael Burgess, *idem*, p.240. Sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade no espaço europeu, embora não instituído em letra de tratado mas em execução, ver A. Adonis, «Subsidiarity: theory of a new federalism?», in P. King and A. Bosco (eds.), *A constitution for Europe: a comparative study of federal constitutions and plans for the united states of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1991; A. Duff, «Towards a definition of subsidiarity», in A. Duff (ed.), *Subsidiarity within the European Community*, London, Federal Trust, 1993.

do estreito atomismo do individualismo liberal, de um lado, e da centralização burocrática tirânica do colectivismo, por outro. Delors não estava apto a conceber a construção da Europa como um grande Estado leviathan centrado em Bruxelas. Esta posição situava-se nos antípodas das suas reais intenções. A sua assunção personalista exigiu-lhe observar a construção europeia em todas as suas dimensões humanas. Para além do aspecto económico do mercado único, tinha também uma importante dimensão social que era essencial para a concepção de uma sociedade europeia federal. E a dimensão política exigia valores federais e instituições capazes de estabelecerem autonomia local e descentralização para que se facilitasse a participação das classes sociais mais baixas.

Devedor da concepção de Emmanuel Mounier, em quem Delors se inspirara, o personalismo sustenta que os seres humanos podem determinar através da participação em organizações políticas quais são as organizações humanas que actuam de forma mais próxima nas suas vidas diárias. É por isto que o princípio da subsidiariedade tinha penetrado tão bem no personalismo e federalismo. Este actuou como um guardião da participação local, autonomia e autodeterminação para facilitar a vida nos diversos níveis. Enquanto animais políticos, os homens devem ter a capacidade de moldar as suas próprias vidas através da participação activa nas instituições políticas, económicas e sociais que são próximas às suas necessidades. Delors desenvolveu uma concepção ética da Europa. A sua ideologia política era a de um federalista personalista²⁷⁴.

Os princípios do federalismo, subsidiariedade e solidariedade social, o diálogo social, o seu anátema ao mercado capitalista neoliberal voraz de Thatcher, o seu catolicismo romano, a sua simpatia pelos valores comunitários e princípios de equidade e fraternidade presentes no socialismo e a crença inabalável no “modelo europeu de sociedade” combinaram para criar o que Grant designou de “the foundations of Delorism”²⁷⁵.

Grant defende que no fim da primeira presidência Delors a Comunidade se aproximou de um sistema federal de governo por duas formas: em primeiro lugar, os Estados-membros transferiram poderes para instituições comunitárias através de

²⁷⁴ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.172.

²⁷⁵ G. Grant, «The theory and practice of Delorism», in M. Bond *et al.* (eds.), *Eminent Europeans: Personalities who shaped contemporary Europe*, London, The Greycoat Press, 1996, p.286. Cf. G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Cambridge, Polity Press, 1995.

mudanças constitucionais e novas leis; em segundo lugar, eles transferiram dinheiro dos seus próprios orçamentos para o da Comunidade. Foi impossível introduzir o princípio do federalismo fiscal que é o fundamento de qualquer federação estabelecida, mas Delors esforçou-se por introduzir o princípio da redistribuição económica regional em assuntos da Comunidade²⁷⁶.

Com Delors, a esperança era que um novo activismo europeu bem sucedido mudaria a posição difícil do Estado-membro para o nível da Comunidade e criaria uma lógica irresistível de europeização. Haveria então uma consonância do Método Monnet na estratégia Delors. O acento foi colocado na implementação de novos programas que prometiam a ligação a outras áreas próximas, saltando da linha que iria desembaraçar alguns nós e, passo a passo, tudo o resto desembocaria para o mesmo lugar. Os Estados-membros estariam cometidos nas suas acções à integração europeia pelas consequências não intencionais das decisões tomadas para resolver problemas específicos²⁷⁷.

I.5. O federalismo no pensamento político clássico: perspectivas e repercussão

Os teorizadores políticos traçaram uma linha de pensamento muito consistente inspirada no contrato social, direitos naturais, consenso popular, a justificação de resistência à autoridade e utilitarismo, o que traz à colação a essência do poder soberano. Não estranha então a recorrência a autores clássicos que aparentemente nada têm a ver com a doutrina federalista: Bodin e Hobbes.

Em *La République*, Jean Bodin enalteceu a necessidade de uma autoridade soberana indisputável numa fórmula simples: em primeiro lugar, a autoridade de um Estado deve ser absoluta, centralizada e indivisível; em segundo lugar, o poder supremo deveria residir num monarca que apenas responderia perante Deus e a lei natural. De acordo com Burgess, «*La République* stood as a bridge between the medieval, feudal period and the early modern epoch in the extent to which it recognised the existence of a natural order of things together with the new requirement that authority must henceforth be based upon legitimacy and consent. This reflected the shift from the divine rule of

²⁷⁶ Cf. G. Grant, *art. cit.*

²⁷⁷ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.174.

God to the notion of human will – the idea that human beings “will” authority into existence via consent²⁷⁸». Os princípios fundamentais da autoridade política e os verdadeiros atributos de soberania estabelecidos por Bodin deram origem a muitos argumentos filosóficos e especulação. O desafio ao Estado bodiniano começou quase imediatamente após a sua formulação e disseminou as suas ideias acerca de autoridade política.

O significado para Bodin da emergência de ideias federais acerca da organização do Estado residia no imperativo de refutar a sua concepção rígida do Estado e soberania. Ao conceber o Estado numa maneira exclusiva, ele compeliu os seus críticos a sugerir termos que não iam ao encontro da formulação do conceito nem à sua aplicação a casos particulares.

Em *Leviathan* (1651), Hobbes situa-se na linha directa de descida de *La République* de Bodin, enquanto teoria da soberania. Mas Hobbes, que em certo sentido continuou o trabalho que Bodin havia iniciado, deve ser enquadrado no contexto da teoria do “contrato social” que abriu a porta ao restabelecimento da noção clássica da base popular da soberania. Na linha do *Tratado do Governo Civil* (1690), a ideia do contrato social significou a mudança do absolutismo e do direito divino dos monarcas para as ideias subversivas de consentimento e a formas de governo limitadas. Enquanto que Hobbes era agnóstico sobre onde o poder da soberania deveria residir (apesar da preferência dissimulada pela monarquia), Locke convergia na direcção dos direitos do homem e do governo parlamentar representativo.

Segundo McCoy e Baker, o tratado intitulado *The One and Eternal Testament or Covenant of God*, publicado por Bullinger em 1534, funda o federalismo no sentido em que é a fonte elementar do pensamento federal para teólogos, filósofos políticos e líderes da Igreja e Estado. Bullinger foi o líder da Igreja Reformada de Zurique de 1531 a 1575 de tal forma que o *Testament* se tornou a maior influência política e teológica na tradição da Reforma no século XVI. McCoy e Baker sugerem que o *Testament* é importante por três razões principais: «first, because its influence was ‘direct in the century following its publication and indirect during later times’; second, because in both theological and philosophical terms it established the formal link between federalism and covenant; and, third, because it recognised the significance of primary

²⁷⁸ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.2.

social entities – such as families, congregations, occupational guilds and commercial organizations – and their relationships as essentially “federal”. Additional reasons for its continuing significance are the emphasis (long before Montesquieu) upon the division of powers, the need to construe federalism in dynamic terms as a pattern of changing relations and, finally, the belief in humanity and history as both developmental and progressive²⁷⁹».

É difícil, se não impossível, separar completamente federalismo teológico de federalismo político no século XVI. Só no século seguinte os dois elementos podem na prática ser separados. Mas, se se separa o desenvolvimento das duas tendências, torna-se claro como o primeiro se desenvolveu categoricamente, articulação sistemática da filosofia política federal moderna que emergiu em 1603 na forma de *Politica Methoicoe Digesta*, escrita por Johannes Althusius²⁸⁰. A sua concepção de federalismo cresceu de uma visão particular da política, a qual se constrói como uma parte da organização política de associações privadas compostas de pequenos grupos, famílias e corporações voluntárias a associações públicas e unidades territoriais como a comunidade local, a província, o cantão e mais tarde, por implicação, o Estado nacional. Trata-se de uma noção orgânica da sociedade na qual a integridade das partes componentes era garantida pela construção a partir das bases. Esta formulação do Estado segundo Althusius, formado de várias partes, é uma amálgama de associações políticas baseadas no consenso e construídas a partir da base, no qual o poder é disperso territorial e funcionalmente. A federação emerge como uma ordem política que procura acomodar o maior número possível de comunidades e sociedades, ao nível primário e intermédio, sem as destruir. Na prática, «it is a living, pluralism, organic order which builds itself from the grounds upwards, constructing its tiers of authority and decision-making according to the principle of subsidiarity²⁸¹».

Ao contrário de Bodin, Althusius não atribuía a soberania ao supremo magistrado ou ao príncipe, mas sim à comunidade organizada, isto é, ao povo. Althusius entendia que o detentor da soberania seria o povo, associado nesse órgão composto por

²⁷⁹ Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.6.

²⁸⁰ Consultámos a versão inglesa, *Politica* (An Abridge Translation), Liberty Fund, Indianapolis, 1995. Cf. Johannes Althusius, «Politics as the Art of Associating», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.27-33. Nesta obra, Karmis e Norman reúnem excertos elucidativos de diversos autores, do século XVII aos nossos dias, cujos contributos para a compreensão do pensamento político federal têm sido apontados como fundamentais.

²⁸¹ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.8.

várias organizações políticas de menor dimensão. Estas, por sua vez, decidiam se deveriam associar-se, ou confederar-se, com outras entidades, fossem elas vilas, cidades ou províncias. O objectivo dessa associação seria o de tornar as comunidades confederadas mais fortes e seguras²⁸².

Althusius distinguia o nível de associação entre povos que a decisão de se confederar comportava: ou uma confederação total ou uma confederação parcial. Numa confederação total, uma entidade política estrangeira, juntamente com os seus habitantes, eram integralmente admitidos naquela outra comunidade a que se associavam, participando das suas leis fundamentais e dos seus direitos de soberania. Numa confederação parcial, diversas entidades políticas obrigam-se-iam mutuamente através de um tratado, por um período de tempo específico, a manter relações cordiais e organizar a defesa comum contra os inimigos externos, salvaguardando cada uma das entidades políticas envolvidas, contudo, os seus próprios direitos de soberania²⁸³. A diferença que Althusius estabelece entre confederação total e confederação parcial espelha respectivamente, nota António Goucha Soares, a distinção hodierna entre federação e confederação²⁸⁴.

Jean Bodin analisou as possibilidades do federalismo à luz do problema da soberania, concluindo que as necessidades de manutenção da soberania indivisível nos estados de uma escala própria tornavam o federalismo impossível. As ligas gregas para fins defensivos não eram incompatíveis com esta nova doutrina de soberania nacional. Bodin usou o termo *foedera* para descrever relações cooperativas entre estados mas acabou por enfatizar a sua incompatibilidade com o princípio da soberania.

Anos mais tarde, Hugo Grotius e Samuel Pufendorf examinaram arranjos federais como aspectos de lei internacional. Nos seus trabalhos avançam na conceptualização teórica do federalismo a partir da perspectiva estatista. Ambos observaram sistemas federais (leia-se confederais) existentes em mão fechada, Grotius na Holanda e Pufendorf na Alemanha. Grotius conclui que ligas estreitas muito próximas poderiam provar-se viáveis enquanto que Pufendorf defendia que o

²⁸² Johannes Althusius, *Política, op. cit.*, p.89.

²⁸³ Johannes Althusius, *idem*, p.90.

²⁸⁴ António Goucha Soares, «Federalismo e União Europeia», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno 2000, p.78.

federalismo e a soberania eram tão incompatíveis que até mesmo ligas perpétuas eram infracções sobre a última²⁸⁵.

Em *Espírito das Leis* (1748), Montesquieu, ao tentar delinear as virtudes do federalismo na promoção do governo republicano e as condições tendentes à criação de sistemas federais, acabou por criar os fundamentos teóricos da confederação moderna²⁸⁶; Jean-Jacques Rousseau aparentemente considerava o federalismo um aspecto vital do governo popular. O seu principal trabalho sobre federalismo foi destruído acidentalmente durante a Revolução Francesa, mas os fragmentos das suas ideias chegaram até nós com *Du contrat social*. O que ficou para trás era de um espírito totalmente diferente e Rousseau tornou-se o pai espiritual do Jacobinismo²⁸⁷.

Immanuel Kant foi o último dos grandes teóricos políticos europeus a tratar exclusivamente do federalismo pré-moderno. Em *Princípios de Política* ele seguiu o espírito dos seus predecessores, discutindo a ideia federal como um meio para atingir a ordem internacional.

A ideia de federalismo representa um dos ingredientes concretos da contribuição de Kant para a solução efectiva de um problema que se fez sentir na Modernidade com toda a acuidade: a insustentabilidade da guerra e o imperativo da paz. «Refundindo a mais fecunda reflexão renascentista e moderna a respeito do *direito das gentes*», escreve Leonel Ribeiro dos Santos, «a ideia kantiana do federalismo responde ao novo contexto histórico e teórico do *Völkerrecht*, sobretudo nos termos em que este havia sido reelaborado por Francisco de Vitoria, Francisco Suárez e Hugo Grócio; ou seja, num sentido que, frente ao individualismo e atomismo dos Estados modernos e à exacerbação do princípio da absoluta autonomia e soberania de cada Estado, restabelecia o antigo ideal estóico da *civitas gentium* e restaurava o sentido da originária unidade, não apenas específica, mas também moral, política e jurídica da comunidade humana²⁸⁸».

²⁸⁵ Cf. Samuel Pufendorf, «Regular States vs. Systems of States», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.35-50.

²⁸⁶ Cf. Montesquieu, «Combining the Advantages of Small and Large States», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *op. cit.*, pp.55-57.

²⁸⁷ Cf. Jean-Jacques Rousseau, «A Lasting Peace through the Federation of Europe: Exposition and Critique of St. Pierre's Project», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman, *idem*, pp.59-85.

²⁸⁸ Leonel Ribeiro dos Santos, «Republicanism e Cosmopolitismo. A Contribuição de Kant para a Formação da Ideia Moderna de Federalismo», in Ernesto Castro Leal (coord.), *Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.37. Itálicos no original; Cf. Immanuel Kant, *A paz perpétua e outros opúsculos*, Lisboa, Edições 70, 1990. Tradução de Artur Mourão; Cf. Immanuel

Para Kant, a paz é, sem dúvida, mais do que um justo desejo dos homens, uma exigência da razão. A paz kantiana só é possível com uma ordem jurídica civil e internacional que promova a realização da destinação da humanidade para a liberdade e a dignidade. Segundo Ribeiro dos Santos, «uma paz sem liberdade dos povos e dos indivíduos seria por do que a guerra e, na economia da Natureza, por escandaloso que isso pareça, a guerra pode mesmo desempenhar historicamente uma função educativa: é um método de a Natureza obrigar os indivíduos e também os Estados a seguir os ditames que a razão lhes indica, mas que eles não ouvem: a Natureza leva assim os homens e os Estados a uma ordem da razão, mesmo contra a sua vontade. Isto não quer dizer que Kant alguma vez defenda a guerra por si mesma, nem como um fim nem sequer mesmo como um meio que intencionalmente alguém se proponha. Pelo contrário, é a paz (ou o não haver guerra) que constitui um imperativo incondicional da razão prática e a condição para a humanidade realizar a sua superior destinação moral. Daí a importância de encontrar as soluções políticas e jurídicas que a assegurem, seja no interior de cada Estado, seja no plano das relações internacionais²⁸⁹».

A ideia de federação de povos é expressamente enquadrada por três instituições, por analogia com os três poderes de um regime republicano: o legislativo (um Senado dos Povos), o judicial (um *forum* para decidir os conflitos) e o executivo (um Poder dos Povos) para fazer cumprir as decisões.

A ideia kantiana de federalismo surge no contexto de uma reflexão antropológica sobre a destinação da espécie humana. O fim da Natureza em relação à humanidade é que esta realize no curso da sua história a sua destinação moral, mas tal só é possível mediante a criação de determinadas condições institucionais jurídico-políticas. O federalismo é uma dessas condições a serem desenvolvidas, dando forma ao direito das gentes. Com efeito, é a antropologia kantiana, a filosofia kantiana da história, a filosofia kantiana do direito e a própria teleologia kantiana, são todos estes domínios que se cruzam e estão condensados na ideia kantiana de federalismo²⁹⁰.

A destinação da espécie humana, o desígnio da Natureza e o imperativo da razão têm o seu esplendor, de acordo com Kant, na realização de uma ordem jurídica e política de que constam três momentos organicamente interligados: a instituição de uma

Kant, «Toward Perpetual Peace», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman, *Theories of Federalism. A Reader*, *op. cit.*, pp.87-99.

²⁸⁹ Leonel Ribeiro dos Santos, «Republicanism e Cosmopolitismo...», *art. cit.*, 50-51.

²⁹⁰ Leonel Ribeiro dos Santos, *idem*, p.54.

sociedade civil segundo princípios do direito e da liberdade sob leis comuns (o direito civil como base de cada Estado individualmente considerado), o que para Kant só pode ser realizado no contexto de uma constituição e regime republicanos; a constituição de uma ordem jurídica e política entre os vários Estados que impeça o risco permanente de mútua destruição em que se encontram – o direito das gentes (é aqui que se inscreve a ideia kantiana de federalismo); e a instituição de uma ordem jurídica cosmopolita segundo a qual todos os homens são considerados como cidadãos da Terra e do mundo, independentemente do Estado a que pertençam.

Evocando o *Project de Paix Perpétuelle*, de Abbé de Saint-Pierre, Kant propõe em *Para a paz perpétua* (1795) um tratado imaginário de paz entre os povos, propondo as condições que a tornem efectiva e duradoura. Os três artigos definitivos desse tratado propõem a súpula do edifício filosófico de Kant do direito: o *Zivilrecht* (o primeiro artigo tem a seguinte redacção: «A constituição civil em cada Estado deve ser republicana»), o *Völkerrecht* (o segundo artigo diz: «O direito das gentes deve fundar-se num federalismo de Estados livres») e o *Weltbürgerrecht* (o terceiro artigo refere que: «O direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal»)²⁹¹. A substância da tese kantiana, vista pelo prisma do problema da paz, apresenta-se deste modo: a paz duradoura depende da implementação progressiva e orgânica das três formas do direito público dos homens: dos *ius civitatis*, do *ius gentium* e do *ius cosmopolitanum*. Para Ribeiro dos Santos, por aqui se pode avaliar, por um lado, como estamos longe do projecto de Saint-Pierre e, por outro, com que radicalidade Kant assumiu o desafio de Rousseau²⁹².

Neste projecto kantiano estão implicados três programas: o programa republicano no interior de cada Estado; o programa federalista na relação entre Estados; e o programa cosmopolita na relação de todos os Estados com os cidadãos de qualquer Estado. Para o filósofo de Königsberg, republicanismo, federalismo e cosmopolitismo não só são aspectos de um mesmo projecto, como cada um depende de todos os outros. Os três devem ser postos em andamento ao mesmo tempo, num esforço de contínuo aperfeiçoamento. A recíproca dependência é orgânica e estrutural, e não mecânica ou temporal.

²⁹¹ Cf. Immanuel Kant, *A paz perpétua e outros opúsculos*, *op. cit.*

²⁹² Leonel Ribeiro dos Santos, «Republicanism e Cosmopolitismo...», *art. cit.*, pp.56-57.

Kant resiste a um modelo que implicasse a negação da liberdade ou resultasse na anulação absoluta das diferenças e é por isso que recusa o modelo da monarquia universal, que seria um «monstro no interior do qual as leis perderiam a sua força» e se tornaria uma sepultura da liberdade, ainda mais prejudicial do que o próprio estado de guerra entre os povos. A *pax kantiana* é a paz civil, ou seja, aquela em que os diferendos entre os Estados – tal como entre os cidadãos de uma república – são resolvidos pela lei que todos reconhecem e pelas instituições que eles mesmos tenham criado e a que se submetem para tornar efectiva essa lei. Como escreve num dos parágrafos da *Crítica do Juízo*: «Posso pensar, segundo a analogia com a lei da igualdade da acção e reacção na recíproca atracção e repulsão dos corpos entre si, também a comunidade dos membros de uma república segundo as regra do direito²⁹³».

O caso americano constitui um exemplo acabado da disputa dos vários contributos modernos da ideia federal. Na verdade, as tentativas sucedâneas de implementação de sistemas federais num qualquer Estado ou agrupamento humano têm por referência o exemplo americano, de onde a União Europeia igualmente se inspira.

Nos artigos da confederação (1781) pode detectar-se a presença de três traços dominantes do federalismo pré-Filadélfia: a federação é constituída por um corpo político central que não governa sobre cidadãos, mas sobre Estados membros; o corpo central não trata de assuntos domésticos que dizem respeito aos cidadãos individuais (isso é um assunto interno dos Estados membros). Limita-se a tratar de uma série limitada de assuntos externos e de interesse comum; cada Estado membro tem direito a um voto, independentemente da sua população. O princípio básico é o da igualdade das soberanias²⁹⁴.

O desafio apontava para uma empresa mais exigente, tendo sempre em mente, todavia, a peculiaridade da experiência colonial americana e o estudo exaustivo da tradição política, bem como o que Soromenho-Marques designa de direito constitucional comparado à escala internacional (o que significava o conhecimento da história e do direito positivo europeus)²⁹⁵. James Madison defende a necessidade de alterar radicalmente a lei fundamental da União, entregando-se, a partir de 1786, a um

²⁹³ Cit. Leonel Ribeiro dos Santos, «Republicanismo e Cosmopolitismo...», *art. cit.*, p.67.

²⁹⁴ Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal. Filosofia política e debate constitucional na fundação dos EUA*, Lisboa, Edições Colibri, 2002, pp.40-41.

²⁹⁵ Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*, p.41.

estudo filosófico e político que se revelaria decisivo na Convenção de Filadélfia. Em numerosos dos *Federalist Papers* encontramos os testemunhos desse estudo²⁹⁶.

A Constituição federal implicava, segundo Hamilton, uma mudança radical no ponto de vista que presidia à sua construção. O seu centro de gravidade assentava numa concepção prospectiva, com o propósito de prever e satisfazer necessidades de um futuro longínquo e estratégico. Era uma Constituição que vivia a expectativa do devir e que procurava responder às necessidades e aos desafios que aguardavam no presente o seu momento de aparecimento²⁹⁷.

A Constituição federal americana rompia com o passado e o presente para entrar no campo incerto do futuro, de tal modo que não significava uma alteração das estruturas de um Estado pré-existente, mas coincidia com o próprio nascimento da ordem política, jurídica e administrativa da nova Nação. Foi por isso que Thomas Paine propôs que a Revolução Americana marcasse o início de uma nova era na história do mundo, tornando-se o paradigma do contrato social, já não como ideia racional ou ficção reguladora, mas como referência factual e concreta.

A Constituição para os federalistas norte-americanos era reflexo de uma sociedade complexa, contraditória, pluralista, dominada pela tensão e pelo conflito. A Constituição reflecte essa sociedade, mas não da forma metafísica e politicamente inaplicável com que Rousseau tinha identificado soberania e vontade geral, na base de um axioma que dispensava a existência de garantias na relação entre o soberano e os súbditos.

A Constituição deve assim estabelecer formas de correspondência com este mundo plural e dinâmico de uma sociedade civil atravessada por interesses e pulsões antagónicas. A diferença em relação a Rousseau é mais uma vez notável. Para Madison, a hostilidade que Rousseau sempre manifestou para com grupos de interesses e sociedades particulares não faz qualquer sentido. As facções são fruto de um espírito de

²⁹⁶ Cf. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *O Federalista*, Lisboa, Colibri, 2003. Coordenação, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques. Tradução de João C. S. Duarte; Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, «Federal Theory in *The Federalist*», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman, *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.105-133.

²⁹⁷ Hamilton escreve que «as constituições de governo civil não devem ser estruturadas apenas com base numa avaliação das exigências existentes, mas sim com base numa combinação destas com as exigências prováveis dos séculos, em conformidade com o curso natural e experimentado dos assuntos humanos [...] Deve existir uma CAPACIDADE para providenciar para contingências futuras à medida que ocorram». Cit. Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*, p.44.

liberdade, de tal modo que a expressão de uma qualquer “vontade geral” iria ser pô-la em causa²⁹⁸.

A melhor Constituição para Madison é aquela que melhor protege os direitos das minorias, e dessa minoria mínima que é o indivíduo. Trata-se da Constituição que garante os direitos dos derrotados em actos eleitorais, protegendo-os da vil tentação para os forçar a confundir liberdade com obediência incondicional à vontade da maioria.

É na natureza dual da Constituição norte-americana que reside a grande novidade: ela é, por um lado, republicana quanto à organização em departamentos distintos do sistema de governo; e, por outro, federal no que respeita à fragmentação pelo espaço geográfico dos diversos dispositivos e competências governamentais. Em suma, o republicanismo federal permitia, através da “república alargada” (*extended republic*), combater o risco da “tirania da maioria”, ao passo que o dispositivo da “república composta” (*compound republic*) tornava muito distante a ameaça de uma “tirania governamental” (*governmental tyranny*)²⁹⁹.

O conceito de república está na base do constitucionalismo federal. A própria Constituição garante a todos os Estados da União a manutenção de um estatuto republicano, além de ser obrigatório para qualquer novo Estado que queira aderir à Federação a elaboração e aprovação de uma Constituição republicana (art.º4.º, secção IV).

O federalismo consagrado no texto de 1787 é de um tipo novo. Destaca-se desde logo a radicalização do conceito de “soberania do povo”. Essa marca fundamental aparece na convocação da Convenção, que reunia os representantes do povo dos Estados, bem como no processo de ratificação da Constituição, que foi efectuado através da eleição de Convenções estaduais especificamente convocadas para o efeito.

Outro ponto inovador respeita ao núcleo do próprio conceito de federalismo. Recorrendo a Montesquieu, Hamilton apresenta as vantagens do sistema federal, entendido como “sociedade de sociedades”, mostrando uma relação dialéctica entre a vitalidade interna de cada uma das suas partes (uma característica republicana) e a capacidade de afirmação externa (uma característica dos regimes monárquicos).

²⁹⁸ Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, op. cit., p.47.

²⁹⁹ Viriato Soromenho-Marques, *idem*, p.48.

O federalismo da Constituição de Filadélfia não seguia a via da organização de um sistema de articulação intergovernamental, como era comum aos modelos confederativos até aí predominantes, funcionando mormente como uma aliança ou uma liga de Estados para fins defensivos. A proximidade dos artigos da Confederação com esse modelo clássico era uma das suas maiores deficiências³⁰⁰.

Ao contrário do federalismo clássico, que era sobretudo construído a *partir de fora*, ou seja, em função das exigências de coordenação defensiva contra ameaças militares externas, e a *partir de cima*, isto é, pela articulação dos órgãos de topo das diversas unidades, o federalismo de Filadélfia era determinado a *partir de dentro*, pelas necessidades de manutenção das liberdades e direitos republicanos, e a *partir da base*, na medida em que os cidadãos constituíam a única e mais radical fonte de poder para ambas as séries de sistemas políticos (da União e dos Estados)³⁰¹.

O federalismo constitui, nas palavras de Soromenho-Marques, «um método de construção de soluções políticas alternativas à opção bélica, uma via para soluções de agregação política e social por consentimento e vantagens mútuas, em vez do clássico rumo da espada e da força que cria um abismo de ódio entre vencedores e vencidos (...) Significa a necessidade de passar à prática a consciência de que a humanidade vive, para o bem e para o mal, numa era onde o destino é cada vez mais global e comum. E esse destino exige a construção deliberada de uma solidariedade internacional para responder positivamente às tarefas comuns que se impõem se queremos que a civilização humana sobreviva num horizonte de sustentabilidade³⁰²».

Tal como em 1787, o federalismo apresenta-se nos nossos dias como uma opção política que aposta na solução contratual de conflitos, no primado das leis e dos processos formais e transparentes como caminho a seguir no desenvolvimento das instituições e na procura de consensos construídos.

No quadro da União Europeia vislumbra-se paulatinamente a aproximação ao modelo federal, de que são exemplos a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, através do Tratado de Amesterdão de 1997 (as alterações climáticas são um problema global que requer uma coordenação colectiva de esforços), a moeda única (opção voluntária pela soberania partilhada entre os Estados-membros), a acanhada

³⁰⁰ Cf. Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*

³⁰¹ Viriato Soromenho-Marques, *idem*, p.54; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p.109 e 144.

³⁰² Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*, p.170.

abertura à participação política dos cidadãos na vida de Estados-membros de que não são originários abre a via para a dupla cidadania, que é inseparável do conceito de uma autêntica cidadania europeia.

No plano actual da realidade europeia, alguns espíritos mais esclarecidos continuam a entender o federalismo na sua versão escatológica, anunciada em 1787 pelos antifederalistas do Novo Mundo como a imagem de uma “consolidação de Estados”. Enquanto o federalismo for interpretado na UE como a ideia de um governo federal europeu orientado para um “Superestado” subordinando os Estados-membros, diluindo a diversidade com vista à formação de um só demos, dificilmente se reunirão condições, de acordo com Soromenho-Marques, para um debate profícuo, favorável ao progresso democrático da União Europeia e de todo o seu sistema de governação³⁰³.

A tentação da hegemonia quebra-se contra as protecções essenciais garantidas pela dupla cidadania, pela Constituição comum, e pela soberania partilhada, ou seja, pelo facto de o sistema de poder das Uniões federais em qualquer circunstância poder abolir a esfera constitucional onde os Estados conservam todas as suas prerrogativas intocáveis. É o cidadão que se assume, em ambos os planos, como o guardião da ordem federal no seu conjunto. Soromenho-Marques tem uma perspectiva optimista do desenvolvimento do federalismo na União Europeia a tal ponto que «ninguém pode antecipar os imensos benefícios para a humanidade que poderiam decorrer de uma cooperação federal que abraçasse os dois lados do Atlântico, inflectindo também para Sul. Em qualquer dos casos, o federalismo traduz-se por uma enorme capacidade de atracção e inclusão. As suas fronteiras jamais estarão fechadas, ou a sua obra acabada. O federalismo convoca os cidadãos na aventura de construir uma sociedade que não está necessariamente unida nem por um passado partilhado, nem pela língua, nem pela unidade étnica ou cultural, mas pelo projecto de um futuro comum com mais liberdade, paz e justiça, incluindo a salvaguarda dos direitos fundamentais daqueles que ainda não nasceram³⁰⁴».

De acordo com Daniel J. Elazar, a emergência da revolução federalista assenta em três fenómenos básicos da vida política moderna. Em primeiro, a emergência do

³⁰³ Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*, pp.178-179; Para a problematização e revisão dos principais argumentos em torno do tão propalado défice democrático à escala comunitária ver António Goucha Soares, «O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos», in *Análise Social*, vol. XXXII (142), 1997 (3.º), pp.627-648.

³⁰⁴ Viriato Soromenho-Marques, *A Revolução Federal...*, *op. cit.*, p.179; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p.231.

moderno Estado-nação que encerra, por necessidade, territórios relativamente amplos e populações no sentido de se manter ele próprio debaixo de condições modernas no mundo da política do poder e os problemas resultantes da distribuição interna de poder com essas novas entidades políticas alargadas. Em segundo, o modernismo trouxe com ele o declínio da comunidade pré-moderna com as suas linhas “orgânicas” de autoridades baseadas essencialmente em relações sociais fixas. Com ele veio a concomitante necessidade para a criação de novas formas de ligação social e auto-governo. Finalmente, o modernismo levou ao declínio dos velhos princípios aristocráticos em favor de um novo comprometimento para a igualdade com a sua simultânea exigência para a criação de uma ordem política e social mais democrática³⁰⁵. O grande analista da modernização, Alexis de Tocqueville, foi o primeiro a reconhecer a importância e utilidade do federalismo em ligação com todos os três fenómenos mencionados acima³⁰⁶.

Tocqueville identificava-se com a caracterização do *Publius* (o pseudónimo dos três autores de *The Federalist*, designadamente, James Madison, John Jay e Alexander Hamilton) sobre o sistema federal americano, mas também clarificou e depurou as “suas” análises e conceitos (graças ao longo tempo de observação). Simultaneamente, desenvolveu uma síntese pioneira das vantagens, defeitos e condições de sucesso do sistema federal.

Em *Du principe fédératif* (1863), Proudhon recomendou um modelo do Estado e sociedade composta por comunidades autónomas, as quais se federavam na base de contratos livremente firmados e colocados em vigor. A sua concepção da relação Estado-sociedade era, como Althusius, uma visão muito mais orgânica baseada no corporativismo e subsidiariedade. Concretamente, o poder deveria ser dividido no sentido de ser tão próximo quanto possível do nível dos problemas que têm de ser resolvidos. Mas a estrutura corporativista de Proudhon causou grande celeuma na produção económica. Michael Burgess escreve que «the Proudhonian society was concerned with the liberty and justice of men and women principally in their economic relations. For Proudhon, the free economic association of workers in their local

³⁰⁵ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit., p.262.

³⁰⁶ Cf. Alexis de Tocqueville, *Da Democracia na América*, Lisboa, Relógio d'Água, 2008. O livro foi primeiramente editado em francês em 1835, no entanto, consultámos a mais recente edição portuguesa do livro que eternizou o escritor francês; Cf. Alexis de Tocqueville, «Federal Theory in Democracy in America», in Dimirtios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.147-163.

communities, workshops and small factories was the departure point for what he called a ‘mutualist’ society. This mutualism found its main expression in the desire to limit and regulate conflicts by balanced contracts between autonomous groups. Conflict was accepted as a given but it would be regulated and contained in a federal structure. In this conception, then, federalism was about liberty and justice via autonomy and democratic self-management³⁰⁷».

Como Athusius, a elaborada concepção de federalismo de Proudhon construiu os seres humanos como indivíduos simultaneamente sociais e morais em vez de indivíduos isolados.

De acordo com este esboço conceptual de federalismo, podemos apreciar como o “personalismo” – por vezes referido como um federalismo “integral” – emergiu primeiro em França durante a década de 1930. A filosofia foi desenvolvida e interpretada nas duas organizações conhecidas por *L’Ordre Nouveau* e *Esprit*, as quais publicaram revisões com o mesmo nome. Os personalistas eram inicialmente dirigidos por um pequeno grupo de influentes filósofos, com destaque para Alexander Marc, Robert Aron, Emmanuel Mounier, Daniel Rops e Denis de Rougemont³⁰⁸.

As visões dos personalistas, conhecidas também por “integral” ou federalistas proudhonianos, predispõem-nos, segundo Burgess, a uma certa visão da Europa na qual o homem escapa do estreito atomismo do individualismo liberal, por um lado, e da centralização burocrática tirânica do colectivismo, por outro. Jacques Delors estava apto a conceber a construção da Europa não como um grande Estado *leviathan* centrado em Bruxelas. Esta posição situava-se nos antípodas das suas reais intenções. A sua assunção personalista exigiu-lhe observar a construção europeia em todas as suas dimensões humanas. Para além do aspecto económico do mercado único, tinha também uma importante dimensão social que era essencial para a concepção de uma sociedade europeia federal. E a dimensão política exigia valores sociais e instituições capazes de estabelecerem autonomia local e descentralização para que se facilitasse a participação das classes sociais mais baixas³⁰⁹.

³⁰⁷ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.10. Cf. Pierre-Joseph Proudhon, *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*, Lisboa, Colibri, 1996. Tradução de Francisco Trindade; Cf. Pierre-Joseph Proudhon, «The Principle of Federation», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *op. cit.*, pp.173-188.

³⁰⁸ Michael Burgess, *op. cit.*, p.11.

³⁰⁹ Michael Burgess, *idem*, p.172.

Murray Forsyth entende que é possível distinguir pelo menos três correntes de pensamento federal, as quais podem receber o nome de teoria. A primeira pode ser identificada com a doutrina de Kant de uma federação em expansão gradual contida no seu ensaio *Para a paz perpétua*. Parte da ideia de que a guerra é o maior dos males e de que a possibilidade da guerra é inerente à coexistência de Estados independentes. Advoga por isso a construção de uma federação à escala mundial entre os Estados, como o meio mais apropriado para a abolição da guerra no mundo.

A segunda corrente da teoria federal observa os arranjos federais como o corolário ou superestrutura da ideia de auto-governo popular ou de democracia no sentido clássico e participativo. Esta visão teve historicamente uma grande variedade de expoentes, incluindo Rousseau, Proudhon, os “federalistas integrais” do século XX, os partidários da subsidiariedade e mesmo aqueles que na América se opuseram à união estreita de 1787 (os antifederalistas, que actualmente se vêem a eles próprios como sendo leais à ideia federal). Em síntese, o argumento comum fundamental a estes grupos diversos é de que essas formas de poder e autoridade que são próximas às pessoas, ou nas quais as pessoas participam mais directamente, são por esse facto as mais legítimas. Deste modo, deve ser delegado por via da necessidade um poder residual para níveis mais elevados, que são por definição menos participativos e que os próprios níveis mais elevados devem ser organizados como uniões federais independentes das unidades mais baixas, que são por definição mais participativas. Esta forma de federalismo não pode logicamente permitir a formação de um centro federal forte; deve insistir na dependência do centro nas partes democráticas. Se a confederação for entendida como uma união federal independente, então esta teoria é essencialmente uma teoria da confederação. Com efeito, quando o controlo efectivo do governo se desvia dos indivíduos, as consequências negativas que daí resultam têm um efeito pernicioso sobre a liberdade. O Tratado de Maastricht ao estipular a União Europeia determinava que as decisões são para ser tomadas «tão próximas quanto possível do cidadão».

A terceira corrente do federalismo pode ser chamada de teoria política clássica do federalismo. Ocupa-se do federalismo, não como a via para a paz mundial, nem como o corolário da democracia participativa, mas como ele mesmo um fenómeno produzido pelos abalos e pressões do mundo político, com a sua própria lógica distinta daquela do Estado unitário ou do mundo das relações internacionais. Aqui, o federalismo é o conjunto de estruturas e processos onde a união de Estados ou uma

união de entidades políticas é criada e apoiada, quer tal união resulte de um sistema unitário que se desintegra ele mesmo, quer de um número de unidades políticas que se juntam, ou ainda de um movimento simultâneo em ambas as direcções. A teoria federal clássica ocupa-se sobretudo da explicação da natureza de tais uniões, mostrando por que são elas criadas e examinando as suas virtudes e fraquezas³¹⁰.

A união significa que um certo limite de intensidade tem sido alcançado nas relações entre Estados. Quanto mais um laço se aproximar de uma relação amigo/inimigo, mais esse se torna político. Uma união federal é um corpo político neste sentido. Significa então um arranjo no qual uma linha firme foi traçada entre “nós” e “eles”, entre os que estão dentro e os que estão fora. Numa união cujo conteúdo é económico, significa um corpo no qual a preferência sistemática é dada pelos que estão dentro aos que se encontram dentro num espaço económico fechado. Significa também um corpo capaz de conduzir a guerra – a forma mais intensa de uma relação amigo/inimigo. Significa sempre uma entidade espacial com uma fronteira e não um ponto no sentido de Mitrany. Implica também permanência. Um arranjo temporário não é uma união; não tem uma existência política distinta. Aqui a união vai para além de um arranjo cooperativo, ou uma aliança, ou um arranjo comum para resolver um problema particular.

A união é representada por um conjunto de instituições, as quais actuam como a união, com as fronteiras da união, enfrentando os que estão fora. Este conceito clássico das instituições representado a união pode ser tornado mais claro contrastando-o com as provisões do Tratado de Maastricht que diz expressamente que a União Europeia será «apoiada por um quadro institucional comum». Esta é, em boa verdade, uma terminologia cara ao processo de construção europeia³¹¹.

³¹⁰ Murray Forsyth, «The political theory of federalism. The relevance of classical approaches», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, pp.34-35.

³¹¹ Murray Forsyth, «The political theory of federalism. The relevance of classical approaches», *art. cit.*, pp.37-38.

I.6. O federalismo no processo de unificação europeia

Logo após a Primeira Guerra Mundial e de uma forma mais evidente após a Segunda, a interpretação clássica dos federalistas europeus, com uma discreta dose de idealismo, fazia apelo precisamente à necessidade premente de perseguir os objectivos de segurança e prosperidade. No *Manifesto do Ventotene*, de 1943, Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, partindo do pensamento de muitos federalistas, particularmente anglo-saxónicos, e do ideal kantiano da *paz perpétua*, declaravam que só os Estados Unidos da Europa poderiam submeter os nacionalismos e abrir caminho à paz e à prosperidade, na verdadeira utopia de uma sociedade europeia «sem classes»³¹².

De 1946 a 1947 constituem-se os principais movimentos de militantes europeus. A *União Pan-Europeia*, reconstituída, e a sua organização conexas, a *União Parlamentar Europeia*, organizam congressos e empreendem acções em prol da união europeia. As duas uniões são um exemplo acabado dos grupos de promoção da ideia europeia que se inspiram numa ideologia supranacional, ou seja, que ultrapassam as ideologias nacionais ou partidárias. Para alcançar o seu objectivo de união, esses movimentos reagrupam as elites e os militantes em função do seu programa de união e sem distinção de partido ou de nacionalidade. A União Europeia dos Federalistas (UEF), fundada em Dezembro de 1946, em Paris, pertence a essa mesma categoria de organizações «puramente» europeia. Simultaneamente, criam-se grupos de promoção de inspiração partidária, que reúnem em torno do ideal europeu e para lá das fronteiras nacionais os membros de uma mesma família política ou ideológica: o *Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa* (MSEUE) e as *Novas Equipas Internacionais* (NEI), oriundas dos partidos democratas-cristãos ou formadas por personalidades que lhes são próximas.

Embora o objectivo comum da União Pan-Europeia e da União Parlamentar Europeia seja a elaboração da constituição federal europeia, a União Pan-Europeia explica que o projecto constitucional será submetido à ratificação dos povos, quer

³¹² Cf. Altiero Spinelli and Ernesto Rossi, «The 1944 Ventotene Manifesto: Towards a Free and United Europe», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.199-202. Ver em sentido contrário Harold Laski, «The Obsolescence of Federalism», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *op. cit.*, pp.193-198; Para uma observação pertinente do pensamento kantiano na filosofia política hodierna vide Maria João Cabrita, «O Influxo de «A Paz Perpétua» na Utopia Realista de John Rawls», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, 2003, pp.513-530.

perante os parlamentos dos países participantes, quer pela via do referendo. Esses objectivos ainda estão por realizar.

O Congresso de Montreux, organizado pela UEF de 27 a 31 de Agosto de 1947, constitui o contributo dos federalistas europeus para a concepção de uma Europa federal e, deste modo, para a preparação do Congresso da Haia. Dusan Sidjanski destaca os contributos de Denis de Rougemont e Maurice Allais para a dinamização das actividades do Congresso de Montreux.

Em *L'attitude fédéraliste*, Denis de Rougemont propõe para reflexão seis princípios nos quais se baseia uma federação: o primeiro princípio enuncia que a federação só pode nascer da renúncia a todas as ideias de hegemonia organizadora, daí o fracasso a que foram votadas as tentativas de unidade da Europa promovidas por Napoleão e Hitler; o segundo princípio sustenta que o federalismo só pode nascer da renúncia a qualquer espírito de sistema. Federar é, então, dispor e conjunto, compor da melhor forma possível essas realidades muito específicas que são as nações, as regiões económicas, as tradições políticas; o terceiro princípio advoga que o federalismo não conhece problemas de minorias. Na Suíça, por exemplo, o respeito pelas qualidades não se traduz apenas no modo de eleição do Conselho dos Estados, mas sobretudo, e de uma maneira muito mais eficaz, nos costumes da nossa vida política e cultural, onde se vê a Suíça francófona e a Suíça italiana desempenharem papéis que não são proporcionais ao número dos seus habitantes e da sua área. No quadro comunitário, esta observação é válida para a Bélgica e o Luxemburgo; o quarto princípio diz que a federação não tem por objectivo diluir as diversidades e fundir todas as nações num único bloco, mas, ao invés, salvaguardar as suas qualidades próprias. Cada nação que compõe a Europa desempenha uma função própria, insubstituível, como se de um órgão num corpo se tratasse; o quinto princípio indica que o federalismo se baseia no amor da complexidade, por oposição ao simplismo brutal caracterizado pelo espírito totalitário. A Suíça é formada por muitos grupos e organismos políticos, administrativos, culturais, linguísticos, religiosos, não se registando conflitos entre eles; o sexto princípio esclarece que uma federação se forma gradualmente, através das pessoas e dos grupos, e não a partir de um centro ou através de governos. A necessidade de uma federação europeia é evidente: trata-se de uma processo cuja maturação está bastante avançada, as suas estruturas já foram esboçadas. Rougemont entendia que falta apenas uma carta federal,

órgãos representativos e um derradeiro impulso, um impulso popular que force os governos.

Em *Aspects économiques du fédéralisme*, Maurice Allais recorda que os poderes necessários à resolução de todas as questões económicas susceptíveis de dividirem os Estados federados devem ser entregues à união federal. Dentre os poderes federais destacam-se: regular as condições monetárias (unidade padrão comum), legislar em matéria de comércio, de movimento de capitais e de população... Esta repartição de poderes efectua-se segundo os princípios seguintes: o conceder o máximo de liberdade a cada Estado federado; intervir apenas no caso de decisões susceptíveis de criarem dificuldades entre Estados federados, dado que a derradeira finalidade da federação económica é a concretização do *optimum* económico federal e a realização da repartição mais igual que não comprometa a maximização do lucro real. Tal supõe como termo final a livre circulação das mercadorias (mercados organizados na base da concorrência), dos capitais e dos homens no quadro de uma livre circulação das informações.

Maurice Allais insiste em três pontos fundamentais, bem como nas perspectivas do federalismo europeu: não é possível uma federação política duradoura sem federação económica; a federação económica não é aplicável se não existir uma federação prévia; a federação económica reforça a federação política e vice-versa. Com vista à constituição de uma união federal, é desejável uma realização simultânea da federação económica e da federação política. Todavia, a experiência da integração europeia testemunha que este paralelismo perspectivado pelos fundadores não se traduziu no plano das realizações. Após os fracassos da CED em 1954 e do projecto Fouchet em 1960, e apesar do Acto Único Europeu, a cooperação política atrasou-se em relação à integração económica³¹³.

Nove meses mais tarde realiza-se o Congresso da Haia, de 7 a 10 de Maio de 1948. A Comissão de coordenação agrupava os seguintes movimentos: UEF (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE (van Zeeland), Conseil français pour l'Europe unie (Dautry), NEI (Bichet, secretário-geral do MRP) e Union parlementaire européenne (conde Coudenhove-Kalergi).

³¹³ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996, pp.26-28.

Os debates foram marcados pelo conflito entre as tendências unionistas e federalistas. No geral, o Congresso não foi dominado por considerações partidárias nem nacionais, com a exceção dos ingleses, tanto conservadores como trabalhistas – excluindo Mackay – formaram uma frente unida de defesa da tese unionista contra todas as ideias de federação (o que contraria até a intenção do discurso sobre os “Estados Unidos da Europa”, proferido por Churchill, em Zurique, em Setembro de 1946). Eram partidários de uma união frouxa, baseada numa ideia de cooperação internacional que respeitasse integralmente a soberania dos Estados.

Não obstante as divergências e conflitos de ideias e de tendências, o Congresso da Haia desempenhou um papel importante no ímpeto que deu à realização da ideia europeia. O Congresso da Haia marcou uma viragem decisiva: dos seus debates emergiu um manifesto europeu que, inspirado pela longa tradição de projectos da Europa unida e dos seus valores fundamentais, confrontado com a difícil realidade do pós-guerra, definiu um programa de acção global para a Europa unida; deu origem ao Movimento Europeu e esteve na base do Centro Europeu da Cultura, do Colégio da Europa, do Conselho da Europa e do Tribunal dos Direitos do Homem; contribuiu para a criação das Comunidades Europeias.

Na *mensagem aos Europeus*, que Denis de Rougemont fez aprovar pelo Congresso, afirma-se a necessidade de criar uma união económica e política, porém, a resolução desagrada às reivindicações da resistência e dos federalistas. O compromisso entre as duas grandes tendências revela-se claramente numa dupla linguagem que utiliza a expressão *a união* ou *a federação*. O Congresso solicita a transferência de alguns dos poderes soberanos, a independência da Europa e o fim de qualquer tipo de jugo, a garantia da segurança dos povos, a instituição progressiva da democracia social, proclamando ainda que a única solução para os problemas alemães é a fornecida pela união ou federação. Porém, em nenhum momento refere a necessidade de criar uma autoridade ou um governo europeu. Esta exigência dos federalistas, que parece implícita no termo *federação*, só será afirmada pelo Movimento Europeu em 1950, após algumas hesitações. Em contrapartida, o Congresso especifica dois eixos de desenvolvimento, propondo uma assembleia europeia, bem como uma carta e um tribunal dos direitos do homem e afirma os valores essenciais da democracia europeia. O Congresso solicita que seja convocada, com toda a urgência, uma assembleia europeia eleita pelos parlamentos dos países participantes. Eis o que propõe: contribuir para criar e exprimir a opinião

pública europeia; recomendar as medidas imediatas adequadas ao estabelecimento progressivo, nos planos económico e político, da unidade necessária da Europa; examinar os problemas jurídicos e constitucionais colocados pela criação de uma união ou de uma federação, assim como as suas consequências económicas e sociais; preparar planos para este efeito. Com efeito, definem-se os meios, mas não se estabelecem os meios para a prossecução de tais metas³¹⁴.

Na sequência do Congresso da Haia, a Comissão Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia transforma-se em *Movimento Europeu*, sob a presidência de honra de Churchill, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Spaak, Adenauer e Schuman. Esta organização reúne e coordena o conjunto dos movimentos europeus, cumprindo uma função de grupo de promoção e exercendo pressão nos governos e parlamentos nacionais, assim como nas instituições europeias. O Movimento Europeu beneficia de uma rede complexa de organizações, membros e personalidades inseridas em estruturas a vários níveis cujas acções convergem para a realização de objectivos comuns. Para além de um congresso, possui um conselho internacional, composto principalmente por representantes dos conselhos nacionais que, a nível nacional, congregam diversos movimentos nacionais e locais, e por membros da comissão executiva compreendendo representantes dos movimentos europeus. Essa estrutura federativa e complexa permitiu-lhe exercer uma influência significativa na fase inicial do processo de integração, de tal modo que preparou e apoiou a iniciativa Monnet-Schuman, que está na origem das comunidades europeias. De acordo com Sidjanski, o programa de acção saído do Congresso da Haia parece menos arrojado do que os grandes projectos utópicos que prepararam a via para a união no decurso dos séculos precedentes. «Se fizermos uma nova leitura das resoluções à luz dos progressos actuais da integração», escreve Sidjanski, «somos forçados a admitir que, no conjunto, a maior parte das propostas de 1948 parecem ter sido realizadas. O *Manifesto Europeu* esgotou-se³¹⁵».

O objectivo final de Monnet e Spinelli era o mesmo, ou seja, a federação europeia. Para Jean Monnet, a União da Europa era essencial não apenas para os próprios europeus, mas constituiria um exemplo para outros. Este compromisso tinha implicações para toda a civilização, dado que «permitiria aos homens desenvolver o seu

³¹⁴ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa...*, *op. cit.*, pp.30-31.

³¹⁵ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.33. Itálico no original; Cf. Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, pp.11-18.

potencial em comunidades livremente escolhidas e construídas». Estes objectivos têm origem na já antiga busca de pacificação internacional e estão inexoravelmente ligados à teoria clássica federal.

A chave para compreender a relação entre federalismo e integração europeia assenta na aproximação consistente de Monnet à federação, que permanece a fonte de constante controvérsia, ou seja, a crença de que forjando laços funcionais entre Estados numa forma que não desafia directamente a soberania nacional, a porta da federação será gradualmente aberta. Estes laços funcionais eram primariamente actividades económicas e eles eram perfeitamente expressos na iniciativa CECA. Esta nova forma de organização sectorial supranacional seria a fundação da federação europeia que desenvolveria apenas lentamente o empenho das elites nacionais num processo de interesse económico mútuo. Estes benefícios concretos formariam gradualmente essa solidariedade crucial – o interesse comum – no qual Monnet acreditava ser indispensável para a remoção das barreiras físicas e morais.

O Plano Schuman encontrou no pensamento de Monnet uma continuidade notável. Spinelli acreditava que a Europa não podia conceber a política de “esperar para ver” de Monnet: o que era urgente eram as reformas institucionais para que a Europa não padecesse de um imobilismo político e estagnação. Spinelli argumentou que a confiança de Monnet foi então infundada porque falhou na confrontação das realidades de poder político organizado. Apenas instituições políticas centrais e independentes poderiam conceber soluções europeias para problemas europeus; de outra forma, respostas nacionais prevaleceriam sobre soluções europeias. No entanto, Spinelli reconheceu que Monnet deu os primeiros passos para que tal intuito se concretizasse, mas ele também dificultou o caminho para que fossem possíveis dar os últimos passos. A construção da Europa «política», baseada em critérios de performance económica, não seguiria necessariamente a lógica de Monnet. A Europa permaneceria pouco mais que um «mercado único».

O êxito da primeira experiência comum, a CECA, constitui a base da estratégia de Monnet: pela demonstração da sua eficácia, devia arrastar outros sectores, multiplicando deste modo as redes de solidariedades e de instituições, e lançar os fundamentos de uma federação europeia. É assim que se pode entender a proximidade de Jean Monnet a Denis de Rougemont, de quem se distancia quanto aos meios de realização e programação no tempo. O seu método não é função de um encadeamento

abstracto, mas de uma avaliação concreta das possibilidades de realizar progressivamente uma federação europeia. Quanto ao conteúdo desta federação, Rougemont lança os princípios do federalismo e define as grandes orientações da federação à luz das experiências suíça e americana, ao passo que Monnet se interessa fundamentalmente pela acção concreta que, inscrevendo-se na moldura federalista, se orienta na direcção correcta.

Monnet mostrou-se prudente no que respeita à *Europa das regiões*, concepção que agradava a Rougemont. Provavelmente pensasse que numa comunidade europeia ainda frágil as forças centrífugas das regiões e das nações se arriscavam a travar ou até impedir a união. Por sua vez, Rougemont apostava com entusiasmo nas regiões contra os Estados-Nação (o que não pode deixar de ser visto como um paradoxo, na medida em que o Estado-Nação tantas vezes se torna no maior óbice à federação europeia).

Rougemont admitiu, a contragosto, que o Estado e a nação formam um nível do edifício federal, na perspectiva que o federalismo é construtivo, e não destrutivo, e baseia-se nas realidades existentes. Ainda que contra a vontade, o Estado e a nação existem e há que aceitá-los.

A Europa das regiões é uma Europa federal em que uma das unidades dinâmicas é a região. Mesmo a sua ideia de um senado europeu de regiões visa garantir uma participação mais directa, designadamente dos *Länder* alemães ou das províncias espanholas, na comunidade federal. É dentro desta comunidade federal europeia que os diversos e múltiplos espaços de participação são chamados a articular-se: região, Estado, federação europeia.

As posições de Rougemont e Monnet encarnam o princípio federalista da união na diversidade, pois reflectem esta correspondência íntima entre pluralismo cultural e federalismo. Estando na base da unidade europeia uma cultura pluralista, sobre ela só é possível fundar uma união federal. Deste modo, esta garante a abertura de potenciais diferenciados num fundo cultural comum e num conjunto cuja forma é federativa³¹⁶.

³¹⁶ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa...*, op. cit., pp.201-202; Cf. Jean Monnet, *Memoirs*, Garden City/New York, Doubleday, 1978; Cf. Viriato Soromenho-Marques, «O Espírito da Construção Europeia», in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005, pp.13-25. Neste artigo de introdução à obra, Soromenho-Marques recua até ao pós-guerra e desenvolve uma argumentação até ao (defunto) Tratado Constitucional, demonstrando que o federalismo se apresenta como um *continuum* ao longo do processo de integração europeia.

De acordo com Sidjanski, no conjunto estamos longe de uma federação e ainda muito mais longe de um «poder centralizado». Os poderes da Comunidade Europeia são limitados e exercem-se principalmente sob a forma de regulação, de incentivo e, muito raramente, nos domínios da política comum ou de gestão dos fundos comunitários. No cumprimento das suas tarefas de regulação, a Comunidade Europeia recorre muitas vezes à directivas, que obrigam quanto ao objecto que definem, mas deixam os Estados-membros livres de escolher os meios. Quando a Comunidade Europeia utiliza os regulamentos gerais, confia a sua execução aos Estados-membros, tal como a Confederação Helvética. Estes elementos confirmam a sua forma híbrida, com poderes limitados, mas reais, em matéria socioeconómica e técnica incomparavelmente mais reduzidos do que os de uma federação. Mas a Comunidade encontra-se em plena evolução como comprovam os sucessivos alargamentos, o aprofundamento das actividades e a expansão a outros domínios como a energia, ambiente e investigação. Por além disso, a Comunidade evoluiu para uma união política e instituiu uma união económica e monetária, consagradas em Maastricht³¹⁷.

Do ponto de vista institucional, o Parlamento Europeu aproxima-se de uma câmara de representantes do povo, enquanto o Conselho – principal órgão de decisão –, em que têm assento os Estados-membros, prefigura uma câmara dos Estados³¹⁸. Quanto ao governo da Comunidade Europeia, as funções governativas estão repartidas entre a Comissão, o Conselho e o Conselho Europeu. Todavia, é o Conselho Europeu que, ajudado pela Comissão e pelo Conselho de Ministros, exerce o essencial do poder quando se trata de opções de elevado conteúdo político ou de matérias políticas por excelência.

A ideia de um Estado supremo, totalmente soberano e independente desaparece perante as realidades e a experiência de poderes partilhados e exercidos em comum numa comunidade marcada pela solidariedade, pela interdependência e pelo federalismo. Perante este cenário, o Estado escapa à sobrecarga de exercer em comum determinadas funções na Comunidade Europeia ou ao ceder outras às regiões. Contudo, nota Sidjanski, «ao mesmo tempo, o seu papel de Estado-polícia, ou de Estado intervencionista, ou de Estado-Providência, evolui e é enriquecido por um papel de

³¹⁷ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.212.

³¹⁸ B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil e J. H. H. Weiler, *L'Unione Europea. Istituzioni, Ordinamento e Politiche*, Bolonha, Il Mulino, 1998, p.171. A este respeito fala-se da emergência de uma câmara popular paritária que juntamente com a Câmara de Estados adoptará as decisões legislativas da União Europeia.

motor, de incentivo, de apoio e de coordenação. Privada de poder público, a Comunidade Europeia desenvolveu e valorizou mais do que o Estado tradicional esta *função motora e inovadora* como resposta a uma dupla necessidade de união e de inovação³¹⁹».

Segundo Proudhon, o princípio federal tem um alcance universal. A ideia de uma confederação universal é contraditória, advogando a superioridade moral do sistema federativo sobre o sistema unitário, submetido a todos os inconvenientes e a todos os vícios do indefinido, do ilimitado, do absoluto, do ideal. A Europa seria ainda demasiado grande para uma confederação única e deste modo só poderia formar uma confederação de confederações. Proudhon indicou como primeiro passo a dar na reforma do direito público europeu o restabelecimento de algumas confederações na Europa, o que constituía o início da descentralização dos grandes Estados e, conseqüentemente, do desarmamento geral. Restabelecer-se-ia a liberdade e a ideia de um equilíbrio europeu, porém difícil de alcançar com grandes potências dotadas de constituições unitárias. Prenuncia-se, deste modo, uma Europa das regiões no seio de uma federação das federações³²⁰.

Na perspectiva de Sidjanski, o movimento de descentralização, de regionalização, inscreve-se numa vasta corrente federativa que se expande pelo mundo, para o qual contribui, em parte, o êxito das experiências americana e helvética. Está prestes a nascer uma nova dinâmica federalista (à qual a Europa não é alheia) que, ultrapassando os limites da organização governamental, atrairá para a sua esteira as práticas de organização da vida social³²¹. Fazendo parte integrante da cultura europeia, o federalismo, com os seus sinais diversificados, desenvolve-se na Comunidade, motor principal da união da Europa. Com o processo de conversão e de transição para a democracia dos países na órbita da ex-URSS, com a conseqüente adesão à UE de muitos deles, o desafio da integração no respeito da união na diversidade aí está³²².

³¹⁹ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa...*, *op. cit.*, p.218. Itálico no original; Cf. Aurélio Crespo, *O federalismo. Um modelo para a Europa?*, Lisboa, Edições Cosmos, 1998.

³²⁰ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, pp.196-197. Cf. Pierre-Joseph Proudhon, *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*, Lisboa, Colibri, 1996. Tradução de Francisco Trindade.

³²¹ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.197; Cf. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, *op. cit.*, pp.262-265. Ver Pierre-Joseph Proudhon, *op. cit.* O pensador francês profetizava que o século XX iniciará a era dos federalismos ou a humanidade recomeçará um purgatório de mil anos.

³²² Cf. Neil Nugent, *European Union Enlargement*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, 2004; Cf. Alan Mayhew, *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Sidjanski acredita que os princípios, o espírito e o método do federalismo são a resposta mais apropriada à complexidade das sociedades europeias, e inclusivamente das sociedades humanas, e às suas necessidades de desenvolvimento³²³.

A União Europeia está a construir-se livre dos fraccionamentos provocados pelas fronteiras nacionais e as marcas supranacionais ganham já algum espaço. O surgimento de uma cidadania europeia, com certidão de nascimento em Maastricht, que transcenda ou complemente as cidadanias nacionais existentes, é um dos temas mais candentes que se levantam. Associada a essa questão, está a emergência e a afirmação de uma identidade cultural europeia, que possa resultar do diálogo das culturas nela existentes.

A cidadania é um conceito que contém, antes de tudo, um sentido jurídico, com a afirmação do cidadão como sujeito de direitos. Além disso, é o princípio da legitimidade política, enquanto os cidadãos são detentores, no seu conjunto, da soberania³²⁴.

Mas a cidadania é ainda uma fonte e um factor de coesão social, na medida em que as relações sociais se encontram fundadas na igual dignidade de cada um. Pela cidadania é-se membro de uma comunidade de iguais, de uma sociedade de semelhantes, base da organização política.

O conceito de cidadania desenvolve-se no quadro da nação, existindo uma ligação histórica entre ambas, espaço onde se constrói a legitimidade e se desenrola a prática democrática. Dado que o princípio da cidadania se inscreve ao nível do Estado-Nação, pode levantar alguns problemas à formação de uma cidadania de âmbito europeu. Actualmente, a cidadania europeia não suplanta a cidadania nacional porquanto é a nacionalidade que lhe confere um conteúdo de realidade, exercendo-se as práticas de cidadania em tal contexto.

A cidadania é, no entanto, susceptível de ser exercida a nível supranacional, uma vez que o liame entre nação e cidadania é histórico e não lógico. Simultaneamente, a noção de cidadania na sua acepção mais larga apresenta sempre um carácter nacional e será esta que atribui aquela. De acordo com Dominique Schnapper, «a elaboração de uma verdadeira cidadania europeia implicaria que fosse construído o espaço público

³²³ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa...*, op. cit., p.200.

³²⁴ Cf. Rui Manuel Moura Ramos, «A Cidadania da União Europeia», in *Cultura*, vol. XVI-XVII («Ciência Política»), IIª. série, 2003, pp.291-301.

européu, isto é, um espaço público no qual os membros das sociedades europeias se reconhecessem como cidadãos³²⁵». É vital que os debates e as instituições e organizem em domínio político comum a todos os cidadãos da Europa. A integração política passa pela criação de um espaço público europeu que, segundo Habermas, exige duas características fundamentais: a existência de uma zona de comunicação que permita um diálogo entre cidadãos conscientes de serem confrontados com um destino comum e a emergência de uma cena política de discussão onde se exerça um poder de deliberação assaz transparente para ser seguido e compreendido para além da esfera dos actores imediatamente envolvidos. Para Teixeira Fernandes, estas condições não existem ainda no plano europeu, constituindo inclusivamente a sua ausência um obstáculo no processo de federalização. Esse espaço público não seria uma simples extensão do espaço público nacional, mas teria em conta a coexistência de nações³²⁶.

Na verdade, a unificação da Europa pressupõe a criação de um espaço público europeu para além dos Estados-Nação. Todavia, permanece uma forte tensão entre a tendência para essa unificação e a conservação da soberania dos Estados, como seu próprio espaço público. Ao mesmo tempo que se dá o crescente reforço do carácter democrático das instituições, verifica-se a afirmação da cidadania da União.

A nova concepção de cidadania que se propõe é a de uma cidadania que não seja puramente política, mas que se apresente de forma participativa, de natureza económica e social. Está a ganhar preponderância no plano europeu a participação económica e social. A cidadania europeia traduz-se cada vez mais na livre circulação de pessoas e de bens, no exercício do direito de voto e de elegibilidade no território da União Europeia nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu, bem como no direito de cada cidadão, em países de fora da Comunidade, à protecção diplomática por parte de um país membro. A este nível, esboça-se a cidadania e desenvolve-se o sentimento de pertença.

No quadro de uma cidadania crescentemente europeia, deve distinguir-se nacionalidade e cidadania. Para J. Habermas, o patriotismo nacional conjugar-se-ia com o «patriotismo constitucional» da cidadania europeia, assente esta no princípio dos direitos do homem. Poder-se-ia então organizar o espaço público europeu no quadro de

³²⁵ Cit. António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 2008, p.274.

³²⁶ António Teixeira Fernandes, *op. cit.*, pp.274-275.

um certo federalismo. A cidadania seria, nesse espaço, verdadeiramente criadora, quebrando todas as barreiras etno-religiosas e solucionando os conflitos existentes entre os diversos agrupamentos. Estaria, portanto, em embrião uma comunidade de semelhantes. Na verdade, a formação de uma comunidade europeia de cidadãos envolve um real paradoxo, dado que implica o desenvolvimento de uma sociedade de iguais, ao mesmo tempo que as sociedades particulares mantêm a sua constituição na desigualdade³²⁷.

A cidadania formou-se e mantém-se associada a um território delimitado. Os conceitos de nação e de soberania requerem um território e fronteiras com outras nações. Os Estados soberanos são entidades políticas ao lado de outras com reconhecimento no plano internacional. As fronteiras delimitam a prática democrática e assinalam os limites dos direitos e da jurisdição. Neste contexto, a nacionalidade tem a ver com o *ius solis*, o *ius sanguinis* ou *ius officii*. A manutenção destes princípios obsta a constituição da Europa como espaço onde se possa desenvolver uma cidadania integrada e plena³²⁸.

A cidadania apresenta-se muito próxima da formação de uma identidade europeia. Enquanto que a cidadania se inscreve no registo dos direitos, a identidade tem a ver com as afinidades electivas e, por isso, com a afectividade. O que está em curso no espaço europeu será o desenvolvimento de uma cidadania-processo, o que lembra a constituição da cidadania nacional na época da formação do Estado-Nação, à medida que se vai em simultâneo afirmando a cidadania em toda a sua extensão. A cidadania e a identidade tendem a desenvolver-se, quase sempre, lado a lado, o que pode dificultar o apuramento rigoroso de cada um dos conceitos e dos seus respectivos processos.

Os indivíduos encontram na identidade uma fonte de experiência e de sentido. Todas as identidades são construídas, apresentando-se normalmente de forma plural, sem que umas neguem as outras. O actual desenvolvimento da sociedade em rede coloca em causa os processos de construção de identidade. Em muitos casos, a busca de sentido passa pela reconstrução de identidades defensivas à volta de princípios comunitários. Nas sociedades em rede, a identidade projecto tende a surgir a partir da

³²⁷ Cf Jürgen Habermas, «Le patriotisme constitutionnel», in *Écrits Politiques*, Paris, Cerf, 1990, pp.232-238; Cf. Filipe Carreira da Silva, *Espaço Público em Habermas*, Lisboa, ICS, 2002; Maria João Cabrita, «A Democracia Processual de Habermas como via de conciliação das tradições políticas europeias», in *Cultura*, vol. XIX («Ideias de Europa»), II^a. Série, 2004, pp.143-160. Ver particularmente pp.156 e ss.

³²⁸ António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, op. cit., p.276.

resistência comunitária. A comunidade constitui-se em meio privilegiado para o desenvolvimento da identidade e para a procura de sentido em sociedades em rede. Existe um paradoxo entre a política social e um mundo estruturado em rede, na procura do sentido e da identidade. Com efeito, as comunidades locais constituem fontes específicas de identidade, mas, frequentemente, estas aparecem como reacção contra as agressões da mundialização³²⁹.

A tendência moderna faz convergir no Estado-Nação a identidade cultural e a unidade política. Porém, a afirmação do direito internacional e da moral internacional levaram que o Estado-Nação deixasse de ser o ponto de referência último da identidade política. Neste sentido, o conceito de identidade pós-nacional adquire relevo e exprime que a identidade política, dissociada desde então da pertença nacional, deve ser construída sobre os princípios de universalidade, de autonomia e de responsabilidade que estão subjacentes às concepções da democracia e do Estado de direito. O princípio desta identidade moral reflexiva encontra-se inscrito na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e, posteriormente, na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)³³⁰.

Uma identidade europeia pressupõe a formação de uma cultura do cidadão europeu. António Teixeira Fernandes nota que a tendência será para que cada país projecte o seu modelo a nível europeu, pois as características de cada sociedade, no plano social, económico e cultural, bem como a concepção de nacionalidade e da forma de governo correm o risco de condicionar ou de determinar o projecto político que se pretenda para a Europa³³¹.

A mudança das sociedades parece exigir uma multiplicação das formas de representação dos cidadãos, para que seja efectiva a prática democrática. Ao alargar-se a participação cívica, obtém-se uma democracia plural e não monista, como tem sido no passado. A democracia apresenta duas dimensões, uma política e outra social, sendo que esta última cresce através da cidadania, nos seus aspectos económico, social e cultural.

Embora se tenha avançado desde Maastricht na definição e concretização do estatuto de “cidadão europeu”, muito permanece por fazer. José Tengarrinha constata

³²⁹ António Teixeira Fernandes, *idem*, p.277.

³³⁰ Manuel Braga da Cruz, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995, pp.475 e ss; Cf. Sílvia Mendes, «A Europa, os direitos e a cidadania: o passado, o presente e o futuro», in *Cultura*, vol. XIX («Ideias de Europa»), II^a. série, 2004, pp.161-180.

³³¹ António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, *op. cit.*, p.280.

que a relação do cidadão com o Estado-membro a que pertence e com a União Europeia apresenta alguma debilidade pelo desequilíbrio existente entre direitos e deveres, na medida em que ao conjunto dos direitos correspondem muito poucos deveres novos para o cidadão europeu³³².

O Tratado de Amesterdão, de acordo com José Tengarrinha, obteve poucos avanços no quadro dos direitos humanos e alargamento das competências democráticas da cidadania. Perante isto, o autor depreende que «o eixo de debate se desloca do conflito habitual federalismo/anti-federalismo para se situar, num horizonte próximo, em reformas institucionais que poderão alterar profundamente o equilíbrio de forças entre os Estados da União. E, com isso, modificar qualitativamente a natureza e coesão desta, bem como fomentar crispações na relação entre os cidadãos dos pequenos Estados membros e os órgãos superiores de decisão europeus. Tudo depende da resposta a um conjunto muito vasto de questões como, entre outras, o peso em número de votos de cada Estado, a diminuição das decisões que exigem unanimidade, a alteração do esquema das maiorias, a diminuição do número de deputados ao Parlamento Europeu e de comissários, o fim da paridade das línguas, a constitucionalização dos tratados ou o reforço da criação de instituições europeias transnacionais³³³».

Stuart Mill analisou as condições necessárias à formação de federações. À semelhança do que acontece com as nacionalidades, a primeira consiste na existência de uma dose suficiente de simpatias mútuas entre os distintos estados. As mais importantes dessas simpatias são as que dizem respeito às instituições políticas. Os estados constitutivos da federação não devem ser, além disso, bastante poderosos para se defenderem por si sós em caso de invasão estrangeira. Também não pode haver uma desigualdade de forças muito assinalável entre os diferentes estados contratantes. Formada a federação, as suas autoridades podem não representar mais do que os governos, sendo os seus actos somente obrigatórios para estes, ou ter a capacidade de ditar leis e ordens aplicáveis, em cada estado, aos particulares. No contexto da federação, os cidadãos de cada estado devem obediência aos dois aos dois governos, ao do seu próprio Estado e ao da federação, segundo os limites dos dois governos

³³² José Tengarrinha, «Cidadania e nação na construção europeia», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.31.

³³³ José Tengarrinha, *art. cit.*, p.32.

claramente definidos constitucionalmente³³⁴. Acresce ainda a existência de um tribunal supremo de justiça e tribunais subalternos.

Para António Teixeira Fernandes, a União Europeia não é uma confederação nem uma federação, nem sequer, uma organização internacional, na medida em que não possui uma personalidade jurídica. E lembra que não se pauta nem pelo direito constitucional nem pelo direito internacional. Para o autor está em curso uma certa transnacionalização federativa, porém o problema parece estar em saber se conseguirá um dia consolidar-se num modelo preciso. As suas estruturas não são as do federalismo, não existindo na UE um superestado, estando longe de um modelo federal acabado. Deu-se sobretudo, finaliza o autor, um desenvolvimento das relações intergovernamentais³³⁵.

No entender de Teixeira Fernandes, nem a Europa é uma nação, nem um processo de integração vertical, tal como sucedeu com a formação dos Estados-Nação, parece ser possível. A integração que se ajusta à Europa unida será a integração horizontal, pois só assim poderá emergir um Estado europeu com capacidade de impor a sua vontade política³³⁶.

Um movimento em dois sentidos afecta actualmente os Estados-Nação. Por um lado, a tendência para a descentralização dos Estados unitários. Para além das federações da Alemanha, da Áustria e da Bélgica, existem em outros países factores e tendências de federalização³³⁷. Parece haver um recuo dos modelos unitários. Por outro lado, verifica-se na UE uma certa orientação para o federalismo intergovernamental. De acordo com Maurice Croizat e Jean-Louis Quermonne, «o declínio da concepção clássica do Estado soberano dá origem, como nas federações contemporâneas, a uma forma nova de intergovernamentalidade que limita as possibilidades de gestão estatal separadas em proveito de uma gestão comum partilhada. Neste processo de federalização das relações inter-estatais, a União Europeia representa a experiência mais avançada³³⁸». Este processo está a gerar um movimento de federalização, conciliando

³³⁴ Cf. John Stuart Mill, *Del Gobierno Representativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000; John Stuart Mill, «Of Federal Representative Governments», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.165-172.

³³⁵ António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, *op. cit.*, pp.293, 296, 300.

³³⁶ António Teixeira Fernandes, *idem*, p.297.

³³⁷ Vide nomeadamente Justo Beramendi, «Federalismo y nacionalismos en la España contemporánea», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, pp.203-223.

³³⁸ Cit. António Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p.300.

agregação e flexibilidade, de tal modo que pode ser considerado como intergovernamental.

As grandes e novas forças transnacionais que se afirmam desde a Segunda Guerra Mundial são os blocos de poder regionais, corporações económicas transnacionais e outros fortes movimentos da população. É necessário criar um projecto de mobilização das vontades, sem mistificar as consciências. Esta observação é válida quer para a formação de um Estado social europeu quer para um regime político europeu. Para Teixeira Fernandes, o modelo a que chegará a Europa poderá determinar-se sob uma forma a encontrar entre a confederação de Estados e o Estado federal, como federalismo intergovernamental de Estados-Nação³³⁹.

A formação de uma união europeia arrasta consigo a criação de novas estruturas de governo, nos níveis nacional, regional e local, a que Manuel Castells chamou de *Estado em rede*. Os Estados-Nação manter-se-iam, contudo, perderiam grande parte da sua soberania. Segundo Manuel Castells, as autoridades decisórias não são iguais na rede europeia, na medida em que não só os governos nacionais detêm sempre o essencial do poder de decisão, como existem importantes diferenças de poder entre esses diferentes Estados. Continuam a manter-se potências, já não hegemónicas, pelo menos dominantes. Não haverá uma estrutura unificada, mas uma rede política, com os seus pontos nodais organizados de modo interdependente. Com efeito, através destas redes procura-se responder aos desafios da globalização³⁴⁰.

Em 31 de Maio de 2001, António Guterres contesta, na Assembleia da República, o modelo federalista para o futuro da Europa. Perante os deputados tentou fazer a «desmistificação do federalismo». Estava em causa a tomada de posição face aos modelos apresentados pelo chanceler alemão Gerhard Schröder e pelo primeiro-ministro francês Lionel Jospin. António Guterres recusa o modelo federalista proposto por Schröder à escala da UE, mas afasta-se igualmente do conceito de «federação de Estados-Nação» adoptado por Jacques Delors para realizar a Europa³⁴¹. Este último

³³⁹ António Teixeira Fernandes, *op. cit.*, pp.302-303.

³⁴⁰ António Teixeira Fernandes, *idem*, pp.304-305.

³⁴¹ *Jornal de Notícias*, 1 de Junho de 2001. Este tema é ainda da máxima actualidade, o que mostra a dificuldade em se chegar a um consenso no quadro comunitário sobre um modelo político de futuro. Em 15 de Novembro de 2007, David Miliband, ministro dos Negócios Estrangeiros inglês, pronunciou um discurso no Colégio da Europa, em Bruges, com o sugestivo título «Europe 2030: model power not superpower». A mensagem é muito clara e a posição muito firme quando escreve que «[The European Union] it is not and is not going to become a superstate. But neither is it destined to become a superpower».

modelo tinha em vista a manutenção dos Estados actuais. O problema, no debate sobre o modelo europeu, consistia em definir o papel reservado a cada Estado nessa arquitectura, na oscilação corrente entre integração e soberania.

William H. Riker equaciona o papel das restrições comerciais, com o exemplo da política agrícola comum, e das razões de natureza militar a influírem numa possível federação europeia. Para Riker, não é seguro confiar que a federação europeia passe pelas restrições comerciais, não esquecendo a sua importância no passado. Neste sentido, escreve Riker, «(...) one must recognize the historical ability of producers to make their special interests appear to be the public interest of the federation. So it is unclear whether the motive of trade restriction is sufficient to replace the military motive in creating a European federation. Consequently, we look forward with intense curiosity to the struggles over European federation during the next decade³⁴²».

Murray Forsyth identifica dois espíritos que habitaram o processo de integração europeia. O primeiro, e mais dominante, foi o técnico-funcional ou o programático. Ao seu lado, o espírito federal-constitucional, manifestando-se menos directamente, mascarado com frequência pela linguagem técnico-funcional dos textos comunitários, mas nem por isso ausente, e não uma mera ficção ou aspiração para o futuro. A familiaridade com a tradição clássica do pensamento federal é útil precisamente porque nos habilita a identificar os elementos federais menos claros no sistema presente³⁴³. A tónica de futuro no quadro comunitário, segundo Forsyth, deverá ser a da abordagem federal-constitucional. Deste modo, «in view of these problems and dangers, therefore, there is a good reason at this moment, and in the coming years, to place a much greater emphasis on the federal-constitutional approach to integration, and to apply it more openly and thoroughly than has been done in the past. It is not a question of establishing centralization but of establishing a just balance. More precisely, the task is to create a genuine and explicit union in place of the confused and incoherent one that has so far emerged, and to replace proliferating technical mechanisms and programmes with organs clearly constituted to represent a body politic, and capable of acting with discretion within delimited spheres of competence. To adapt Robert Schuman's words,

³⁴² William H. Riker, «European Federalism. The Lessons of Past Experience», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, p.24.

³⁴³ Murray Forsyth, «The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, p.40.

the task is to concentrate on the *ensemble* as much as, if not more than, the specific. As I have tried to indicate, the classical traditional of federal thought is by no means irrelevant to this task³⁴⁴».

O segredo, para José Tengarrinha, não será a transposição para a Europa da experiência do federalismo norte-americano, mas antes o avanço com passos curtos, consolidando em cada um o passo anterior, procurando com segurança, consensualidade e flexibilidade o patamar seguinte³⁴⁵. Simultaneamente, só uma “Europa unida” e harmonizada terá as condições necessárias para enfrentar os EUA nos planos da inovação tecnológica, crescimento económico e da competitividade internacional. Este argumento tem sido, na verdade, um dos principais alimentos da opção federalista³⁴⁶.

Em termos de concepção federal de repartição vertical de competências, a teoria do *dual federalism* poderá vir a ter algum eco no espaço comunitário. Afirmando-se no pensamento federal norte-americano no período que se seguiu à guerra civil, o problema da divisão de competências assenta nos seguintes pressupostos: existiriam dois tipos de entidades soberanas no quadro do sistema federal, o governo nacional e os estados; o governo nacional detinha somente as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição; todas as restantes áreas de actuação seriam consideradas como da competência reservada dos estados; quaisquer alterações ao sistema vertical de competências teriam de ser realizadas através do processo de revisão constitucional. Esta concepção do *dual federalism* preocupa-se muito com a garantia da soberania dos Estados, todavia conduz a um relacionamento algo tenso, e de reduzida cooperação, entre os principais actores do sistema federal³⁴⁷.

³⁴⁴ Murray Forsyth, «The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches», *art. cit.*, pp. 43-44. Itálico no original; Cf. Anand Menon and Vincent Wright (eds.), *From the nation state to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, New York, Oxford University Press, 2001.

³⁴⁵ José Tengarrinha, «Cidadania e nação na construção europeia», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.26; Fazendo um interessante paralelismo do desenvolvimento do federalismo norte-americano com os avanços no processo de integração europeia, com os seus pontos de contacto, na base de uma perspectiva comparativa, ver Sergio Fabbrini (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance*, New York, Routledge, 2005.

³⁴⁶ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.157.

³⁴⁷ Para a defesa do *dual federalism* ver Joschka Fischer, «Da confederação à Federação: reflexão sobre a finalidade da integração europeia», discurso proferido na Universidade de Humboldt, Berlim, em 12 de Maio de 2000. Seguimos a reprodução do documento in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno 2000, pp.47-59; F. W. Scharpf, «Can there be a stable federal balance in Europe?», in Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe?, The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press, 2000, p.370; P. N. Glendening, M. M.

Com o advento da grande depressão nos EUA, o governo nacional actuou em áreas que não eram da sua competência tradicional, designadamente, em obras públicas, agricultura e segurança social. O poder federal passou a lançar grandes programas e incentivo financeiro nestes domínios, os quais, por sua vez, eram geridos pelas estruturas administrativas dos estados. Privilegia-se daí em diante um relacionamento mais intenso entre estes dois actores políticos e uma maior partilha de responsabilidades na crescente intervenção dos poderes públicos. A transformação operada na divisão de competências foi entendida como a entrada numa nova fase do sistema político cunhada como *cooperative federalism*. Com efeito, verificou-se um notório reforço do papel desempenhado pelo poder central, o qual não terá sido realizado em detrimento absoluto das competências dos estados³⁴⁸.

Apesar de ocorrer num contexto político-institucional diferente, a mudança de um federalismo dual para um federalismo cooperativo teve lugar na República Federal da Alemanha. Na verdade, favoreceu-se a crescente interdependência do poder federal com os *Länder*, através do fomento da partilha de competências entre os dois níveis de poder. A Alemanha evoluiu para um sistema de federalismo cooperativo e a União Europeia poderá não ficar indiferente a esta transformação. A redução de controlo dos Estados sobre o processo de decisão comunitário trouxe consigo uma diminuição do grau de legitimidade da UE. Para António Goucha Soares, o modelo institucional da União não poderá deixar de considerar o papel central que os governos nacionais têm desempenhado no processo de integração europeia pelo que deverá consentir que estes corporizem o órgão de representação territorial dos Estados-membros no quadro de um provável parlamento bicameral³⁴⁹.

A CEE constituída em 1957 assumia-se mais como uma «confederação económica». O contexto federal da CEE sugeria que era primeiramente uma confederação económica, mas uma com características institucionais significativas que normalmente definem as confederações clássicas: a união política de Estados preocupada essencialmente com a defesa e segurança. Até à ratificação do Acto Único Europeu, em 1987, a CEE manteve a sua identidade cooperação económica. O

Reeves, *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government*, California, Palisades Publishers, 1984, p.58.

³⁴⁸ Daniel J. Elazar, *American Federalism. A View From the States*, 3rd edition, New York, Harper & Row Publishers, 1984, p.53.

³⁴⁹ António Goucha Soares, «Federalismo e União Europeia», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno 2000, pp.83-85.

COREPER manteve uma continuidade política real e, protegendo os interesses nacionais estabelecidos, reforçou o que se poderia chamar de «prática confederal». O Tribunal de Justiça Europeu estava completamente absorvido pela lógica de um sistema confederal³⁵⁰.

Porém, a posição especial ocupada pela Comissão na estrutura institucional da CEE, a emergente base fiscal da união, as implicações das eleições directas do Parlamento Europeu e o «carácter incerto» do Conselho de Ministros combinaram seriamente para obscurecer o status da Comunidade como uma confederação económica. Estas características institucionais serviram para contaminar a natureza confederal da CEE. Olhando de uma perspectiva diferente – a dos federalistas contemporâneos – a CEE também exhibe elementos federais emergentes. De modo paralelo, mas não idêntica à posição de Hamilton em *O Federalista*, o objectivo dos federalistas consistia no fortalecimento das instituições políticas centrais da construção europeia³⁵¹. O Tribunal de Justiça Europeu assume um carácter federal na sua capacidade judicial como vigilante de leis que eram supremas face às leis nacionais dos Estados-membros e ligadas aos seus cidadãos. O Parlamento Europeu assenta também numa categoria federal. O PE podia também reclamar que existia um povo europeu. A questão do povo europeu na construção europeia era, e permanece, conceptualmente problemática. Mas a ligação política crucial entre o indivíduo como um cidadão do Estado nacional e, simultaneamente, como um cidadão da CEE foi formalmente estabelecida. Para os federalistas, isto era o que realmente importava.

A UE permanece uma união de Estados num corpo político, mas as recentes mudanças à sua forma e carácter revestem-se de uma importância constitucional e política muito significativa que se pode questionar a adequação do rótulo «confederação económica». Burgess escreve «the EU represents something distinctly new in the world of both inter-state and intrastate relations. It is not yet a union of *individuals* in a body political but it is more than merely a union of *states* in a body politic. It is not a federation but it is also more than a confederation understood in the classical sense. It exists, then, in a kind of conceptual limbo, a twilight zone where the firm boundaries that once defined it have been gradually eroded, reducing many of its distinct features to

³⁵⁰ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, op. cit., p.262.

³⁵¹ J. Pinder, «European community and nation state: a case for a neo-federalism», in *International Affairs*, 62, January 1986, p.53.

a blurred and indistinct union which has no name. The nature of its origins and development have combined to shape a peculiar, unique form of union the like of which we have never seen before³⁵²». Devido à dificuldade em definir a UE, Burgess, descreve-a para já como uma espécie de “nova” confederação.

Richard Bellamy e Dario Castiglione apontam a União Europeia como o exemplo primário do “regresso” do modelo de império federal. A sua constitucionalização através da jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, a aparente dispersão da soberania em resultado das competências sobrepostas aos níveis nacional e europeu e a natureza ambígua dos tratados que fizeram emergir a Comunidade e a União são factores que produziram uma complexa entidade política com uma estrutura elaborada de poderes legais e administrativos sem uma hierarquia e uma autoridade efectiva perante as quais todos os outros poderes são responsáveis. Mas os cosmopolitas defendem que a dissolução da soberania nacional em termos normativos reflecte desenvolvimentos pós-nacionais, em vez de progressos supranacionais. Não é somente a globalização e a diferenciação social que fazem a diferença. Os cosmopolitas observam estes processos como capazes de produzir as oportunidades, em vez das razões, para a rejeição do valor moral das ligações comunitárias. A crise do Estado-Nação fez despoletar um grande número de outras questões nas quais os cosmopolitas contestam as concepções tradicionais da soberania legal e política³⁵³.

A flexibilidade institucional tende a diluir as linhas de identidade e jurisdição e, de acordo com Schmitter, pode desenvolver-se ou com vista a uma forma de *consortium*, com os Estados-membros ainda em controlo das áreas e formas de cooperação, ou com vista a um *condominium*, o que implica «variation in both territorial and functional constituencies³⁵⁴».

Bellamy e Castiglione defendem que a UE se está a transformar numa «mixed commonwealth», isto é, numa entidade onde os assuntos da constituição não são homogéneos, mas uma mescla de agentes políticos partilhando da soberania da entidade sob diferentes títulos. Esta tese implica que nem os Estados-Nação nem os cidadãos da

³⁵² Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, pp.41-42. Itálicos no original.

³⁵³ Richard Bellamy and Dario Castiglione, «Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe», in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp.298-299.

³⁵⁴ Cit. Richard Bellamy and Dario Castiglione, *art. cit.*, p.309.

UE são os alvos exclusivos e únicos da constituição, mas antes que ambos juntamente com outros novos agentes sociopolíticos podem contribuir para a construção democrática da Europa democrática. Tal requer que as práticas políticas de mediação e reconciliação tenham um papel primário, para as quais meios legais e institucionais precisam ser subordinados para que a deliberação democrática tenha a capacidade que falta aos mecanismos legais para construir novas lealdades e identidades e para negociar compromissos viáveis quando um consenso sobre novas formas de vida comum não puderem ser alcançados³⁵⁵.

A construção da Europa e a sobrevivência do Estado nacional, como a investigação de Alan Milward demonstrou, são perfeitamente compatíveis. Na verdade, eles são, na sua visão, duas faces da mesma moeda³⁵⁶.

O diagnóstico de Daniel J. Elazar de mudança internacional no pós-guerra tem as suas raízes naquilo que observa como o desafio contemporâneo ao estatismo. O futuro não assenta no conceito ultrapassado de soberania do Estado, mas antes num nova teoria de associação que reflecte esta mudança estrutural fundamental que está a ocorrer nas relações internacionais. Como observa Burgess, «in this new era of global change it is not only sovereignty which is outmoded. The established concept of federation has also been challenged because it is simply too constricting and is unable to encapsulate the complex realities which now exists. It cannot explain the world of states on the threshold of the new millennium. The theoretical implication is obvious: we have to expand our conceptual categories or we will simply fail to grasp and accommodate global empirical change³⁵⁷».

Para Burgess, a UE procura atingir um patamar maior de acomodação imaginativa e flexível numa organização de interesses locais, regionais, nacionais, supranacionais e internacionais que os EUA. Enquanto um modelo de integração política e económica, o seu impulso tem sido posto em xeque, é menos centralizada e as suas características estatais são contrabalançadas por fontes rivais de autoridade política e legitimidade. Elazar constrói a UE nos anos 90 como fazendo parte de uma de uma rede vasta e em expansão de diferentes tipos de organizações federais. Isto inclui

³⁵⁵ Richard Bellamy and Dario Castiglione, *idem*, p.310.

³⁵⁶ Cf. Alan S. Milward, *The European rescue of the nation-state*, London, Routledge, 1992.

³⁵⁷ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000, op. cit.*, p.42.

federações, Estados associados e áreas regionais de comércio livre, bem como novas confederações e a sua variedade reflecte muitas dimensões da mudança de paradigma³⁵⁸.

Comentando a posição de William Wallace, Michael Burgess entende que «the paradox for Wallace was that even while the EC/EU had not become a federation, it nevertheless retained a constitutional agenda which implied the need for a federal state framework. We can easily understand why academics remain perplexed by the construction of Europe; it is not a federation but it does incorporate strong federal and confederal elements³⁵⁹».

Philippe Schmitter observa a UE como uma “nova confederação”, à semelhança de Burgess. Para este último autor, «Schmitter takes evasive action regarding the outcome of the integration process, but argues that whatever it will become the EC/EU cannot be confined to the status of a ‘confederation’ because it is already ‘well on its way to becoming something new’. He does, however, concede that the closest approximation in practice to an integrated Europe is the ‘co-operative federalism’ of Germany and Switzerland, thus implicitly acknowledging the validity of comparative federalism and federation as an approach to studying the EC/EU. And his passing reference to the conceptual inadequacy of classic confederation as an appropriate label for the EC/EU is correct. This is precisely why we have introduced the appellation ‘new’ confederation which reflects the need for a reconceptualization of an old category. It renders the need for Schmitter’s neo-logisms, and even a new lexicon, superfluous³⁶⁰».

Na perspectiva de Maurice Duverger, «para a moeda, tal como para a segurança, a soberania dos Estados só colectivamente pode ser eficaz, através de órgãos de gestão baseados num neofederalismo original. Por isso, o Banco Central Europeu que vai gerir o ecu é um pouco parecido com a Alta Autoridade, salvaguardando as proporções e o contexto³⁶¹». Duverger lamenta que o Parlamento Europeu não possa agir nos domínios da política interna, da justiça, da segurança e das relações internacionais, que dependem exclusivamente da cooperação e estão fora das práticas comunitárias. A lógica do neo-

³⁵⁸ Michael Burgess, *op. cit.*, p.43.

³⁵⁹ Michael Burgess, *idem*, p.48.

³⁶⁰ Michael Burgess, *idem*, p.48; Cf. Phillipe Schmitter, «Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy», in Y. Mény, P. Muller and J. L. Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies*, London, Routledge, 1996, pp.25-40.

³⁶¹ Maurice Duverger, *Europa – o Estado da União*, Lisboa, Editorial Notícias, 1996, p.61.

federalismo comunitário, no entanto, exigiria que os membros de uma segunda câmara (Câmara de Estados) votassem por Estados, assentando assim a adopção de textos na conjugação de uma dupla maioria, à semelhança do que se passa no Conselho: a maioria de Estados e da população da União.

Para Maurice Duverger, o Estado federal europeu não passa de um mito, de um monstro. Excepto, talvez, no inconsciente de pequenos países, que desejariam ver estilhaçar em pedaços igualmente pequenos as grandes potências cuja superioridade suportam mal. Para o politólogo francês, já é tempo de perceber que a discussão entre federalistas e confederalistas, entre partidários da supranacionalidade e partidários da cooperação, entre integracionistas e unionistas, só tem sentido se estiver relacionada com a organização empírica de cada sector específico da União Europeia³⁶².

I.7. Portugal na rota do pensamento federalista

A partir de meados do século XIX tornaram-se manifestos os sinais de tensão e de tentação hegemónica das potências mais fortes e a Portugal pouco mais restaria do unir-se com a Espanha. As revoluções de 1848, a revolução espanhola de 1868, a Comuna de Paris de 1871 e o Ultimato inglês de 1890 impulsionaram notoriamente a adesão às teses federalistas dirigidas essencialmente contra o centralismo monárquico e o imperialismo político³⁶³.

José Félix Henriques Nogueira desenvolveu uma teorização do projecto da federação dos povos peninsulares, com influências do socialismo de Fourier e Louis Blanc e o federalismo de Proudhon. O seu pensamento político baseia-se em dois esteios fundamentais: o município, fulcral na relação do poder local com o poder central, e a federação, para ser considerada externamente na relação de associação livre e autónoma dos diferentes Estados peninsulares. Os seus *Estudos sobre a Reforma de Portugal* (1851) e *O Município no Século XIX* (1856) agrupam o essencial das suas reflexões sobre este assunto.

³⁶² Maurice Duverger, *Europa – o Estado da União*, op. cit., pp.44-45.

³⁶³ António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro. A ideia de Europa e a integração europeia: ecos, reacções e posicionamentos (1830-2005)*, Viseu, Palimage Editores, 2005, p.30.

Só os municípios se assumiam como representantes reais e autónomos do elemento local e como única base da divisão territorial. Destarte, os municípios deveriam constituir o elo da cadeia social responsável por fazer a ligação da comunidade local ao governo, criando riqueza, assegurando a instrução, mediando as exigências dos cidadãos e as impossibilidades do governo, escolhendo homens íntegros para os dirigir.

A federação, segundo Henriques Nogueira, é «a união de diversos povos independentes em corpo nacional», à semelhança das repúblicas da Suíça e dos Estados Unidos, «baseada na igualdade de direitos e deveres e na proporcionalidade de sacrifícios», deixando «a cada um as suas ideias e os seus usos e costumes», com o fito de «libertar as nações fracas do predomínio dos fortes»³⁶⁴.

De forma a garantir a sua independência face à ofensiva imperialista, sendo Portugal um país pequeno, a união a outros povos que comungassem afinidades próximas seria possível com os povos da Espanha e apenas sob a «forma federativa» – os *Estados Unidos da Ibéria*. As vantagens desta união seriam evidentes: economicamente, ganhar-se-ia um amplo mercado para a livre circulação de mercadorias e aumentar-se-ia a produção industrial e agrícola; moralmente, enriquecer-se-ia a convivência recíproca dos habitantes da Península; administrativamente, eliminar-se-iam os gastos sumptuosos de uma corte faustosa; em síntese, «todos conservavam o que tinham de bom, todos procuravam obter o que lhes faltasse, todos tiravam igual proveito dos recursos humanos». Só assim, explica Henriques Nogueira, Portugal «podia [...] elevar-se à categoria de nação respeitável», desfraldando a bandeira «nacional e livre» da Federação Ibérica³⁶⁵.

Antero de Quental defendeu a ideia de uma federação democrática, como solução científica para realizar as aspirações da humanidade, e a realização imediata da República federal peninsular, como complemento da história e da natureza étnica dos povos hispânicos. É assim que «para portugueses como para espanhóis não há hoje senão um ideal político: democracia e federalismo; e acrescenta: «nas nossas actuais

³⁶⁴ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, op. cit., pp.32-33.

³⁶⁵ Cit. António Martins da Silva, *idem*, p.33.

circunstâncias, o único acto possível e lógico de verdadeiro patriotismo consiste em renegar a nacionalidade³⁶⁶».

Na segunda das denominadas Conferências Democráticas do Casino Lisbonense, Antero de Quental discorreu sobre as *Causas da Decadência dos Povos Peninsulares* (27 de Maio de 1871). A federação republicana é apresentada como cimento da regeneração da vida nacional. Assim, escreveu Antero, «oponhamos à *monarquia centralizada*, uniforme e impotente, a federação republicana de todos os grupos autonómicos, de todas as vontades soberanas, alargando e renovando a vida municipal, dando-lhe um carácter radicalmente democrático, por que só ela é a base e o instrumento natural de todas as reformas práticas, populares, niveladoras³⁶⁷».

O malogro a que foi votada a revolução espanhola de 1868 juntamente com o pensamento político protagonizado pelo fugaz Presidente da República Pi y Margall conduziram à desilusão de Antero quanto ao federalismo e à férrea defesa da federação ibérica por que se batera durante largo tempo. O poeta percebeu que os excessos municipalistas e os egoísmos autonómicos, desprovidos de solidariedade económica, comportavam seriamente o risco de desagregação do todo social e da unidade nacional.

Oliveira Martins foi também defensor de uma federação republicana e socialista, à maneira de Proudhon, assente na máxima descentralização administrativa, à maneira de Alexandre Herculano. Martins acreditou na possibilidade de uma República federal, livremente consentida e apostada no progresso da civilização, no cooperativismo económico, na justiça social. Admirava o modelo político da Suíça, país cujo sistema republicano federal caminharia, por força das coisas, para uma democracia socialista. Em *Teoria do Socialismo – Evolução Política e Económica das Sociedades na Europa*, Martins defende que a «evolução» social tenderia para uma organização federativa socialista, numa espécie de desenlace dialéctico entre o passado e o presente de que resultaria no futuro numa «união universal das nações», em que latinos e germanos se tornarão federativamente solidários e compreenderão «o Socialismo como a doutrina da Liberdade e da Igualdade». É neste contexto que se situa a inevitabilidade de uma federação hispânica, justificada quer por razões de conjuntura, quer por força das tradições históricas e do modo de ser dos povos peninsulares que, com a sua natural

³⁶⁶ Cit. António Martins da Silva, *idem*, p.36.

³⁶⁷ Cit. António Martins da Silva, *idem*, p.37. Itálico no original.

tendência anfictionica, os conduziram naturalmente às associações federativas entre lugares, províncias e Estados³⁶⁸.

Oliveira Martins define a federação como «o molde das agremiações da humanidade consciente», «a unidade na multiplicidade», «a liberdade na solidariedade»; e dado que «todas as sociedades primitivas foram federações, todas as sociedades cultas o serão», embora não se entenda muito bem porque o deixasse de ser durante tanto tempo. Sendo o mundo «uma federação de forças» que, na sua diversidade, tende para a unidade e para a harmonia, considera, porém, que «a federação política só é realizável pelo regime económico, federativo também», sendo este «a aplicação, na mais elevada escala, dos princípios de mutualidade, de divisão do trabalho, e de solidariedade económica, que a vontade do povo teria transformado em leis do Estado³⁶⁹».

Em Oliveira Martins é manifesto que a ideia federalista, como em Proudhon, se apresenta como um modo de conceber a relação do indivíduo com o Estado em que a integração da parte no todo se processa a partir de baixo, numa perspectiva descentralizadora e autonomista. A ideia de descentralização em Martins encontra uma influência em Herculano e Henriques Nogueira, dominando aí a lógica do *self-government* (expressão usada por Oliveira Martins)³⁷⁰.

Na “Súmula legislativa da futura revolução portuguesa” com que encerra *Portugal e socialismo*, a ideia de federação política ocupa um lugar secundário, marginal: o mais importante passa pelos meios de reorganização da sociedade, da economia e das finanças. No que toca às “ideias constitucionais” desse programa, surge a ideia do “contrato federal” e o problema essencial da relação Indivíduo-Estado resolve-se num regime de Democracia Socialista, integrando, deste modo, o singular no todo. O contrato federal é a resposta mais eficaz para debelar o problema³⁷¹.

Em 1878, Oliveira Martins parecia já ter esquecido o velho ideal utópico de uma federação política que muitos republicanos portugueses continuavam a cultivar, constatando que vários países europeus (Inglaterra, Suíça, Espanha, França), a tendência para a centralização política, o Estado forte e o proteccionismo económico.

³⁶⁸ Sérgio Campos Matos, «Oliveira Martins e o federalismo oitocentista», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.92.

³⁶⁹ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, op. cit., pp.39-40.

³⁷⁰ Sérgio Campos Matos, «Oliveira Martins e o federalismo oitocentista», art. cit., p.96.

³⁷¹ Sérgio Campos Matos, *idem*, p.98.

Em *Portugal Contemporâneo* (1881), Martins demarca-se do federalismo iberista e até da eventualidade de uma nova união ibérica. O historiador profetizava o declínio da federação americana e registava que a Suíça, o seu modelo político por excelência, verificava uma tendência de desenvolvimento económico contrária à sua constituição federal (1848).

As observações críticas que Martins elaborou a respeito das sociedades europeias suas contemporâneas têm que ser contextualizadas à luz de uma tendência crescente no sentido do reforço do poder de Estado e das ditaduras. Não obstante todas estas reservas, reconhece na forma federativa a expressão futura e «definitiva de coordenação das funções» do Estado democrático. Criticou a ilusão irrealista de Horácio Ferrari, sustentada igualmente por Teófilo Braga, segundo a qual Portugal tinha uma vocação histórica para se tornar a nação hegemónica no seio de uma futura federação ibérica. Martins não concebe a ideia federal como um fim em si mesmo mas como um meio para alcançar determinados fins, entre eles a igualdade, a justiça social, o bem³⁷².

Oliveira Martins era um crítico da aliança luso-britânica e da “anglomania” e por isso defendeu a vantagem de uma aproximação política e diplomática preferencial com a Espanha, aproximando-se das correntes iberistas. Esta postura nunca pôs em causa o imperativo de manter a autonomia nacional no quadro de uma federação ou de um Estado unitário. Nunca se aproximou do radicalismo de Antero de Quental, que chegou a pôr em causa, como vimos, a ideia de nacionalidade e o patriotismo em nome do ideal de uma federação ibérica³⁷³.

Apesar de criado depois do Partido Socialista, o Partido Republicano Português ultrapassou-o de modo retumbante. Duas grandes tendências, que se somam aos ensinamentos de Henriques Nogueira, terão contribuído para o empenho republicano no federalismo ibérico e com ele permaneceram e em muito o marcam até aos anos de 1890 e, em menor grau, mesmo depois: o Positivismo e o socialismo reformista ou «integral» de Benôit Malon, amplamente difundido entre os *maçons* da Europa latina. Comte, apoiado por Littré, apelara à formação de uma República Ocidental ou uma União Ocidental (isto é, uma União Europeia). Esta República Ocidental seria

³⁷² Sérgio Campos Matos, *idem*, pp.102-103.

³⁷³ Sérgio Campos Matos, «Oliveira Martins e o federalismo oitocentista», *art. cit.*, pp.104-105; Cf. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, *op. cit.*, pp.47-53; Fernando Catroga, «Nacionalismo e ecumenismo. A questão ibérica na segunda metade do século XIX», in *Cultura, História e Filosofia*, vol.IV, 1985, pp.451-463.

constituída por pequenos países: os grandes teriam que adoptar uma escala mais humana ou, como diziam os proudhonistas, teriam que se transformar em federações. Os positivistas republicanos portugueses alegavam que o federalismo era o último e mais alto estágio da civilização europeia e que, naturalmente, a federação definitiva europeia seria uma federação de federações. Com efeito, a República Federal Ibérica podia muito bem aderir a uma República Federal Europeia, após o estágio intermédio de uma República Federal da Europa do Sul ou Latina: para os republicanos e para os socialistas proudhonistas, o federalismo ibérico era visto como uma parte e uma parcela de um movimento geral europeu na direcção de uma inevitável unificação seguida de uma federalização³⁷⁴.

O federalismo transferia para o plano da organização territorial e para a arrumação dos poderes do Estado os desejos de consagrar politicamente a autarcia inerente ao individualismo liberal. O primeiro número do jornal *O Rebate*, surgido em 29 de Junho de 1873, órgão de imprensa de um recente Centro Republicano Federal de Lisboa, exprime tacitamente aquele objectivo³⁷⁵.

Nas palavras de Carvalho Homem, a federação, para os republicanos portugueses, «(...) deveria pressupor obrigatoriamente a caracterização exaustiva das suas partes componentes. Enquanto uma anexação iberista não poderia deixar de saldar-se pelo desrespeito das especificidades regionais, amalgamadas grosseiramente num todo indiferenciável, o federalismo nutre a esperança de manter incólume o património étnico, tradicional, mesológico e histórico-cultural de cada parcela a federar. Para a corrente federalista portuguesa é este o abismo que separa o empirismo monarcófilo da verdadeira ciência governativa republicana. Por isso, os sucessos revolucionários espanhol e francês foram apresentados à opinião pública como o decisivo advento da republicanização federativa peninsular e europeia e a homologação científica da respectiva reorganização territorial. Para tanto, contribuiu também a tónica

³⁷⁴ Hermínio Martins, «O federalismo no pensamento político português», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), Edições Cosmos, 1998, pp.29-30. (Org. António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira).

³⁷⁵ Amadeu Carvalho Homem, «O tema do iberismo no republicanismo federalista português (1870-1910)», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.82.

descentralizadora que acompanhou quer o processo espanhol iniciado em 1868, quer o frustrado e inicial esboço do comunalismo francês³⁷⁶ [1871]».

Em Outubro de 1869, o jornal a *República Federal* apresentou um projecto federalista onde se defende a conveniência de Portugal ser dividido em seis estados confederados: o Minho e Douro; Trás-os-Montes; as Beiras; a Estremadura; o Alentejo; o Algarve. Em 1880, Carrilho Videira e Teixeira Bastos escrevem no *Catecismo republicano para uso do povo*: «Portugal está por natureza destinado a formar um estado independente e autónomo no seio da federação ibérica ou peninsular, ao lado dos futuros estados independentes: Castela, Andaluzia, Aragão, Catalunha, Navarra, Vascongadas, etc³⁷⁷». Porém, em 1882, Carrilho Videira pôs em causa no seu *Almanaque republicano* o que afirmara, mostrando-se agora contra o projecto federalista peninsular e considerando desejável que se estruturasse uma “Federação Lusitana” que incluiria os estados do Norte, Centro, Sul e Algarve e ainda mais alguns estados ultramarinos.

A vertente política do pensamento de Comte assenta numa teoria da história cuja categoria central é a da perfectibilidade, de tal modo que se advogava uma progressiva substituição do belicismo monárquico e do espírito de conquista pelo pacifismo internacional e pelo desenvolvimento dos laços de cooperação entre os povos. A realização de uma “República Ocidental” constituiu o mote da redacção de *Sistema de Política Positiva*, de Comte, que poderia dar concretização ao ideal pan-latino. Com efeito, as propostas de institucionalização de uma Liga Ibérica, mas respeitadora da autonomia das duas nacionalidades, subordinam-se, para alguns federalistas republicanos portugueses, ao desejo maior de se caminhar para a confederação dos povos latinos. Se parece evidente a associação do pensamento de Sebastião de Magalhães Lima a Comte quanto a este ponto, pelo desejo de irmanar a França, a Itália, a Espanha e Portugal na solidez de laços inter-cooperativos, nem por isso ela ignora o xadrez político europeu³⁷⁸.

O republicanismo como um movimento organizado começou em Portugal com uma forte e até predominante facção federalista e, em geral, igualmente

³⁷⁶ Amadeu Carvalho Homem, «O tema do iberismo no republicanismo federalista português (1870-1910)», *art. cit.*, pp.83-84.

³⁷⁷ Cit. Amadeu Carvalho Homem, *idem*, p.85.

³⁷⁸ Amadeu Carvalho Homem, «O tema do iberismo no republicanismo federalista europeu (1870-1910)», *art. cit.*, p.87.

antipresidencialista. Não deve também ser subestimada a recepção do modelo suíço pós-1874 de república confederal e foi maior do que a de muitos outros modelos federais que também foram então estudados, como o dos EUA e o do Brasil, que em 1891 adoptou uma constituição republicana federal como Estados Unidos do Brasil. O impacto da influência suíça é manifesto também em relação às ideias sobre a presidência (Afonso Costa e outros que preferiam nem ter um chefe de Estado), algumas medidas de democracia directa, como a iniciativa, os referendos mandatários e vinculativos, a revogação (o mandato imperativo também foi referido regularmente) e o conceito de cidadão-soldado que ainda era invocado pelo menos a nível governamental na aurora da Primeira República. A implantação da República em Outubro de 1910, através de um levantamento em Lisboa, foi novamente proclamada da varanda da Câmara Municipal (em detrimento das escadarias do Parlamento), à semelhança da primeira insurreição republicana, no Porto, em 1891, como se o município fosse o porta-voz mais avalizado da alegada vontade popular³⁷⁹.

Teófilo Braga foi também defensor do federalismo republicano, ibérico, latino e internacionalista. Identifica-se com Henriques Nogueira, que cita frequentemente, porque este «pressentiu a solução positiva das repúblicas federais para os povos peninsulares³⁸⁰». Teófilo sofre a influência de Herculano, no que respeita à descentralização administrativa e ao municipalismo (todavia, lança-lhe uma crítica contundente ao facto de não reconhecer ao município revigorado capacidade para o *self-government*), de Victor Hugo, sobre a república e a fraternidade universal, de Proudhon e de Pi y Margall, sobre o princípio federativo e o federalismo republicano e peninsular, respectivamente, e, entre outros, de Auguste Comte, cuja filosofia positivista Teófilo dedica um estudo aprofundado, tornando-se em Portugal num dos seus mais empenhados divulgadores.

Para Teófilo, a República federal constituía «o instrumento natural de todas as reformas práticas», ou seja, «a questão económica só poderia ser resolvida pela solução do problema político», sendo esta, deste modo, prioritária. Entendia que «pela pequenez do nosso território a forma republicana deveria ser a *unitária*; pela nossa vizinhança com a Espanha, e como garantia perpétua da autonomia da nossa nacionalidade, deveria

³⁷⁹ Hermínio Martins, «O federalismo no pensamento político português», *art. cit.*, pp.39-40; Cf. Hermínio Martins, «Federalismo e ucronia/utopia comunalista», in *Penélope*, n.ºs 19-20 («Partidos, Eleições e Crise da Democracia na Europa»), Edições Cosmos, 1998, pp.215-218. (Dir. António Costa Pinto).

³⁸⁰ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, *op. cit.*, p.53.

ser a *federal*». Estabelecido o regime da liberdade, outrora perdidos em países como a Espanha e a França, a constituição republicana reconhecerá as diferenciações étnicas dos povos, servindo-se das experiências históricas autonomistas e das revoluções cantonais para legitimar os seus organismos próprios e para formar os centros políticos coordenadores que garantam a direcção da actividade colectiva e a coexistência tranquila das diferentes individualidades ou agregados territoriais no conjunto da forma suprema da federação: «A República só é legítima quando tem uma base étnica e histórica para o reconhecimento da individualidade política dos estados confederados³⁸¹».

Instaurada a República federal em Espanha, Portugal só tem vantagens em juntar-se ao país vizinho para fundar os *Estados unidos peninsulares*, segundo Teófilo, e libertar-se do jugo monárquico e da tutela da Inglaterra. Se para Portugal e Espanha, a federação ibérica e peninsular é a única solução positiva, para a França e para a Itália o caminho do progresso e da paz só pode também ser esse. Consumadas as transformações necessárias em cada um dos Estados, só pode culminar na constituição de uma «grande liga ocidental», a «federação dessa grande República ocidental constituída pela França, Itália, Espanha e Portugal» dos povos da civilização latina. Teófilo conclui que «para esta pobre nacionalidade portuguesa quase fora da vida histórica, esse transformação torna-se uma condição de autonomia, de progresso, enfim, de revivescência³⁸²».

Sebastião de Magalhães Lima defendeu, tal como Nogueira e Teófilo, a necessidade de uma república federal ibérica e acreditou nas potencialidades de um federação latina que, além de Portugal e da Espanha, incluía a participação da Itália e da França, em cujos povos estavam presentes afinidades históricas, culturais e étnicas comuns que os vocacionam para formas de entendimento e de solidariedade. Magalhães Lima sonhou ainda com uma federação humana que, a longo prazo, se tornaria a solução para o problema da paz e da solidariedade universal.

A federação é entendida como a única solução para «todas as antinomias políticas», a única forma de governo capaz de conciliar os elementos heterogéneos e potencialmente desestabilizadores no seio de uma sociedade ou de um Estado,

³⁸¹ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, op. cit., pp.54-55. Itálicos no original.

³⁸² Cit. António Martins da Silva, *idem*, p.56.

expressos em diversidades étnicas, linguísticas, religiosas, regionais e nacionais, que a história revela e as tendências separatistas ou os conflitos anti-unitaristas confirmam em muitos países. Concomitantemente, Só a união federal do velho continente pode afastar «o perigo iminente para a Europa de uma grande guerra», para a qual impelem «os prejuízos causados pela paz armada»: «ou o bem-estar e a federação, ou a miséria e a anarquia internacional».

A luta pelo federalismo é inseparável da luta pela paz e esta depende da arbitragem e do desarmamento, condições indispensáveis ainda para mais num final do século XIX marcado pelo poder do militarismo. O desarmamento geral e completo e a paz definitiva, observa Magalhães Lima, só serão possíveis com «a federação entre os povos».

Se na federação se encontra o verdadeiro fundamento da paz, é também com ela que se correlaciona o socialismo porque «povos federados é o mesmo que povos solidários». Toda a transformação política que não assente numa sólida organização económica e social na base da solidariedade dos interesses «há-de pecar por desconhecimento das leis e processos que constituem a vida moderna». O caminho da humanidade futura está trilhado: «é o ideal socialista e para ele contribuem os homens de Estado pelas suas concessões parlamentares e governamentais; as massas pela reclamação das suas reivindicações [...]. Só o Estado socialista poderá libertar o indivíduo, redimir a família, salvar a sociedade e realizar a harmonia da *Humanidade Integral*, que não é outra coisa senão a *obra internacional* nas suas diferentes fases».

Se pela federação se realiza o socialismo, este cumpre-se realizando a «ideia do internacionalismo», que tem como objectivo último «estabelecer verdadeira e definitivamente a unidade espiritual da humanidade». Todos os povos, e não só os da Europa, contribuam para a formação de uma consciência universal e que dela resulte, designadamente, a constituição de um Tribunal Internacional dos direitos do homem e dos direitos dos povos, capaz de aplicar uma verdadeira justiça universal que exprima, supranacionalmente, a consciência humana. A federação é também o caminho mais seguro para realizar o internacionalismo, cujo objectivo se identifica com o pacifismo. E exprime-se também no socialismo e no humanitarismo, quer e proclama a paz da humanidade.

O federalismo só é realizável através da República. A ideia federal é a ideia da liberdade que a república traduz conjugada com a ideia da igualdade que o socialismo

exprime: «a federação é a república aperfeiçoada, a república alargada, a república completada. Ser republicano e socialista e não ser federalista é um contra-senso, um absurdo». De acordo com Magalhães Lima, na sociedade nova «os Estados Unidos da Europa, tornar-se-ão uma realidade» e porão fim às aventuras das conquistas, aos egoísmos das nações e às hostilidades entre os governos. Mas, «...a federação europeia não pode ser aceite senão como meio para chegar à federação humana. No sentido absolutamente rigoroso e revolucionário da palavra, a federação é necessariamente universal».

Segundo Magalhães Lima, os Estados Unidos da Ibéria é a única solução que convém a Portugal. Serão constituídos pelos diversos estados hispânicos, individualizados e autonomizados com base nas razões da história e nos contributos da ciência, e por Portugal, como parceiro igual em direitos e em deveres na conformidade do pacto federal livremente consentido. E lembra que só respeitando as condições étnicas e históricas dos povos peninsulares, as suas genuínas aspirações e modos de ser se poderá chegar à federação ibérica. Por sua vez, «a federação ibérica seria o primeiro passo para a federação latina, que, por seu turno, seria o preâmbulo da federação humana». Mas, entretanto, e como primeiro passo, «a península hispânica há-de proclamar por uma lei fatal da evolução a República federal». A implantação republicana em Portugal e a consequente constituição da aliança peninsular teriam várias repercussões internacionais em toda a América latina, em primeiro lugar no lusófono Brasil, e depois nas repúblicas hispanófonas, que por sua vez constituiriam alianças poderosas para o surgimento da federação latina, que alteraria profundamente a situação política europeia e «seria um passo para esse ideal ainda longínquo: – a federação humana³⁸³».

Na perspectiva de Magalhães Lima, e como escreve em *O Livro da Paz* (1895), *Paz e Arbitragem* (1897), *O Federalismo* (1898), *A Paz e a Guerra* (1900), o pacifismo deveria vencer pela justiça, pelo desarmamento, pela federação dos povos. Esta insistente propaganda federalista e pacifista está intrinsecamente relacionada com o quadro político plurissecular – o contencioso franco-germânico e a situação nos Balcãs e na África Austral e do Norte.

³⁸³ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, op. cit., pp.58-68. Itálicos no original.

Teixeira Bastos definiu-se como republicano federalista e propagandista do socialismo e publicou estudos sobre assuntos económicos e financeiros, com particular destaque para *A Crise* (1894). Do desenlace da crise finissecular resultaria no curto prazo e na «ordem política, o regímen republicano democrático» que «estender-se-á naturalmente a todas as nações do ocidente da Europa, cimentando-se a aliança dos povos novo-latinos pelos laços de uma federação». Segundo Teixeira Bastos, para além de se dever quebrar a aliança britânica, era fundamental estabelecer urgentemente uma «aliança política e comercial com a nação espanhola», porque a Espanha é «nossa vizinha na península e nossa irmã pela história e pela tradições». Dado este passo, as duas nações ibéricas deverão associar-se de forma mais profunda no quadro de uma federação, etapa preliminar para, mais tarde, se empreenderem os esforços conjuntos com os outros povos latinos europeus «para se levar a efeito a grande confederação ocidental da Europa – ideal de poetas e filósofos, de Victor Hugo e Augusto Comte, que um dia terá realidade». E conclui Teixeira de Bastos: «A civilização moderna, por todas as suas formas, em todos os seus diversos aspectos, e por todos os caminhos, manifesta sérias e inequívocas tendências a reunir numa grande confederação republicana todos os povos do ocidente da Europa. Absurdo seria pôr peias a este movimento; pelo contrário, será trabalho de sensatez todo o que tenda a apressar a realização deste ideal³⁸⁴».

Em *Política Nova* (1911), Alves da Veiga elabora um projecto para a República Federal de Portugal, no qual o Parlamento da nova república teria que ser bicameral, com duas câmaras legislativas ou «duas soberanias», uma a normal Câmara dos Deputados, eleita pelos cidadãos individuais através de sufrágio universal, a outra uma Câmara de Representantes dos estados que seriam igualmente representados como é normal em entidades federais. Alves da Veiga era contra o presidencialismo, optando por uma presidência fraca (o presidente seria eleito indirectamente). Esta obra não teve qualquer impacto na Constituição de 1911 ou no pensamento político subsequente. O líder civil da insurreição republicana de 1891 entendia que uma das vantagens desta forma de Estado policêntrico respeitava ao facto de que este se tornava muito menos vulnerável a golpes de Estado do que um Estado unitário e centralizado, pois a tomada

³⁸⁴ Cit. António Martins da Silva, *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro...*, op. cit., pp.68-69; Cf. Maria Manuela Tavares Ribeiro, «A Europa dos Intelectuais nos alvares do século XX», in Estudos do Século XX, n.º2, CEIS20, *Europa Utopia – Europa Realidade*, coord. Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2002, pp.125-133.

de Lisboa já não seria suficiente para comandar o país, impor-lhe um governo ou derrubar a república.

O projecto de constituição preparado por uma comissão eleita para o efeito pela Assembleia Constituinte de 1911, com Magalhães Lima como relator, orientava-se por uma tendência municipalista. Para além da normal Câmara de Deputados eleita directamente, haveria uma segunda Câmara eleita na verdade pelos vereadores dos municípios na tradição republicana portuguesa de que a república não seria apenas uma «república de indivíduos» mas também uma «república de municípios». Apontava para uma presidência mais forte, na qual o presidente seria eleito e responderia perante o Congresso Nacional feito de duas câmaras legislativas, a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Municípios e perderia a confiança do Parlamento se dois terços dos membros do Congresso (não apenas da Câmara dos Deputados) votasse nesse sentido, mas seria o chefe do poder executivo e nomearia livremente o governo. Todavia, o trabalho desta comissão não foi relevado, caindo por terra no que trazia de mais significativo.

A Constituição de 1911 reflectia essencialmente o pensamento e a contida precisão do seu mentor, Afonso Costa, que liderava a facção dominante, unitária e jacobina do Partido Republicano na Assembleia e no país naquela altura. Definia uma versão consideravelmente pura de parlamentarismo sem qualquer representação dos municípios ou quaisquer outros corpos. Não obstante o seu bicameralismo formal, a Câmara dos Deputados era praticamente a única com importância, com a outra «secção» do Congresso da República, o Senado, a desempenhar um papel muito reduzido, excepto na eleição do Presidente (sob Sidónio Pais havia alguma representação de corpos colectivos, funcionais e territoriais). Esta Constituição foi também a primeira que declarou que Portugal era um Estado unitário, declaração repetida no início das duas constituições subsequentes, em praticamente todos os outros aspectos substancialmente diferente, uma sendo a carta de um regime autoritário de direita, a outra sendo, na sua formulação genuína, um texto de esquerda radical³⁸⁵.

Com efeito, António Ventura regista que a Primeira República foi a continuação do liberalismo ou pelo menos de algumas características basilares do regime instaurado em 1834, nomeadamente, o centralismo, herdado do modelo francês. Não é de estranhar por isso a eclosão de diversos movimentos de carácter regionalista durante a República,

³⁸⁵ Hermínio Martins, «O federalismo no pensamento político português», *art. cit.*, pp.40-42.

com a realização de congressos que se irão prolongar após o golpe militar de 28 de Maio de 1926, ganhando então um novo impulso, mas de acordo com os ditames do novo quadro político³⁸⁶.

O Alentejo foi uma das primeiras províncias onde, depois da mudança de regime em 1910, se começou a estruturar desde muito cedo um movimento polifacetado de cariz regionalista, que se iniciou antes das eleições para as constituintes e se materializou no surgimento de candidaturas regionalistas independentes e inclusivamente a tentativa de formação de um Partido Republicano Regional, que teve como impulsionador principal João Camoesas³⁸⁷.

Henrique Trindade Coelho publicou n' *O Século*, em 12 de Fevereiro de 1922, um projecto de reforma constitucional, com trinta e dois artigos e uma introdução justificativa, onde se consagrava o modelo político de uma *República Federal* como forma de governo da Nação portuguesa. Deste modo, regressava o património intelectual do republicanismo federalista português, marcado pelas posições defendidas por Henriques Nogueira, pelo programa do Partido Republicano Português de 1891 e pela obra *Política Nova* (1911), ao que Trindade Coelho juntava o constitucionalismo americano, brasileiro e suíço, o debate da Assembleia Nacional Constituinte de 1911 e a experiência presidencialista do Sidonismo, com destaque para o sufrágio universal directo, quer para a Presidência, quer para o Parlamento.

Na introdução ao volume das actas do II Congresso Nacional Municipalista de 1922 intitulada «O Congresso Municipalista, Escola de Educação Cívica», Magalhães Lima asseverará a urgência de renovação o regime republicano através de uma *República Federal e Municipalista*, na tradição doutrinária do seu pensamento muito influenciado por Herculano, Nogueira e Proudhon, o que o levará a reafirmar em 1923 que «obtida a autonomia municipal [...], impõe-se, como consequência, a federação dos concelhos. Eu só compreendo as repúblicas, caracterizadamente federativas, como a da

³⁸⁶ António Ventura, «Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p.107.

³⁸⁷ Cf. António Ventura, «Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República», *art. cit.*, pp.107-118.

Suíça e a do Brasil. As repúblicas unitárias são monarquias disfarçadas. Pela federação dos municípios, chegaremos à federação das províncias [...]»³⁸⁸.

Este escrito de Magalhães Lima inspirava-se na fórmula cooperativa, municipalista e federalista republicana, fundamento de um ideário orgânico enunciado a partir de níveis superiores de Democracia em liberdade: indivíduo livre, família livre, paróquia livre, município livre, província livre, Estado livre, Humanidade livre. Descontente com a orientação da Constituição de 1911, Magalhães Lima propõe o município autónomo, federado na província, que considera ser a tradicional divisão do território e da população (e não o distrito, uma «criação artificial»), como esteios do novo regime federativo da República. E enumera as bases da autonomia e descentralização administrativa: eliminação dos lugares de governadores civis, administradores de concelho e regedores de freguesia; promoção municipal da instrução popular; deputado representante do concelho que o eleger (mandato imperativo)³⁸⁹.

Raúl Proença, Jaime Cortesão, António Sérgio e outros colaboradores da revista *Seara Nova* não nos deixaram estudos sistemáticos sobre a ideia de Europa, escreveram alguns artigos, expressaram algumas ideias soltas, mas assumiram-se, porém, como defensores de conceitos, de princípios, de teses sobre uma questão tão premente nos anos de 1920. Se é certo que se preocuparam com o sentido ecuménico e universalista dos povos, a verdade é que no seu ideário não estão ainda claramente estruturados modelos para o processo da construção europeia. De qualquer modo, António Sérgio e Jaime Cortesão, em particular, transmitiram indubitavelmente uma interpretação da história nacional marcadamente europeísta, a que está subjacente um certo modelo europeu de evolução social e económica, a partir do qual representaram a problemática nacional portuguesa³⁹⁰.

³⁸⁸ Cit. Ernesto Castro Leal, «O federalismo republicano português – alguns aspectos (1919-1926)», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, pp.130-131.

³⁸⁹ Cf. Ernesto Castro Leal, «O federalismo republicano português – alguns aspectos (1919-1926)», *art. cit.*, p.124 e 131.

³⁹⁰ Cf. António Rafael Amaro, *A Seara Nova nos anos vinte e trinta (1921-1939). Memória, Cultura e Poder*, Viseu, Universidade Católica Portuguesa, 1995, pp.64-82; Eduardo Prado Coelho, «A Crise da Europa e a Democracia», in AA VV, *Seara Nova. Razão. Democracia. Europa. Textos e Contextos*, Porto, Campo das Letras, 2001, pp.308-323; Sérgio Campos Matos, «António Sérgio europeísta», in Sérgio Campos Matos (coord.), *A Construção da Europa*, Lisboa, Edições Colibri, 1999, p.147; Cf. António Teixeira Fernandes, *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 2008, pp.57 e ss.

Parte II

Portugal sob o signo do autoritarismo

II: Salazarismo, Marcelismo e Europa (1960-1973). Mudanças e estratégias

O regime autoritário do Estado Novo não podia ficar indiferente aos desenvolvimentos verificados no processo de construção europeia. O impulso operado em 1957 colocará um conjunto de países, incluindo Portugal, numa situação delicada, pois é impossível resistir à força centrípeta da Europa, cujo importância económica é muito mais significativa que a das colónias. O país nunca voltou as costas à Europa e a sua postura face à integração europeia é sempre regulada conjunturalmente. Em 1960, Portugal torna-se membro da EFTA, associação de comércio importante, mas cuja projecção e relevância a prazo é notoriamente inferior quando avaliada comparativamente com a CEE. Marcelo Caetano, por sua vez, reconhecerá a inevitabilidade da aproximação de Portugal à Comunidade, materializada pela assinatura do Acordo Comercial em 1972, passo importante para a revisão do modelo económico depois de 1974 e até, fortalecido pela contestação interna, para o derrube da ditadura, velha de quarenta e oito anos.

II.1. Visão europeia do consulado salazarista. Uma perspectiva global

Após a passagem pela pasta das finanças, Oliveira Salazar alcança a chefia governativa em Julho de 1932 e termina as suas funções em Setembro de 1968. Ao reclamar-se antiliberal, antiparlamentar, anticomunista, Salazar procurou impor a «ordem», reanimar a economia e restaurar a imagem do país, denegridas pela «aventura» da I República.

O regime de Salazar era uma ditadura de direita, nacionalista e católica, com algumas afinidades com o fascismo, à semelhança de outros regimes da Europa do Sul e da Europa Oriental do período entre as duas guerras. O Estado Novo procurou executar, a partir de órgãos do Estado especificamente criados para o efeito, um projecto totalizante de reeducação dos «espíritos», de criação de um novo tipo de portugueses e portuguesas regenerados pelo ideário genuinamente nacional de que o regime se considerava portador. Para lá da criação de uma elite dirigente identificada com esta nova filosofia, este ideal foi levado autoritariamente ao espaço e às sociabilidades privadas da massa, ambicionando modificar os comportamentos, as atitudes e as

condições sociais e mentais de cada um em particular. É por esse motivo que se fala da apetência totalitária do regime nos anos 1930 e 1940 – o filtro das particulares realidades políticas, económicas, sociais, culturais, mentais donde brotara o regime português fazia-o um fenómeno de natureza historicamente idêntica, mas de expressão nacionalmente diferenciada, relativamente ao movimento genérico dos fascismos europeus desse período. Isso reflectiu-se nas singularidades ideológicas do seu projecto regenerador e do novo tipo de «homem» que, a partir dele, de pretendeu moldar³⁹¹.

Em termos ideológicos, a semelhança com o fascismo residia no sistema corporativo e, em termos formais, numa organização política única (União Nacional), na Mocidade Portuguesa, na Legião Portuguesa e na polícia secreta. Os especialistas colocam muitas reservas quanto à identificação fascista do regime do Estado Novo. Phillippe Schmitter entende que ele não apresentava as características mínimas de um sistema fascista e Braga da Cruz conclui que as diferenças eram maiores do que as semelhanças³⁹².

Segundo a definição de Juan Linz, «os regimes autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado, não responsável sem uma ideologia-guia elaborada (mas com mentalidades distintas); sem mobilização política intensiva ou extensiva (exceptuando em alguns momentos do seu desenvolvimento); e na qual um líder (ou ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder com limites mal definidos mas bastante previsíveis³⁹³». Por «pluralismo limitado» entende-se a sobrevivência de

³⁹¹ Cf. Fernando Rosas, «O salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo», in *Análise Social*, vol.XXXV (157), 2001, pp.1031-1054. A utilização de uma escala de centralização de decisão em termos extensivos justifica plenamente a expressão «ditador forte» para caracterizar o exercício do poder por Salazar. Para além do estilo e personalidade do ditador, António Costa Pinto lembra que existem alguns factores estruturais da sociedade portuguesa e do sistema político e administrativo herdados do passado que podem alavancar esta característica do salazarismo: uma pequena metrópole, uma administração centralista, um forte peso do aparelho de Estado e uma fraca sociedade civil, uma reduzidíssima elite social e administrativa letrada, com centros de formação universitários elitistas e de acesso muito limitado. Todavia, a formação jurídica e financeira do ditador, associada ao que será um estilo muito próprio de gestão corrente do Estado, singularizara neste particular Salazar dos ditadores do período. No caso português, o governo foi não só o *locus* do poder, como o partido único teve menor influência, quer como via de acesso ao governo, quer como instrumento de enquadramento da sociedade civil. Ver António Costa Pinto, «O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)», in *Análise Social*, vol.XXXV (157), 2001, pp.1055-1076; Vide António Costa Pinto, *O Salazarismo e o Fascismo Europeu*, Lisboa, Estampa, 1992, p.121. Tendo em conta que, entre os poderes do Estado, todo o relevo era dado ao governo, Costa Pinto refere-se à ditadura férrea do presidente do Conselho.

³⁹² Phillippe C. Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1999; Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença, 1988.

³⁹³ Juan Linz, «An Authoritarian Regime: Spain», in Erik Allard and Stein Rokkan (edited by), *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York, New York Free Press, 1970, p.255.

grupos de interesses, associações políticas, religiosas e outras, em graus variáveis, que contrastam com «a forte dominação, senão monopólio, imposto pelo partido totalitário após a tomada do poder», nos regimes fascistas³⁹⁴. Ao contrário da forte componente ideológica que caracteriza o totalitarismo, os regimes autoritários não dispõem de uma ideologia-guia, codificada e instrumental. Linz refere-se antes a «mentalidades», porém, interroga-se, referindo-se aos casos de Portugal, Espanha, Áustria e França, se dada a presença bem determinada do «catolicismo social» não se poderia utilizar o conceito de ideologia nestes casos. Simultaneamente, verifica-se a ausência «de mobilização política extensiva e intensiva da população» por parte do regime, uma vez estabilizado. A militância política é fraca e a participação nas organizações do regime, casos do partido único ou das paramilitares, é muito limitada. O partido único, quando presente, desempenha um papel muito mais limitado. Ele não cumpre as funções habituais dos partidos totalitários, isto é, não monopoliza o acesso ao poder, não é o depositário da ideologia, não ensaia a conquista do Estado. No geral, a sua organização é difusa e burocrática e é mais uma instituição do regime, sem particular ênfase, sendo criada muitas vezes após a tomada do poder, aglutinando tendências diversas. Na esteira da terminologia weberiana, o lugar dos regimes autoritários também é mais difuso, representando «uma mistura de autoridade legal, tradicional e carismática³⁹⁵».

Clement H. Moore sustenta que «o modelo fascista influenciou o processo de legitimação da ditadura, mas o partido era ainda menos autónomo que a Falange. Salazar continuou a confiar em primeiro lugar nos grupos conservadores que o levaram ao poder³⁹⁶», o que sendo verdade pode conduzir à subalternização do papel da União Nacional na institucionalização do regime, a partir da Ditadura Militar. Na mesma linha, Giovanni Sartori, ao definir a sua tipologia tripartida dos regimes de partido único – totalitário, autoritário e pragmático –, coloca Portugal até 1974 no terceiro caso³⁹⁷.

Até 1945 nunca foi permitido um simulacro de «oposição» durante as eleições, cumprindo estas uma função de legitimação na formação do regime, após o qual não se fala mais do assunto até o curso da Segunda Guerra Mundial começar a pender para uma vitória dos aliados. De todas as funções da realização de eleições nos regimes

³⁹⁴ Juan Linz, *idem*, p.256.

³⁹⁵ Juan Linz, *idem*, p.269.

³⁹⁶ Clement H. Moore, «The Single Party as Source of Legitimacy» in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore (edited by), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-party Systems*, New York, Basic Books, 1970, p.52.

³⁹⁷ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems – A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p.224.

autoritários abordadas e discutidas no trabalho de Schmitter, a mais corriqueira foi a única importante, mais concretamente legitimar o regime aos olhos do estrangeiro, portanto, de natureza externa. As demais foram bastante secundárias³⁹⁸.

A questão do partido e do seu papel no derrube do liberalismo e na edificação do novo regime, a tendência totalitária do regime, o seu carácter mobilizador, a ideologia nacionalista laica e expansionista foram os elementos quase sempre apontados como justificação para demarcar o regime de Salazar. Dos primeiros estudos sobre o Estado Novo, e que ensaiaram caracterizações políticas, apenas o de Manuel de Lucena o considerou uma forma de «fascismo», por referência à Itália de Mussolini, já que este excluiu o Nacional Socialismo, recusando a utilização de um conceito genérico³⁹⁹.

Em 1935, Miguel Unamuno, depois de ter visitado Portugal, chamava-lhe «fascismo de cátedra», em tempo próximo, quando se iniciou o estudo do Salazarismo e do Estado Novo, em perspectivas historiográficas, politológicas e sociológicas, sentiu-se quase sempre a necessidade de o definir de maneira própria⁴⁰⁰. Manuel de Lucena utilizou a expressão «fascismo sem movimento fascista⁴⁰¹», ao passo que Braga da Cruz, indo mais longe, recusou a definição, apontando o Salazarismo apenas como «autoritarismo conservador e integracionista⁴⁰²».

Não obstante as particularidades do regime salazarista, o país nem por isso manifestou indiferença face ao crescimento de movimentos e organismos favoráveis à unidade europeia que se manifestaram depois da guerra. A vaga de europeísmo que caracterizou os anos 20 começa verdadeiramente em 1923 quando, na sequência das desilusões da «paz armada» do pós-guerra, se tornou evidente para muitos espíritos que a organização internacional criada para impedir a guerra, a Sociedade das Nações, se

³⁹⁸ António Costa Pinto, «O salazarismo e o fascismo europeu. Os primeiros debates nas ciências sociais», in Fernando Rosas, José M. Brandão de Brito, *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1989, pp.185-186.

³⁹⁹ Ver António Costa Pinto, *idem*, pp.153-188. Cf. Manuel de Lucena, *O Sistema Corporativo Português: o Salazarismo*, vol.1, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976.

⁴⁰⁰ Luís Reis Torgal, «Salazarismo, Alemanha e Europa. Discursos políticos e culturais», in *Separata da Revista de História das Ideias*, vol.16, Faculdade de Letras, Coimbra, 1994, p.76.

⁴⁰¹ Manuel de Lucena, *O Sistema Corporativo Português: o Salazarismo*, vol.1, *op. cit.*, p.25 e ss.

⁴⁰² Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, *op. cit.*, p.251 e ss.

revelava cada vez mais incapaz para garantir a paz e moderar os atritos crescentes entre os Estados europeus⁴⁰³.

Um dos movimentos mais activos foi a Pan-Europa de Coudenhove-Kalergi, cuja obra fundamental de 1923, que está na base do nome do movimento, defendia uma confederação europeia com base no modelo suíço, constituída por Estados democráticos, sem a Inglaterra nem a Rússia, com respeito pela igualdade dos seus membros e pelas respectivas identidades e minorias, tendo como órgãos centrais um Conselho Federal e uma Assembleia Parlamentar, compostos por delegados dos Estados e dos Parlamentos nacionais, respectivamente, e um Tribunal de Justiça para resolver litígios. O seu plano de Estados Unidos da Europa previa uma cidadania comum, uma união aduaneira, uma moeda única, uma aliança militar e uma valorização comum das colónias europeias. Para a sua efectivação preconizava quatro etapas: realização de uma conferência, conclusão de um tratado de arbitragem entre os Estados, criação de uma união aduaneira e elaboração de uma constituição. Para despertar sensibilização colectiva, difundiu em 1924 um «Manifesto europeu» e em seguida uma «Carta aberta aos parlamentares franceses». Em Outubro de 1926 é realizado um congresso pan-europeu em Viena, que contou com a presença de 2000 delegados de 24 países europeus, muitos deles representantes da elite política e intelectual da Europa. Todavia, foi nos meios intelectuais que o pan-europeísmo mereceu maior acolhimento, contrapondo ao desprendimento dos responsáveis políticos e apatia do grande público⁴⁰⁴.

Os Estados europeus reclamavam uma organização internacional composta por Estados desse continente, uma vez que a SDN reunia para além de países europeus, Estados latino-americanos e os Estados asiáticos mais importantes da altura. Aproveitando o bom momento das relações franco-alemãs, o ministro francês dos Negócios Estrangeiros na SDN, Aristide Briand, propõe que os Estados europeus se organizem criando entre si uma espécie de «laço federal». Um mês antes do início da

⁴⁰³ Gilberto Osório de Andrade e Franco Nogueira partilham uma opinião diferente. Ambos advogaram que Portugal, país essencialmente marítimo, não se deveria imiscuir nas questões continentais europeias. Cf. Gilberto Osório de Andrade, *Os Fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, Prefácio de Manuel Múrias, Lisboa, Bertrand, s.d. Cf. Franco Nogueira, *As Crises e os Homens*, Lisboa, Ed. Ática, 1971.

⁴⁰⁴ Isabel Baltazar, «A ideia de “Estados Unidos da Europa” entre as duas guerras – reflexos em Portugal», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, 2003, em particular pp.310-315. Para a reacção da intelectualidade portuguesa ao projecto ora em discussão vide a síntese de António Martins da Silva, «A ideia de “Estados Unidos da Europa” no Pós-Primeira Guerra: ecos na opinião pública portuguesa», in *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, I, 2001, pp.135-167.

grande crise económica, Briand diz: «Penso que entre os povos que se encontram geograficamente agrupados como os da Europa, deve existir uma espécie de *laço federal*. (...) A associação actuará, obviamente, sobretudo no domínio económico e é esta a questão mais premente⁴⁰⁵». Cada um dos 27 países europeus membros da SDN, incluindo Portugal, solicitado pela diplomacia francesa, teria de se pronunciar sobre as propostas de Briand. A diplomacia francesa deu forma a essa declaração política e apresentou àqueles 27 um *Memorandum* datado de 1 de Maio de 1930 em que recupera as ideias sugeridas por Briand a 9 de Setembro de 1929.

O governo português reage ao *Memorandum* francês em 12 de Julho de 1930 por intermédio do ministro dos Negócios Estrangeiros, Comandante Fernando Branco. Aí se afirma que o projecto de União Federal não pode pressupor qualquer afrouxamento dos laços que prendem alguns Estados europeus às suas colónias. Na resposta portuguesa vinca-se que as colónias não poderão deixar de ser consideradas como elementos componentes da verdadeira estrutura de cada Estado, pelo que a proposta da Federação não assentaria numa noção verdadeira do Estado europeu tal como o próprio é na realidade constituído⁴⁰⁶. Simultaneamente, o governo defende, e o pacto assegura, a inviolabilidade dos acordos bilaterais ou plurilaterais existentes entre dois Estados ou grupos de Estados ou a diminuição do alcance e eficiência dos laços de aliança ou de amizade que são elementos fundamentais da vida internacional de alguns Estados⁴⁰⁷. Para o governo português, os acordos de carácter geral, eminentemente políticos, poderão atenuar as dificuldades de carácter económico⁴⁰⁸, posição contrária à declaração de Briand de Setembro de 1929.

O parecer de 3 de Setembro de 1930, da Direcção Política do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da autoria de Luiz Teixeira de Sampaio, Secretário-Geral do Ministério, destina-se a orientar os diplomatas portugueses nas futuras decisões sobre essa matéria. Este parecer constitui o cerne de toda a política anticontinental do regime ditatorial e os seus argumentos serão repetidos por Salazar e seus colaboradores até ao

⁴⁰⁵ Cit. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», in *Política Internacional*, vol.1, nº11, Primavera-Verão 1995, p.7.

⁴⁰⁶ Arquivo do MNE, Lisboa, *União Federal Europeia*, resposta do governo português ao memorando francês de 1 de Maio de 1930, mais conhecido por Plano Briand. A resposta de Lisboa é datada de 12 de Julho de 1930, 3.º piso, maço 226, processo 47. A resposta francesa e dos outros governos pode ser consultada em *Documents Relatifs à l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européenne*, 3.º piso, maço 226, processo 47.

⁴⁰⁷ *Idem, ibidem.*

⁴⁰⁸ *Idem, ibidem.*

fim do regime. Para Teixeira de Sampaio «são muitas as formas porque a chamada *europização* dos problemas ou da sua solução pode atingir as Colónias. A todas nos devemos opor. Os perigos da resistência enérgica serão sempre menores do que as da transigência⁴⁰⁹». O Secretário-Geral do MNE aconselha o governo da ditadura militar e o ministro Fernando Branco a mostrarem-se adeptos do não exclusivismo europeu: «Mostrando-nos logo de entrada partidários do não exclusivismo europeu, seremos provavelmente acompanhados pela Inglaterra e pela Espanha, a julgar pelas suas respostas; agradaremos às nações extra-europeias; teremos um ensejo de nos apresentarmos na Assembleia como uma das três nações que por serem as únicas que fundaram outras nações independentes têm em outros continentes e com outros povos, laços que não lhe permitem ser apenas europeias. Este tema, que a Delegação poderia levantar desde logo tem os seus reflexos no campo colonial, e no internacional⁴¹⁰». Uma referência importante é feita por Teixeira de Sampaio à preferência pela aliança bilateral luso-britânica em detrimento de qualquer plano de segurança colectiva: «Estamos ligados à Inglaterra por uma aliança secular cujos termos um pouco vagos a experiência tem demonstrado serem um dos seus melhores valores. Possuímos situações geográficas de valia inestimável para a Inglaterra. (...) Firmamos pactos que tolham essa nossa liberdade, que pareçam condicionar o desempenho do nosso papel de aliados por circunstâncias de que outrem que não nós seja juiz, é diminuir o valor da nossa aliança para a Inglaterra, é pelo menos permitir que a opinião inglesa considere a nossa aliança condicional, e, por reciprocidade, pretenda condicionar ainda mais a sua para conosco⁴¹¹».

A ambição do projecto francês era limitada, na medida em que, apesar da utilização ambígua de termos como «federal» e «federação», o que nele se propunha não passava de uma união, mormente económica, assazmente flexível, de modo a respeitar a independência e a soberania nacional de cada Estado. Acresce ainda a quase geral indiferença dos Estados europeus: o memorando seria remetido para uma

⁴⁰⁹ Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, *União Federal Europeia*, Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand datado de 3 de Setembro de 1930 e assinado por Luiz Teixeira de Sampaio, 3.º piso, armário 12, maço 226, processo 47.

⁴¹⁰ *Idem, ibidem.*

⁴¹¹ *Idem, ibidem.*

comissão de estudos que, sem ter empreendido obra significativa, cessou praticamente funções com a morte do seu presidente e mentor, Aristide Briand, em 1932⁴¹².

Em entrevista ao *Diário de Notícias* de 20 de Agosto de 1933, Salazar tece fortes críticas à SDN e ao «parlamentarismo internacional», acusando a organização de congregar todos os países em Genebra para discutir os assuntos só de alguns. Salazar perfilha a solução de Mussolini de um directório de quatro países (Itália, Inglaterra, Alemanha e França) para discutir as questões europeias – representadas as principais potências, estas envidariam esforços para resolver os problemas europeus com realismo⁴¹³.

A guerra civil de Espanha, a elaboração do Pacto Ibérico e a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial constituíram os momentos mais tensos da actividade de Salazar na condução da política externa portuguesa entre 1936 e 1947, período em que também acumulou a pasta dos Negócios Estrangeiros⁴¹⁴.

À «neutralidade colaborante» durante a Segunda Guerra Mundial seguir-se-á um período muito reticente no comportamento do Estado português perante as propostas de cooperação económica europeia que estiveram associadas à aplicação do Plano Marshall e à criação da Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE) em Abril de 1948. Se é certo que Portugal está entre os membros fundadores da OECE, a sua primeira posição foi a de recusar a assistência financeira esboçada no Plano Marshall⁴¹⁵.

⁴¹² António Martins da Silva, «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», in Separata da Obra *Portugal e a Construção Europeia*, Almedina, 2002., p.74. Cf. António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2000, pp.14-16.

⁴¹³ Franco Nogueira, *Salazar*, vol.II, Coimbra, Atlântida Editora, 1977, pp.23-231.

⁴¹⁴ César Oliveira, «Oliveira Salazar e a política externa portuguesa: 1932/1968», in Fernando Rosas, José M. Brandão de Brito, *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1989, pp. 71-99.

⁴¹⁵ Sobre o Plano Marshall, a obra de referência continua a ser a de Maria Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall. Da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*, Lisboa, Editorial Estampa, 1994. Ver Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2007, pp.44-48. Maria Fernanda Rollo, «Salazar e a construção europeia», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), 1998, pp.51-76. Recorde-se que em 18 de Maio de 1945 Salazar anunciava o que não pretendia da Europa do pós-guerra: «Nem federações artificialmente decretadas ou impostas, nem super-Estados hegemónicos com os seus Estados-vassalos, nem organizações de interesses em quadros acima das nações» podem suplantar a simplicidade, a eficácia e a capacidade dos Estados nacionais. Mas não se fica por aqui: em 23 de Fevereiro de 1946 rejeita também, por lhe parecer «errónea e perigosa», qualquer forma de cooperação internacional que tenha «como base indispensável» a defesa, «no plano teórico e no das realidades práticas, [d]a uniformidade dos regimes políticos». A cooperação internacional, precisa melhor, «pressupõe o nacionalismo bem ordenado e bem entendido», ou seja, «não são as soberanias claudicantes ou precárias que podem prestigiar ou facilitar a acção daquela [da organização internacional]». Cit. António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar...*, *op. cit.*, respectivamente p.22 e pp.22-23.

Imbuído do espírito da liberalização global do comércio, a 28 de Setembro de 1948 é assinado o Acordo Bilateral de Cooperação económica entre Portugal e os EUA numa altura em que as autoridades da ditadura ainda fazem questão de apresentar o país como não beneficiário da ajuda concedida pelo Plano Marshall. Porém, nota Maria Fernanda Rollo, «a verdade é que já se tinham operado algumas alterações na atitude de Portugal face à aceitação desse auxílio o que conduziu a que em 27 de Setembro o governo português anuncie informalmente a intenção de recorrer ao auxílio Marshall⁴¹⁶».

Portugal era um país passível de ser associado à União Ocidental, dada a sua posição geográfica necessária para a defesa do flanco sul da Europa e dado o facto de possuir ilhas no Atlântico (Açores) de importante valor estratégico. António Martins da Silva escreve que «esta valorização da localização de Portugal era tanto mais defensável e desejável quanto a hipótese de uma inclusão da Espanha num qualquer concerto europeu era recusada pelas potências do continente⁴¹⁷».

As hipóteses de Portugal integrar o Conselho da Europa eram remotas. Portugal não se enquadrava politicamente com as condições que iam sendo definidas nem oferecia nenhuma importante vantagem desejável para o interesse comum dos preconizadores da iniciativa; se a posição geo-estratégica deste país atlântico poderia ou pôde mesmo sobrepor-se à natureza não democrática do regime nos casos de uma possível admissão no Tratado de Bruxelas e da efectiva adesão ao subsequente Pacto do Atlântico, tal interesse era de somenos importância para o destino de uma organização eminentemente política como era o Conselho da Europa, arredado das questões do foro militar. O acesso ao Conselho da Europa estava para já vedado para Portugal. Segundo Paul-Henri Spaak «a porta do Conselho [da Europa] está aberta e permanecerá aberta a todos os governos democráticos da Europa. Os promotores do movimento desejam que muitos destes governos, realmente democráticos, se juntem a eles. Contudo, o Conselho [da Europa] fechará a sua porta a qualquer governo que não aplique e não respeite os princípios da verdadeira democracia. Admitir tais governos só conduziria ao caos⁴¹⁸».

⁴¹⁶ Cit. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, pp.11-12.

⁴¹⁷ António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar...*, *op. cit.*, p.29.

⁴¹⁸ Cit. António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar...*, *op. cit.*, p.36. Cf. António Martins da Silva, «A origem do Conselho da Europa, a unidade europeia e o posicionamento português», Separata da *Revista de História das Ideias*, vol.22, 2001, pp.553-554.

Nas resoluções da União Europeia dos Federalistas (UEF) refere-se a necessidade da participação com iguais direitos e deveres da Alemanha federal na elaboração e na criação das instituições da Autoridade Europeia; que os países associados e os territórios dependentes ultramarinos de países da União devem continuar a manter laços muito especiais com esta e com os Estados com que se relacionavam, conforme as adaptações e os compromissos federais que se tornarem necessários; que a todos os nacionais dos Estados-membros seja concedida a cidadania europeia, sem prejuízo das cidadanias nacionais; que o Pacto federal comporte a possibilidade de transferência de uma parte dos poderes da futura Federação Europeia para organismos confederais, de carácter universal se possível.

Com o intuito de estas resoluções da UEF serem apresentadas ao Conselho da Europa, pedia-se à Assembleia Consultiva que na sessão seguinte, em Setembro de 1950, redigisse «o texto de um Pacto federal criando uma autoridade Europeia dotada dos organismos acima mencionados» e que recomendasse «a sua ratificação aos Estados-membros». Deveria ser igualmente previsto que o Pacto entrasse em vigor logo que fosse ratificado por Estados cuja população reunida atingisse o número mínimo de 100 milhões de habitantes. A adesão ao Pacto permaneceria aberta a qualquer Estado democrático, «ficando entendido que a Federação só será realmente europeia quando todos os Estados do nosso continente a ela tiverem aderido⁴¹⁹».

Não obstante os esforços de Denis de Rougemont, poucos acreditavam que a Assembleia de Estrasburgo fosse uma antecipação duma verdadeira federação europeia. Os espíritos mais esclarecidos notavam que muita coisa estava por fazer e que a unificação da Europa requeria que se palmilhassem primeiro outros caminhos. Em 1951, na terceira sessão da Assembleia, fracassou de vez o projecto de uma autoridade política europeia. Paul-Henri Spaak demitiu-se e declarou: «alinhar, na hora actual, com a Inglaterra conservadora ou com a Inglaterra trabalhista não é fazer a Europa, é a ela renunciar...⁴²⁰». Por sua vez, Portugal não reunia as condições legais e formais para aderir ao Conselho da Europa, nem era essa a intenção do governo⁴²¹.

Salazar aceita a integração de Portugal no Pacto do Atlântico, em 1949, na assumpção de que esse instrumento, bem como a forte presença americana, esta sim

⁴¹⁹ Cit. António Martins da Silva, «A origem do Conselho da Europa...», *art. cit.*, pp.578-579.

⁴²⁰ Cit. Gérard Bossuat, *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, Éditions Bélin, 1994, p.125.

⁴²¹ Cf. António Martins da Silva, «A origem do Conselho da Europa...», *art. cit.*, em particular pp.580-597.

anticomunista, poderia resolver o problema da Europa ou do Ocidente. Daí a visão da Europa triunfal e dramática que sempre tivera. Em 1949, num discurso justificativo da presença de Portugal na NATO, Salazar é muito claro: «Não é, porém, preconceito racial a verificação de um facto histórico – qual a marcada superioridade do europeu, na tarefa civilizadora, entre todos os povos da Terra. Desta Europa gerada na dor das invasões, sacrificada em guerras intestinas, curtida no trabalho insano, revolvida a cada passo por avalanches de ideias e revoluções que se assemelham a furiosos temporais, descobridora, viageira, missionária, mãe das nações, desta Europa simultaneamente trágica e gloriosa ainda hoje se pode asseverar que mantém o primado da ciência e das artes, utiliza no mais alto grau os segredos da técnica, conserva o instinto de afinar as instituições e de sublimar a cultura e é detentora de incomparável experiência política. Não esqueçamos o que se deve a outros em criação artística, esplendor literário, sutileza de filosofias aqui e além criadas e desenvolvidas; mas só da Europa se pode afirmar que criou, sob inspiração cristã valores universais, generosamente, gratuitamente, postos ao dispor do Mundo, na sua ânsia de transplantar civilização. Cada um de nós deveria sentir o orgulho de se afirmar europeu. Seria no entanto desrazoável fechar os olhos à crise da Europa no presente momento; devastada, empobrecida, dividida, moralmente desfeita, corroída pelo desânimo, a braços com uma perigosa desorientação mental e o claro declinar das virtudes em que se formou, muitos perguntam se não são estes sintomas da decadência e se esta não será definitiva: *finis Europae*⁴²²».

A integração de Portugal na NATO como membro fundador revestia-se de um conjunto de vantagens significativas, a saber: o autoritarismo do regime ficara incólume após as duras críticas de que foi alvo; a relação com a Espanha sobrevivera ao perigo de um rude golpe; a aliança com a Grã-Bretanha não estava em questão; a relação com o Brasil, também não; o império colonial – fundamento e substância da política nacionalista do Estado Novo – resistira ao medo da cobiça euro-americana⁴²³.

⁴²² «Portugal no Pacto do Atlântico», discurso proferido por Oliveira Salazar na sala de sessões da Assembleia Nacional, em 25 de Julho de 1949. Cit. Luís Reis Torgal, «Salazarismo, Alemanha e Europa. Discursos políticos e culturais», *art. cit.*, pp.101-102.

⁴²³ Sobre a entrada de Portugal na NATO e o seu posicionamento na organização ao longo do tempo ver Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a Nato 1949/1999», in *Nação e Defesa*, 89, Primavera de 1999, pp.15-41; António José Telo, *Portugal e a Nato*, Lisboa, Edições Cosmos, 1996. AA. VV, *Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica, 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999. Para uma análise mais recente dos desafios passados e presentes da NATO vide *Relações Internacionais (RI)*, n.º21, Março de 2009, onde se discute os sessenta anos da NATO, nomeadamente António José Telo, «Os caminhos da NATO, o que foi, o que é, o que deve ser», pp.21-44.

A forma como Salazar perspectivou a integração europeia, como esta se desenhou após a Segunda Guerra Mundial, aparece sumariada numa circular para as missões diplomáticas datada de 6 de Março de 1953.

Apesar de atribuir em primeiro lugar aos EUA, «pela simplicidade do seu espírito e ligeireza das suas posições», e à França, que lhe parece «um país cansado de lutar e a quem a plena independência parece pesar», a vontade de formação de uma Federação Europeia, para ele, depois, «será a Alemanha quem deverá conduzir efectivamente a federação para todos os seus destinos».

O regime político e as colónias ou domínios ultramarinos preocupam Salazar porque dizem directamente respeito à questão da federação europeia. Quanto ao primeiro, Salazar ludibria a problemática que se coloca aos regimes ditatoriais apresentando a questão sob o aspecto de um antagonismo entre Monarquias e Repúblicas: «Não me parece oferecer dúvidas que essa federação em cujo seio entraria de começo três grandes repúblicas e três pequenas monarquias, se faria ou fará sob a égide republicana»; quanto ao segundo, Salazar limita-se a retomar as preocupações e os argumentos avançados por Luiz de Teixeira de Sampaio em 1930: «Tenho dúvidas sobre se a questão colonial não estará na base de alguns entusiasmos federativos. Há sectores em que é visível a preocupação imediata (e mais profunda do que a de assegurar uma defesa mais eficaz) e de que se abram os territórios ultramarinos às populações e comércio de alguns Estados europeus». E acrescenta: «Os domínios ultramarinos dos Estados federados serão, pela evidência das coisas e a impossibilidade de se dispor diferentemente, integrados na federação. Esta herdará pois em benefício do conjunto as colónias belgas, holandesas e francesas⁴²⁴».

Portugal não poderia aderir a uma federação europeia por ser totalmente contrária ao tempo histórico que se vivia, tal ideia aliás «repugna absolutamente ao povo português», por ser incompatível «com a nossa feição atlântica». A despeito de não interessar a Portugal, nem por isso a federação europeia deixa de constituir uma séria preocupação pelos riscos que comportava, concretamente pela possibilidade de diminuir a capacidade de defesa do ocidente e concomitantemente poder perturbar ou impedir-nos «de seguir o nosso próprio caminho». Daí se explica a recusa portuguesa de

⁴²⁴ Circular n.º8, proc.331,201, de 9 de Abril de 1953, que contém em anexo o documento de Salazar com o título «Federação Europeia» (escrito em 6 de Março de 1953), MNE [Ministério dos Negócios Estrangeiros], AHD [Arquivo Histórico Diplomático], 2P/P.E.A./M.309.

ingresso no Conselho da Europa e por maioria de razão nos «vários organismos» que «se propõem fazer federalismo por troços ou sectores de actividade, desde a indústria do aço à agricultura e da defesa ao ensino e à saúde». Era também rejeitada a possibilidade de uma confederação europeia, apesar de se apresentar «como um mal menor» e já ter sido ultrapassada nalguns domínios, é, pela sua própria natureza, um plano que conduzirá inelutavelmente à federação, como esta tenderá, como se acreditava, pelo andar do tempo, para o Estado unitário⁴²⁵.

Numa entrevista dada ao jornal *Le Figaro*, em Setembro de 1958, Salazar responde à pergunta sobre uma possível aceitação por Portugal da integração numa projectável federação europeia: aí repete que a heterogeneidade da Europa Ocidental impediam-no de acreditar na possibilidade de fusão «numa união efectiva» de Estados em que são muito fortes os elementos que os separam, apesar da comunidade da civilização cristã e da solidariedade de interesses perante as mesmas ameaças. Considera que «a Europa entregue à solidão seria estrangulada»; mas, ao invés, da integração europeia, é «numa colaboração em grande escala» para a valorização do continente africano que a Europa Ocidental poderia assegurar uma grande e firme prosperidade e «reencontrar uma real independência, que decuplicaria as possibilidades de paz»: «A África», conclui, «é o maior, talvez o último recurso da Europa⁴²⁶».

Salazar apresenta-se nos anos 50 favorável a uma política de aliança peninsular para amortecer os efeitos mais desagradáveis da suposta federação em marcha. Se aquela se vier a constituir e se continuar a impor a política dos grandes espaços, então seria expectável o estreitamento dos laços de Portugal com o Brasil e a Espanha, e da Espanha com as repúblicas do centro e sul da América, por forma a que um grande bloco ibero-americano seja, ao lado da Comunidade britânica, e mesmo sem atingir o grau da sua estruturação constitucional, um factor político de grande relevo, pelo volume populacional, riqueza e cultura ocidental.

A dialéctica das relações entre os dois Estados da Península Ibérica no período que medeia os anos de 1950 até à democratização foi contraditória nos seus resultados: economicamente, Portugal integra-se muito mais no tecido internacional, mas isola-se politicamente, ao passo que a Espanha, mantendo um modelo de desenvolvimento

⁴²⁵ António Martins da Silva, «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», *art. cit.*, pp.87-88.

⁴²⁶ Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas, 1959-1966*, vol.VI, Coimbra, Coimbra Editora, 1967, pp.3-48.

industrial essencialmente autárquico, põe fim ao isolamento político internacional, sobretudo após a entrada na ONU em 1955, ao mesmo tempo que o Estado português⁴²⁷.

A entrada simultânea de Portugal e da Espanha na ONU marca o início de dois movimentos de sentido contrário para os dois Estados ibéricos no concerto das nações: enquanto que para a Espanha a entrada na ONU permite a sua saída do isolamento internacional, para Portugal essa entrada marca o declínio da tolerância externa para com a sua administração, mormente no respeitante à política colonial. No que concerne à integração económica europeia os dois Estados ibéricos irão posicionar-se de modo diferente. A Espanha actua de modo mais fechado perante o fenómeno e Portugal enceta uma trajectória de abertura derivado do seu pequeno mercado interno e da força de atracção então exercida pela atitude britânica nos fluxos do comércio português (a experiência do Plano Marshall faz Portugal participar em todas as estruturas institucionais de cooperação económica europeia, designadamente a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), a União Europeia de Pagamentos (UEP), o Acordo Monetário Europeu (AME)). A Espanha, por sua vez, irá participar mais activamente nos organismos económicos especializados do sistema internacional da ONU⁴²⁸.

De acordo com Calvet de Magalhães, o Estado português terá sido empurrado por diplomatas em missão de serviço como Ruy Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, o ministro Corrêa d'Oliveira e pelas conveniências inglesas para se tornar membro fundador da EFTA⁴²⁹.

A Grã-Bretanha não tinha uma alternativa política adequada para contrapor às propostas de integração continentais. Mostrava-se céptica em relação a todas as tentativas de integração, pois julgava que teriam um alcance limitado. Ao não se aperceber em tempo útil de que perderia a sua posição dominante na Europa se a CEE fosse para a frente, o governo conservador de 1955-58 não apresentou um plano

⁴²⁷ José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, pp.13-15.

⁴²⁸ Sobre a posição de Portugal na ONU e os constrangimentos internacionais por que passou o país vide a síntese de Fernando Martins, «A política externa do Estado Novo, o ultramar e a ONU. Uma doutrina histórico-jurídica (1955-68)», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), 1998, pp.189-206. Em relação a uma das personagens mais empenhadas na defesa dos interesses portugueses lá fora, indefectível apoiante de Salazar e seu biógrafo, ministro dos Negócios Estrangeiros durante quase oito anos e meio, ver Manuel de Lucena, «Franco Nogueira: os meandros de uma fidelidade», in *Análise Social*, vol.XXXVI (160), 2001, pp.863-891.

⁴²⁹ Cf. José Calvet de Magalhães, «Portugal e a integração europeia», in *Estratégia*, n.º4, 1987, pp.33-74.

alternativo apropriado para a Europa que fosse além do quadro intergovernamental limitado que preferia. Com efeito, quando os seis definiram orientações para o futuro da Europa, a Grã-Bretanha limitou-se a tentar obstaculizar os seus esforços e neutralizar a CEE e a Euratom dentro da OECE.

A proposta britânica de uma zona de comércio livre apresentada em Julho de 1956 foi vista pelos seis e entre outros membros da OECE como uma tentativa de pôr em causa os resultados produzidos em Messina. Tal suspeita confirmou-se em Setembro de 1956, quando os britânicos avançaram com a proposta de fusão das negociações da CEE e da zona de comércio livre. Quando os britânicos apresentaram na OECE a zona de comércio livre informaram, a nível bilateral, Portugal de que o projecto incluiria somente os países industrializados da Organização e que, naturalmente, Portugal não poderia fazer parte dessa zona. Tendo em conta o tecido económico português, e tratando-se de uma zona de comércio livre para a indústria, que excluía, deliberadamente, a agricultura, parecia não ser de interesse para Portugal.

Todavia, o governo português manifesta a vontade de estar representado nas negociações. Neste sentido, registam Costa Pinto e Severiano Teixeira, Portugal aceita o objectivo político geral de liberalização do mercado; ao contrário de outros países periféricos, não tinha problemas financeiros. Por fim, a questão das colónias, que poderia revelar-se num assunto melindroso, acaba, nesta conjuntura, por jogar a favor de Lisboa, na medida em que a Inglaterra, interessada em incluir a Commonwealth, via neste particular Portugal como um potencial aliado⁴³⁰.

Em Junho de 1958 Macmillan advertiu De Gaulle de que não chegar a acordo sobre a zona de comércio livre seria o fim da NATO. A 8 de Outubro, Macmillan afirmou a Adenauer que, se a zona de comércio livre fracassasse devido aos franceses, a Grã-Bretanha não continuaria a defender o continente europeu. Ao longo desse ano, Macmillan advogou por diversas vezes a retaliação se as negociações da zona de comércio livre ruíssem. Em Dezembro, a seguir ao fracasso dessas negociações, Macmillan sustentou em privado que a Grã-Bretanha devia persistir numa política de

⁴³⁰ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», in António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p.23. Cf. Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, op. cit., pp.80-87.

diluição da CEE, não obstante o primeiro-ministro se opor ao desmantelamento daquela organização⁴³¹.

Com o decorrer das negociações, Portugal passa a participar nas reuniões constitutivas da nova organização de comércio europeu a partir de Dezembro de 1958, em virtude de várias circunstâncias que aparentemente remetem para uma soma de contingências a opção de integrar na EFTA que tantas consequências teria no futuro da integração europeia de Portugal. A Grã-Bretanha conseguiu que os três países escandinavos, a Áustria e a Suíça aderissem se juntassem às suas pretensões e Portugal, longe de ter força económica comparável, conseguiu juntar-se aos demais propositores da pequena zona que vieram a negociar os acordos que tiveram como epílogo a assinatura da Convenção de Estocolmo em 4 de Janeiro de 1960.

Um dos objectivos fundamentais da EFTA era negociar com a CEE como um bloco. Dada a ausência de resposta da CEE, a Grã-Bretanha foi dando cada vez mais sinais de pretender negociar bilateralmente⁴³². A Suíça e Portugal foram os países que mais objecções levantaram a esta nova posição, sustentando que era necessário salvaguardar os direitos de outros membros da EFTA. O volume das exportações e importações portuguesas nas trocas com a CEE, em 1957-1958, correspondeu, respectivamente, a 32% e 44% do comércio externo. Caso a Grã-Bretanha entrasse para a CEE, estas percentagens aumentariam para 49,3% e 68,3%. De acordo com estas estatísticas oficiais relativas àquele biénio, as trocas com outros países da EFTA não eram relevantes. À semelhança do que acontecia com outros membros da EFTA, a mudança da política europeia da Grã-Bretanha comprometia seriamente o futuro de Portugal⁴³³.

Ao nível económico, Portugal tinha de garantir um regime específico a fim de salvaguardar o seu desenvolvimento económico. A rápida reviravolta do governo português em relação à adesão à CEE deveu-se ao facto de o governo não ter outra alternativa em termos de política europeia senão seguir o exemplo britânico. Nicolau Andresen Leitão refere que «a inexistência de uma alternativa está bem patente no facto de Corrêa d'Oliveira ter aceite à partida que, de início, seria apenas a metrópole a pedir

⁴³¹ James Ellison, *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955-1958*, London, Macmillan, 2000, pp.207, 213 e 220.

⁴³² Ver Richard T. Griffiths and Stuart Ward, *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community, 1961-1963*, London, Lothian Foundation Press, 1996; George Wilkes (ed.), *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-1963*, London, Frank Cass, 1997.

⁴³³ Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, *op. cit.*, pp.127-128.

a adesão e que a pauta exterior comum teria, provavelmente, de ser aplicada. Embora o ministro responsável pela política europeia falasse em unidade política e económica entre Portugal e as suas colónias, estes conceitos fundamentais do governo de Salazar seriam sacrificados publicamente no altar da necessidade maior de garantir o desenvolvimento económico através da adesão ou associação à Comunidade⁴³⁴». Assim, os motivos que explicam esta mudança de atitude em relação à CEE eram internos.

Tendo em conta a aceitação dos princípios e obrigações decorrentes do Tratado de Roma que vinculavam a adesão de um Estado à CEE, o problema do governo português era que estava a criar o espaço económico português (EEP), uma zona de comércio livre entre Portugal e as suas colónias (que era incompatível com a pauta exterior comum) e que teria de negociar um regime económico específico em moldes semelhantes aos do Anexo G da Convenção de Estocolmo. Para Corrêa d'Oliveira, a melhor política para Portugal parecia ser optar pela associação até à conclusão do EEP, solicitando só depois a plena adesão à CEE. Esta declaração política de Corrêa d'Oliveira pressupunha que, uma vez implantado o EEP, Portugal e as suas colónias procurariam aderir à CEE como uma única entidade política e económica⁴³⁵.

Em reunião presidida por Salazar em Maio de 1962, ao reconhecer-se que, por razões políticas e económicas, a adesão plena não era viável e chegando à conclusão que um acordo comercial nos termos do artigo 111.º do Tratado de Roma «não protegeria convenientemente os interesses portugueses», o governo português tomou partido pela negociação da associação à CEE, nos termos do artigo 238.º, com vista à adesão plena após um período de transição que poderia durar até quinze anos (a assinatura do tratado de associação Grécia-CEE em 1961 constituiria uma base das negociações futuras de Portugal com a CEE). Ao adiar a questão colonial por um período de quinze anos (as colónias haviam sido excluídas inicialmente do acordo), o governo português conseguia respeitar a Constituição, permitia que as preferências comerciais coloniais se mantivessem (caso a derrogação relativa à aplicação da pauta exterior comum às colónias fosse aceite) e tornava desnecessária uma consulta formal da CEE aos países africanos seus associados, na medida em que os interesses destes países não seriam afectados.

⁴³⁴ Nicolau Andresen Leitão, *idem*, p.130.

⁴³⁵ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, p.130.

Os responsáveis portugueses acreditavam que, criando uma zona de comércio livre com as colónias e sendo aceite como membro do GATT, se poderia manter as suas preferências comerciais coloniais sem que a CEE (ou, quiçá, qualquer outro membro do GATT) exigisse concessões semelhantes. O governo argumentou, com habilidade, que a criação do EEP – que entraria em vigor no prazo de dez anos – significava que as colónias portuguesas acabariam por criar as condições económicas necessárias para participar na CEE. O pedido de negociações foi apresentado em 4 de Junho de 1962 por Calvet de Magalhães e escrito por Corrêa d'Oliveira, em termos vagos, com o fito de se estreitar a relação de Portugal com a CEE, designadamente procurando atingir objectivos práticos na esfera económica.

Em 11 de Dezembro de 1962, na recta final das negociações, os ministros dos seis afirmavam que as perspectivas da Dinamarca e da Noruega eram positivas se as negociações com a Grã-Bretanha chegassem a bom porto, mas que residiam dificuldades consideráveis em relação aos países neutrais e a Portugal (acresce às especificidades do caso português a eclosão da guerra colonial em 1961).

O veto do presidente francês Charles de Gaulle à adesão britânica à CEE em 14 de Janeiro de 1963 fez cair por terra a tentativa dos membros da EFTA de alcançarem um acordo geral com a CEE. Portugal procurou, conseqüentemente, obter dos seus parceiros na EFTA as vantagens que tentara obter através da associação à Comunidade. De início, Portugal não solicitara ajuda financeira à CEE a fim de reforçar a sua probabilidade de conseguir um acordo. O governo português considerou que o fracasso destas negociações credibilizara a sua posição como membro da EFTA, pelo que o seu pedido de concessões agrícolas e ajuda financeira teria de ser aceite pelos restantes membros, concretamente a Grã-Bretanha. Porém, mesmo que estas exigências viessem a ser satisfeitas, estas não escondiam o facto de que a política britânica continuava a persistir na adesão à CEE e, uma vez esse objectivo alcançado por Londres, Portugal e os outros membros da EFTA teriam inevitavelmente de chegar a um acordo com a Comunidade.

Esta foi, pois, uma das prioridades da diplomacia económica portuguesa nos últimos anos do consulado salazarista, quando se percebia que o peso das colónias e do

comércio dos países do Terceiro Mundo era manifestamente inferior quando comparado com o potencial da Europa⁴³⁶.

II.2. A construção europeia: da euforia inicial ao projecto possível

No início dos anos de 1950 vivia-se uma profunda incerteza quanto à capacidade de afirmação do processo de integração europeia. A desilusão provocada pela incapacidade do Conselho da Europa de realizar o projecto de união europeia coincide com uma crise económica caracterizada por uma penúria energética e uma superprodução desordenada de aço. Refira-se que, antes, a profusão de movimentos europeus – como o Comité Internacional de Estudos e Acção para os Estados Unidos da Europa (1947), mais tarde transformado em Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa dirigido por Paul-Henri Spaak (Novembro de 1948), o Movimento para a Europa Unida fundado por Winston Churchill (o discurso em Zurique a 19 de Setembro de 1946 teve forte repercussão), o Conselho Francês para a Europa Unida (encabeçado por Herriot), a Liga Independente de Cooperação Económica Europeia (fundado por Van Zeeland e que procurava unir as economias da Europa) – acabariam por ter uma acção limitada. Não são despidiendos os esforços dos congressistas reunidos em Montreux (27-31 de Agosto de 1947) e no “Congresso da Europa” em Haia (7-11 de Maio de 1948), a acção empenhada de Coudenhove-Kalergi, Spinelli, Brugmans, Alexandre Marc, Schuman, Monnet, Spaak, Léon Blum, Rougemont..., muitos deles inspirados pelo legado de Victor Hugo e os Congressos para a Paz. Aos apelos e resoluções registadas em manifesto, como a *Mensagem aos Europeus* saída da reunião em Haia, havia que dar lugar a realizações concretas, para as quais seria necessário esperar ainda um pouco⁴³⁷.

⁴³⁶ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, pp.132-148 e 172-183.

⁴³⁷ Cf. Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, Payot, 1961, em particular pp.409-410, onde se reproduz o «Manifesto aos Europeus». Michel Debré dá o seu contributo para uma proposta de união política em 1949 com o seu *Project de pacte pour une union d'États européens*, um modelo presidencialista e federalista. Para uma síntese das implicações deste projecto veja Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996, pp.35-40. Em Portugal, segundo António Martins da Silva, os dois acontecimentos que tiveram maior destaque na opinião pública foram a realização do Congresso Europeu de Haia e a criação do Conselho da Europa. O país não se fez representar naquela reunião, a despeito de o governo português ter sido solicitado pela respectiva organização e alertado pela via diplomática a enviar delegados. Esteve presente apenas um português, que disse estar em representação dos católicos do seu país. Sobre o evento foram publicadas diversas notícias na imprensa e dadas a conhecer várias opiniões, pese embora não tivesse sido dado ao assunto um tratamento sistemático e profundo. Ver António Martins da Silva, «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», *art. cit.*, pp.81-85.

Em 1 de Setembro de 1939, Friedrich Hayek publicou *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, em que apresenta uma explicação fundamentada da razão pela qual os mercados e a união política andam lado a lado, isto é, a dependência e evolução mútuas. A lógica subjacente a este pensamento assenta na abordagem clássica liberal à integração económica europeia que hoje se verifica. Hayek ressalta que a ausência de barreiras comerciais se centra numa identificação de interesses políticos e económicos e que por isso limita a procura de políticas independentes pelos Estados-membros da federação. Consequentemente, é difícil para eles manipular preços, adoptar políticas monetárias independentes, discriminar contra um produtor em favor de outro, cobrar impostos prejudiciais ou impor políticas regionais ou sociais com impactos diferentes. Para o autor, o enfraquecimento do poder estatal ou federal numa união baseada no mercado resultaria na devolução de funções aos níveis local ou regional, onde poderiam ser conduzidas mais eficientemente. A competição entre estas pequenas unidades proporcionaria uma verificação saudável sobre o crescimento excessivo e encorajaria a inovação.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Europa enfrenta sérios problemas: fome, destruição, incerteza, falência das instituições. A ajuda do Plano Marshall foi muito importante para a recuperação económica e financeira de muitos países. Foram criadas instituições para que os mercados pudessem funcionar correctamente. Mas como se regista pelo incremento de novas agências regulamentares internacionais de inspiração americana isto também levaria tempo, estas também levariam tempo a cimentar-se no terreno. A curto prazo, a implantação de políticas de forte impacto exigiria algum imprevisto, que teria de ser forjado a partir dos elementos à disposição⁴³⁸.

⁴³⁸ John R. Gillingham, «The German Problem and European Integration», in Desmond Dinan (edited by), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.59-60; Cf. John R. Gillingham, *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. O historiador Tony Judt defende mesmo que a nova Europa não só nasceu das ruínas da guerra, como só foi possível porque a guerra ocorrera. Não nasceu apenas, porém, como idealisticamente se costuma apresentar, para evitar uma catástrofe, mas porque a catástrofe lhe tinha dado a possibilidade de existir. Por sua vez, a partir de 1947 torna-se claro que os Estados Unidos iriam ser indispensáveis não só para garantir a reconstrução europeia, como para assegurar a sua defesa, permitindo que, sob o seu guarda-chuva, as energias se centrassem no desenvolvimento económico e na construção do Estado Social. De acordo com Judt, «sem ajuda Marshall, não se vê como poderia ter sido ultrapassada a escassez em combustíveis, algodão e outras mercadorias a um preço que fosse politicamente aceitável». Ver Tony Judt, *Pós-Guerra – A História da Europa desde 1945*, Edições 70, 2006, p.127. O Plano Marshall foi, assim, o principal instrumento usado pelos EUA para encorajar a integração europeia. Por sua vez, Alan Milward considera que a evolução da CE desde 1945 foi parte integral da reafirmação do Estado nacional e que o sucesso do processo de integração europeia foi um passo necessário para a salvação no pós-guerra do Estado nacional. Cf. Alan S. Milward, *The European rescue of the nation-state*, London, Routledge, 1992.

Um desses elementos era Jean Monnet. De acordo com Gillingham nenhuma outra pessoa desempenhou um papel tão significativo na construção da Europa do pós-guerra⁴³⁹. Monnet era o intermediário indispensável entre os EUA e a Europa. Nos anos de 1920, Monnet assumiu a direcção económica da Liga das Nações e configurou “pequenos Planos Dawes” para acudir financeiramente à bancarrota dos países europeus. Com uma vida preenchida no que respeita a actividades de mediação, muitas delas de cariz económico, na Europa e nos EUA, Monnet destacou-se como tecnocrata. Jean Monnet foi um perito no uso do poder do Estado para que “as coisas acontecessem” na economia. Sentindo um desconforto com os limites da burocracia, estabeleceu uma rede de poderosos amigos e associados para enfrentar os problemas cuja complexidade um Estado europeu, com os seus limitados recursos, não poderia debelar de modo eficaz⁴⁴⁰.

Face às carências de diversa ordem que assolavam o continente europeu, pareceu importante que se congregasse uma forte vontade política, materializada numa proposta, que respondesse a necessidade reais, por forma a que fosse possível voltar a ligar os fios dispersos dos interesses nacionais, tantas vezes contraditórios, dos países europeus. Conhecedores desta realidade, Robert Schuman⁴⁴¹, um político pragmático, e Jean Monnet, dotado de uma imaginação técnico-funcional, apresentarão uma proposta concreta que culminará na criação da primeira comunidade europeia.

O que se pretende é criar uma união política global, seja qual for a forma que assuma, cujo propósito seja o de estabelecer um equilíbrio dinâmico entre instituições dotadas de poderes comuns e instituições dos Estados-membros e das regiões. Esta vontade política reveste uma forma mais sectorial e menos afirmada na declaração de 9 de Maio de 1950. Esta declaração propõe a patilha de dois sectores básicos, o carvão e o aço, e a sua gestão comum por uma alta autoridade. Subjacente a esta ideia está a necessidade de se criarem laços de solidariedade profundos, unindo os sectores do carvão e do aço, que outrora estiveram na origem das confrontações franco-alemãs, numa comunidade baseada na unidade da grande bacia industrial. Ao forjar uma

⁴³⁹ Vide John R. Gillingham, *European Integration, 1950-2003...*, *op. cit.*

⁴⁴⁰ Cf. François Duchêne, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York, Norton Company, 1994; Para o percurso pessoal e profissional de Monnet e a sua acção em prol da formação dos Estados Unidos da Europa ver Jean Monnet, *Memórias*, Lisboa, Ulisseia, 2004. Vide Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, pp.31-39.

⁴⁴¹ Sobre o percurso pessoal e político de Schuman vide Raymond Poidevin, *Robert Schuman: Homme d'État, 1886-1963*, Paris, Imprimerie Nationale, 1986.

solidariedade de facto, que a pouco e pouco alcançará outros sectores, a nova comunidade provocará uma reviravolta das políticas externas e garantirá concomitantemente a paz e a prosperidade a todos os seus membros.

Robert Schuman procurou acima de tudo promover a reconciliação entre a Alemanha e a França. Naquela dia, o MNE francês leva a sua proposta à consideração do chanceler Konrad Adenauer em Bona. A resposta de Adenauer é entusiástica. Como Schuman, Adenauer mostrou forte empenhamento pessoal na reconciliação franco-alemã, tida como fundamental para a estabilização da Europa e vital para o arranque de vez da economia europeia. Consciente da profunda desconfiança francesa perante a nova República Federal, Adenauer apercebeu-se que a partilha da soberania apontava o caminho para a reabilitação internacional da Alemanha⁴⁴². Apenas pela ligação estreita com os países vizinhos poderia a Alemanha esperar que se removessem os controlos sobre as suas políticas doméstica e externa.

A vontade política, desencadeada por Monnet, encontra uma formulação institucional graças à iniciativa do Benelux. O sistema comunitário que daqui resulta ultrapassa as necessidades de gestão dos sectores do carvão e do aço, de ta forma que não se limita a prever uma alta autoridade que dispõe de poderes supranacionais, assistida por um comité consultivo que representa os principais interessados, mas prevê também um conselho especial de ministros que assegura a ligação com os governos nacionais e, sobretudo, uma assembleia comum e um tribunal de justiça. Para Sidjanski, este sistema da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) não deixa de evocar, apesar da sua imperfeição, um *sistema político global*⁴⁴³.

A intenção política é confirmada pela proposta lançada por René Pleven, pouco tempo depois da declaração Schuman, visando criar uma comunidade europeia de defesa. Desde 1950 que se cristaliza numerosos esforços que convergem em ordem dispersa para o mesmo objectivo: a criação de uma federação europeia. Situando-se nos confluente dos movimentos federalistas e funcionalistas, bem como nos das grandes correntes políticas, Monnet e Schuman colocam as primeiras pedras no edifício europeu. Estão lançados os alicerces, embora ainda não completamente firmes, da futura federação europeia. Segundo Monnet, a CECA «marca a direcção em que a futura

⁴⁴² Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, p.23.

⁴⁴³ Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996, p.71.

Europa deverá procurar a sua via para uma *comunidade federal* pacífica mais vasta, mais próspera, no seio da qual as nações europeias partilharão os seus recursos e capacidades e poderão, desse modo, na *liberdade* e na *diversidade*, viver ao ritmo do mundo moderno». A partilha de recursos e a diversidade na liberdade das nações, para uma correcta adaptação ao mundo moderno, está no cerne da formação de uma comunidade federal. Com efeito, considera Monnet, «o que está em jogo, afinal é a conciliação entre os direitos que os Estados conservam e um mercado comum onde se situam as suas produções e as suas trocas. E este problema fundamental colocar-se-á em toda a estrutura europeia que *não seja a constituição de um Estado unitário e centralizado*: se a Europa tiver êxito na criação desta federação, de que a Comunidade do Carvão e do Aço, segundo declaração de 9 de Maio de 1950 do governo francês, deve ser a primeira etapa, a experiência concreta que instituímos terá preparado antecipadamente as soluções para os problemas mais difíceis que uma estrutura *federal* suscitaria⁴⁴⁴». A corrente federalista, representada por Denis de Rougemont, Alexandre Marc e Henri Brugmans, e a corrente funcionalista, definida e posta em prática por Robert Schuman e Jean Monnet, confluem para um mesmo objectivo, isto é, uma federação europeia.

Associando a Alemanha Ocidental, René Pleven propõe a criação de uma de uma comunidade de defesa a 24 de Outubro de 1950, quatro meses depois da eclosão da guerra da Coreia. Em Setembro de 1951, os três aliados ocidentais aprovam a criação de uma comunidade continental europeia. Por sua vez, em Dezembro desse ano a Assembleia Consultiva aconselha o Comité de Ministros a que se chegue a um acordo entre os Estados-membros quanto a uma autoridade política submetida ao controlo democrático de uma assembleia parlamentar, com competências nos domínios da defesa e dos negócios estrangeiros, em que o exercício em comum da soberania se tornou vital pela organização de um exército comum e pela sua utilização no quadro atlântico. Recorde-se que baseada no Tratado de Paris de Abril de 1951, a CECA entrou em vigor em Julho de 1952 por um período de cinquenta anos. O tratado criou uma estrutura

⁴⁴⁴ Cit. Dusan Sidjanski, *O futuro federalista da Europa...*, *op. cit.*, p.41. Itálicos de Dusan Sidjanski. De acordo com Daniel J. Elazar, o conceito de soberania, tomado como princípio absoluto e inalienável, sofreu profundas transformações ao longo do tempo, em particular com o processo de integração europeia. Ver Daniel J. Elazar, «Federal-type solutions and European integration», in C.L. Brown-John (ed.), *Federal-type solutions and European integration*, Lanham, Md.: University Press of America, 1995, p.449. Para uma abordagem politológica do conceito de soberania, com extensão às relações internacionais, vide entre nós, por exemplo, António Horta Fernandes, «Soberania», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º24, Dezembro de 2009, pp.135-153.

institucional, incluindo uma Alta Autoridade, com sede no Luxemburgo, para regular a integração dos mercados de carvão e aço dos seis Estados-membros (países do Benelux, França, Alemanha e Itália). Para além disto, tomou também responsabilidades ao nível dos transportes sectoriais e mercados de trabalho. Com efeito, as correntes de pensamento, a pressão do Movimento Europeu, a conjugação dos partidos democratas-cristãos no poder em França, na Alemanha e em Itália, liderados, respectivamente, por Schuman, Adenauer e De Gasperi, bem como o apoio de dirigentes socialistas, entre os quais se incluíam Henri Spaak e Guy Mollet, foram factores que contribuíram, num contexto político favorável, para a prossecução dos esforços de união, seguindo o impulso do plano Schuman.

O Tratado da Comunidade Europeia de Defesa (CED) – assinado em Paris a 30 de Maio de 1952 – esboça no artigo 38.º as estruturas essenciais da futura comunidade federal ou confederal, confiando à assembleia da CED a tarefa de estudar a constituição de uma assembleia eleita numa base democrática e encarregada de definir os traços definitivos da comunidade de defesa. A Assembleia Consultiva considera uma tarefa prioritária a definição dos fundamentos constitucionais da Comunidade. Através da resolução do Luxemburgo, de 10 de Setembro de 1952, os seis convidaram os membros da assembleia da CECA a cooptar nove novos representantes e a proceder à elaboração de um projecto de tratado instituindo uma comunidade política europeia. É essa a natureza do mandato confiado à assembleia *ad hoc* presidida por Spaak, mandato bem mais ambicioso do que o acordado pelo artigo 38.º da CED. Esta resolução dava também indicações sobre a natureza e os limites das atribuições da Comunidade em matéria de direitos do homem, de defesa, de política externa e de integração económica e social. Foi assim que a Assembleia Consultiva esteve na origem da assembleia *ad hoc*, apoiando-se na vontade dos seis. Em seis meses, a Assembleia *ad hoc* elaborou e aprovou um projecto de comunidade política europeia que transmitiu aos seis governos no dia 9 de Março de 1953.

O choque provocado pelo fracasso da CED mostrou a desconfiança dos dirigentes políticos em relação à supranacionalidade, acabando por se impor um maior comedimento na estratégia europeia. Tal não impediu, porém, que os governos dos seis relançassem em Messina, menos de um ano depois, a ideia de uma comunidade económica e de uma comunidade atómica. A conferência de Messina (1 e 2 de Junho de 1955) decidiu a criação de um comité intergovernamental que, sob a liderança de Spaak

e depois de dado a conhecer o seu relatório, propôs o estabelecimento de um mercado comum geral e a partilha da indústria atómica. Transmitido em Abril de 1956, o relatório servirá de base às negociações que conduzirão à assinatura dos tratados de Roma, em 25 de Março de 1957 e na sua entrada em vigor no início do ano seguinte. Deste modo, três aos após o colapso da CED, a CEE e a Euratom confirmam a necessidade e o vigor do processo de integração europeia desencadeado pela criação da CECA.

Sob o signo do funcionalismo, a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) sobreviveu ao sufrágio da Comunidade Europeia de Defesa (CED). Juntamente com as referências elegantes à paz mundial e uma «contribuição... para a civilização», o preâmbulo do tratado da CECA referia-se à explícita missão funcionalista da organização. Ao enunciar o papel da CECA na reconstrução da Europa, o preâmbulo tinha a chancela de Monnet, dada a tendência para diluir a distinção entre Europa e Europa Ocidental e confinar o alcance geopolítico da CECA (mais tarde CE) a um grupo limitado de países centrados no Reno⁴⁴⁵.

A energia atómica já tinha revolucionado a doutrina estratégica e mostrava-se capaz de substituir o carvão e o petróleo como o elixir do futuro. Sem surpresa, Monnet propunha uma comunidade de energia atómica europeia, a ser construída sob o signo da CECA, no sentido de se alcançar os objectivos imediatos da própria CECA e promover o objectivo distante da federação europeia. O veículo de Monnet para pressionar os parlamentos e governos nacionais seria o Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa, uma pequena «organização supranacional privada» de líderes de partidos políticos e organizações sindicais. Monnet concebia o comité como um grupo de pressão poderoso que exerceria *lobby* para a implementação da sua nova iniciativa⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Desmond Dinan, *Ever Closer Union...*, *op. cit.*, p.29.

⁴⁴⁶ Cf. Isabel Baltazar, «'Os Estados Unidos da Europa': uma nova Europa em tempo de (Segunda) Guerra», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), IIª série, 2004, em particular pp.344-349. Ver Pascal Fontaine, *Le Comité d'Action pour les États Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1974. Num discurso proferido perante o Clube de Imprensa Nacional, em Washington, a 30 de Abril de 1952, Jean Monnet declarou que «as instituições criadas pelo plano Schuman e pelo Plano Pleven abrirão uma brecha na cidadela da soberania nacional, que barra o caminho à unidade da Europa e que não foi ameaçada por nenhum dos acordos internacionais de cooperação que conhecemos bem. Depois de mil anos, a soberania nacional manifestou-se na Europa pelo desenvolvimento do nacionalismo, e por vãs e sangrentas tentativas de hegemonia de um país sobre os outros. No sistema de acordos internacionais, os interesses nacionais permanecem soberanos, os governos mantêm todos os seus poderes, as decisões só podem ser tomadas por unanimidade. Os Europeus continuam divididos entre si. Neste quadro, a cooperação cessa quando os interesses nacionais divergem e a guerra surge como último recurso. O estabelecimento de instituições e de regras comuns, assegurado a

Um voto no parlamento francês em Junho de 1956 respeitante à continuação das negociações da Euratom resultou numa vitória governamental fácil. Um voto similar das negociações para a CEE, em Janeiro de 1957, provou ser mais contencioso. Um desejo vago para melhorar a imagem do país depois do voto negativo à CED de Agosto de 1954⁴⁴⁷, uma reacção contra o Partido Comunista Francês nas vésperas da invasão soviética da Hungria em Outubro de 1956, o legado do Suez e a preocupação que a França poderia ser deixada irremediavelmente para trás dos seus vizinhos prósperos contribuiu para o sucesso do governo. O êxito estava próximo. Apenas pela garantia de cláusulas no tratado da CEE que assegurassem as possessões ultramarinas francesas e a promessa de incluir a agricultura no mercado comum proposto garantiriam o apoio francês ao projecto. A 25 de Março de 1957, os seis assinam os Tratados de Roma (estabelecendo a CEE e Euratom).

O preâmbulo do tratado que institui a CEE era menos ostentoso que o da CECA, referindo-se apenas à determinação dos signatários «to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe». O tratado da CEE esboça os princípios essenciais do mercado único: a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais; tarifas externas comuns; várias políticas comunitárias. A nova arquitectura institucional

fusão das soberanias nacionais, unirá os Europeus sob uma autoridade comum e eliminará as causas fundamentais dos conflitos. (...) Estamos decididos a agir. Estamos decididos a fazer a união da Europa e a fazê-la rapidamente. Com o plano Schuman e com o exército europeu, lançamos os alicerces sobre os quais podemos construir os Estados Unidos da Europa, livres, pujantes, pacíficos e prósperos». Jean Monnet, «Uma Europa federada», in *Discursos que mudaram o Mundo*, Coleção Livros que Mudaram o Mundo, Público, 2010, pp.156-157.

⁴⁴⁷ Para uma história da CED e implicações na segurança e defesa da Europa Ocidental nos nossos dias ver E. Fursdon, *The European defence community: a history*, London, Macmillan, 1980; Cf. J. Pinder, «The influence of European federalists in the 1950s», in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, pp.227-228; Ver Craig Parsons, «The Triumph of Community Europe», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of European Union, op. cit.*, em particular pp.114-116; R Aron and D. Lerner (eds.), *France Defeats EDC*, New York, Praeger, 1957; Cf. Bertrand Vayssiere, «La lutte pour la supranationalité en Europe: un combat contre des chimères? L'engagement de l'Union européenne des Fédéralistes pour la Communauté Politique européenne (1952-1954)», in *European Review of History*, vol.12, n.º3, November 2005, pp.445-474. Segundo Bertrand Vayssiere, o federalismo militante da Europa do pós-guerra contrastou com o europeísmo moderado ao pugnar por uma sociedade europeia integrada. O seu órgão principal, a União Europeia dos Federalistas (criada em Dezembro de 1946), manteve-se na defensiva contra movimentos europeus melhor organizados. Perseverando, a UEF manteve o seu papel de vanguarda e foi sendo cada vez mais ouvida à medida que a integração europeia progredia depois do projecto CED e do Plano Schuman. A influência federalista tornou-se mais proeminente através de discursos políticos e eventos que pareciam favorecer a sua lógica integracionista. Esta esperança chocou com o abalo de 20 de Agosto que empurrou a ideia federal para o campo da utopia. Os federalistas alargaram, sem dúvida, as suas actividades e passaram de conselheiros a influenciadores preponderantes do tratado da Comunidade Política Europeia (artigo 38.º). Acontecimentos externos, como a guerra fria, desempenharam um papel claramente relevante; ao fazerem do projecto europeu uma solução mais visível, os federalistas usaram esta oportunidade, mas o seu sucesso relativo não podia esconder uma fraca coligação que não iria resistir ao difícil clima político do período.

das novas comunidades compete com as da CECA, mas inclui um Conselho forte e uma correspondente Comissão fraca (devido ao ódio ligado ao supranacionalismo nas vésperas do fracasso da CED, o termo “Comissão” substituiu a mais pretensiosa “Alta Autoridade” no Tratado de Roma). Com efeito, «um sistema institucional foi criado [nas comunidades] com o objectivo de simultaneamente fazer justiça aos conceitos intergovernamental e supranacional⁴⁴⁸».

A importância da CEE foi profunda quer no plano político quer no plano económico. Nas suas memórias, Robert Marjolin, que trabalhou arduamente em Bruxelas e Paris para tornar possível a CEE, descreveu o significado do Tratado de Roma da seguinte maneira: «Eu não acredito que seja um exagero dizer que esta data [25 de Março de 1957] representa um dos maiores momentos da história da Europa. Quem poderia pensar durante os anos de 1930, e mesmo nos dez anos que se seguiram à guerra, que os Estados europeus que travaram confrontos entre si durante alguns séculos e alguns deles, como França e Itália, mantinham economias fechadas, formariam um mercado único com a intenção eventualmente de se tornar uma área económica que poderia ser ligada a um grande mercado dinâmico?⁴⁴⁹»

Walter Hallstein assumiu a responsabilidade pelos assuntos administrativos na primeira Comissão. Lembrando a confusão que Monnet fez ao configurar a Alta Autoridade, Hallstein pôs à disposição a sua experiência gerencial obtida no exercício das suas funções no ministério dos Negócios Estrangeiros alemão. Contrariamente à Alta Autoridade, que tinha os seus próprios fundos e objectivos imediatos a atingir, a Comissão inicialmente dependia do Conselho para financiamento e teve um calendário menos apertado para a implementação dos principais objectivos da CEE. Inicialmente, o Parlamento era relativamente insignificante. Tinha uma autoridade legislativa reduzida e a sua capacidade para exonerar a Comissão, através de uma maioria de dois terços, não tinha praticamente qualquer hipótese de ser aplicada. Oficialmente designada de Assembleia Parlamentar Europeia, era uma instituição mista da CECA, Euratom e da CEE e tinha 142 membros nomeados pelos governos nacionais dos parlamentos nacionais (detentores de um mandato dual). O Tratado de Roma obrigou o Parlamento a

⁴⁴⁸ Hanns-Jurgen Küsters, «The Treaties of Rome (1955-57)», in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm, 1987, p.94. Ver também Stephen Martin, «European integration in the 1950s and the 1960s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, op. cit., pp.126-140.

⁴⁴⁹ Robert Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1989, p.306.

encontrar-se somente uma vez por ano, em Outubro, para ouvir um relatório das actividades da Comissão. Tal como Assembleia da CECA antes desta, o Parlamento encontrava-se em Estrasburgo, mas assegurava as reuniões dos comités em Bruxelas.

Entretanto, no plano económico, a Grã-Bretanha lançou a ideia de uma zona de comércio livre nos meados da década de 1950. Temendo que a CEE provocaria uma quebra das exportações para o continente, a indústria britânica queria uma zona de comércio livre a quase todo o custo. A Grã-Bretanha esperava que a ideia pudesse atrair a Alemanha e a Holanda, com as suas tarifas mais baixas e volumes elevados de comércio, cujo crescimento assinalável era superior ao que se perspectivava para a futura CEE⁴⁵⁰. Mas a Grã-Bretanha subestimou o apelo económico e político dos seis a um mercado comum por oposição a uma zona de comércio livre. Na iminência da conclusão do Tratado de Roma, uma proposta inglesa é feita no sentido da zona de comércio livre ser incluída na Comunidade Europeia como um bloco. De acordo com Desmond Dinan, «the least charitable view of Britain's intention, prevalent among the Six, was that having failed to thwart agreement on the Rome Treaty with its initial proposal, Britain now wanted to subsume the EC into a wider free trade area. Led by Britain, the non-EC members of the OEEC pressed for a free trade agreement by December 1958, the eve of the EC's first tariff cuts and quota increases. Otherwise, they argued, the EC's action would discriminate against them⁴⁵¹».

O lançamento da Comunidade Económica aproximou a França, a Alemanha e os Estados Unidos num conjunto de assuntos económicos, alienando a Grã-Bretanha. Receios acerca do impacto do regresso de De Gaulle ao poder eram infundados. Apesar da reputação da França pelo proteccionismo económico e da hostilidade de de Gaulle ao supranacionalismo, o governo da nova Quinta República aprovou o primeiro corte de tarifas da Comunidade Europeia e aumentos de quotas em 1959, opôs-se à zona de comércio livre e apoiou uma política comercial moderadamente liberal na CE. Como resultado, as perspectivas da CE pareciam menos brilhantes em 1960 do que tinham sido no fim de 1958.

⁴⁵⁰ Sobre a criação da EFTA e o contexto comunitário em que se insere vide James Ellison, *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955-1958*, London, Macmillan, 2000; Frances Lynch, «De Gaulle's First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area», in *Contemporary European History*, 19, n.º1, March 2000, pp.111-136.

⁴⁵¹ Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2004, p.90.

A França precisava ou de mercados de exportação com preços altos garantidos ou subsídios de exportação generosos para cobrir a lacuna entre os preços franceses mais elevados e os preços internacionais mais baixos. A França poderia obter as duas através da Política Agrícola Comum (PAC): um amplo mercado comunitário com preços altos garantidos e subsídios para exportações fora da CE. Tal conduziu a França a um embate com dois países: a Alemanha e os Estados Unidos. A Alemanha tinha menos agricultores que a França (cerca de 15% em oposição aos 23% da população total). A Alemanha subsidiava igualmente os seus agricultores, mas os agricultores alemães não poderiam nunca produzir o suficiente para alimentar toda a população teutónica. Consequentemente, a Alemanha importava muita comida. A França desejava, por isso, penetrar no mercado alemão, mas as exportações francesas não poderiam competir com as exportações baratas de outros países, incluindo os Estados Unidos, que não queriam ser excluídos da Alemanha e outros mercados da CE por uma PAC de inspiração francesa.

Os preços correntes na Alemanha eram maiores do que em França, mas estes eram por sua vez demasiado elevados para ser adoptados a nível comunitário. De Gaulle insurgiu-se contra esta situação, anunciando em Junho de 1961 que a França bloquearia a transição para o segundo patamar da união aduaneira no fim de 1961, a menos que os Estados-membros alcançassem um acordo sobre a PAC até essa data. De Gaulle fez ver a Adenauer a importância da PAC para as relações harmoniosas entre os dois países, um dos principais objectivos de política externa do chanceler. Serão estes dois países a chegar um acordo, graças aos encontros realizados à margem do Conselho entre meados de Dezembro de 1961 e meados do mês seguinte. Nas palavras de Douglas Webber, «the outcome of the conflict represented a considerable victory for France, not only vis-à-vis Germany, which became the principal financial contributor to the CAP, but also vis-à-vis the Commission, whose competences, compared with its original proposals, were reduced to a minimum to the benefit of the Council. Like the German government... the Commission accepted the CAP as the price to be paid for further integration⁴⁵²».

⁴⁵² Cit. Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, op. cit., p.96. Cf. Jeffrey Vanke, «Charles de Gaulle's uncertain idea of Europe», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, op. cit., pp.150-151. Sobre a França e a CAP vide Andrew Moravcsik, «De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970», Pt.1, in *Journal of Cold War Studies* 2, no.2 (Spring 2000), pp.3-43; Maurice Vaisse, *La grandeur. Politique étrangère du générale de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1997.

Em comparação com o posicionamento de Hallstein, de Gaulle tem uma interpretação radicalmente diferente da história e uma visão competitiva da União Europeia e da parceria transatlântica. O presidente francês encara a Europa numa perspectiva de intergovernamentalismo e não de supranacionalismo; uma Europa dos Estados em vez de uma Europa federal; e uma Europa genuinamente igual com os Estados Unidos na NATO em vez de militarmente subserviente a Washington. A Grã-Bretanha partilhava a antipatia de de Gaulle sobre o supranacionalismo, mas partilhava a visão americana da parceria transatlântica, uma visão que procurava ocultar a hegemonia americana por detrás de uma fachada de igualdade euro-americana.

A Grã-Bretanha era um importante elemento no Grande Desígnio (para as relações transatlânticas) dos Estados Unidos. Porém, os EUA viam a não adesão da Grã-Bretanha à CE como um sinal da incapacidade política, pois a Comunidade é tida como o núcleo da Europa unida e forte. É por isso que os americanos manifestam contentamento quando os ingleses sinalizam o início do ano de 1961 com a intenção de aderir à CE. A decisão teria de ser exclusivamente britânica. Ao entrar na CEE, a Grã-Bretanha deveria abraçar o supranacionalismo, aceitar a PAC e não tentar negociar concessões para a Commonwealth e EFTA. Simultaneamente, a adesão britânica ajudaria a orientar a política comercial comum na Comunidade numa direcção liberal (que já estaria, aparentemente, em curso). Não obstante as reservas americanas e britânicas à política agrícola, não há indicação que Washington empurrou Londres para aderir à CEE no sentido de arruinar a PAC desde o seu interior⁴⁵³.

Em Setembro de 1960, de Gaulle propôs a ideia de uma confederação de Estados europeus. Esta proposta gerou críticas variadas, todavia teve o mérito de relançar oficialmente a Europa política. Chegou-se a uma declaração de boa vontade no dia 18 de Julho de 1961 em Bona, proclamando os seis a sua intenção de darem uma forma estatutária à vontade política, já implícita nas comunidades europeias. Com o intuito de perseguirem a obra das comunidades e de reforçarem a aliança política através da união política, previa-se o alargamento do campo de deliberações do parlamento dos seis e encarregaram uma comissão presidida pelo embaixador Fouchet de elaborar um

⁴⁵³ Desmond Dinan, *Europe Recast...*, *op. cit.* p.99. Sobre o Grande Desígnio vide Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, New York, St. Martin's Press, 1993, pp.245-264; Jeffrey Glen Giauque, *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2002, pp.98-125; Frederic Bozo, *Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2001.

projecto de união. O projecto da comissão Fouchet constitui, *grosso modo*, a base das negociações entre os seis.

Dentre as propostas mais espinhosas do projecto, a Comissão Política é relegada para o lugar de simples secretariado colectivo exposto aos caprichos dos governos nacionais. O projecto francês propõe um mecanismo bem mais retrógrado do que o dos secretariados internacionais autónomos, em princípio protegidos contra as intervenções do Estado. É um regresso à visão de Briand, há muito ultrapassada pelas estruturas das organizações internacionais. Os autores do projecto não se contentaram em concentrar todos os poderes no seio do Conselho, onde têm assento os governos nacionais, mas substituíram os secretariados internacionais por um secretariado intergovernamental com o título discutível de *comissão política*. Trata-se, para Sidjanski, do aspecto mais negativo do projecto da comissão Fouchet⁴⁵⁴.

Numa das suas célebres conferências de imprensa, em 15 de Maio de 1962, de Gaulle considera arbitrário pretender sonegar o domínio económico das reuniões dos chefes de Estado ou de governo enquanto esse é o assunto quotidiano e vital para todos eles. Reconhece o papel da Comissão de Bruxelas e propõe a criação de três novas comissões com a tarefa essencial de prepararem as decisões do Conselho. Seguidamente, o presidente francês anota a diferença entre as comissões, cujos métodos de procedimento e meios devem ser adaptados às condições próprias de cada domínio. No essencial, o presidente francês confirma as concepções e posições expressas no segundo projecto francês submetido à comissão Fouchet a 18 de Janeiro de 1962. As cinco delegações elaborarão de seguida um contraprojecto de tratado que previa, entre outras coisas, que se acrescentasse um tribunal de justiça e um secretário-geral e ainda garantias para as comunidades europeias e para a Aliança Atlântica. Este documento indicava os objectivos de eleição e reforço dos poderes do Parlamento Europeu, introdução da regra maioritária no Conselho, criação de um executivo independente e alargamento da competência do Tribunal de Justiça.

Algumas delegações suspeitavam das intenções de de Gaulle. Os holandeses e belgas, em particular, receavam uma hegemonia francesa ou franco-alemã na CE. A Bélgica e a Holanda queriam que a Grã-Bretanha, como candidata à adesão à CE, participasse nas conversações. Simultaneamente, temiam o impacto possível dos planos do general na NATO. Finalmente, a Holanda recusa-se a continuar até que a Grã-

⁴⁵⁴ Dusan Sidjanski, *O Futuro federalista da Europa...*, *op. cit.*, p.57.

Bretanha fosse convidada a participar. Em virtude da ligação britânica a uma visão competitiva das relações transatlânticas, de Gaulle recusou-se a transigir. O presidente francês pareceu calmo quando as conversações terminaram em Abril de 1962. Na verdade, o rigor das exigências sugerem que de Gaulle não esperava que o Plano Fouchet fosse coroado de êxito⁴⁵⁵, de tal modo que, falhadas as negociações, a sua atenção estratégica vira-se para as relações bilaterais com a Alemanha e acção unilateral na NATO. A recusa de uma cooperação política organizada a seis conduziu, neste contexto, à assinatura do tratado franco-alemão em 22 de Janeiro de 1963.

Num momento de aprofundamento das relações anglo-saxónicas, particularmente no domínio militar, de Gaulle veta a candidatura britânica à Comunidade no final de Janeiro de 1963. No entanto, a CE sobreviveu a este choque melhor do que poderia ter sobrevivido ao choque da adesão britânica, na medida em que a uma Comunidade em expansão juntar-se-ia um país grande que se opunha vivamente às políticas e princípios comunitários. A Grã-Bretanha tomou como uma afronta nacional o veto de de Gaulle e Macmillan foi uma das muitas baixas políticas do envolvimento britânico na CE⁴⁵⁶. Não obstante os problemas políticos na Comunidade, que a ausência de de Gaulle provavelmente não impediria, a união aduaneira continuava o seu caminho e outras políticas estavam em marcha.

O novo fracasso da tentativa de união política em 1962 arrasta o desequilíbrio entre integração económica e técnica e integração das matérias políticas propriamente ditas. Com efeito, estas tentativas sucessivas dão conta simultaneamente da necessidade e da dificuldade de um acordo quanto à forma e à substância da união política. A despeito das diferenças, põem em destaque um certo parentesco entre os fracassos da CED e do Plano Fouchet, ambos visando dotar a Comunidade de uma estrutura política global que completasse a integração sectorial da CECA e das duas novas comunidades. Por outro lado, estes fracassos, escreve Sidjanski, mostram «as relações existentes entre a integração e os factores externos ligados à influência dos Estados Unidos e ao problema da participação da Inglaterra na Comunidade Europeia. Estes dois factores continuam presentes no horizonte europeu, a tal ponto que o general de Gaulle não

⁴⁵⁵ É pelo menos essa a opinião de Andrew Moravcsik. Vide Andrew Moravcsik, «De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970», Pt. 1, in *Journal of Cold War Studies* 2, no2 (Spring 2000), pp.34-42.

⁴⁵⁶ Desmond Dinan, *Europe Recast...*, op. cit., p.102. Andrew Moravcsik argumenta que de Gaulle vetou a entrada da Grã-Bretanha na Comunidade porque «a adesão britânica mataria a PAC». Ver Andrew Moravcsik, «De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970», Pt. 2, in *Journal of Cold War Studies* 2, no.3 (Fall 2000), pp.4-68.

deixou de falar em «federador externo» e de fazer votos por uma «Europa europeia»⁴⁵⁷».

A crise da *cadeia vazia* em 1965 teve um efeito a longo prazo mais significativo sobre o funcionamento das instituições europeias, na medida em que suspendeu a introdução da regra da maioria ponderada e manteve em vigor a regra da unanimidade no Conselho.

A proposta da comissão Hallstein procurava um duplo objectivo, a saber, o financiamento da política agrícola e aumentar os poderes do Parlamento Europeu. Para um apoio financeiro firme da PAC, previa-se a criação de uma «caixa comum» alimentada ao mesmo tempo pelos direitos aduaneiros e pelos impostos agrícolas. Esta autonomia orçamental deveria ser completada por um controlo parlamentar. Esta proposta, de financiamento da PAC que agradava à França e de reforço dos poderes do Parlamento Europeu, faliu num ponto sensível ao gaulismo: o primado atribuído pelo seu mentor à política sobre a intendência. Desta recusa, expressa na política da cadeia vazia, resulta a paralisação da Comunidade pelo bloqueio das iniciativas e o seu correlativo desenvolvimento. Numa conferência de imprensa, em Setembro de 1965, de Gaulle apresenta a Comissão como uma futura potência financeira, um futuro governo europeu dotado de recursos próprios e dispondo de um amplo poder de iniciativa. Por sua vez, qualquer aumento das competências do PE só podia chocar com a lógica de de Gaulle, que tendia a reforçar em França o poder executivo em detrimento dos poderes da Assembleia Nacional. Este episódio marcante da história da CEE haveria de mostrar a solidariedade efectiva entre países e actores sócio-económicos, mormente os ligados ao sector agrícola, desejosos de pôr cobro a este impasse.

O MNE francês, Couve de Murville, reiterava as objecções francesas à votação por maioria qualificada e pediu um acordo escrito entre os Estados-membros para usar a unanimidade no Conselho quando interesses vitais da França estivessem em jogo. Apresentou igualmente um documento em dez pontos sobre o comportamento da Comissão e relações futuras com o Conselho. Seguiram-se um conjunto de discussões bilaterais que conduziram a um segundo Conselho extraordinário no fim de Janeiro de 1966. Foi aí que os seis alcançaram o Compromisso do Luxemburgo, de acordo com o qual, quando interesses importantes estão em jogo o Conselho reprime uma decisão pelo voto de maioria qualificada. Deste modo, o Compromisso do Luxemburgo reconhece o

⁴⁵⁷ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.77.

direito de um Estado-membro a vetar propostas legislativas, pelo que a França aceitava tomar de novo o seu assento no Conselho⁴⁵⁸.

Os Estados-membros aprovaram um código de conduta para a Comissão que na prática vai ao encontro das exigências francesas. Os cinco defenderam com sucesso o direito exclusivo de iniciativa legislativa pela Comissão, mas acordaram com a França a redução do perfil político da Comissão. De Gaulle não nutria simpatia por Hallstein e o governo alemão, liderado por Erhard, ofereceu-lhe apenas um apoio de circunstância. Ciente das diferentes sensibilidades à escala comunitária, Hallstein anunciou em Maio de 1967 que resignaria ao cargo dois meses depois, quando a fusão da Comissão da CEE, da Comissão do Euratom e da Alta Autoridade da CECA entrava em vigor.

A resolução da crise possibilitou a negociação de um novo acordo para a PAC. Em Maio e Julho de 1966, os Estados-membros alcançaram o acordo em dois encontros do Conselho e como parte deste a França aceitou um pedido alemão para que todas as restantes tarifas intra-comunitárias que incidissem sobre bens industriais fossem abolidas em Julho de 1968 quando a pauta externa comum entrasse em vigor. Assim, a união aduaneira tomaria forma dezoito meses antes do prazo. O acordo sobre a PAC e a união aduaneira permitiu que a CE relançasse o *Kennedy Round* do GATT, que tinha ficado entravado durante a crise.

A maior contrariedade com que a CEE se confrontou no final da sua primeira década foi o segundo veto de de Gaulle à tentativa britânica de aderir ao então grupo dos seis. O trabalhista Harold Wilson era o primeiro-ministro e, tal como Macmillan, sabia que a Grã-Bretanha precisava da adesão por razões económicas. Wilson recusou-se a desvalorizar ou a tomar medidas fiscais austeras. Ao invés, o governo apertou o controlo de capitais e pediu ajuda ao Fundo Monetário Internacional (FMI). De forma a corrigir o défice da balança de pagamentos e a restaurar o equilíbrio económico do país, a adesão à CEE era mais urgente que nunca. Porém, dadas as profundas divisões no partido e no país, difundidas por conservadores e trabalhistas eurocépticos, Wilson sustentou a adesão na base da situação económica delicada, chegando a um voto bem

⁴⁵⁸ Para uma síntese sobre a crise da cadeira vazia vide Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1998, pp.159-237. Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.83. Na verdade, não só o Tratado de Roma saiu intacto desta crise como os Estados-membros saíram reforçados, pois voltaram a assumir as suas responsabilidades como um bloco. Todavia, o Compromisso do Luxemburgo lançou uma nuvem carregada sobre o processo de decisão legislativa, elevando o veto nacional a um princípio inviolável, o que se constituiu um revés para os federalistas nem por isso confirmou o apoio às ideias gaullistas acerca da «Europa política».

sucedido em Maio de 1967 a favor de uma segunda candidatura à adesão (o apoio parlamentar foi aqui fundamental), que o governo britânico fez chegar a Bruxelas.

De Gaulle apreciava a ideia de Wilson de uma colaboração tecnológica intra-europeia e ainda a postura crítica face à política americana no Vietname. Todavia, o primeiro-ministro inglês não consegue persuadir o presidente francês de que a adesão britânica era compatível com os interesses estratégicos e económicos franceses. De Gaulle esboçou os seus temores numa conferência de imprensa em Maio de 1967, quatro dias depois de Wilson ter submetido a segunda candidatura à adesão daquele país⁴⁵⁹. Não obstante a posição favorável da Comissão e do Conselho à aproximação inglesa da CEE, era a posição irredutível de de Gaulle que vingava.

Considerações estratégicas estão na base do segundo veto à candidatura da adesão inglesa. Em 1966 o general lançou várias tentativas para minar a hegemonia britânica na NATO e libertar o controlo soviético na Europa de leste. Dentre estas, as mais significativas foram a retirada do comando militar integrado da NATO, a expulsão dos quartéis-generais da NATO de França, a mediática visita a Moscovo e o apoio à política externa de uma Roménia quase autónoma. O presidente francês via a CEE como uma plataforma potencial para uma organização económica e de segurança pan-europeia independente das superpotências. Ao permitir a adesão da Grã-Bretanha poderia dar a aparência que a CEE se aproximava estrategicamente dos EUA⁴⁶⁰.

Para Jeffrey Vanke, a virtude das políticas europeias de de Gaulle estava no propósito europeu comum da paz e prosperidade, eventualmente incluindo os alemães como parceiros. O problema das políticas europeias do general era duplo: a PAC iria obrigar a Comunidade, e a França, ao longo de décadas; e o estilo e alguma da substância das suas negociações manchou severamente o tipo de compromisso e espírito cooperativo que acreditava ser necessário para aliviar o perigo das tensões da guerra fria e de aproximar cada vez mais a França da Alemanha. De Gaulle lutou por uma Europa unida para reforçar a França e para preservar a paz e a prosperidade europeias. O desafio era manter as garantias de segurança americana enquanto que se alargava a independência francesa dos Estados Unidos, desenvolver a economia francesa, bem como alavancando a alemã, e abraçar Bona e Moscovo ao mesmo tempo que se mantém

⁴⁵⁹ Sobre a segunda candidatura da Grã-Bretanha à CEE vide Oliver J. Daddow (ed.), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to Join the EEC*, London, Frank Cass Publishers, 2002.

⁴⁶⁰ Desmond Dinan, *Europe Recast...*, *op. cit.*, p.111.

aberta uma linha de retirada a Londres e Washington. Devido às tensões entre uma interdependência inegável na defesa e economia, de um lado, e independência irresistível de acção, por outro, de Gaulle tomou posição muitas vezes por políticas europeias que eram inconsistentes com o intuito de coordenar os esforços europeus, mas sempre consistente nos seus fins de apoiar a França na Europa⁴⁶¹.

Não é só no campo político que se conhecem desenvolvimentos. O mercado comum conhece progressos. Apoiada pelo Tribunal europeu, a Comissão tomou um conjunto de decisões rigorosas em matéria de política de concorrência, apesar do crescente intergovernamentalismo dos finais da década de 1960 conter inevitavelmente a vontade da Comissão em confrontar violações flagrantes dos Estados-membros e grandes empresas a estes associados. Contudo, a Comissão e o Tribunal foram bem sucedidos na década de 1960 no estabelecimento do princípio de uma política de concorrência à escala comunitária. Simultaneamente, com as dificuldades do Sistema de Bretton Woods, nos finais da década, uma união monetária começa a ser ponderada. A atitude de de Gaulle excluía a adopção de uma posição comunitária comum no sistema monetário internacional, apesar dos frequentes contactos entre os governadores dos bancos nacionais, funcionários governamentais e da Comissão pressagiarem a emergência nos inícios da década de 1970, quando o Sistema de Bretton Woods colapsa finalmente, de um plano de união monetária.

A Comissão Europeia era uma burocracia internacional singular no fim da década de 60 e não uma verdadeira burocracia supranacional. Transformou-se num desafio administrativo para a Comissão a implementação do Tratado de Fusão (a fusão dos corpos executivos das três comunidades); quanto ao PE, muitos parlamentares europeus queixavam-se do papel legislativo restrito desta instituição e reclamavam mais

⁴⁶¹ Jeffrey Vanke, «Charles de Gaulle's uncertain idea of Europe», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, *op. cit.*, p.163; S. Hoffmann, «De Gaulle, Europe and the Atlantic Alliance», in *International Organization*, 18, 1, 1964, pp.1-25; C. Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003; Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.* Burgess considera que «federal ideas, influences and strategies did not disappear with the advent of the Gaulle as the new President in June 1958; they merely bolstered what we might call the “creative tensions” inherent in the community» (p.77). Mas o dinamismo das instituições comunitárias e os primeiros sucessos pode ser explicado pela fórmula de que «success breeds success, and the balance sheet of the Community's early years was summed up as one in which ‘faith in the Common Market contributed a lot to its success and accelerated the process of fusion and integration’» (p.78). O período de 1957-72 é normalmente lembrado como o fim do património federal da CEE – o sonho federal –, um monumento arqueológico numa época que teve o seu *terminus* em 1954 com o fim da Comunidade Política Europeia e da Comunidade Europeia de Defesa. Para aqueles que continuavam a opor-se à construção de uma Europa federal, o federalismo é convenientemente consignado à história. Não tem, assim argumentavam, relevância significativa para a integração europeia.

poderes. O PE conseguiu inclusivamente convencer o Conselho a estabelecer comités parlamentares conjuntos como parte da infra-estrutura institucional dos acordos de associação da CEE (recorde-se, por exemplo que em 1963 foi assinada em Yaoundé um importante acordo de associação entre 17 estados africanos e Madagáscar); no que concerne ao Tribunal Europeu de Justiça, a evolução da lei comunitária foi uma das menos óbvias, mas importantes avanços foram produzidos. Em 1963 e 1964 o Tribunal promulgou os dois princípios básicos sob os quais assenta a lei comunitária: o efeito directo e a supremacia, cuja base é federal.

A demissão de de Gaulle permitiu um melhoramento das relações dos Estados Unidos com a CEE e um interesse renovado pela integração europeia. O interlocutor alemão também já era outro – Willy Brandt. O sucessor de de Gaulle, Georges Pompidou, mostrava-se mais sensível à até aqui questão farpada da adesão britânica e de novas iniciativas políticas comunitárias. A pedido de Pompidou, os líderes nacionais encontram-se em Haia, em Dezembro de 1969, numa cimeira que poderia relançar a CEE.

Não obstante o espírito que subjazia àquele encontro, a conjuntura internacional e europeia, em particular, não era de molde a grandes progressos, antes pelo contrário: o Sistema de Bretton Woods, marco da estabilidade económica desde a Segunda Guerra Mundial, estava à beira do colapso no final da década de 1960. O elevado défice comercial americano e a pressão inflacionária gerados pela guerra do Vietname provocaram a flutuação do dólar em Agosto de 1971. Em resposta, os Estados-membros da CEE lançaram um plano de união económica e monetária (UEM) com a data limite de 1980 para a fixação irremediável de taxas intracomunitárias, bem como preconizaram uma política monetária única.

Os planos da UEM sofreram um notável revés devido à crise do petróleo que se seguiu a Outubro de 1973. A recessão que se segue na Europa Ocidental é pontuada por um desemprego crescente, inflação alta e reduzidas taxas de crescimento. Os desempenhos e políticas económicas dos Estados-membros da CEE divergiram profundamente do caminho conducente à UEM. Apesar da união aduaneira permanecer intacta, os esforços para remover as barreiras não tarifárias não conheceram desenvolvimentos e novos obstáculos marcaram presença no comércio comunitário. Este foi um período caracterizado pelo predomínio dos interesses nacionais. As circunstâncias jogavam a favor da entrada britânica na CEE em 1973.

De Gaulle poderá ter mudado a sua posição quanto à adesão britânica especialmente no quadro das consequências dos eventos de Maio de 1968 que demonstraram a fraqueza económica da França e o vigor económico da Alemanha. Simultaneamente, a Alemanha estava a começar a encetar uma abertura diplomática ao leste da Europa e à URSS, temendo os franceses que a República Federal se desprenderia das amarras do ocidente. Desmond Dinan nota que o general poderá ter visto a adesão britânica como uma forma de contrabalançar o peso económico alemão na CEE e ligar mais firmemente a Alemanha à Europa Ocidental. No entanto, a CEE não alcançara ainda um acordo financeiro para a PAC, pelo que até lá a oposição intransigente de de Gaulle àquele alargamento se verificaria⁴⁶².

O ex-primeiro-ministro francês, e agora presidente da República, via a integração do seu país na CEE como uma oportunidade para modernizar a indústria. Pompidou bateu-se com assertividade pela defesa da PAC e, distanciando-se de de Gaulle, introduziu a CEE na campanha eleitoral para as presidenciais e forjou uma ligação entre a aprovação do alargamento e a garantia de uma regulação financeira permanente para a PAC.

Pompidou defendeu uma cooperação próxima na política monetária entre os Estados-membros em resultado da preocupação suscitada pelas medidas monetárias unilaterais da Alemanha e o impacto das taxas de câmbio flutuantes na indiscutível PAC e ainda na ânsia de projectar uma “personalidade monetária” europeia nas relações transatlânticas. Ao associar o alargamento ao financiamento da PAC, o presidente francês acrescenta a UEM. É daqui que se extrai a conhecida tríade de objectivos que marcam a vida comunitária neste final de década e primeiros anos da de 1970 – “acabamento, aprofundamento, alargamento”, significando o orçamento (acabamento), UEM (aprofundamento) e a adesão britânica à CEE (alargamento) as prioridades nas vésperas do encontro de Haia em Dezembro (a presidência do Conselho estava entregue à Holanda).

O encontro em Haia suscitou forte interesse público. O apoio à integração europeia surgiu de novo com a renovação do Movimento Europeu, materializadas por várias manifestações pró-europeias e muitos artigos que foram publicados nos jornais. Desejosos de elevar este acontecimento a um nível muito alto, a Comissão e o Parlamento Europeu chamavam a atenção dos líderes nacionais para o que estava em

⁴⁶² Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, op. cit., p.127.

causa e da necessidade de se reforçar a integração europeia, pelo que seria urgente um renovado compromisso. Era vital, argumentava a Comissão, um novo ímpeto político na criação da Europa que passava pelo alargamento, um acordo financeiro para a PAC, a UEM, o uso regular da votação por maioria qualificada e eleições directas para o PE. (O “espírito de Haia” vem precisamente do apoio maciço ao alargamento e reforço da integração depois da saída de cena de de Gaulle, o que permitiu que vários observadores e participantes chamassem a atenção para a singularidade daquele momento e até que o comparassem ao encontro dos ministros dos estrangeiros em Messina em 1955 que conduziu ao Tratado de Roma⁴⁶³).

O acabamento significava que se pusesse formalmente um fim ao período de transição do mercado comum e se mudasse para um sistema de “recursos próprios” para financiar a CEE. Dado que as tarifas sobre as importações industriais e os impostos sobre as importações agrícolas não eram suficientes para cobrir todas as despesas comunitárias, os Estados-membros teriam de as suplementar com uma parte dos seus impostos de valor acrescentado. Em meados de Dezembro, o Conselho acordou numa introdução faseada dos recursos próprios, incluindo uma contribuição nacional de mais de um por cento do IVA, entre Janeiro de 1971 e Janeiro de 1975, quando o sistema ficaria totalmente operacional.

Com o Tratado do Luxemburgo de Abril de 1970, os Estados-membros acordaram que o PE e o Conselho se tornassem as duas autoridades orçamentais da CEE, apesar da distribuição do poder pender para o lado do Conselho. Em Copenhaga, em Outubro de 1973, os Estados-membros decidiram reforçar ainda mais a autoridade orçamental do PE e ao mesmo tempo instalaram uma comissão comunitária de audição independente. Negociações póstumas terminaram no Tratado de Bruxelas de 1975, que incluía cláusulas para estabelecer o Tribunal de Auditores.

O aprofundamento referia-se inicialmente à UEM, mas incluía também a cooperação em política externa (confere uma nova dimensão à CEE, mas mantém um cunho intergovernamental) e política regional (de notável potencial integrativo, mas fica associada de modo estreito à UEM).

A posição da Comissão nos finais da década de 1960 era muito diferente da observada no princípio da década quando advogou uma iniciativa sobre a UEM. Na

⁴⁶³ Haig Simonian, *Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community, 1969-1984*, Oxford, Clarendon Press, 1985, pp.83-84.

altura, a Comissão era a timoneira da integração europeia, implementando o primeiro nível da união aduaneira e negociando um acordo de referência na política agrícola. Ao contrário, em 1969, a Comissão foi apanhada na ressaca intergovernamental e após a crise da cadeira vazia a sua posição estava mais fragilizada. Neste sentido, o Memorando Barre sobre a UEM tomou a forma de uma iniciativa pouco arrojada que respondia às exigências prudentes do governo francês: coordenação na política monetária e apoio a curto prazo para as dificuldades da balança de pagamentos⁴⁶⁴.

Em Haia, os líderes nacionais solicitaram ao Conselho, juntamente com a Comissão, que desenhasse um plano em 1970 para o estabelecimento por fases da UEM. O Conselho confiou essa tarefa a Pierre Werner, primeiro-ministro e ministro das finanças luxemburguês e defensor há muito de aprofundamento na CEE.

Se o objectivo da UEM parecia muito simples – taxas de câmbio fixas, uma política monetária comum e uma autoridade monetária única –, a verdade é que os Estados-membros divergiam da forma como melhor a alcançar. Os governos discordavam entre si quanto à urgência de convergência económica, a estrutura e o papel de instituições comuns e a conveniência de uma moeda única. A este respeito surgiu uma cisão entre os ministros das finanças e no interior do comité Werner entre os “economistas”, que reflectiam as preferências alemãs e holandesas, e os “monetaristas”, que espelhavam as pretensões francesas e belgas. Para os economistas, a convergência da política económica a um ponto elevado tinha de preceder a união monetária (a Alemanha, a Holanda e até a Itália, com excedentes na balança de pagamentos, não queriam vir em auxílio constantemente de países como a França e a Bélgica com défices crónicos da balança de pagamentos); os monetaristas defendiam que a união monetária traria convergência económica nos seus alvares.

No primeiro nível da caminhada para a UEM, os Estados-membros contrairiam as suas margens nas taxas de câmbio e lançariam medidas de apoio monetárias a médio prazo. No último nível, os Estados-membros reveriam o Tratado de Roma para estabelecer novas instituições ao nível europeu e transferir poder para o PE para neutralizar a perda de autoridade nacional sobre os assuntos económicos e monetários.

⁴⁶⁴ John Gillingham, «Jean Monnet and the Origins of European Monetary Union», in Dean J. Kotlowski (ed.), *The European Union: From Monnet to the Euro*, Athens, Ohio University Press, 2000. Os federalistas depositavam muitas esperanças no encontro em Haia em 1969, mas sem o reforço do papel das instituições europeias não seria possível aprofundar o nível de integração, tal como haviam profetizado Spinelli e Monnet. Ver Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, op. cit., p.89.

O Plano Werner era vago acerca do que se passaria no segundo nível. A mudança institucional que aqui estava em causa ofendia Pompidou. Não obstante se revelar anti-gaullista pela sua disposição em contemplar a UEM, Pompidou era neo-gaullista na sua oposição ao supranacionalismo, concretamente quando envolvia o poder do Parlamento Europeu. Com efeito, a França e a Alemanha mantinham-se em lados opostos da divisão suscitada pela UEM.

As crises nas taxas de câmbio em 1971 minaram a confiança comunitária e espalharam um desacordo adicional entre Brandt e Pompidou. Como uma concessão a Pompidou, os líderes nacionais acordaram em Paris, em Outubro de 1972, no estabelecimento nos meses seguintes de um Fundo de Cooperação Monetária Europeia para o segundo nível da UEM. Naquilo que muitos viam um salto em frente, reafirmaram o seu empenho em instituir a UEM até 31 de Dezembro de 1980⁴⁶⁵.

O alargamento comunitário estava em cima da mesa em Haia, em particular a posição da Comissão quanto a este tema. Em Junho de 1970, duas semanas após a abertura das negociações, os conservadores derrotaram os trabalhadores na eleição geral e Edward Heath substituiu Harold Wilson como primeiro-ministro. Se Wilson tinha uma posição ambígua sobre a adesão à CEE, Heath era um entusiasta. O conservadorismo, paternalismo e o intergovernamentalismo moderado de Heath apelavam mais a Pompidou que o socialismo, o igualitarismo e indiferença de Wilson quanto à CEE. O interesse pessoal de Heath pela integração europeia aumentou a determinação do governo pela adesão, de tal modo que, como escreveu Sir Con O'Neill, responsável pelas negociações britânicas em 1970-1971, «what mattered was to get into the Community and thereby restore our position at the center of European affairs which, since 1958, we had lost. The negotiations were concerned only with the means of achieving this objective at an acceptable price⁴⁶⁶».

O sucesso das negociações dependia em última análise de acordo político ao mais alto nível. O avanço verificou-se num encontro entre britânicos e franceses em Maio de 1971, numa conjuntura de boas relações entre Heath e Pompidou. Ambos queriam enviar um sinal positivo sobre as negociações sobre o futuro da CEE e com a

⁴⁶⁵ Desmond Dinan, *Europe Recast...*, *op. cit.*, pp.132-134.

⁴⁶⁶ Cit. Desmond Dinan, *idem*, p.135. Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p.56. À sua maneira, Heath era também gaullista quando o que estava em causa era a defesa dos interesses nacionais na elaboração da decisão ao nível comunitário e o direito de um Estado-membro em vetar legislação, que foi o que se colocou com o Compromisso do Luxemburgo.

PAC financeiramente assegurada e com uma Alemanha cada vez mais assertiva, Pompidou queria que o alargamento se consumasse.

A opinião pública britânica era muito céptica em relação à entrada na CEE. Politicamente, o debate central foi travado na Casa dos Comuns em Outubro de 1971, pouco antes do fim das negociações e de se conhecerem os pormenores da negociação. A maioria dos deputados dos dois maiores partidos votaram a favor da adesão. Todavia, as posições endureceram em 1972 com a ratificação da lei por via parlamentar. Wilson denunciou os termos da adesão de Heath numa linguagem que denunciava falta de compromisso. Gerou-se uma divisão profunda relativamente à questão europeia que Wilson aproveitava para explorar politicamente.

Na Irlanda havia alguma preocupação quanto ao impacto da adesão à CEE na neutralidade do país, um legado do movimento de independência de início do século. O governo irlandês recusara o convite de Washington, em 1949, para se juntar à NATO por causa da ocupação britânica da Irlanda do Norte. Porém, os irlandeses aceitavam a adesão do seu país à CEE, na medida em que, por razões económicas, se a adesão inglesa era certa, o país não poderia manter-se afastado da CEE. Politicamente, a adesão irlandesa significava a aproximação a uma poderosa Comunidade e a possibilidade de se libertar da permanente sombra britânica. As negociações irlandesas foram relativamente fáceis, apesar das suas queixas à política comum de pescas e a pressão bem sucedida para derrogações em algumas políticas.

Embora voluntariamente, a Noruega desconfiava da aproximação a uma outra união de Estados, sendo forte o sentimento eurocéptico. Aderir a uma Comunidade da qual a Suécia não fazia parte reforçaria a posição da Noruega face ao antigo poder imperial. Todavia, descrédito norueguês relativamente à CEE foi mais incisivo que a identidade nacional. Neste sentido, apontavam o dedo a algumas políticas comunitárias e o seu efeito no país: os agricultores temiam a queda dos subsídios se participassem na PAC; os conservadores preocupavam-se com o impacto social da adesão; os pescadores ressentiam a política comum de pescas.

A opinião pública dinamarquesa estava dividida quanto à adesão à CEE, não obstante os argumentos económicos pesarem mais favoravelmente. A Dinamarca não podia permitir a redução ao acesso ao mercado britânico e procurou obter acesso irrestrito aos mercados alemães. Contudo, recordando os anos da guerra, muitos dinamarqueses se opuseram à ideia de uma associação estreita com a Alemanha. Com a

chegada dos Sociais-Democratas (eurocépticos) ao governo em Outubro de 1971, o governo tomou uma posição dura relativamente a alguns assuntos como as pescas, importantes na Dinamarca em virtude do controlo sobre as ilhas Faroé e Gronelândia⁴⁶⁷.

Em 1972, três países candidatos à adesão e a França promovem referendos sobre o alargamento da CEE. Em França, a decisão de Pompidou de convocar um referendo causou alguma estupefacção, porém um referendo ao alargamento era uma forma segura de acentuar a divisão entre os rivais de esquerda do presidente francês. Simultaneamente, Pompidou queria ver reconhecido entre os seus pares o seu europeísmo, mas se o referendo ditou a vitória do «sim», nem por isso o resultado foi esmagador. Dinamarca e Irlanda votaram favoravelmente à adesão à CEE, a Noruega votou contra e a Inglaterra não promoveu qualquer referendo.

A CEE evidenciava alguma desordem no início da década de 1970. O “espírito de Haia” é mais aparente que real no próximo encontro que reúne os líderes nacionais de cada Estado-membro da CEE, em Paris, em Outubro de 1972. Os Estados-membros pequenos lamentavam o impulso intergovernamentalista que era evidente no declínio político contínuo da Comissão (Brandt e Pompidou não nutriam simpatia por esta instituição), mas também na persistência do Compromisso do Luxemburgo, o advento das reuniões ao mais alto nível e o domínio pelos Estados-membros grandes da Cooperação Política Europeia (cooperação em política externa), lançada em 1970 em resposta à preocupação alemã com a *Östpolitik*, por forma a circular a informação entre os Estados-membros a respeito das grandes questões sobre política externa e ajudar assim a formular posições conjuntas.

O papel da Comissão Europeia no princípio da década de 1970 foi minorado pela determinação dos Estados-membros em manter sob controlo dois temas da agenda da CEE, designadamente a UEM e o alargamento. O processo de alargamento reforçou o papel da presidência e dos representantes permanentes dos Estados-membros em Bruxelas em detrimento do da Comissão. Prova disso é também o facto dos Estados-membros não terem autorizado a Comissão a assinar os tratados de adesão.

O alargamento comunitário e a UEM implicavam um conjunto de políticas sólidas capazes de preparar a CEE para o desafio da convergência, já que o caso

⁴⁶⁷ Cf. Desmond Dinan, *Ever Closer Union...*, *op. cit.*, pp.62-63. Para uma súmula do que estava em causa com a adesão da Irlanda à CEE vide Dermot Keogh, «The diplomacy of ‘dignified calm’: an analysis of Ireland’s application for membership of the EEC», in *Journal of Common Market Integration*, 3 (1), 1997, pp.81-101.

britânico requeria mais atenção em função das disparidades regionais no país. Os líderes nacionais apelaram à coordenação das suas políticas regionais e instruíram as instituições da CEE a estabelecer um fundo de desenvolvimento regional antes do fim de 1973, a ser financiada desde o início do segundo nível da UEM a partir dos recursos próprios da Comunidade. O acordo foi alcançado em Dezembro de 1974, em Paris, ficando o fundo disponível em Janeiro do ano seguinte. Itália, Grã-Bretanha e França foram os principais beneficiários do fundo. Apesar do entusiasmo de Pompidou por uma política social europeia e, na senda dos efeitos à escala global da crise energética, por uma política energética comum em embrião que conta com o empenho americano, a verdade é que os progressos aqui verificados não são significativos⁴⁶⁸.

Em 1975 a CEE conhece um desenvolvimento muito importante da sua influência com a assinatura da Convenção de Lomé, um acordo que sucede à segunda Convenção de Yaoundé de 1969 e que expirou em Janeiro de 1975. A novidade deste documento reside no facto de procurar estabelecer uma nova parceria com as ex-colónias dos Estados-membros (incluindo também as ex-colónias britânicas em África, nas Caraíbas e no Pacífico). Ultrapassadas as disputas sobre o açúcar e a assistência financeira na CEE, foi possível alcançar um acordo que incluía um pacote de assistência ao desenvolvimento, um sistema de preferências gerais no comércio, um mecanismo de estabilização de exportações para garantir preços de exportação da mercadoria independentemente das flutuações do mercado global, um conjunto de programas de assistência técnica e de ajuda à inovação, um acordo especial sobre o açúcar favorável aos exportadores dos países de África, Caraíbas e Pacífico e uma estrutura institucional revista. Ambas as partes saudaram o acordo como um sinal de relançamento das relações Norte-Sul.

A questão britânica, por sua vez, continuava por clarificar quando, pressionado por uma forte facção eurocética do Partido Trabalhista no governo, Wilson pediu uma renegociação dos termos da entrada do seu país depois de ter ganho em Fevereiro de 1974 a eleição geral. As exigências eram fundamentalmente de natureza financeira: a Grã-Bretanha queria contribuir menos para o orçamento e receber mais deste principalmente através do embrionário fundo de desenvolvimento regional. Os ministros dos Negócios Estrangeiros reconheceram a justiça das exigências britânicas,

⁴⁶⁸ Para uma breve síntese desta matéria vide Desmond Dinan, *Europe Recast...*, *op. cit.*, pp.148-154.

mas ressentiram-se do modo como James Callaghan se bateu publicamente na defesa desta prerrogativa.

O avanço verificado em Dezembro de 1974, em Paris, no tamanho e distribuição do fundo de desenvolvimento regional satisfaz uma das exigências fulcrais de Wilson. Relativamente à contribuição orçamental britânica, os líderes pediram à Comissão e ao Conselho que elaborassem um “mecanismo de correcção” na estrutura do sistema de recursos próprios para evitar este desequilíbrio que pende sobre o caso britânico. Em Março de 1975, em Dublin, no recém-criado Conselho Europeu, era necessário garantir um novo mecanismo que ajudasse Wilson a ganhar o referendo em Junho de 1975, pelo qual o primeiro-ministro era o rosto do «sim». Roy Jenkins, trabalhista moderado, e Heath, conservador, lideraram a campanha bipartidária com o mote *Britain in Europe* (a vitória sorriu ao sim com 67% dos votos)⁴⁶⁹.

Merecem igualmente destaque alguns progressos institucionais no quadro comunitário. Os líderes nacionais chegaram a acordo em Paris relativamente às eleições directas para o PE, a serem realizadas o mais depressa possível, em 1978 ou imediatamente a seguir. Os líderes comunitários aceitaram reforçar o papel do PE, apesar das reservas dinamarquesas e britânicas, em particular pela concessão de certos poderes no processo legislativo das Comunidades. Juntamente com um apelo pelo PE para se aproximar mais intimamente ao trabalho da Presidência na condução da Cooperação Política Europeia, o resultado do encontro de Paris foi um sucesso quer para o supranacionalismo quer para o intergovernamentalismo.

Sintomaticamente, Giscard mostrou abertura à votação por maioria qualificada e, também de modo surpreendente, a Grã-Bretanha, igualmente guardiã da ortodoxia intergovernamental, mostrou-se disposta a abandonar a unanimidade. Todavia, as circunstâncias económicas em meados da década de 1970 levaram os Estados-membros a invocar ou ameaçar invocar o Compromisso do Luxemburgo quando a legislação em

⁴⁶⁹ Frances Nicholson and Roger East, *From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Communities*, Chicago, St. James Press, 1987, pp.165-180. Neste período estreitar-se-ão os laços franco-alemães. O presidente francês, Giscard d’Estaing, invejava o crescimento económico alemão e queria reproduzi-lo no seu país. As preferências francesas mudaram-se para a Alemanha num número considerável de temas até aqui fracturantes. Assim, Giscard aceitou a primazia da estabilidade dos preços, aceitou cooperar em questões energéticas internacionais e, na mesma linha, de Schmidt criticou o papel económico global dos EUA (Schmidt aproximara-se neste capítulo do pensamento francês tradicional). Sobre o Conselho Europeu, as suas origens e significado no âmbito do processo de integração europeia vide, por exemplo, Simon Bulmer and Wolfgang Wessels, *The European Council: Decision-Making in European Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1987.

discussão ameaçava interesses nacionais. Sob pressão dos grupos económicos que clamavam protecção, os governos nacionais actuavam de modo defensivo no Conselho.

A adição de mais quatro novos comissários (dois britânicos, um irlandês e um dinamarquês) aumentou o colégio para treze membros, um número não desmesurado tendo em conta as responsabilidades da Comissão. Houve uma mudança muito relevante nos cargos de topo por forma a acomodar os funcionários dos Estados-membros recém-integrados e manter o sistema informal de quotas nacionais. A chegada de funcionários britânicos, irlandeses e dinamarqueses à Comissão minou paulatinamente a ascendência da língua francesa e da cultura administrativa, tal como Pompidou temera. Depois do alargamento, a Comissão preocupou-se com as mudanças culturais, organizacionais e de pessoal da sua estrutura (Schmidt e Giscard não queriam o reforço dos poderes da Comissão e encaravam-na, aliás, com algum desdém).

II.3. Portugal na EFTA: que impacto?

A entrada em vigor dos compromissos assumidos em Estocolmo, em Janeiro de 1960, levantou algumas questões no plano doméstico, como ficou expresso no processo de ratificação da Convenção de Estocolmo, designadamente o Parecer n.º30/VII da Câmara Corporativa⁴⁷⁰, cujo relator foi Francisco Pereira de Moura.

Na introdução, o relator destaca muito claramente as profundas implicações económicas para Portugal e para a Europa da associação em apreço, de modo que, dada a gravidade do momento, os membros daquela comissão entendem ser indispensável «afirmar no espírito público a importância do problema em debate. Raras vezes teremos sido postos, nos últimos decénios da nossa história, perante situações igualmente decisivas, e tanto no plano interno como internacionalmente...⁴⁷¹».

Dada a ausência de esclarecimentos pelo governo quanto ao significado e alcance da adesão à EFTA, nem mesmo quando enviou, para ratificação, o texto da

⁴⁷⁰ *Parecer da Câmara Corporativa, n.º30/VII*, relativo à proposta de lei n.º513 – Convenção de Associação Europeia de Comércio Livre, in *Diário das Sessões*, n.º167, de 2 de Abril de 1960.

⁴⁷¹ *Idem*, p.664. O parecer refere que manter o isolamento tradicional de Portugal deixara de ser uma opção credível: «Por razões geográficas e também em coerência com certa vocação histórica e cultural, temo-nos sempre mantido razoavelmente alheados ou atrasados perante a evolução e as mutações sofridas pela Europa», mas «a estruturação da comunidade internacional no nosso tempo já não autoriza todos esses isolamentos». A integração económica europeia era apresentada como irreversível e o país teria de participar nela activamente (p.665).

Convenção de Estocolmo às Câmaras, os autores do parecer, concretamente, Manuel Alves da Silva, Manuel Queiroz Pereira, Eugénio Castro Caldas, António Pinto Barriga, António Champalimaud e Jorge Botelho Moniz, para além do relator, pretenderam discutir as opções nesta matéria, confrontando-as no seu contexto e de modo realista.

Com efeito, o país tinha três alternativas possíveis: ou se associava ao Mercado Comum, ou se associava à EFTA, ou mantinha-se na expectativa, engendrando outras hipóteses, como a formação de outro grupo restrito com a Espanha e com o mundo ibero-americano (ideia veiculada na circular de 1953) ou se optava pela celebração de acordos económicos internacionais de natureza bilateral.

A hipótese de inserção na CEE terá sido rejeitada «dadas as suas implicações políticas, salientes na compatibilização progressiva até à identificação das actuações económicas e sociais, quer na aceitação de autoridades supranacionais, quer ainda nas perspectivas de *exploração* em comum dos territórios ultramarinos; nada pareceu viável para Portugal, e a Câmara concorda que o não era realmente, como também o não é agora⁴⁷²».

A via dos acordos bilaterais como forma de conduzir a uma inserção económica internacional era pouco crível, pois faltavam parceiros que também se interessassem por isso, para além de uma maior fraqueza negocial do Estado português nesse capítulo.

A opção pela participação na EFTA surgiu assim como a mais aprazível. Além disso, o grupo de trabalho constituído «em certo momento da negociação, concluíra por recomendar algumas importantes concessões excepcionais que permitissem ao País prosseguir na sua obra de fomento económico – e era uma vitória que conviria não perder ingloriamente». Deste modo, «notando que as restrições à importação de matérias-primas são mínimas ou tendem a desaparecer de um modo geral e que muitos produtos alimentares, pela sua origem agrícola sempre ficariam excluídos das reduções, em qualquer hipótese, conclui-se que, mesmo do ponto de vista comercial, seria maior desvantagem ficar Portugal excluído da pequena zona do que do Mercado Comum. Esta terá sido outra razão para determinar a opção portuguesa⁴⁷³». De acordo com José

⁴⁷² *Idem*, p.675.

⁴⁷³ *Idem*, p.675. No que se refere ao processo negocial, Portugal não avança dúvidas sobre a exclusão da agricultura e é de forma cautelosa que solicita tratamento excepcional em relação à indústria. No respeitante a aspectos processuais, recusa o conceito de «país subdesenvolvido» e, tendo por base o conceito expresso no texto do próprio GATT, introduz na negociação o conceito de «país em vias de desenvolvimento». Recusa, deste modo, a participação de Portugal no grupo de países subdesenvolvidos e propõe um grupo especial para o caso português, cujo resultado viria a ser o relatório Melander.

Medeiros Ferreira, esta afirmação contida no referido parecer permite que se conclua pela coincidência de pontos de vista entre a Câmara Corporativa e o governo português sobre a melhor opção possível relativamente à internacionalização da economia nacional⁴⁷⁴.

Em 30 de Novembro de 1959, o director-geral dos Negócios Económicos e Consulares, Rui Teixeira Guerra, salientava, em circular para ser enviada a todas as missões diplomáticas portuguesas no estrangeiro, que na EFTA se favoreceria a expansão económica dos países signatários da Convenção, assegurando pleno emprego da mão-de-obra por uma divisão otimizada do trabalho pelos seus 88 milhões de habitantes, a estabilidade financeira e o aumento gradual do nível de vida. E acrescentava que os sete não pretendiam fomentar a criação de blocos rivais na Europa, mas antes, pelo contrário, chegar a um entendimento mais alargado que incluísse não apenas a CEE mas todos os países da OECE excluídos das duas organizações⁴⁷⁵.

O regime especial para a redução e eliminação dos direitos de importação dos produtos referentes às indústrias portuguesas foi consagrado no Anexo G da Convenção de Estocolmo. Para além de apontar para um desmantelamento tarifário mais lento para as indústrias portuguesas, o Anexo G permitia igualmente a reintrodução de direitos aduaneiros para proteger as indústrias novas, com claras vantagens para Portugal. Para o país, dentro da EFTA, foi fixado um período de vinte anos para a eliminação dos direitos aduaneiros sobre o comércio (o regime geral foi inicialmente fixado em dez anos e, tendo em conta o prolongamento para o caso português, aquele só terminou apenas em 1992).

O país tirou ainda partido do alargamento da definição de produto industrial a alguns dos bens essenciais da sua exportação, concretamente o concentrado de tomate, conservas de sardinha e também cortiça e seus derivados, além do tratamento preferencial que coube ao vinho do Porto no mercado britânico.

Em síntese, a economia portuguesa beneficiou na estrutura da EFTA de condições de excepção que permitiram a satisfação de sectores industriais como os têxteis e o vestuário que representavam cerca de 20% das exportações totais portuguesas

⁴⁷⁴ José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.17.

⁴⁷⁵ Circular n.º34 da Direcção-Geral dos Negócios Económicos e Consulares do MNE, assinada por Rui Teixeira Guerra e datada de 30 de Novembro de 1959. Seguimos a reprodução do documento, em anexo, em Nuno Valério (org.), *Ruy Teixeira Guerra*, Lisboa, Cosmos, 2000, pp.94-101.

no fim da década de 1950 e que em 1970 já tinham aumentado a sua percentagem no total das exportações nacionais para os 30%. O concentrado de tomate, a pasta de papel e seus derivados, máquinas, equipamento eléctrico e de transporte representaram 40% do aumento das exportações entre 1960 e 1970 (em 1960 representavam apenas 15% no total das exportações portuguesas). Simultaneamente, as importações originárias dos países da EFTA aumentaram 12% durante os anos de 1960 ao passo que nos anos de 1950 tinham aumentado apenas 4,5%.

A economia portuguesa tornou-se assim paulatinamente mais dependente do comércio externo, e mormente do comércio externo com países da Europa Ocidental, do que em relação às trocas com os territórios coloniais. Mas também é verdade que Portugal aderiu à EFTA em condições francamente vantajosas, beneficiando da exclusão dos territórios ultramarinos daquela zona de comércio livre, pelo que se manteriam as relações preferenciais de comércio com as colónias sem se pôr em causa um dos esteios da política colonial do regime.

A abertura ao mercado externo e a intensificação das relações comerciais com os países da zona, em detrimento do comércio colonial, conduziram ao esbatimento do proteccionismo e do condicionamento, permitindo o fomento de relações económicas até então pouco exploradas, como a criação de empresas estrangeiras em Portugal e o investimento externo. A adesão à EFTA teve um impacto assinalável sobre o comércio, com um aumento em percentagem de 52% para as exportações e de 40% para as importações, enquanto que para os restantes Estados-membros não ultrapassaram os 30%. Em resultado da adesão à EFTA, o crescimento económico português descolou entre 1960 e 1973, vindo a ser o período de maior crescimento do produto e do rendimento por habitante da história de Portugal⁴⁷⁶.

Corrêa d'Oliveira, Salazar e até Marcelo Caetano começaram a aperceber-se que o destino económico do país passava pela Europa. Por ocasião do II Congresso da Indústria e dos Economistas Portugueses, realizado em Maio de 1957, o ministro da Presidência, Marcelo Caetano, proferiu um discurso de abertura onde evoca o equilíbrio

⁴⁷⁶ Elsa Santos Alípio, *Salazar e a Europa. História da adesão à EFTA (1956-1960)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2006, pp.93-94. Cf. José da Silva Lopes, «A economia portuguesa desde 1960», in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, vol.1, Lisboa, ICS, 1996, pp.233-364. António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999*, vol.2 («Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia»), Lisboa, ICS, 2000, p.70. Acerca da experiência portuguesa na EFTA vide Richard T. Griffiths e Bjarne Lie, «Portugal e a EFTA, 1959-1973», in *Portugal e Europa. 50 Anos de Integração*, Lisboa, Centro de Informação Jacques Delors, 1996, pp.185-206.

de forças na cena internacional. Tendo como pano de fundo a crise do Suez, mostrou-se apoiante de uma união de esforços da Europa: «(...) A Europa é um espírito. Mas nenhum espírito pode subsistir nesta condição terrena, que é a nossa, sem um invólucro, uma base material. Se a independência das nações é indispensável à manutenção do espírito europeu, (...) nada impede que os Estados-membros colaborem mais intimamente entre si na prossecução de fins comuns, pondo ponto a velhas rivalidades que só têm concorrido para as dificuldades presentes⁴⁷⁷».

De acordo com Andresen Leitão, Portugal realizou três objectivos políticos importantes aderindo à EFTA: o país tornou-se membro de uma associação de nações industrialmente avançadas. No plano externo, pertencer à EFTA significava relançar a imagem do país numa altura em que a política colonial era duramente criticada pela ONU, não obstante os dirigentes invocarem que, integrado o país naquele grupo de países desenvolvidos, o seu papel colonial era fundamental para desenvolver as suas «províncias ultramarinas» atrasadas. No plano interno, reforçava-se o prestígio do país, pois tinha sido possível a adesão, numa altura em que a oposição generalizada ao regime nos meios urbanos durante as eleições presidenciais do ano anterior havia abalado significativamente o regime; a segunda vantagem política da adesão à EFTA para o governo português era o facto de supor que poderia continuar a usufruir dos direitos intergovernamentais que tinha na OECE. A EFTA parecia provar o mérito das instituições governamentais, em comparação com a (supranacional) CEE, apesar de no Outono de 1959 já haverem dúvidas entre os funcionários dos sete quanto à viabilidade da EFTA, quando confrontada com a Comunidade; a terceira, e decisiva, vantagem de pertencer à EFTA residia na consideração que pertencer à EFTA garantiria que em futuras negociações com os seis Portugal estaria protegido por um quadro multilateral intergovernamental (desde o princípio das negociações que Portugal receara ter de negociar com os seis sozinho).

No decurso das negociações respeitantes ao alargamento da CEE em 1961-1963, Corrêa d'Oliveira, com os seus congéneres da EFTA, com destaque para os britânicos, mostrou-se visivelmente optimista quanto à probabilidade de Portugal vir a conseguir

⁴⁷⁷ Discurso inaugural do II Congresso da Indústria e dos Economistas Portugueses in Marcelo Caetano, *Páginas Inoportunas*, Lisboa, Livraria Bertrand, s/d, p.228. Marcelo alertara Salazar em 1957, aquando da assinatura do Tratado de Roma, para o momento de mudança que se verificava na Europa com a criação da CEE: «Sr. Professor – vem aí a sociedade de consumo...», ter-lhe-ia dito, ao que ele, aparentemente, não deu grande importância. Cit. Francisco Rui Cádima, «Salazar, o regime e a televisão», in Mário Mesquita (org.), *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.º21-22 («Comunicação e Política»), Lisboa, Edições Cosmos, 1995, p.321.

negociar um tratado de associação com a CEE. Em público, Lisboa sustentava que o GATT havia sancionado o Espaço Económico Português (EEP), que o compromisso de Londres representava uma ressalva no que se refere às negociações com a CEE e que o facto de pertencer à NATO seria bastante favorável a Portugal. Em privado, o ministro de Estado adjunto do presidente do Conselho, Corrêa d'Oliveira, considerava ser difícil obter um acordo de associação, mas acreditava nessa possibilidade. Na reunião presidida por Salazar em Maio de 1962, o governo português concordou com a opinião do responsável pelas relações económicas europeias de que o pedido de negociações devia ser deliberadamente vago, uma vez que se o objectivo da associação fosse declarado explicitamente, a CEE rejeitaria o pedido português⁴⁷⁸.

A presença portuguesa dificilmente seria permitida pelos seis, nomeadamente a partir de 1962, quando um relatório da CEE estabeleceu condições políticas que impediam a adesão de regimes não democráticos. Quanto à hipótese de um mero estatuto de associação à organização proposta pela Grã-Bretanha, tratou-se somente de uma hipótese negocial que nunca chegou a ser revelada pelos negociadores portugueses e que serviu exclusivamente para realçar a única alternativa possível: o país tinha que participar no agrupamento liderado pela velha aliada. De igual modo, a análise feita ao grau de preparação da economia portuguesa ditou apenas uma forma tida como viável para a participação portuguesa: uma adesão de forma condicionada, protegida por medidas de salvaguarda.

Para Elsa Santos Alípio, ao colocar-se de parte a hipótese comprometedora e pouco viável do mercado comum, ao mesmo tempo que se admitia a relevância das relações económicas com os seis, a opção pela EFTA foi notoriamente tomada pela negativa. A adesão à EFTA permitia manter a relação privilegiada com as colónias, pelo que, ao contrário do que acontecia na CEE, os territórios ultramarinos dos países membros ficavam excluídos da EFTA. No mesmo sentido, o facto de se excluírem os produtos agrícolas beneficiava também Portugal, cuja agricultura não conseguiria concorrer com os restantes membros da Zona⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, op. cit., pp.161-163 e 209-211.

⁴⁷⁹ Elsa Santos Alípio, *Salazar e a Europa. História da adesão à EFTA (1956-1960)*, op. cit., p.110. Nesta obra, a autora argumenta que as negociações para a adesão do país à EFTA arrancaram em 1956, demonstrando que este assunto mereceu uma análise aturada pelas principais figuras do regime. Portanto, é errado atribuir em exclusivo ao biénio 1958-59 o período da análise das circunstâncias e eventual

Para os negociadores portugueses existiu sempre a noção de que a participação de Portugal na futura Zona dependeria da atitude britânica, sendo necessário garantir o apoio daquele governo. Da atitude algo ambígua relativamente a Portugal, Londres foi-se aproximando de Lisboa devido ao “elemento colonial”, uma vez que a manutenção dos laços com a Commonwealth era um aspecto considerado inalienável. Desta forma, Lisboa tomou consciência dessa arma negocial importante, o que lhe permitiu, por várias vezes, apresentar uma posição firme à mesa das negociações.

A EFTA foi encarada pelos seus membros como um acordo transitório para uma solução mais vasta e que englobaria também a CEE. Esse aspecto foi referido por Corrêa d’Oliveira no discurso que proferiu por ocasião da aprovação do texto da Convenção de Estocolmo, ao assinalar que o objectivo final dos sete era a união económica de todos os países membros da OECE.

O desenvolvimento económico suscitado pela adesão de Portugal à EFTA permitiu que, a par das trocas comerciais com a Europa, factores como a emigração – dirigida a partir de então para países europeus – e o turismo tornassem inevitável a mudança e a abertura ao exterior. Porém, este período de crescimento da economia portuguesa é marcado por uma acentuada oposição ao regime nos planos interno e externo: em 1961 cai a Índia portuguesa, inicia-se a Guerra Colonial, tentativa de golpe de Estado preconizado pelo ministro da Defesa, Botelho Moniz, assalto ao paquete *Santa Maria* (a ofensiva oposicionista ganhara novo fôlego). Concomitantemente, verifica-se um crescente isolamento internacional com Portugal a tentar justificar na ONU e perante a Administração americana a prevalência das «províncias ultramarinas», num período de forte anticolonialismo. Entre Europa e África, a inclusão na EFTA constituiu uma solução de compromisso. Mas a verdade é que, para o regime continuar a sobreviver e garantir um nível de vida sustentável, a autarcia económica não era viável, pelo que a abertura à economia e comércio europeus tornar-se-ia irreversível dentro de pouco tempo⁴⁸⁰.

pedido de adesão de Portugal àquela associação; António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», *art. cit.*, p.25.

⁴⁸⁰ Cf. Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*; Cf. Elsa Santos Alípio, *op. cit.*; António Barreto, «Portugal e a Europa: quatro décadas», in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999*, vol.II («Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia»), *op. cit.*, pp.38 e 41; David Corkill (ed.), *The Portuguese Economy since 1947*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993, p.16; António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*, *op. cit.*, p.55; Cf. Pedro Álvares e Carlos Roma Fernandes, *Portugal e o Mercado Comum*, vol.1 («Da EFTA aos Acordos de 1972»), Lisboa, Pórtico, 1980.

II.4. Marcelismo e integração europeia

No Verão de 1968, Marcelo Caetano recebe em mãos um país mais europeu em termos de trocas comerciais, esboçando de início algum ímpeto liberalizador. Em 1962, Caetano foi um dos raros notáveis do regime a proporem a evolução para um federalismo prudente, mas uma vez chegado ao poder, em Setembro de 1968, nenhuma alteração foi esboçada na frente colonial, tendo-se escolhido a continuação da guerra, simultaneamente no discurso político e no empenho estratégico. As Forças Armadas, consultadas pelo Presidente da República, Américo Tomás, teriam exigido uma garantia «solene» quanto à necessidade de se prosseguir a política de defesa do ultramar, pelo que, para os mais ortodoxos, qualquer relaxamento do controlo metropolitano só podia ser interpretado como um sinal de ambiguidade perigoso em tempos de guerra⁴⁸¹.

Não sendo nem um democrata, nem um liberal, Marcelo Caetano era um reformista dentro do regime desde o final da Segunda Guerra Mundial, salientando a capacidade do regime para se adaptar às circunstâncias ocorrentes, mas incapaz de resistir ao ambiente da época. Caetano tornar-se-ia o corifeu dessa facção reformista, mas estritamente legalista, que ansiava operar mudanças adaptativas do regime, sem alguma vez formular a sua negação ou superação. A «descompressão política» foi marcada pelo abrandamento da censura, restrição do arbítrio da polícia política, consentimento a algum pluralismo no partido único. Verificou-se alguma abertura cultural, uma certa liberdade vigiada no sindicalismo corporativo, uma estratégia de desenvolvimento económico voltada para a Europa, uma cauta opção federalista contra o integrismo colonialista oficial. Exceptuando a questão colonial, o restante programa tem, em 1968 e 1969, um princípio de execução, pese embora a oposição que merecerá nos anos subsequentes. É aquele chefe da facção reformadora que é chamado ao poder,

⁴⁸¹ Pedro Aires Oliveira, «A política externa», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial, 2004, pp.305-306. Sobre a guerra colonial e os seus desenvolvimentos mais significativos vide no mesmo volume Norrie Macqueen, «As guerra coloniais», pp.263-300; Aniceto Afonso, Carlos Matos Gomes, *Guerra Colonial*, Lisboa, Editorial Notícias, 2000; João Paulo Guerra, *Memória das Guerras Coloniais*, Porto, Afrontamento, 1993. Acerca da internacionalização deste conflito ver W. W. Schneidman, *Engaging Africa: Washington and the Fall of Portugal's Colonial Empire*, Lanham, University Press of America, 2002; António Costa Pinto, *O Fim do Império Português. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001.

depois de confirmada a incapacidade física de Salazar, e chegado ao comando do governo começa a descomprimir prudentemente⁴⁸².

Marcelo Caetano defendia um modelo de governo que se encontra espelhado no espírito da Constituição Política de 1933, segundo a qual, com garantia de ordem e estabilidade, se ia assegurando a evolução da sociedade, sem perversão dos valores adquiridos. Simultaneamente, faz-se eco da obrigação de garantir um nível de vida conforme à satisfação de necessidades básicas como educação, trabalho e justa remuneração, habitação, segurança, defesa do ultramar (parte integrante da nação). O governo devia assegurar «as grandes liberdades», as liberdades «maioritárias e essenciais» e não permitir que fossem ameaçadas pelo exercício de «outras liberdades», *menores* (liberdade de informação, designação do poder por sufrágio universal, livre formação de partidos e direito de reunião e associação), susceptíveis de conduzir os destinos da sociedade portuguesa para a desordem, subversão e anarquia⁴⁸³.

Sinais visíveis dessa descompressão manifestam-se claramente em Dezembro de 1968, designadamente com uma nova lei eleitoral que concede os mesmos direitos políticos a homens e mulheres, extingue o voto censitário e quase que implanta o sufrágio universal na metrópole; em Fevereiro de 1969, é coarctada a intervenção policial na greve e conflito laboral; em Junho, as delegações sindicais eleitas são dispensadas de homologação ministerial; o bispo do Porto regressa do exílio em Julho; em Agosto, é imposta ao patronato a negociação com os sindicatos no âmbito dos contratos colectivos de trabalho; três meses depois, o período de detenção sem culpa formada às ordens da polícia passa de seis para três meses.

A primeira legislatura do marcelismo (1969-1973) caracteriza-se por um pluralismo limitado, cuja consequência é pouco perceptível. Por um lado, desapareceram, por morte, alguns dos principais defensores da mudança, nomeadamente

⁴⁸² Fernando Rosas, «Prefácio. Marcelismo: ser ou não ser», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada...*, op. cit., p.13. Cf. Fernando Rosas, «O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo», in José Maria Brandão de Brito (coord.), *Do Marcelismo ao Fim do Império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial, 1999, pp.15-59. Sobre o ideário político de Marcelo Caetano ver Jorge Borges de Macedo, *Marcelo Caetano e Marcelismo*, Lisboa, Colibri, 1995, pp.19-25.

⁴⁸³ Cf. António Alçada Baptista, *Conversas com Marcelo Caetano*, Lisboa, Moraes Editora, 1973, pp.57-67. Tornou-se conhecida a expressão «salazarismo sem Salazar» para denominar o consulado marcelista, caracterizada por uma «demagogia liberalizante», uma nova «máscara» para o mesmo regime. Esta era a visão do Partido Comunista Português (PCP), dos socialistas da Acção Socialista Portuguesa (ASP), posição perfilhada ainda hoje por Mário Soares. Ver Maria João Avillez, *Soares: Ditadura e Revolução*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp.213 e ss. Cf. João Madeira, «As oposições de esquerda e a extrema-esquerda», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada...*, op. cit., pp.91-135.

Melo e Castro e Pinto Leite; por outro, após um período de confronto tenso entre as alas liberal e ultraconservadora, marcado por um paulatino afastamento de Marcelo Caetano da linha reformista, Sá Carneiro e Miller Guerra renunciam ao mandato. No fim da X Legislatura, tinha-se interrompido de vez a evolução prometida e para a qual foram dados alguns passos, restando a continuidade de um sistema político que se revelara incapaz de evoluir de modo coerente. Na legislatura seguinte (1973-1974), a última, da chamada “ala liberal” restavam apenas alguns poucos deputados que não assumiam qualquer protagonismo político. Do ponto de vista da acção política, a última legislatura é irrelevante, já que não chegou a concluir a primeira sessão.

Se é um facto que cerca de dois terços dos deputados da legislatura fulcral do marcelismo (1969-1973) ocuparam estas funções pela primeira vez, o que vem sendo interpretado como um sinal de renovação ou até ruptura com o salazarismo, a verdade é que, nota Tavares Castilho, trata-se de uma renovação sobretudo aritmética em que, no essencial, é muito mais o que permanece do que aquilo que muda. O Estado Novo, na versão marcelista, continua a ser um regime voltado sobre si mesmo, funcionando em sistema fechado e autofágico – a esta renovação quantitativa não corresponde uma renovação qualitativa equivalente, já que dos deputados que se sentam pela primeira vez na AN, cerca de 65% do total, apenas 33% não tinham tido anteriormente quaisquer ligações políticas ao regime ou às suas organizações. Também no que se refere à renovação da elite parlamentar, mantém-se o princípio enunciado por Marcelo Caetano no seu discurso de 27 de Setembro de 1968, quando toma posse das funções de presidente do Conselho: *continuidade* quer na ordem administrativa quer no plano político e *renovação* para os métodos a utilizar no processo governativo. O regime não muda nem esboça qualquer movimento de transformação, fica entregue a si próprio, pelo que da resistência oferecida à renovação das elites políticas resulta um cada vez maior monolitismo do sistema, que acaba ele próprio por se tornar repulsivo para os defensores da mudança⁴⁸⁴.

A elite política marcelista evidenciava alguns sinais de mudança. A primeira Assembleia Nacional eleita pelo marcelismo exhibe uma renovação muito clara, que se traduz designadamente por um alargamento da base social de apoio (muitos novos deputados, mais jovens do que habitual, os nascidos nas colónias são em maior número,

⁴⁸⁴ Cf. José Manuel Tavares Castilho, «A elite parlamentar do marcelismo (1965-1974)», in António Costa Pinto, André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003, pp.43-66.

alarga-se o leque profissional). Acresce a integração dos elementos que iriam compor a “ala liberal”⁴⁸⁵ (19 deputados) e a substituição de Soares da Fonseca por Albino dos Reis no cargo de líder da Assembleia Nacional. Mais jovens ainda são os secretários e subsecretários de Estado, uma nova geração atraída à política por Caetano, que, contrariamente aos ministros, não apresenta grandes ligações anteriores ao regime. Ao nível da própria orgânica governativa, verifica-se um aumento muito significativo das secretarias e subsecretarias de Estado⁴⁸⁶. O Estado assume-se como um canal privilegiado de recrutamento para todas estas elites do marcelismo, corroborando mais uma vez um elemento de continuidade, e até de reforço, entre o marcelismo e o salazarismo, assim como relativamente a períodos anteriores da história do país⁴⁸⁷.

Num comunicado divulgado a 28 de Setembro de 1969, Francisco Sá Carneiro e outros esclareceram em que condições aderiram às listas de candidatos a deputados. Nele explanam que a sua acção parlamentar seria marcada pela liberdade e independência, com o objectivo cimeiro de transformar rapidamente o país nos planos político, social e económico, sendo que para tal seria elementar assegurar o exercício pleno dos direitos e liberdades fundamentais. Neste particular, pensavam ir ao encontro do pensamento dos novos dirigentes da União Nacional, que publicamente reclamavam a instauração de um regime de tipo europeu ocidental como desígnio último da sua actividade política⁴⁸⁸.

Fernando Rosas afirma que, entre 1968 e 1970, tudo indicava que Marcelo Caetano levaria por diante o processo de transição. Todavia, a partir de 1970, o presidente do Conselho constatou a inviabilidade de se proceder à liberalização mantendo a guerra colonial. Ao não encontrar uma solução política para a guerra,

⁴⁸⁵ Cf. Tiago Fernandes, *Nem ditadura, nem revolução. A ala liberal e o marcelismo (1968-1974)*, Lisboa, Dom Quixote, 2006.

⁴⁸⁶ Rita Almeida de Carvalho e Tiago Fernandes, «A elite política do marcelismo. Ministros, secretários/subsecretários de Estado e deputados (1968-1974)», in António Costa Pinto, André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política, op. cit.*, pp. 67-96.

⁴⁸⁷ *Idem, ibidem*. Ver Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista*, Lisboa, Difel, 1992.

⁴⁸⁸ Joana Reis mostra a incompatibilidade política de Marcelo Caetano com Sá Carneiro, pois o primeiro não acreditava na democracia, opondo-se-lhe terminantemente. Ver Joana Reis, *A transição impossível. A ruptura de Francisco Sá Carneiro com Marcelo Caetano*, Lisboa, Casa das Letras, 2010. Para o trajecto e corpus ideológico do futuro fundador do PPD/PSD ver Nuno Manalvo, *Sá Carneiro – Biografia Política*, Parceria A. M. Pereira, 2010. A discussão na Assembleia Nacional da revisão constitucional de 1971 é sintomática das tensões existentes no seio do regime, bem como entre os homens do regime e aqueles que aceitaram com ele colaborar na expectativa de uma evolução pacífica do Estado Novo. Para uma visão política de fundo sobre as implicações da revisão constitucional, no quadro parlamentar e de regime, vide Rita Almeida de Carvalho, «A definição do marcelismo à luz da revisão da constituição», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada...*, *op. cit.*, pp.27-89.

quando «ainda dispunha de algum tempo e espaço para o fazer», deixou cair por terra o seu programa reformista⁴⁸⁹. Foi por isto que se isolou, «dispersou os seus apoios iniciais, conduziu à radicalização das oposições e à perda do apoio da opinião pública⁴⁹⁰».

Jaime Nogueira Pinto acusa Marcelo Caetano de ter promovido um «vazio ideológico» e encetado uma «política de ambiguidade», que teve como efeito a desagregação da sua base social de apoio, o fim do regime. Esta «política de ambiguidade» assentava na «táctica de convencer cada sector de que se está de alma e coração com ele, e que as discrepâncias no sistema provêm de obstáculos alheios ou contrários à sua vontade». Assim terá conseguido o apoio tanto de «liberais», democratas e europeístas – para assim ir substituindo os partidários do salazarismo e dar «à Europa a imagem de um pluralismo, ou dualismo dentro do sistema» – como de nacionalistas, reaccionários e integracionistas, com uma única condição: «que se guarde o culto e respeito devidos à figura do presidente do Conselho e às suas iniciativas». Para o autor, tratava-se de uma estratégia que procurava unicamente a sua conservação no poder, na qual se integrava o seu programa de liberalização. Porém, Caetano falhou em toda a linha, já que eram poucos os que «se preocupavam com a restauração das liberdades burguesas» e porque, para responder ao «recrudescimento» das «forças subversivas», «não havia dúvida de que a própria natureza das coisas faria o processo parar, a menos que os seus fautores não quisessem ser também suas vítimas⁴⁹¹». Na prática, era impossível conciliar a restauração das «liberdades burguesas» com a guerra do ultramar. Mas nada indica que alguma vez tivesse tido o apoio efectivo de reaccionários e integracionistas. Nogueira Pinto reconhece dois momentos no marcelismo: um de *liberalização* (com duas fases, antes e depois das eleições de 1969) e outro a partir de 1972, quando se torna notório o fracasso da liberalização, em que Marcelo, não desistindo de aliciar os «liberais», empreende uma estratégia para aliciar os ultras.

Registando o pensamento de José Freire Antunes, Rita Carvalho refere que foi a incapacidade de Marcelo em conciliar as três sensibilidades do regime – integracionistas, autonomistas e europeístas – que conduziu à sua ruína. Sem consenso e

⁴⁸⁹ Fernando Rosas, «O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo», *art. cit.*, pp.47, 49-51.

⁴⁹⁰ Fernando Rosas, *idem*, p.47.

⁴⁹¹ Cit. Rita Almeida de Carvalho, «A definição do marcelismo à luz da revisão da constituição», *art. cit.*, pp.74-75.

incapaz de assumir claramente o seu projecto federalista, encoberto na fórmula da *autonomia progressiva*, vai cedendo aos ultras, para os quais «Caetano se dispunha a fazer como De Gaulle: prometer a conservação de África, mas preparar-se para abandonar o ultramar». A despeito do temor de Marcelo Caetano aos ultras, acabou por levar em diante a sua ideia quanto ao ultramar⁴⁹². O presidente do Conselho nunca duvidara da necessidade da continuação do esforço de guerra em África, mesmo se a sua política autonomista procurasse preparar os territórios ultramarinos para a independência, mas não sem antes ter criado uma sociedade multirracial – os *novos Brasis*.

No ideário político e até no percurso académico, a Europa nunca apareceu de modo muito entusiasmante nas análises e reflexões de Marcelo Caetano, sendo raros os títulos que põem em evidência a matriz cultural e política do velho continente⁴⁹³.

O que preocupava verdadeiramente Caetano era o ultramar e a tentativa de envolver a sua defesa num quadro mais amplo de defesa da Europa ou mesmo do Ocidente, cujo cerco pelo comunismo internacional se apertava, precisamente a partir das colónias portuguesas de África. Trata-se assim de uma maneira não só de justificar a política colonial portuguesa como até de procurar apoios no quadro da NATO, por definição uma organização consagrada à defesa do Ocidente⁴⁹⁴.

O país, em geral, e o presidente do Conselho, em particular, são apanhados na voragem dos acontecimentos europeus, aos quais não podem ser indiferentes: uma maior integração europeia, definida pela CEE, com todas as implicações daí resultantes e/ou a manutenção do status quo definido pelo enquadramento num espaço económico de simples livre câmbio, no âmbito da EFTA; a redefinição política e económica da Europa na sequência da saída de cena de de Gaulle; a integração da Grã-Bretanha e outros países do norte da Europa na CEE e o conseqüente esvaziamento da EFTA; o deslocamento da liderança europeia para a República Federal Alemã, cujo crescimento

⁴⁹² Rita Almeida de Carvalho, *idem*, p.76.

⁴⁹³ Uma excepção é o texto com o título «Portugal e a Europa», datado de Agosto de 1964, que diz respeito a uma comunicação apresentada no Congresso Europeu de Enfermagem, promovido pelo Comité Internacional Católico das Enfermeiras e das Assistentes Médico-Sociais, com o tema geral «A Enfermagem na Europa de Amanhã». Vide Marcelo Caetano, *Ensaio Pouco Político*, 2ª edição, Lisboa, Editorial Verbo, 1971, pp.55-73.

⁴⁹⁴ José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, Porto, Edições Afrontamento, 2000, p.120.

económico e afirmação política acabam por exigir um realinhamento estratégico das economias mais frágeis, como a portuguesa.

Em Setembro de 1970, Caetano exprimia aos militantes da ANP que a «escolha entre a África e a Europa» era um «falso debate»: a aproximação de Portugal da Europa pode (e deve) ser encarada de duas formas diferentes: «o movimento de entendimento económico traduzido pela união aduaneira» e «o movimento de integração política sob a forma de federação europeia», sendo que no primeiro «temos bastante a ganhar» ao passo que no segundo «teríamos tudo a perder⁴⁹⁵». Com efeito, a aproximação à Europa não deve ultrapassar a sua vertente económica, o que seria uma situação já adquirida a partir da adesão à EFTA, associação «onde assumimos compromissos e donde recebemos vantagens que nos levaram já a certo estágio de liberalização e de cooperação a que não devemos renunciar», devendo também ficar muito claro que «os acordos com o Mercado Comum terão de partir dessa situação já adquirida, para que ele continue a desenvolver-se nos termos estipulados». A federação política estaria longe de ser uma realidade, não se vislumbram avanços nesse sentido, e, do ponto de vista geográfico, «a partir do Atlântico somos os primeiros», mas vistos de qualquer uma das capitais europeias «seremos sempre os últimos do continente»; por fim, porque, embora seja útil e desejável «que as nações europeias se entendam e concertem», «a Europa não pode nem deve deixar de ser a Europa das Pátrias!⁴⁹⁶» Realisticamente (se não mesmo tacticamente), Marcelo Caetano comunga de uma ideia da Europa que tinha já sido ultrapassada a partir da retirada de de Gaulle da cena política francesa e internacional, um ano antes.

Tavares Castilho afirma que o ideário marcelista sobre o tipo de relacionamento de Portugal com a Europa não se afasta do pragmatismo que fora definido por Salazar, isto é, uma aproximação no mínimo possível e indispensável, como forma de manter abertos os canais comerciais e, se possível, dinamizar este tipo de relação, com o fito de garantir a subsistência de Portugal na versão do Estado Novo, com as adaptações mínimas consideradas convenientes e necessárias. Para tal, o governo deverá proceder

⁴⁹⁵ Caetano centra o seu discurso na esfera económica e exclui o aspecto cultural, pois seria aquele que maiores implicações poderia trazer para a ordem política interna. Marcelo Caetano, «Balanço de dois anos de governo: a reforma da sociedade portuguesa tem de ser feita em paz», discurso às comissões concelhias da ANP, 27 de Setembro de 1970, in Marcelo Caetano, *Renovação na Continuidade*, Lisboa, Verbo, 1971, p.19.

⁴⁹⁶ *Idem*, pp.19-20.

com calma, consciente que a mudança não deverá prefigurar uma alteração do rosto das políticas que têm vindo a ser seguidas⁴⁹⁷.

Na senda das anteriores negociações europeias, designadamente para a criação de uma zona de comércio livre (1956-1958) e para a expansão da Comunidade (1961-1963), o governo nomeou em Março de 1970 uma comissão de estudos para a integração económica europeia, tendo esta apresentado o seu relatório em Setembro seguinte. Ao contrário das anteriores comissões, em particular a de 1961, composta por apenas dois elementos, esta comissão seria constituída por um adequado número de técnicos: os diplomatas Ruy Teixeira Guerra (presidente), José Calvet Magalhães (vice-presidente) e Luís Figueira e os técnicos José da Silva Lopes, Carlos Lourenço, João Cravinho e Raquel Bettencourt Ferreira⁴⁹⁸.

O relatório contém uma linguagem muito directa e pelo seu conteúdo não deixa de surpreender. A Comunidade é referida como o elemento mais preponderante à escala europeia, em contraponto à EFTA, capaz de congregar num bloco político-económico a totalidade dos recursos europeus não comunistas. O documento reconhecia a possibilidade de a Comunidade constituir o primeiro estágio na formação da federação dos Estados Unidos da Europa⁴⁹⁹.

O relatório sustentava que, por razões políticas e económicas, as negociações entre Portugal e a Comunidade seriam mais difíceis do que com os outros países da EFTA, quer para os que procuram a adesão (Dinamarca, Noruega e Reino Unido) quer para os países neutrais da EFTA (Áustria, Finlândia, Suécia e Suíça) que procuram acordos comerciais (em resultado de um referendo interno que rejeitou as condições de adesão, a Noruega assinaria um acordo de comércio livre semelhante aos outros membros da EFTA que não procuravam a adesão). No plano económico, a falta de entendimento com os membros da Comunidade durante as negociações do *Kennedy Round* (em particular a Alemanha e a França) era um mau presságio para Portugal, levando a admitir que não seria possível repetir as concessões favoráveis do Anexo G da Convenção de Estocolmo estabelecidas na EFTA. O mais plausível seria que a

⁴⁹⁷ José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, op. cit., pp.125-126. Cf. Nicolau Andresen Leitão, op. cit.

⁴⁹⁸ AHD-MNE, relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Setembro de 1970.

⁴⁹⁹ *Idem*, pp.3-6.

Comunidade insistisse num acordo semelhante ao menos favorável negociado pela Espanha nesse ano.

A adesão ou associação de Portugal e das colónias à Comunidade, de acordo com o relatório, era incompatível com a Constituição, já que implicava a adopção de normas económicas uniformes, ao passo que o artigo 159.º estipulava que o sistema económico de cada colónia devia tomar em consideração o seu nível de desenvolvimento económico e as suas características geográficas e socioculturais. Entrementes, considerava-se improvável a adesão de Portugal e a associação das colónias à Comunidade em regime de comércio livre, uma vez que a Comunidade exigiria que Portugal aplicasse a pauta exterior comum às colónias, o que era contrário à Constituição portuguesa. Isso seria exequível apenas no caso de um tratado de associação baseado numa zona de comércio livre – a opção do governo português em 1962 –, pois o relatório concluía, erradamente, que esta opção política não implicaria uma pauta exterior comum. Um acordo comercial – a terceira opção – não levantaria quaisquer problemas em termos constitucionais⁵⁰⁰.

A comissão considerava ser inviável a adesão de Portugal à Comunidade em resultado do insuficiente grau de desenvolvimento económico e de sofisticação da administração pública, comparado com os países comunitários. Acrescem as dificuldades políticas pelo facto de Portugal não ser um regime democrático nem pertencer ao Conselho da Europa – Salazar rejeitara sempre aderir ao Conselho da Europa devido aos seus requisitos de unidade europeia e de democracia interna. Outra dificuldade seria ainda a necessidade de aplicação de uma cláusula de excepção à pauta externa comum às importações das colónias.

Segundo o relatório, a associação era a forma mais apropriada para regular as relações entre Portugal e a Comunidade. Esta era a opção mais conveniente para economias cujo estado de desenvolvimento não permitem a adesão imediata. A associação levantaria problemas políticos, dado que um relatório recente do Parlamento Europeu levantara reservas sobre a admissão de países não democráticos, mencionando o caso particular da Espanha e, eventualmente, de Portugal. Um parecer da Comissão Europeia, datado de 1969, estabelecia a distinção entre os países aptos a celebrar

⁵⁰⁰ Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, op. cit., pp.150-151. Refira-se que a participação na EFTA favoreceu grandemente as exportações portuguesas, com o salto de 0,9% para 16,4% nas taxas médias de acréscimo entre os períodos de 1954 a 1960 e os de 1960 a 1968.

acordos de associação e os que somente teriam a oportunidade de celebrar acordos comerciais, dando a entender claramente que este seria o caso dos dois países ibéricos. O relatório particularizava que os acordos de associação, ainda que não mencionados nos acordos, seriam a primeira etapa de uma futura adesão.

O relatório previa que o regime de desmantelamento tarifário com a Comunidade seria fortemente influenciado pela Convenção da EFTA e que Bruxelas argumentaria a favor do alargamento do seu âmbito geográfico. Entendia também que seria perigoso estender à Comunidade o regime do Anexo G da Convenção (que estipula que os restantes 50% dos direitos portugueses deveriam ser reduzidos até 1 de Janeiro de 1980): por uma lado, pelo acréscimo de concorrência, que seria difícil de enfrentar pela indústria portuguesa; por outro, por ser duvidoso que Portugal pudesse assumir perante a Comunidade o total desmantelamento tarifário até 1980, visto a concorrência comunitária ser mais ameaçadora do que a da EFTA. Com efeito, os preços na EFTA eram frequentemente superiores aos da Comunidade e a produção tendia a ser menos diversificada, cobrindo com menos frequência as mercadorias produzidas em Portugal.

O relatório apontava para um conjunto de vantagens para o país pelo facto de ser membro da EFTA, designadamente as negociações portuguesas se integrarem num plano global, o presumível auxílio diplomático dos outros países da EFTA (em especial do Reino Unido e da Suíça) e também o facto de os resultados obtidos nas negociações da EFTA constituírem um precedente negocial relevante. Foi considerado que era possível manter – em caso de insucesso na Comunidade – junto dos países da EFTA a essência das concessões já obtidas, posição que teria o apoio dos países importadores da EFTA. O relatório não antevia dificuldades na adopção pelo país das políticas comuns, como a PAC, nem das políticas previstas na futura união económica e monetária. Os membros da Comissão manifestam uma posição pró-Comunidade ao pugnarem pela introdução dos ajustamentos necessários no sector financeiro, de molde a reforçarem uma mais activa participação de Portugal nos assuntos comunitários. Portugal deveria, deste modo, procurar maior cooperação no domínio financeiro e de assistência técnica⁵⁰¹.

À semelhança do relatório de 1962, o relatório de 1970 concluía que Portugal deveria obter o estatuto de membro associado da Comunidade. Salientava que o

⁵⁰¹ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, pp.152-153.

governo deveria tomar uma decisão política relativamente à inclusão ou exclusão das colónias, tal como acontecera em relação à EFTA em 1959. Reafirmava que as consequências económicas da exclusão das colónias eram irrelevantes quando comparadas com as da exclusão de Portugal e que era necessário aguardar a criação de condições mais proveitosas para negociar uma solução para as colónias⁵⁰².

O governo de Marcelo Caetano aceitou as conclusões do relatório favorável a um acordo de associação para Portugal. Andresen Leitão reconhece que «tal como nas negociações de 1956-1958 relativas à ZCL [Zona de Comércio Livre] e da primeira tentativa de alargamento da Comunidade em 1962-63, o governo colocava os interesses de Portugal acima do conceito de unidade constitucional e dos interesses económicos das colónias⁵⁰³».

Este relatório serviu de base à preparação das negociações com a Comissão de Bruxelas das quais resultaram a assinatura do Acordo de 1972. A abertura formal das negociações entre Portugal e a Comunidade ocorreu a 24 de Novembro de 1970. Nessa ocasião, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Rui Patrício, afirmou que, em virtude do nível de desenvolvimento da agricultura portuguesa e de alguns princípios constitucionais portugueses, não era possível encarar de momento a possibilidade de uma adesão do país à Comunidade. Todavia, o ministro salientou a comunhão do governo português aos princípios que inspiram a Comunidade e que o país estava disponível para ir o mais longe possível nas suas relações com a Comunidade, incluindo a assinatura de um acordo de associação. Desde que o grau de desenvolvimento da economia portuguesa seja objecto de atenção, acrescenta o MNE português, Portugal estava pronto para anuir num conjunto importante de regulamentos comunitários, concretamente a PAC, o direito de estabelecimento e da prestação de serviços, o movimento de capitais, a política social, as regras de concorrência, a política de transportes. Rui Patrício não menciona, porém, a pauta externa comum, pois esta interferiria com o comércio colonial. No mesmo dia, explicaria numa reunião dos parceiros da EFTA que propositadamente não fez menção ao artigo 238.º do Tratado de

⁵⁰² AHD-MNE, relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Setembro de 1970, pp.136-139.

⁵⁰³ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, p.154. Cf. José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, *op. cit.*, pp.133-139. Medeiros Ferreira vislumbra aqui o fim da influência de Teixeira Sampayo na percepção do papel de Portugal na integração europeia. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.20.

Roma (artigo específico de associação) por forma a preservar a flexibilidade necessária no início do processo negocial⁵⁰⁴.

A 7 de Janeiro de 1971 arrancam as negociações comerciais entre Portugal e a Comunidade, lideradas, por Portugal, pelo embaixador Ruy Teixeira Guerra e, pela Comissão, pelo director-geral do Comércio Externo, Wellenstein. As negociações técnicas da parte portuguesa seriam comandadas por José da Silva Lopes, ficando a componente industrial da responsabilidade de João Cravinho. Tratava-se inicialmente de negociações exploratórias para desvendar a posição dos países não candidatos à adesão.

Numa reunião em Bruxelas, em Novembro de 1970, Teixeira Guerra indica que o princípio sob o qual assenta o acordo com a Comunidade era o de associação e não um acordo comercial. Todavia, a realidade política na Comunidade e entre os seus membros, consubstanciada na experiência negativa das negociações do *Kennedy Round* do GATT, não deixava grandes ilusões quanto às possibilidades de se alcançar um acordo de associação. Andresen Leitão nota que esta opção fora apresentada à Comunidade, como tática negocial, para Portugal tentar obter um acordo comercial mais favorável do que o obtido pela Espanha, tendo em conta que o país estava também envolvido nas negociações de integração europeia há muito mais tempo do que a Espanha (o país vizinho apenas ingressa na OECE em 1959, ao passo que Portugal é membro fundador, em 1948). A oposição da Comunidade ao regime autoritário e à política colonial de Portugal leva o governo português a aceitar, desde logo, que negociar um acordo de associação não era uma opção realista. Esta opção tática era apenas uma habilidade negocial para o país tentar obter um acordo comercial mais favorável do que o assinado pela Espanha⁵⁰⁵.

A aproximação de Portugal à Europa suscitou uma querela de várias correntes no regime, com ênfase para os herdeiros do Estado Novo, fiéis a Salazar e ao seu pensamento e que viam em África a subsistência da Nação, e um sector mais liberal, que se revia nos modelos da Europa desenvolvida e tinha como referência as encíclicas de João XXIII e a igreja do Vaticano II. Ambas estavam representadas na Assembleia

⁵⁰⁴ Medeiros Ferreira escreve que «para todos tornara-se claro que a posição do Estado português face à integração europeia dependia da questão da natureza do regime autoritário e da resolução do problema ultramarino numa perspectiva de independência para os territórios africanos. Não fora o desbloqueamento da adesão do Reino Unido à CEE e tudo restaria queto». Esta observação não passara despercebida a Rui Patrício. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.22.

⁵⁰⁵ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, p.157.

Nacional, palco da primeira refrega significativa entre elas, aos quais se irão juntar outros agrupamentos, formais ou não, com destaque para a revista *Política*, onde confluíam os mais ortodoxos do salazarismo, a SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, em que se agrupavam os sectores liberais e um grupo de «jovens liberais», também conhecido por «Terceira Força», que reunia alguns dos ex-deputados da ala liberal que não integravam a SEDES⁵⁰⁶.

Em 22 de Julho de 1972 foi assinado um acordo de comércio livre entre Portugal e a Comunidade. Dada a especificidade do caso português e a prática comunitária nestas circunstâncias, o acordo incluía uma cláusula evolutiva que apontava para «a possibilidade de desenvolverem e aprofundarem as suas relações quando, no interesse das respectivas economias, for julgado útil alargá-las a domínios não abrangidos pelo presente acordo» (esta cláusula foi importante depois da revolução de Abril de 1974 para a Comunidade prestar apoio financeiro e aliviar as condições comerciais impostas a Portugal no acordo de 1972).

As Câmaras foram ouvidas sobre os Acordos celebrados com a CECA e a CEE. A Câmara Corporativa emitiu o seu parecer favorável em 4 de Dezembro⁵⁰⁷ e a Assembleia Nacional aprovou em 14 de Dezembro a proposta de resolução das Comissões de Negócios Estrangeiros e de Economia⁵⁰⁸, cujo relatório fora apresentado ao plenário na sessão do dia anterior⁵⁰⁹.

O parecer da Câmara Corporativa de 5 de Dezembro de 1972, da autoria de Henrique Martins de Carvalho, era favorável ao acordo com a Comunidade. Trata-se de um parecer que, à semelhança do parecer de Pereira de Moura sobre a Convenção de Estocolmo, não se limita a uma análise exclusiva técnica. No plano político, considerava não haver risco para a integridade nacional, pese embora não indicasse que as colónias foram marginalizadas durante as negociações, e que o acordo permitia o aprofundamento das relações com a Comunidade. O parecer reconhecia que o acordo permitia atenuar a perda de mercados e que, ao potenciar várias assimetrias sectoriais, estas só poderiam ser ultrapassadas em larga medida se o Estado e os privados tomarem

⁵⁰⁶ Cf. Joaquim Magalhães Mota *et. al.*, *Encontro de Reflexão Política*, Lisboa, Moraes Editores, 1973.

⁵⁰⁷ *Actas da Câmara Corporativa*, n.º130, 5 de Dezembro de 1972, in Câmara Corporativa, *Pareceres*, (X *Legislatura*), Ano de 1972, vol.III, Lisboa, INCM, 1973, pp.481-547.

⁵⁰⁸ *Diário das Sessões* n.º207, 14 de Dezembro de 1972. Subscrita pelos deputados Alberto Marciano Gorjão Franco Nogueira, Manuel Monteiro Ribeiro Veloso, Álvaro Filipe Barreto de Lara, João Ruiz de Almeida Garrett, Alberto Eduardo Nogueira Lobo de Alarcão e Silva e Manuel José Archer Homem de Mello.

⁵⁰⁹ *Diário das Sessões* n.º209, 15 de Dezembro de 1972.

medidas necessárias, tais como racionalizar e modernizar a produção, auxílio directo às exportações, reorganizar actividades, redimensionar quadros institucionais, promover uma maior procura à nossa produção e exportação.

Manuel José Homem de Melo redigiu o relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e de Economia da Assembleia Nacional de 14 de Dezembro de 1972. Nele se adverte para a necessidade de se chegar a um acordo com a Comunidade. No relatório conclui-se que o acordo comercial assinado com a Comunidade seria vantajoso para o desenvolvimento económico do país e manifestava que, face ao poderio económico da Comunidade e ao recato da estrutura industrial portuguesa, dificilmente se poderia ter alcançado um resultado melhor. A Comissão salienta que Portugal conseguiu manter o essencial das vantagens obtidas na EFTA: o acesso progressivamente livre dos produtos industriais portugueses aos mercados comunitários, concessões específicas e regimes benéficos para o concentrado de tomate, conservas de peixe e vinhos do Porto e Madeira, embora a restante agricultura tivesse sido excluída; o regime de protecção do Anexo G da Convenção de Estocolmo foi mantido e a protecção de certas indústrias podia ir até 1985; a cláusula de protecção de novas indústrias, que, no âmbito da EFTA, terminava em 1972, foi prolongada.

A Comissão entendia que a adesão de Portugal à CEE traria graves inconvenientes para o país – a *décalage* industrial entre Portugal e a Comunidade, sustentando que apenas um acordo comercial concede um tratamento de excepção, olvidando que um acordo de associação seria provavelmente mais compensador, como afirmara o relatório governamental. A pauta exterior comum não satisfaria a economia nacional, porém descarta uma explicação detalhada do modo como interferiria com as relações privilegiadas entre Portugal e as suas colónias. Do mesmo modo, não enumera os motivos pelos quais o país não estava em condições de adoptar as políticas económicas, monetárias, fiscais e sociais da Comunidade. Elaborado um acordo comercial, as dúvidas sobre a eventual unidade política da CEE, que se depreende negativa, não faziam sentido. O relatório da AN considerava o acordo satisfatório no que concerne às colónias⁵¹⁰.

Os Acordos de Julho de 1972 foram discutidos na Assembleia Nacional, um debate que, para além de ter sido apressado, mostrou ainda assim alguma ousadia na formação de opiniões. A 14 de Dezembro desse ano, o presidente da Comissão de

⁵¹⁰ Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa...*, op. cit., p.159.

Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, abriu o debate sobre a ratificação do acordo comercial com a Comunidade, enaltecendo a importância do mesmo, bem como a posição favorável da sua comissão. Esta atitude de Nogueira não deixa de causar alguma perplexidade – em Abril de 1970, o ex-ministro dos Negócios Estrangeiros pronunciou-se sobre o tema com um discurso na Assembleia que o promoveu a chefe da ala «antieuropeísta» do regime, não obstante ter sempre dito que apenas se opunha aos perigosos «mitos» da integração económica e da unidade política. Nesse mesmo discurso louva a criação de uma comissão para «contactar e eventualmente negociar com o Mercado Comum», aprovando, em 1972, os acordos que Portugal então celebrou com a CEE e com a CECA sobre o comércio de produtos siderúrgicos⁵¹¹.

Tavares Castilho identifica dois sectores de opinião no debate travado na AN: um sector – maioritário – que considera os acordos uma solução de último recurso, pois era vital salvaguardar o regime de comércio livre entre o nosso país e os antigos parceiros da EFTA, em particular a Grã-Bretanha, agora aderentes à Comunidade. Para esses, a ligação de Portugal à CEE é uma espécie de «mal menor» e a ela não deveremos, por princípio, aproximarmo-nos de modo mais íntimo; o segundo sector, onde se inclui o deputado Oliveira Dias e alguns tecnocratas como Xavier Pintado, Rogério Martins, João Salgueiro, Miguel Caetano, reconhece que se vive numa época em que os homens devem procurar unir-se e cooperar na edificação de uma comunidade internacional que esteja em condições de garantir a todos um nível maior de bem-estar, justiça e paz, sem prejuízo da realidade nacional – os acordos em apreciação são vistos como um primeiro passo para uma união mais completa que vá para lá dos banais aspectos comerciais, alargando-se, na letra da cláusula 35.^a do Acordo, a domínios por ele não abrangidos.

⁵¹¹ Para as razões desse volte-face ver José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo...*, *op. cit.*, pp.167-168. Em discurso proferido a 2 de Dezembro de 1969 na AN, Franco Nogueira faz a apologia do ultramar e a importância da sua preservação, cuja perda poria em sério risco a independência de Portugal. Denuncia o mito de uma Europa «onde não temos nenhum interesse vital a defender», salientando o desenvolvimento das «províncias ultramarinas» portuguesas, cujos rendimentos *per capita* já eram dos mais elevados de África; negando que a defesa delas causasse graves dificuldades económicas e prevendo que, uma vez abandonadas a si próprias, «logo seriam presa de todas as ambições, (...) teatro das mais trágicas lutas». Manuel de Lucena considera que este discurso contém todos os temas principais sobre que incidiram as intervenções futuras de Nogueira na Assembleia Nacional. Vide Manuel de Lucena, «Franco Nogueira: os meandros de uma fidelidade», *art. cit.*, pp.888-889. Por sua vez, o deputado José Pedro Pinto Leite, da «ala liberal», tem uma posição de princípio coerente e manifesta um elevado sentido europeu. Cf. Deputado José Pedro Pinto Leite, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, sessão n.º34, de 15 de Abril de 1970, pp.666-671.

Oliveira Dias advoga a construção de uma sociedade portuguesa «mais europeia», isto é, «uma sociedade portuguesa mais próspera e mais livre». De acordo com Tavares Castilho, esta intervenção constitui um marco na história das relações de Portugal com a Europa, pois pela primeira vez, e de modo frontal, os acordos de 1972 e todo o movimento que levam a eles são encarados para além de um mero «negócio», retirando-se dele as ilações políticas correspondentes. Foi o mesmo Oliveira Dias quem, numa intervenção de 24 de Fevereiro de 1970, mostrou entusiasmo às medidas de liberalização industrial anunciadas por Rogério Martins, que apontavam para a necessidade de concorrência e a abertura de novos caminhos – a aproximação à Europa era positiva aos níveis económico, social e projectava o país internacionalmente. A «opção europeia», despoletada na sua vertente económica, deveria ter o seu complemento político, em termos de liberdade⁵¹².

Mota Amaral destaca a circunstância de os Acordos terem sido submetidos à aprovação da Assembleia Nacional (constitucionalmente não havia essa obrigação), dado que não versam sobre a paz, aliança ou arbitragem, nem instituem uma associação de Portugal com outros Estados. A assinatura dos Acordos constitui um passo para aprofundar as relações com a Europa, por via da economia, das trocas comerciais e do correlativo desenvolvimento, da crescente emigração e fim do isolamento. Na verdade, este debate representa o último estertor do regime – não se questionam as incoerências de Franco Nogueira nem as propostas democráticas de Oliveira Dias. Sem dificuldade, a AN aprovou o acordo comercial com a Comunidade⁵¹³.

Não houve, segundo Medeiros Ferreira, uma posição singular do Estado português nessa aproximação à CEE, antes ela foi imposta pela entrada da Grã-Bretanha no Mercado Comum e pela necessidade de harmonizar a posição de Portugal com a dos demais países da EFTA que por diversos motivos não aderiram então às Comunidades Europeias⁵¹⁴.

⁵¹² José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, *op. cit.*, pp.170-172. Cf. Pedro Aires Oliveira, «A política externa», *art. cit.*, pp.321-322. Cf. Francisco Castro, «Do Plano Marshall ao Acordo com a CEE», in Fernando Martins (ed.), *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Lisboa, Edições Colibri/CIDEHUS, 2001, pp.185-188.

⁵¹³ José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo...*, *op. cit.*, pp.171, 173-174. Cf. Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, pp.160-161.

⁵¹⁴ As negociações com os outros países da EFTA tiveram o seu epílogo com as assinaturas, também em 22 de Julho de 1972, dos Acordos entre as Comunidades e a Áustria, Islândia, Suécia e a Suíça. No ano seguinte foi a vez da Noruega e a Finlândia. Em 22 de Janeiro de 1972 foram assinados os Tratados de Adesão da Grã-Bretanha, Dinamarca, Irlanda e da Noruega, que não ratificou. José Medeiros Ferreira,

II.5. O Estado Novo perante o Movimento Europeu

Em cerca de quarenta anos de vida política activa, Salazar deixou uma marca indelével na história do país, de tal modo que os seus apaniguados, entre eles, Marcelo Caetano, irão procurar seguir o pensamento e a acção do seu mentor até ao fim do regime, em Abril de 1974⁵¹⁵.

No que respeita à integração europeia, Portugal optou por uma aproximação no mínimo possível, aderindo à EFTA, mas com reserva mental que assentava no princípio de que as coisas se resolveriam por si mesmas, formulada por Salazar no início da década de 1950, já que a ideia de integração europeia não passava de um mito nascido da «simplicidade do espírito» e da «ligeireza de opiniões» dos EUA apoiados pela França. País independente e com uma ligação política e afectiva aos territórios ultramarinos, a ideia de uma federação europeia não merece qualquer acolhimento.

A abertura à Europa, proporcionada com a adesão à EFTA, visava os mercados, limitando-se a manter abertos os canais externos para o escoamento dos produtos tradicionais. Prevaleceu uma mentalidade autárcica em tudo o que diz respeito aos restantes e fundamentais aspectos bem marcantes de uma civilização que se define como europeia.

Para Tavares Castilho, o marcelismo deve ser visto como um período em que o Estado Novo, com a saída de cena de Salazar, e por incapacidade, falta de vontade ou inépcia, inicia um processo de desestruturação, evidente nas contradições que se fazem sentir mormente ao nível do poder político⁵¹⁶.

O discurso do poder foi direccionado para dois sentidos: de um lado, Caetano queria assegurar a manutenção da estrutura colonial e alimentar uma guerra que não parecia ter um fim à vista; do outro, Caetano desperta para a Europa quando já não era impossível ignorar os efeitos da previsível dissolução da EFTA, graças ao alargamento da CEE – o que estava em causa era a manutenção e o desenvolvimento possível das

«Os regimes político em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.22; António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», *art. cit.*, p.31.

⁵¹⁵ Sobre o percurso político de Salazar vide Filipe Ribeiro de Meneses, *Salazar – Biografia Política*, Lisboa, Dom Quixote, 2010; para o perfil do homem de Estado ver Jaime Nogueira Pinto, *António de Oliveira Salazar. O outro retrato*, Lisboa, Esfera dos Livros, 2010.

⁵¹⁶ Cf. José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo...*, *op. cit.*

relações económicas, na medida em que, politicamente, a Europa não deve deixar de ser a Europa das Pátrias e Portugal não abdicaria das suas especificidades.

Caetano pretendia a menor aproximação necessária e suficiente à Europa, pelo que considera adequada a fórmula do acordo comercial. Dias Rosas, ministro das Finanças e que acumulará mais tarde a pasta da Economia, e a sua equipa defendiam uma aproximação tão íntima quanto possível, trabalhando para que fosse alcançado um acordo de associação. É a posição de Caetano que acabará por vingar e em Julho de 1972 os sectores liberais do governo, tal como os da Assembleia Nacional, estavam de saída, uma remodelação que no plano político punha um ponto final na renovação prometida e significava a imutabilidade do regime⁵¹⁷.

Se parece evidente que era a economia e não os aspectos políticos da aproximação à Europa que preocupa as elites do regime, Tavares Castilho reconhece, com efeito, que o que estava em causa «eram as repercussões políticas de tal aproximação, não apenas em termos de política ultramarina, mas também no âmbito da política interna e da manutenção ou revisão dos seus princípios estruturais, no sentido de uma liberalização efectiva compreendendo a área económica e, bem assim, todas as outras, designadamente a assunção do factor democrático como um dos princípios básicos da organização política, de acordo com os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias⁵¹⁸».

O trajecto português rumo à Europa, quer no salazarismo quer no marcelismo, as linhas de «aproximação» ao movimento de unidade europeia, designadamente à CEE, foram ditadas por um puro pragmatismo. Essa tendência encontra o seu zénite na escolha operada em Julho de 1972, pois o acordo comercial, a entrar em vigor em Janeiro seguinte, não estabelecia qualquer vínculo político – o foco era a troca de mercadorias, mais concretamente, de produtos industriais. Pautado por um continuismo, pode dizer-se que a distância entre Portugal e a Europa não era manifestamente

⁵¹⁷ Cf. José Manuel Tavares Castilho, *idem*, pp.128-133. O presidente do Conselho afastava a possibilidade de uma futura adesão ao Mercado Comum porque a filosofia que o guiava «implicava uma integração económica, social e, no futuro, também política», que não se compaginava com a condição «atlântica» de Portugal; da CEE desejava somente «assinar uma convenção como com outro país, uma convenção comercial», como declarara numa entrevista que deu ao jornal *Le Figaro*, de 16 de Janeiro de 1970. Cit. António Martins da Silva, «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», *art. cit.*, p.93.

⁵¹⁸ José Manuel Tavares Castilho, *A ideia de Europa no marcelismo...*, *op. cit.*, p.227.

diferente da que existia em Janeiro de 1960 (adesão formal à EFTA) e em Julho de 1972 (assinatura dos Acordos Comerciais entre Portugal e a CEE e a CECA)⁵¹⁹.

Andresen Leitão está entre aqueles que defendem que, tendo em conta o regime político e colonial português e a relação de forças entre Portugal e a Comunidade, o acordo alcançado foi o possível. No plano económico, o acordo teve implicações pesadas para o país, pois as excepções afectaram 45% das exportações portuguesas e, ao contrário das expectativas portuguesas, não foi mais favorável do que o assinado pela Espanha em 1970. Essa foi igualmente a opinião expressa no relatório anual da OECD sobre Portugal referente a 1972, reconhecida pela Comunidade depois da revolução de Abril de 1974, ao melhorar sucessivamente as condições oferecidas a Portugal⁵²⁰.

De acordo com o mesmo autor, Portugal pretendia alcançar três importantes objectivos com o intuito da associação à CEE, tanto em 1962 como em 1970: garantir o desenvolvimento económico, satisfazer a opinião pública nacional e obter benefícios a nível da política externa. Durante este período, o governo, as associações industriais e análises independentes chegaram à conclusão de que o desenvolvimento económico estava ligado à Europa – face à Europa ou face às colónias (que implicaria afastamento), o governo opta sistematicamente pela via europeia. Essa foi a opção política seguida nas negociações da zona de comércio livre de 1956-58 e nas negociações da EFTA de 1959 e foi essa também a opção em 1962 e 1972, quando Portugal estabelece o objectivo de se associar à CEE, e as colónias foram sempre excluídas. O motivo para o qual o governo português procurou a todo o custo garantir o desenvolvimento económico, ainda que à custa de princípios que considerara invioláveis, era o desejo de aumentar o nível de vida; na sequência da oposição registada ao regime de Salazar durante a campanha presidencial de 1958 e a tentativa de golpe de Estado encabeçado por Botelho Moniz, o governo encontrava-se fragilizado e o seu responsável estava interessado em manter a sua base de poder. Reconhecendo a possibilidade de uma resposta negativa à candidatura portuguesa, Salazar não ignorava as consequências para o seu governo, podendo ser colocado numa posição muito difícil perante a opinião pública portuguesa; os objectivos de política externa eram importantes na conjuntura de 1972 – tal como na

⁵¹⁹ José Manuel Tavares Castilho, *idem*, p.228; António Martins da Silva, *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*, *op. cit.*, p.62. Refira-se que durante este período, e na verdade ao longo do Estado Novo, os momentos mais marcantes da integração europeia e da inserção de Portugal no movimento europeu não mereceram mais discussão significativa na opinião pública nacional e nos círculos académicos. Tal não é naturalmente estranho às condições políticas que se viviam.

⁵²⁰ Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa...*, *op. cit.*, pp.164-165.

EFTA, o facto de Portugal se tornar um membro associado da CEE significava que o país passaria a estar ligado a uma organização de nações industrialmente avançadas, o que lhe permitiria justificar o seu papel colonial, invocando o desejo de desenvolver as colónias. Nesta fase negocial com a CEE, este objectivo era ainda mais importante, na medida em que iria pôr fim ao isolamento internacional crescente de Portugal desde o início da guerra colonial, em 1961⁵²¹.

Corrêa d'Oliveira seria o principal apoiante, no governo português, da ideia de que as opções europeia e colonial eram complementares e de que a primeira reforçava a segunda, recordando que Portugal havia sido um dos co-fundadores da EFTA em 1960, mas que também lançara no ano seguinte o projecto de criação de uma zona de comércio livre com as colónias (espaço económico português). Com o despoletar da guerra colonial, Corrêa d'Oliveira sustentou igualmente que a ligação europeia era fundamental para financiar a defesa do império (o próprio haveria de considerar que as vantagens económicas de um mercado ibérico eram praticamente nulas).

Não obstante as convicções de Salazar, a África não era o complemento natural da Europa e as colónias portuguesas não eram o complemento natural de Portugal. Tanto assim é que, refere Andresen Leitão, não havia uma lógica económica no império nem uma unidade económica viável, pelo que a melhor maneira de satisfazer interesses económicos díspares era adoptar políticas comerciais separadas, tal como reconheceram os relatórios do governo e Marcelo Caetano. A economia portuguesa dependia da Europa Ocidental, um facto que os relatórios do governo e as associações industriais reiteradamente repetiram. Simultaneamente, a utilidade económica do império diminuiu em relação aos mercados europeus depois dos acordos com a EFTA e a CEE, tornando-se um fardo cada vez maior depois da eclosão da guerra colonial – na verdade, as economias coloniais dependiam do mundo desenvolvido e, nomeadamente, da Europa Ocidental e da América do Norte. No transcurso das negociações com a Europa, observa o mesmo autor, Portugal colocou os seus próprios interesses acima dos das colónias. Se até 1961 o destino e a independência de Portugal estiveram ligados ao império, optar por uma política comercial europeia era uma condição vital para a

⁵²¹ Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, pp.165-167. O autor refere que os motivos políticos subjacentes ao pedido de abertura de negociações da Espanha eram semelhantes aos de Portugal, isto é, melhorar o nível de vida. E cita Fernando Guirao: «A escolha foi imposta pela necessidade de manter o desenvolvimento económico, um objectivo que o regime político espanhol pretendia realizar a todo o custo. Os termos do pedido oficial apresentado em Fevereiro de 1962 reflectem as tendências da política de estabilização (...) considerada necessária para assegurar o crescimento com um mínimo de agitação social e política». (p.165).

manutenção do império e não uma ameaça ao mesmo. Ficou patente que a política colonial não era uma alternativa à política europeia, um facto notado por Pinto Leite em 1970 na AN⁵²².

A estratégia adoptada por Salazar e por Caetano no pós-guerra com o intuito de garantir a sobrevivência política do regime assentava numa política de industrialização que dependia da manutenção das ligações com a Europa – Corrêa d'Oliveira desempenhou um papel primordial ao confirmar a Salazar a lucidez da análise consensual de que o desenvolvimento económico dependia do mercado da OECE e que, desse modo, o país tinha de assumir um papel activo nos acontecimentos entre os membros desta organização⁵²³.

As negociações que Portugal viria a iniciar com o Mercado Comum, já que era tida como certa a adesão do Reino Unido, foram entendidas como «uma questão de capital importância», como destacou o embaixador Rui Teixeira Guerra, presidente da Comissão Interministerial da Cooperação Económica Externa. Vários factores enformavam aquela consideração: a dependência do comércio português em relação à Europa da EFTA e da CEE (3/4 das importações e 69% das exportações), a dificuldade de Portugal poder encontrar mercados alternativos, a impossibilidade de, em resultado da sua debilidade económica, conseguir «furtar-se aos efeitos da evolução inelutável dos movimentos de integração económica»... Desejou-se, com efeito, uma forma de ligação às comunidades mais profunda do que aquela que realmente foi conseguida: requereu-se um acordo de associação, o que sugeria a vontade de adesão num futuro relativamente próximo, embora o que realmente tivesse resultado do processo negocial fosse apenas um acordo comercial – mais seria inviável devido à natureza autoritária do regime. Martins da Silva considera que, apesar de tudo, o resultado final das negociações foi favorável a Portugal, com a imprensa internacional a dar eco desse relativo êxito, para o qual terão contribuído o empenho e as convicções europeístas dos membros da referida

⁵²² Cf. Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*, pp.25-61 e 255-257; Cf. Jaime Reis e Pedro Lains (coords.), «Donde vem a economia portuguesa? A história económica de Portugal no século XX», in *Análise Social*, 129 (4), 1994; para o declínio da importância do império para as finanças metropolitanas e para alguns dos principais grupos económicos portugueses ver Gervase Clarence Smith, *O Terceiro Império Português (1825-1975)*, Lisboa, Teorema, 1990, pp.201-232; em sentido contrário, Spínola, presidente do I Governo Provisório a seguir à revolução de Abril de 1974, defendia que Portugal não poderia sobreviver como país independente sem o seu império. Porém, um ano depois, era forçado a reconhecer a inevitabilidade da independência, em vez da solução federalista que idealizara – o Exército, nos teatros de guerra coloniais, obstava a qualquer medida que pudesse conduzir a uma nova guerra de guerrilha. António de Spínola, *Portugal e o Futuro*, Lisboa, Arcádia, 1974, p.7.

⁵²³ Cf. Nicolau Andresen Leitão, *op. cit.*

comissão, bem como o prestígio e a experiência que gozavam junto dos executivos europeus os diplomatas que a integravam⁵²⁴.

De acordo com Costa Pinto e Severiano Teixeira, o acordo com a CEE, de 1972, teve efeitos importantes em Portugal nos planos económico, diplomático e político. Em primeiro lugar, dado que a experiência da OECE tinha sido importante para a presença na EFTA e a da EFTA para o acordo comercial, a «cláusula evolutiva» deste acordo seria decisiva para projectar uma adesão futura; em segundo lugar, este acordo significou o culminar de um processo de tomada de consciência política do embaraço da orientação estratégica do país. Os autores escrevem que «a cooperação intergovernamental dos anos 40 e 50 e as experiências da OECE e da EFTA permitiram a conciliação entre a África e a Europa. Os anos 60 e 70, sob os efeitos económicos da EFTA e do acordo com a CEE, por um lado, e a guerra colonial, por outro, mostraram claramente que não eram projectos complementares, mas alternativos. A partir de então torna-se evidente que uma adesão à CEE pressupunha não só condições de natureza económica, mas também duas de natureza política: a democratização e a descolonização⁵²⁵».

Os autores que estamos a seguir resumem os passos da aproximação de Portugal à construção europeia entre 1945 e 1974: (1) assumiu sempre a fórmula da Europa económica da cooperação intergovernamental e recusou sempre a da Europa política e qualquer modelo de supranacionalidade ou integração; (2) esta atitude é o resultado da estreita margem de manobra da política externa portuguesa, ou seja, não se trata de uma opção estratégica, mas do resultado das condicionantes económicas e sociais (comércio externo, emigração, turismo): a Europa não é um ideal, mas antes uma necessidade (aliás, a Europa como entidade política e cultural foi pouco discutida nos consulados salazarista e marcelista); (3) se durante os anos 40 e 50 a aproximação de Portugal à construção europeia se revelou compatível com a ideia de complementaridade África-Europa, durante as décadas de 60 e 70 a densificação das relações económicas com a

⁵²⁴ António Martins da Silva, «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», *art. cit.*, pp.93-94. Um dos membros da referida comissão e reputado diplomata era José Calvet de Magalhães, adepto da cooperação internacional, anti-isolacionista, europeísta e atlantista, para quem os Acordos com as Comunidades (1972) representaram seguramente um importante sucesso. Cf. José Calvet de Magalhães, *Portugal na Europa: O Caminho Certo*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1997; Álvaro de Vasconcelos, *Conversas com José Calvet de Magalhães. Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Bizâncio, 2005; Maria Fernanda Rollo, «José Calvet de Magalhães e a construção europeia», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º8, Dezembro de 2005, pp.121-129.

⁵²⁵ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», *art. cit.*, p.32.

Europa e a guerra colonial põem fim à ilusão de complementaridade África-Europa – tornam-se projectos não só alternativos, como, politicamente, antagónicos. Se a África e o império colonial justificavam a manutenção do autoritarismo, a Europa e a integração europeia implicavam a descolonização e a democratização. Com efeito, a opção europeia seria, na verdade, a grande inovação da política externa da democracia⁵²⁶.

Em finais de 1973, o projecto político do marcelismo, assente numa postura desenvolvimentista e modernizadora, dava os seus últimos passos e a política externa evidenciava sinais titubeantes⁵²⁷. A epopeia da era imperial caminhava para o seu fim. Pouco depois, a Europa apresentar-se-á como o eixo primordial da inserção de Portugal na cena internacional.

⁵²⁶ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, *idem*, pp.32-33. Qualquer consideração de natureza política, com respeito à integração europeia, era altamente improvável no pós-Segunda Guerra Mundial até 1974. Esta situação verificou-se naturalmente durante o marcelismo. Observe-se que, por exemplo, no quadro da realidade europeia de então, um dos protagonistas do projecto europeu, o Presidente francês, Pompidou, era partidário de uma confederação europeia «com um governo cujas decisões se imponham a todos os Estados-membros» (conferência de imprensa de 21 de Janeiro de 1971).

⁵²⁷ Cf. Pedro Aires Oliveira, «A política externa», *art. cit.*, em particular pp.325-332.

Parte III

Transição e consolidação democrática

III: Do fim do império à Primavera Democrática (1974-1985)

Derrubada a ditadura em Abril de 1974, Portugal precisava de se reorganizar estratégica e diplomaticamente, findo que estava o ciclo colonial de vários séculos. Para esta tendência dos tempos, o país partiu muito tarde, não obstante os avisos que foram tornados públicos ainda durante o consulado de Marcelo Caetano para que Portugal acompanhasse os ventos da mudança que a Europa e o mundo viviam⁵²⁸.

A Europa aparecerá aos olhos da maioria da elite política portuguesa como o destino inelutável na reorganização internacional do país, não sem alguma hesitação e postura titubeante de alguns executivos ao longo destes anos sobre os quais agora nos debruçamos.

III.1. A(s) diplomacia(s) em Portugal durante o PREC

O movimento revolucionário que em 25 de Abril de 1974 derrubou as instituições do Estado Novo e abriu caminho ao regime democrático era estritamente militar, actuou de modo completamente autónomo em relação às forças políticas e partidárias existentes, sem quaisquer compromissos prévios com qualquer delas e com um programa próprio, que projectava desde logo «a devolução do poder a instituições civis devidamente legitimadas pelo sufrágio. Mudar a política ultramarina e operar a transição para um regime democrático eram os objectivos definidos susceptíveis de congregar a adesão do maior número possível de oficiais do quadro permanente e dos milicianos que rapidamente se lhes juntaram, nomeadamente após o fracassado golpe de 16 de Março⁵²⁹».

⁵²⁸ José Medeiros Ferreira, «Da necessidade de um plano para a nação», tese apresentada no Congresso da Oposição Democrática em Aveiro, em 1973. Seguimos a versão reunida em José Medeiros Ferreira, *Elementos para uma política externa do Portugal democrático*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1976, pp.13-40. Os três D's (democratização, descolonização, desenvolvimento) do programa com que o MFA se apresentou estiveram de facto presentes nesta década em Portugal.

⁵²⁹ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», in António Reis (dir.) *Portugal Contemporâneo*, vol. VI, Lisboa, Publicações Alfa, 1992, p.15; para a contextualização da situação militar no fase final do marcelismo ver Maria Inácia Rezola, «As Forças Armadas, os capitães e a crise final do regime», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A*

O 25 de Abril foi obra de um movimento exclusivamente militar e apartidário, sem qualquer componente civil nem influências ideológicas determinantes e o facto do seu processo de criação se desenvolver no interior de um regime fechado, ao contrário do 5 de Outubro e do 28 de Maio, que eclodiram no seio de regimes abertos, a par do impasse das guerras coloniais, condicionaram decisivamente as suas características.

Imediatamente a seguir ao 25 de Abril, de acordo com o seu programa, o Movimento das Forças Armadas (MFA) nomeou uma Junta de Salvação Nacional, que designou como presidente o general Spínola. A comissão coordenadora do MFA, composta por 25 militares envolvidos no golpe, nomeou os membros do Conselho de Estado. Este era formado por 21 elementos, sendo sete deles militares, inaugurando-se assim o regime provisório que deveria preparar as eleições constituintes.

Numa primeira fase, a Junta de Salvação Nacional via-se forçada a definir uma estrutura constitucional transitória que regesse a organização política do país até à entrada em vigor da futura Constituição, para além de tomar as medidas imediatas de desmantelamento do aparelho ditatorial previstas no Programa do MFA. Neste contexto, escreve António Reis, «a formação do Governo Provisório civil assumia particular relevância, já que a este competiria a execução das principais medidas a curto prazo contidas no mesmo Programa e a gestão corrente dos negócios do Estado. Mas também a criação de um novo órgão, previsto num protocolo não assinado entre o MFA e a Junta – o Conselho de Estado – ao qual seriam confiados poderes constituintes provisórios, viria a revelar-se de decisiva importância⁵³⁰».

A formação do Governo Provisório implicava, de acordo com o Programa, o recurso a individualidades representativas de grupos e quadrantes políticos e personalidades independentes, pelo que fazer-se uma ressalva ao papel que os partidos políticos deverão desempenhar daí em diante acabaria por ser inquietante dado o longo período de privação das liberdades políticas mínimas que quase desertificara a paisagem política portuguesa, relegando para a clandestinidade e efémeras aparições em certos períodos de abertura eleitoral os partidos e as correntes políticas. O Partido Comunista Português (PCP) era o único partido com uma estrutura organizativa relativamente sólida e habituado à acção clandestina devido aos sucessivos golpes repressivos de que

Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974), Lisboa, Notícias Editorial, 2004, pp.339-372.

⁵³⁰ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974...», *art. cit.*, p.25.

era vítima; o Partido Socialista (PS) foi fundado numa reunião da Acção Socialista Portuguesa em 19 de Abril de 1973, na República Federal da Alemanha, congregando algumas centenas de militantes, quadros da oposição democrática, muitos deles exilados; os esforços para constituir uma associação política de cariz liberal, aproveitando a notoriedade alcançada pela chamada «ala liberal» da Assembleia Nacional, fracassaram em 1973. Só a 8 de Maio de 1974 se formava o Partido Popular Democrático⁵³¹; por sua vez, a direita soçobrava à sombra da Acção Nacional Popular e de alguns grupos extremistas; restavam as correntes de extrema esquerda, fraccionadas em vários pequenos grupos, quase todos de orientação maoísta e em que avultava o Movimento para a reorganização do Partido do Proletariado (MRPP). No exterior, as Brigadas Revolucionárias (BR) e a Liga de Unidade e Acção Revolucionária (LUAR) assumiam o patrocínio das acções violentas, juntamente com outra organização ligada ao Partido Comunista, a Acção Revolucionária Armada (ARA). A ausência de uma tradição de direita democrática e a radicalização à esquerda, resultado da política repressiva do Estado Novo, não deixavam grandes possibilidades de alargar o leque de escolha.

Spínola nomeou para primeiro-ministro do I Governo Provisório Adelino da Palma Carlos e a escolha do ministro dos Negócios Estrangeiros recaiu sobre Mário Soares, que já antes de ocupar o cargo desempenhava a tarefa de estabelecer contactos com os governos ocidentais. A designação de Mário Soares para os Negócios Estrangeiros não terá de todo sido prejudicial à rede de contactos internacionais do PS. O ministro dos Negócios Estrangeiros procurou imediatamente dar garantias aos europeus de que a política externa portuguesa era séria e responsável⁵³². Em 27 de

⁵³¹ Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *A revolução e o nascimento do PPD*, vol. I e II, Lisboa, Bertrand Editora, 2000. Sobre a fundação do Partido Socialista ver Rui Mateus, *Contos Proibidos: memórias de um PS desconhecido*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1996.

⁵³² Juliet A. Sablosky explica que «Soares tinha de garantir aos europeus o compromisso do [I] Governo Provisório com o processo democrático e o seu empenho em honrar os compromissos internacionais do país, especialmente na NATO. E, ao mesmo tempo, tinha de cultivar o apoio para com o seu próprio partido enquanto força de moderação. Isto nem sempre foi fácil quando o PS tinha, internamente, de enfatizar as suas credenciais revolucionárias de quisesse continuar a ser uma força de esquerda credível». Ver Juliet A. Sablosky, *Transnational Party Activity and Domestic Political Development: The Case of Portugal*, dissertação de doutoramento em Filosofia de Governo, Washington, Universidade de Georgetown, Julho de 1994, p.119. Por ocasião da XXX sessão da Assembleia Geral da ONU em Setembro de 1974, Mário Soares elencou algumas noções orientadoras das opções de política externa do Portugal revolucionário. Nessa orientação sobressaem a fidelidade à NATO, o reforço da comunidade luso-brasileira, estreitamento de relações com o Reino Unido, Espanha e Estados Unidos da América, bem como a promessa de definição de uma política realista para com os países do Terceiro Mundo e ainda a colaboração activa com a ONU e demais organismos de cooperação internacional, colaboração que era deficitária durante o regime ditatorial e colonialista. Mas era precoce anunciar a futura estratégia

Junho de 1974, o I Governo Provisório pediu auxílio económico à Comunidade Económica Europeia (CEE). Portugal tinha também solicitado ajuda financeira norte-americana e tinha mostrado pretender manter a política africana defendida por Spínola no livro *Portugal e o Futuro*. Com efeito, logo surgiram estratégias divergentes quanto à política de descolonização: Spínola queria uma descolonização referendada por todas as partes ao passo que o MFA pretendia negociações imediatas com os movimentos armados de libertação. Esta última estratégia foi a que vingou, à revelia das intenções do presidente da República⁵³³.

Numa conjuntura política em que a balança da relação de forças se inclinava decisivamente para a esquerda, fortemente representada no seio do governo, a sua tarefa não seria fácil, tanto mais que Spínola, seu principal apoio institucional, experimentava dificuldades crescentes junto do MFA. Sem sucesso, o presidente da República procurou criar uma forte corrente nacional e militar que reforçasse a sua acção política, através de deslocações pelo país e apelos ao «bom povo português». O Conselho de Estado recusará as suas propostas de concentração do poder nas instâncias presidencial e governamental por via de um referendo constitucional. Em consequência, Palma Carlos pedirá a sua demissão, seguro que estava da impossibilidade de vir a deter a margem de autoridade necessária para governar com um mínimo de eficácia.

Com a demissão do primeiro-ministro, Vasco Gonçalves assume a presidência do governo. A 5 de Julho, quatro dias antes da demissão de Palma Carlos, a presença de militares no Conselho de Estado é elevada a catorze (dois terços do número total de membros). O MFA criou, ainda em Julho, o Comando Operacional do Continente (COPCON) com o fim de assegurar a ordem e dirigido, na prática, por Otelo Saraiva de Carvalho, que se tornou simultaneamente governador da região militar de Lisboa.

A primeira reacção oficial da CEE ao processo iniciado a 25 de Abril é divulgada no dia seguinte ao da demissão de Palma Carlos. Mas não passa ainda de uma declaração de que a Comunidade seguia com atenção os acontecimentos em Portugal e registava os progressos na via da democratização. Expressava ainda a esperança de que a evolução política portuguesa pudesse conduzir ao estreitamento das relações com a

de adesão à CEE. Ver José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», in *Política Internacional*, vol.1, n.º11, Primavera-Verão 1995, pp.24-25.

⁵³³ A centralidade e o impacto do processo de descolonização na transição de regime em Portugal é evidenciada por autores como Kenneth Maxwell nos vários trabalhos que publicou sobre a matéria. Ver, por exemplo, K. Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

CEE. No seu estudo sobre a Cooperação Política Europeia, Simon Nuttal aponta que a Comunidade cedo viria a demonstrar a «sua preocupação com a democracia pluralista na resposta que deu aos acontecimentos em Portugal⁵³⁴». Os militares passaram a ocupar mais lugares quer no Conselho de Estado quer no governo. Mário Soares manteve-se nos Negócios Estrangeiros e Álvaro Cunhal, líder do PCP, passou a integrar o executivo na qualidade de ministro sem pasta.

O primeiro abalo em Washington com o curso da mudança em Portugal e as suas repercussões na política externa surgiu com a novidade da presença de elementos do Partido Comunista no governo. Mas as preocupações viriam com a demissão de Spínola na sequência dos acontecimentos de 28 de Setembro. Na mesma altura, pela primeira vez, foi exigida a institucionalização do MFA. O 28 de Setembro marcará não apenas a neutralização dos esforços de reorganização da direita civil, em nome das esperanças de uma pretensa «maioria silenciosa», mas também a entronização do MFA e dos seus órgãos próprios de poder à cabeça do Estado. Inicia-se um segundo ciclo no processo revolucionário, caracterizado por um deliberada concentração do poder num órgão político-militar colegial – o Conselho dos Vinte – e pelo reforço da influência comunista no aparelho de Estado. É acentuada a tutela militar sobre as instituições e é trabalhada a imagem de um «MFA – Sentinela do Povo», na linha de uma estratégia que levava à subalternização dos partidos políticos e da via da legitimação eleitoral e a apostar no vanguardismo militar-revolucionário. A 5.^a Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas, responsável pelas campanhas de dinamização cultural, pelo *Boletim do MFA* e pelas acções de propaganda, passaria a ter um papel importante e decisivo neste novo contexto⁵³⁵. A 30 de Setembro de 1974, Spínola foi substituído por Costa Gomes na Presidência da República.

A substituição de Spínola por Costa Gomes levava à queda do governo. Igualmente dirigido por Vasco Gonçalves, o III Governo entrou em funções a 1 de Outubro de 1974. O subsecretário para os Assuntos Europeus informou então o ministro das Finanças português, em visita aos Estados Unidos, que a ideia do apoio económico a Portugal surgira antes de ter ocorrido a mudança do presidente da República, isto é, que não se poderia esperar apoio dos EUA. A 18 de Outubro, Mário Soares é recebido

⁵³⁴ Cit. Francisco Castro, «A CEE e o PREC», in *Penélope*, nº26 («Política externa e diplomacia»), Oeiras, Celta Editora, 2002, p.129.

⁵³⁵ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», *art. cit.*, pp.31-33.

por Kissinger no Departamento de Estado e este faz-lhe notar que era a primeira vez que comunistas integravam o governo de um Estado-membro da NATO e ainda que a presença do PCP, para além das instituições políticas, era tão forte nos sindicatos e nos meios de comunicação social que se deveria ponderar a saída de Portugal do subsistema ocidental. O ministro dos Negócios Estrangeiros português rejeita esta análise produzida pelo responsável da diplomacia americana⁵³⁶.

A 25 de Novembro de 1974, o III Governo Provisório apresenta propostas urgentes para a alteração de certas cláusulas comerciais no âmbito do Acordo Comercial Livre de 1972 entre Portugal e a CEE e para uma cooperação mais alargada que abrangesse certos direitos sociais para os emigrantes portugueses nos Estados-membros da Comunidade. Porém, não houve «vontade de dar rápida satisfação aos pedidos de Portugal⁵³⁷». As posições da Europa comunitária e dos EUA convergiam neste momento e traduziam-se em não dar resposta aos pedidos portugueses num momento em que a evolução interna estava ainda marcada pela dúvida. Na verdade, só a 28 de Maio de 1975 seria possível chegar à recomendação para que o Acordo comercial que ligava Portugal às Comunidades fosse renegociado com o propósito de lhe conferir um carácter mais amplo.

Entre 19 e 21 de Outubro de 1974, o ex-chanceler da Alemanha Federal esteve em Lisboa e no Porto onde discursou em comícios do Partido Socialista. A visita permitiu-lhe conhecer melhor a situação vivida em Portugal, o que haveria de produzir efeitos no trabalho que doravante desenvolveu internacionalmente a favor da democratização de Portugal. Francisco Castro refere que «esta acção inscrevia-se no contexto mais vasto das mudanças de regime no Sul da Europa e na afirmação externa da RFA, via CEE. A Europa constituía-se assim como uma plataforma através da qual a RFA tinha, em primeiro lugar, ganho a sua aceitação internacional, para agora, possibilitar alguma projecção. Na verdade, depois do ciclo de tratados ocidentais com que Adenauer tinha conquistado a aceitação internacional da RFA, Brandt sabia que era necessário ganhar espaço para consolidar a Ostpolitik. A CEE servia à RFA como um espaço privilegiado para exprimir a sua vontade de unidade europeia. Essa unidade

⁵³⁶ Para uma perspectiva pessoal da actuação de Mário Soares nos três primeiros governos provisórios como ministro dos Negócios Estrangeiros e ainda a posição de Kissinger sobre a revolução portuguesa ver Maria João Avelaz, *Soares. Ditadura e Revolução*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp.339-357.

⁵³⁷ Cit. Francisco Castro, «A CEE e o PREC», *art. cit.*, p.130, a propósito de um relatório produzido pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre a situação de Portugal, datado de 21 de Abril de 1975.

poderia, um dia, estender-se ao Leste do Continente. E o caso português servia como um exemplo de alargamento do espaço democrático na Europa, base política em que assentaria a unificação europeia⁵³⁸».

O apoio da RFA à democratização dos países do sul da Europa e à sua integração na Comunidade, bem como a defesa da unificação europeia, pode ser visto como fazendo parte da afirmação dos interesses nacionais alemães. O que se procurava era que todo o Continente acedesse à democracia parlamentar e isto porque se a RDA se tornasse um Estado democrático, permitindo que os seus cidadãos fizessem uso do direito à autodeterminação, então a probabilidade da reunificação alemã seria maior.

A chegada a Lisboa do embaixador Carlucci em Janeiro de 1975 coincidiu com uma nova viragem à esquerda. Durante este período, o Partido Comunista e os militares com ele identificados tentaram a unicidade sindical contra a qual se manifestou primeiro o dirigente socialista Francisco Salgado Zenha. Este processo culminou com o 11 de Março de 1975 quando, em resposta ao alegado golpe contra-revolucionário, foi nacionalizada mais de metade da capacidade produtiva portuguesa. As empresas estrangeiras ficaram excluídas do processo.

Tornou-se claro o início da divergência na maneira de encarar a evolução portuguesa: a visão europeia iria evoluir no sentido de não ver Portugal a caminho da órbita da União Soviética; e a visão de Kissinger, para quem o Ocidente deveria esquecer Portugal, que se manteria até meados de Agosto de 1975. Nas palavras de Hall Themido, embaixador português em Washington, «para os europeus, habituados à coabitação entre regimes aparentemente antagónicos e ao compromisso, Portugal não era terreno perdido (...) sendo indispensável apoiar as forças verdadeiramente democrática (...). Na opinião de Kissinger, dominante na Casa Branca, Pentágono e entre a maioria de altos funcionários do Departamento de Estado, Portugal era terreno perdido para o Ocidente e, nessas condições, quanto pior fosse a situação portuguesa, melhor serviria como exemplo⁵³⁹».

A 26 de Março de 1975, uma remodelação governamental dá origem ao IV governo provisório, passando Mário Soares a ministro sem pasta e Melo Antunes à frente dos Negócios Estrangeiros. A 2 de Abril, o Conselho da Revolução insistiu na

⁵³⁸ Francisco Castro, «A CEE e o PREC», *art. cit.*, p.130.

⁵³⁹ João Hall Themido, *Dez anos em Washington, 1971-1981*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p.222. Cf. António José Telo, «As relações internacionais da transição», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *Do marcelismo ao fim do império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial, 1999, em especial pp.228-233.

intenção de continuar a sua actividade depois das eleições para a Assembleia Constituinte, num período de três a cinco anos, pressionando a Plataforma de Acordo Constitucional, mais conhecido por pacto MFA/Partidos. Segundo António Reis tratava-se de condicionar a futura Constituição antes das eleições constituintes⁵⁴⁰. A 16 de Abril, o SPD alemão publicou uma carta subscrita pelos partidos socialistas da CEE e pelo grupo socialista do Parlamento Europeu dirigida a Vasco Gonçalves «exortando o MFA a distanciar-se do PCP, elogiando Soares e insinuando a possibilidade de promover (ou, em entrelinhas, impedir) um auxílio da CEE⁵⁴¹».

A 25 de Abril de 1975 realizaram-se as eleições para a Assembleia Constituinte, tendo o MFA aconselhado o voto em branco. Os partidos colocados mais ao centro foram amplamente mais votados, obtendo o PS uma vitória que permitiria modificar o panorama político, mormente pela conjugação com as forças não comunistas⁵⁴². O período posterior iria ser um refluxo materializado na saída dos comunistas do governo e na substituição das cúpulas do MFA. Passa a verificar-se uma concertação política externa e interna que coloca uma tal pressão sobre o PCP que este é obrigado a recuar. Para que fosse possível a saída do PCP do governo era necessário agir em várias frentes, sendo vital aqui o empenho do MFA e do presidente da República.

Nos Estados-membros da CEE havia muitas dúvidas quanto ao evoluir da situação política portuguesa. Francisco Castro salienta que «muitas destas hesitações eram francesas, dado que Paris acompanhava com mais entusiasmo a transição na Grécia do que na Península Ibérica. E o facto é que, em matéria de posicionamento externo, a CEE só poderia agir por unanimidade. No fundo, no campo das relações internacionais, as Comunidades tinham um carácter instrumental. A sua acção corresponde à vontade política dos Estados-membros, que se expressa através da CEE em complemento das acções que empreendiam unilateralmente. Nesta óptica, ver um interesse comunitário na democratização dos três regimes da Europa do Sul – Portugal, Espanha e Grécia – deve ser entendido na sequência do próprio interesse

⁵⁴⁰ António Reis (coord.), *Portugal: 20 anos de democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p.30.

⁵⁴¹ Reiner Eisfeld, «Influências externas sobre a revolução portuguesa», in AA. VV., *Conflitos e mudanças em Portugal 1974-1978*, Lisboa, CEDEP e Teorema, 1985, p.87.

⁵⁴² O Partido Socialista obteve 116 deputados (37,8%); o Partido Comunista 30 deputados (12,53%); o Partido Popular Democrático 81 deputados (26,38%); O Centro Democrático Social 16 deputados (7,60%); O MDP/CDE (próximo do PCP) conseguiu 5 deputados (4,12%) e a UDP 1 deputado (0,8%).

individualmente considerado dos Estados membros nesse mesmo processo. Na prática, o que é o interesse europeu senão o encontro entre interesses nacionais?⁵⁴³»

O primeiro-ministro, Vasco Gonçalves, e o Partido Comunista insistiam na institucionalização do MFA tal como acordado com os partidos. Com efeito, o MFA era essencial à estratégia do PCP porque garantia a força armada para a continuação da sua revolução. O PCP não se cansaria de insistir que o MFA era o “motor da revolução”, fundamental no processo a par do movimento das massas populares. Esta aliança, em que o povo era representado pelo PCP e as forças armadas pelo MFA, faria a revolução socialista em Portugal.

Influenciada pelo presidente francês Giscard d’Estaing, a Comunidade Europeia mantinha ainda a posição de não conceder qualquer auxílio financeiro a Portugal. Deste modo, em 24 de Junho, os ministros dos Negócios Estrangeiros da CEE voltaram a mostrar “hesitação” em dar apoio económico a Portugal, preocupados com a “instabilidade política” e a incerteza sobre o “desenvolvimento democrático” no país. O Conselho Europeu de 17 de Julho remete qualquer tipo de apoio financeiro para um avanço concreto no processo de democratização, enfatizando que «a Comunidade Europeia, tendo em conta a sua tradição política e histórica, só pode dar o seu apoio a uma democracia pluralista⁵⁴⁴», ou seja, não se poderia esperar qualquer ajuda da CEE enquanto não fosse formado um governo que espelhasse os resultados obtidos nas eleições para a Assembleia Constituinte.

Em conversa com o presidente Ford, o Chanceler Federal Schmidt afirmou que, uma vez evitada a intervenção soviética em Portugal, a situação modificar-se-ia num sentido favorável para o Ocidente. Simultaneamente, Willy Brandt insistia junto do Departamento de Estado sobre a importância do auxílio aos moderados em Portugal e da manutenção do país na NATO, um dos canais de ligação aos militares do quadro não presentes no MFA⁵⁴⁵.

A 17 de Junho passou-se um episódio muito parecido com o do jornal *República*, desta vez na Rádio Renascença. Tiveram igualmente lugar ocupações de

⁵⁴³ Francisco Castro, «A CEE e o PREC», *art. cit.*, p.133.

⁵⁴⁴ *Bulletin des Communautés Européennes*, n.º10, 1975, p.96; José Magone, «A integração europeia e a construção da democracia portuguesa», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), 1998, p.137.

⁵⁴⁵ Francisco Castro, *art. cit.*, p.136. Ver também Ana Mónica Fonseca, «The Federal Republic of Germany and the Portuguese transition to democracy (1974-1976)», in *Journal of European Integration History*, vol.15, n.º1, 2009, pp.35-56.

instalações fabris em todo este período de forte agitação. Neste fim de mês frenético em que se jogava o impacto das eleições, o líder do PCP alerta durante um comício em Lisboa que «é a opção socialista que provoca a campanha das forças reaccionárias e conservadoras internas e externas contra a revolução portuguesa», concluindo que «elas dizem que o seu protesto, as suas pressões e as suas ameaças resultam do facto de em Portugal as liberdades estarem ameaçadas. A razão é porém, outra. Se atacam a revolução portuguesa não é porque em Portugal estejam ameaçadas as liberdades, mas porque está ameaçado o capitalismo⁵⁴⁶». Torna-se claro para Cunhal que «a grande campanha reaccionária nacional e internacional mostra ter entre os seus principais objectivos dividir o MFA, eliminar os seus elementos mais progressistas e afastar o PCP do governo provisório⁵⁴⁷».

Aos europeus cabia a tarefa de contactar directamente Costa Gomes, já que ao presidente competia determinar a composição do governo, depois de consultar o primeiro-ministro e o Conselho da Revolução. Costa Gomes foi então pressionado pelo primeiro-ministro britânico e o chanceler alemão, em Helsínquia, no início de Agosto, com o propósito de afastar Vasco Gonçalves. Consequentemente, o primeiro-ministro foi exonerado e simultaneamente o Conselho da Revolução dividiu-se. De acordo com Francisco Castro, «verifica-se assim uma complementaridade entre a acção política externa e interna com o objectivo de provocar a queda do IV Governo e a nomeação de um outro sem Vasco Gonçalves e com a presença mitigada de elementos comunistas⁵⁴⁸». A pressão internacional recaía sobre Costa Gomes e na frente interna agia-se na área militar através de Melo Antunes e na esfera civil através dos partidos interessados na democracia parlamentar. Dentre estes destacar-se-ia o Partido Socialista, escolhido internacionalmente pelas suas maiores possibilidades de se afirmar na luta contra o PCP.

A 7 de Agosto de 1975, um grupo de nove oficiais integrantes do Conselho da Revolução, liderados por Melo Antunes, torna público um documento que ficou

⁵⁴⁶ Álvaro Cunhal, «Discurso no Comício do PCP na Praça do Campo Pequeno em Lisboa, 28 e Junho de 1975», in Álvaro Cunhal, *A Crise político-militar*, Lisboa, Editorial Avante, 1976, p.86. Na mesma intervenção, Cunhal faz alusão ao caso do jornal *República*, questionando por que razão o PS tenta torná-lo uma questão com repercussões internacionais: «convir-lhe-á este abcesso para uso interno e externo? (...) Para reclamar uma recomposição do governo e uma mudança de política?», *idem*, p.88.

⁵⁴⁷ Álvaro Cunhal, *idem*, p.92. Cunhal afirma também que «a aliança que já se verifica na Assembleia Constituinte pretende-se agora que se traduza no governo. Não se trata mais de remodelações. Trata-se dum plataforma da contra-revolução», *idem*, p.94. Para Cunhal, estes projectos são apoiados pela «reacção internacional», *idem*, p.94.

⁵⁴⁸ Francisco Castro, *art. cit.*, p.137.

conhecido como Documento dos Nove, onde se afirma a separação entre as esferas militar e política, ao contrário do que pretendia o PCP. O alcance político do documento era evidente: os militares não deveriam integrar o governo civil, nem a Assembleia do MFA deveria determinar preceitos constitucionais ou outros⁵⁴⁹. Esta tomada de posição é decisiva no processo político de transição para a democracia em Portugal. Estava aberta uma cisão no MFA que o bloquearia enquanto “motor da revolução” e perigava-se a aliança que tornaria possível a “revolução socialista” em Portugal.

No dia seguinte, 8 de Agosto, em pleno “Verão Quente”, entra em funções um novo Governo. Ultrapassadas as complexas negociações para a sua formação, Vasco Gonçalves manteve-se no cargo de primeiro-ministro e a direcção do ministério dos Negócios Estrangeiros foi confiada a Mário Ruivo. O V governo provisório era quase só constituído por militares e para manter Vasco Gonçalves o PCP iria ter o seu primeiro recuo em termos de composição do executivo. O que parecia uma vitória, finda a crise aberta pela demissão dos ministros do PS e do PPD do IV Governo motivada amplamente pela publicação do documento saído da Assembleia Militar dos 240, era, na verdade, um forte revés.

A 29 de Agosto, o presidente da República demitiu Vasco Gonçalves do cargo de primeiro-ministro, nomeando-o chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, cargo que não chegou a exercer. O PCP via-se arredado: não só não tinha integrado o governo para conseguir manter Vasco Gonçalves, esperando uma remodelação que fizesse entrar comunistas no executivo, como agora já nem tinha Vasco Gonçalves. Álvaro Cunhal não tinha previsto esta iniciativa de Costa Gomes, que não é provavelmente alheia às pressões de Helsínquia, mostrando que a concertação interna e externa começava a produzir resultados⁵⁵⁰.

A posição americana em relação a Portugal muda radicalmente em Agosto de 1975. Ainda com Vasco Gonçalves como primeiro-ministro, Kissinger proferiu um discurso a 14 desse mês alusivo à política externa dos EUA. As relações com a União

⁵⁴⁹ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», *art. cit.*, pp. 50-51. Os nove oficiais eram Melo Antunes, Franco Charais, Pezarat Correia, Vítor Crespo, Vítor Alves, Costa Neves, Canto e Castro, Vasco Lourenço e Sousa e Castro.

⁵⁵⁰ Francisco Castro, «A CEE e o PREC», *art. cit.*, p.142. Cf. Max Wéry, *E Assim Murcharam os Cravos*, Lisboa, Editorial Fragmentos, 1994. Wéry era o então embaixador belga acreditado em Lisboa; a pressão americana começava a dar resultados visíveis. Nesse sentido Cf. Tiago Moreira de Sá, *Os Estados Unidos da América e a Democracia Portuguesa (1974-1976)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Instituto Diplomático, 2009, em particular p.505 e 513.

Soviética eram a sua principal preocupação e o caso português foi o exemplo escolhido para evidenciar a linha de acção política dos Estados Unidos. Segundo Kissinger, «em Portugal, terreno actual de preocupação, a União Soviética não deve partir da ideia de que tem a possibilidade de, directa ou indirectamente, influenciar os acontecimentos, contrariando o direito do povo português a determinar o seu futuro. O envolvimento de potências estrangeiras com esse objectivo, num país nosso velho aliado e amigo, é inconsistente com os princípios da segurança europeia⁵⁵¹». Estava assim definida a nova posição de Kissinger para Portugal e a União Soviética continuava sem nada dizer publicamente sobre o caso português.

O PCP queixa-se das pressões de carácter económico e diplomático que foram feitas para a formação do VI governo, presidido pelo Almirante Pinheiro de Azevedo. Para Cunhal, não foram só as forças conservadoras que se opuseram à atribuição da pasta das Finanças a um comunista, acrescentado o líder do PCP que «se a CEE quer emprestar dinheiro a Portugal, a CEE não nos tem de dizer quem deve ser o ministro das Finanças ou o ministro do Comércio Externo» e «em relação a empréstimos estrangeiros, em relação a créditos externos, eles devem ser dados sem quaisquer condições políticas⁵⁵²». Noutro discurso, agora a 7 de Novembro, Cunhal volta a destacar a ingerência externa no nosso país, salientando que os países «imperialistas querem manter Portugal debaixo do seu jugo económico. Querem manter Portugal totalmente dependente e, através da dependência económica, procuram intensificar a ingerência política, o apoio dado às forças reaccionárias e conservadoras, a liquidação da revolução e a consolidação do capitalismo português associado às multinacionais e a elas submetido. (...) Nessa luta empregam os mais variados instrumentos, desde a decisão ou falta de decisão ministerial à incúria ou sabotagem de altos funcionários, ao adiamento das negociações, às delongas burocráticas e também à guerra ideológica⁵⁵³». Estas declarações de Cunhal não são estranhas ao facto de em 7 de Outubro de 1975 o Conselho de ministros das Comunidades Europeias, reunido no Luxemburgo, ter decidido a concessão de uma avultada ajuda financeira com carácter de urgência. Com efeito, tratava-se da mais importante ajuda financeira concedida a Portugal neste

⁵⁵¹ Cit. Francisco Castro, *idem*, p.142.

⁵⁵² Álvaro Cunhal, «Intervenção na Sessão de Esclarecimento de Moscavide, 9 de Outubro de 1975», in Álvaro Cunhal, *A crise político-militar, op. cit.*, p.289.

⁵⁵³ Álvaro Cunhal, «Discurso na Sessão Comemorativa da Revolução de Outubro no Pavilhão dos Desportos, 7 de Novembro de 1975», in *idem*, p.345.

período⁵⁵⁴. Sob pena de aproveitamento político por parte do PS e do PPD, o PCP não podia recusar as condições impostas dada a dimensão e a urgência do empréstimo. Cunhal tinha que ceder porque sabia que a situação das finanças portuguesas e o contexto geográfico do país confirmavam a Europa ocidental como o espaço preferencial para a inserção de Portugal na economia internacional. Nesta medida, refere Cunhal, «nós não somos partidários do rompimento de relações, que aliás seria suicida, com os países capitalistas⁵⁵⁵». Excluindo este “suicídio”, Álvaro Cunhal abria a porta para a pressão sobre o seu próprio partido.

Ao contrário dos cálculos que tinham levado a apoiar Pinheiro de Azevedo, o PCP não parecia capaz de travar a dinâmica interna, em que o PS e o PPD se destacariam pelo seu activismo, e contrariar a pressão que a CEE agora fazia com maior intensidade. Francisco Castro escreve que «ao mesmo tempo, ao mudar a sua atitude, passando da recusa ao auxílio a Portugal para a posição contrária, as Comunidades mostravam que a melhor forma de influenciar a evolução do processo revolucionário em curso consista em trabalhar concertadamente com as forças políticas portuguesas interessadas na democracia pluralista». E acrescenta: «a conjugação de esforços entre a frente interna e externa alcançou o objectivo de afastar o PCP do poder, abrindo caminho para a construção de instituições próprias do sistema parlamentar. Foi esta a estratégia que derrotou o PCP, o que só foi possível quando a CEE evoluiu do veto francês para a atitude alemã de conceder auxílios aos moderados e usar esse auxílio como alavanca diplomática que conduziria ao afastamento do PCP. Durante todo este processo, Álvaro Cunhal, sem o pretender, criou as condições para um reforço dos laços entre as elites políticas portuguesas e europeias que favoreceu o ambiente onde haveria de surgir a ideia do pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Esta seria, a prazo, a maior derrota para o projecto político do PCP⁵⁵⁶».

⁵⁵⁴ A Portugal foi concedido um empréstimo de cento e cinquenta milhões de Ecus, a título de ajuda excepcional com um juro inicial bonificado. O embaixador Fernando d'Oliveira Neves explica que o «carácter verdadeiramente excepcional, naquela época, de concessão de um crédito pelo BEI a um país terceiro, reflecte a prioridade que a CEE atribuía à evolução portuguesa e o empenho em apoiar a democratização do país. E a relevância deste empréstimo na percepção da opinião pública portuguesa sobre a CEE na conjuntura então vigente merece ser assinalada». Ver Fernando d'Oliveira Neves, «O pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, vol.1, n.º14, Primavera-Verão de 1997, p.61.

⁵⁵⁵ Álvaro Cunhal, «Intervenção na Sessão de Esclarecimento de Moscavide, 9 de Outubro de 1975, in Álvaro Cunhal, *A crise político-militar*, op. cit., p.291.

⁵⁵⁶ Francisco Castro, «A CEE e o PREC», art. cit., p.147.

Contudo, vivia-se um clima de contestação nas ruas que não deixava entrever a evolução política portuguesa. A Europa ocidental permaneceu mais firme na convicção de um desfecho positivo do processo revolucionário do que os EUA, que continuam a não querer disponibilizar ajuda económica imediata. Ao ser protelado o auxílio americano, a contribuição europeia tornava-se ainda mais decisiva⁵⁵⁷, levando a CEE a granjear espaço político de afirmação por entre as superpotências.

O processo revolucionário português iria conhecer um novo e importante desenvolvimento a 25 de Novembro de 1975. O inquérito oficial aos acontecimentos desse dia concluiu pela existência de uma conjura planeada, cujo fracasso atribui a divisões internas e à ausência de um comando centralizado, na sequência do abandono por Otelo do COPCON, após ter ponderado as acções dos revoltosos. Os acusados e a extrema-esquerda negaram quaisquer intenções golpistas, tentando circunscrever a sublevação ao acto isolado dos pára-quedistas, invocando em abono da sua tese a ausência de quaisquer acções ofensivas coordenadas que visassem a neutralização das principais unidades adversas. O PCP reiterou a posição que sempre defendera de uma «solução política e negociada da crise». O então tenente-coronel Ramalho Eanes coordenaria a resposta operacional dos militares moderados à sublevação do 25 de Novembro⁵⁵⁸.

Ultrapassado este derradeiro episódio do processo revolucionário, terminariam as preocupações quanto às consequências da revolução portuguesa na NATO, bem como terminariam as incertezas quanto à natureza do regime. Vencendo a transição para o regime democrático, o país encontrou também o caminho para a Europa. Mário Soares lembra num texto que está datado de 25 de Abril de 1976, dia das primeiras eleições legislativas do actual regime constitucional, que para trás tinha ficado um período com «crises, pondo a nu contradições sociais tremendas, carências humanas e das organizações, incapacidades várias, e evidenciando também o mecanismo complexo dos condicionalismos externos. Houve – e há – uma dimensão internacional na Revolução Portuguesa – que projectou em Portugal competições e rivalidades que nos são

⁵⁵⁷ Sablosky chama a atenção para esta evidência: «no tempo em que os Estados Unidos tinham sérias dúvidas sobre a viabilidade da democracia portuguesa e retinham assistência financeira, o apoio dos europeus teve ainda mais importância para os moderados». Ver Juliet A. Sablosky, *Transnational Party Activity and Democratic Political Development: The Case of Portugal*, op. cit., p.123.

⁵⁵⁸ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», art. cit., pp. 57-59.

alheias⁵⁵⁹». Apesar de não estar ainda formalizada a opção europeia de Portugal, estava, no entanto, já demonstrada a opção portuguesa da Europa.

Parece não haver dúvidas que o período de 1974-1975 em Portugal conheceu grande «saliência internacional». De acordo com Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto, a comunidade internacional apoiou as forças políticas democráticas de centro-esquerda e de direita na metrópole e acompanhou o processo de descolonização e «perante uma fortíssima mobilização política e social esquerdista, um tecido económico com um forte sector nacionalizado e a fuga generalizada de capitais e da própria elite económica, os partidos moderados só conseguiram um mínimo de implantação e funcionamento nesta conjuntura de crise com um apoio financeiro e de formação de quadros significativo por parte da administração norte-americana e das organizações internacionais das «famílias políticas» europeias, com as segundas servindo por vezes de mediadoras do apoio da primeira⁵⁶⁰».

O período de transição foi caracterizado pelo confronto em torno das opções externas do país, pelo exercício de diplomacias paralelas e, conseqüentemente, pela indefinição da política externa. Costa Pinto e Severiano Teixeira concluem que «apesar das lutas, das hesitações e da indefinição durante os governos provisórios, em particular daqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tendeu para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa. Era o último avatar, agora socializante, da tese tão cara a Salazar, da «vocaçãõ africana» de Portugal⁵⁶¹».

⁵⁵⁹ Mário Soares, *Liberdade para Portugal*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976, p.12. Sobre o papel da NATO na transição para a democracia em Portugal vide Pedro Aires Oliveira, «O flanco sul sob tensão. A NATO e a revolução portuguesa, 1974-1975», in *Relações Internacionais (RI)*, nº21, Março de 2009, pp.61-78.

⁵⁶⁰ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p.33. Cf. Mário Soares, *A Europa Conosco: Dois Discursos na Cimeira Socialista do Porto*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976. Thomas C. Bruneau, «As dimensões internacionais da Revolução Portuguesa: apoios e constrangimentos no estabelecimento da democracia», in *Análise Social*, vol.XVIII, n.º72-73-74, 1982, p.888.

⁵⁶¹ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», *art. cit.*, 34.

O golpe militar de 25 de Abril de 1974 em Portugal abriu a terceira vaga dos processos de democratização na Europa do Sul⁵⁶². A ruptura provocada pelos militares portugueses deu lugar a uma crise acentuada do Estado, potenciada pela simultaneidade entre democratização e descolonização do último império colonial europeu⁵⁶³. Tendo presente a transição como «o período fluido e incerto em que as estruturas democráticas estão a emergir», mas onde paira a dúvida sobre que tipo de regime vai ser instaurado, a fase mais complexa do caso português decorre entre 1974 e 1976, ano da aprovação da Constituição e das primeiras eleições legislativas e presidenciais⁵⁶⁴.

Ao contrário de Espanha, Portugal conheceu uma transição por ruptura, isto é, sem qualquer pacto ou negociação entre a elite da ditadura e as oposições, mas não existe uma relação directa entre esta acentuada descontinuidade e alguma radicalização subsequente. Outros processos de transição por ruptura não arrastaram consigo uma crise acentuada do Estado, como no caso português⁵⁶⁵. A natureza de ruptura da transição, mas fundamentalmente a crise do Estado que esta desencadeou, é crucial para explicar algumas dimensões das atitudes perante o passado autoritário durante este período⁵⁶⁶. A “justiça transicional” portuguesa concentrou, em poucos meses, todas as

⁵⁶² No início da década de 90, Samuel P. Huntington avançou com a tese de que a revolução portuguesa marca a origem de uma «terceira vaga de democratizações» que se estenderia à Europa de Leste, América Latina, Ásia e África. O elemento central da sua tese consiste na incerteza do desfecho. Cf. Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. O argumento é retomado por autores que estudaram a revolução portuguesa como José M. Magone, «A integração europeia e a construção da democracia portuguesa», in *Penélope*, n.º18, Lisboa, Cosmos, 1998, pp.123-163. Cf. Nuno Severiano Teixeira, «The changing context for democracy promotion», in Nuno Severiano Teixeira (edited by), *The International Politics of Democratization. Comparative perspectives*, London, Routledge, 2008, pp.1-7.

⁵⁶³ Cf. Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Ver também, Juan Carlos González Hernández, «Introducción: de la revolución radical a la democracia formal», in Juan Carlos González Hernández, *Desarrollo político y consolidación democrática en Portugal (1974-1998)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Universidad de Salamanca, 1999, pp.13-31. Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Portugal: democratization and foreign policy», in Nuno Severiano Teixeira (edited by), *The International Politics of Democratization...*, *op. cit.*, pp.71-82.

⁵⁶⁴ Leonardo Morlino, *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p.19.

⁵⁶⁵ Cf. Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997. Ver também Philippe C. Schmitter, *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

⁵⁶⁶ António Costa Pinto, «Dealing with the legacy of Authoritarianism: political purge in Portugal's transition to democracy (1974-76)», in Stein U. Larsen *et al.* (ed.), *Modern Europe after Fascism, 1945-1980's*, New York, SSM-Columbia University Press, 1998, pp.1679-1717.

faces contraditórias da tentativa de punir as elites autoritárias e os agentes da repressão ditatorial⁵⁶⁷.

As forças armadas foram a instituição onde a ruptura entre passado e presente mais claramente se definiu. Uma nova geração em breve ascenderia às patentes mais altas das Forças Armadas, tendo a maior parte da elite militar associada com o regime autoritário sido forçada a retirar-se. A institucionalização da democracia em Portugal significou assim uma mudança importante nas suas vidas e teve aí, provavelmente, maiores consequências do que em qualquer outro sector das elites⁵⁶⁸.

Embora o MFA rejeitasse as ideias luso-tropicalistas do anterior regime, também não emergia um consenso entre a nova elite militar sobre o lugar de Portugal no mundo. Alguns oficiais, como Vasco Gonçalves, favoreciam relações próximas com os países do Pacto de Varsóvia. Outros, incluindo Otelo Saraiva de Carvalho, eram a favor da criação de laços com os regimes socialistas do Terceiro Mundo e enfatizavam os laços com Cuba. Um terceiro grupo do MFA, dirigido por Melo Antunes, procurou formular uma política externa independente, ao estilo francês. Estes homens esperavam manter as alianças tradicionais, melhorando ao mesmo tempo os laços com outros países. Além disso, Spínola defendia a permanência do status quo. Não queria alterações dramáticas e julgava que uma solução federalista para as colónias seria suficiente. Derrotado pelos esquerdistas do MFA, as outras três ideias ficaram em contenção. Por sua vez Mário Soares defendia a permanência de Portugal na NATO como modo de garantir a segurança nacional, posição oposta à de Álvaro Cunhal que advogava o distanciamento de Washington e da guerra do Vietname e de adoptar uma estratégia progressista pró-Pacto de Varsóvia⁵⁶⁹.

Nas lutas ideológicas do período de 1974-1976, o *slogan* do PS «a Europa conosco» contribuiu significativa para a adesão popular ao apelo do partido⁵⁷⁰. O ideal

⁵⁶⁷ A este respeito e sobre os saneamentos ocorridos durante este período vide António Costa Pinto, «O julgamento do passado autoritário na transição para a democracia em Portugal», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª Série, 2003, pp.105-127.

⁵⁶⁸ Kenneth Maxwell, »The Emergence of Portuguese Democracy», in John H. Herz (ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Westport and London, Greenwood Press, 1982, pp.231-250. Sobre o papel dos militares durante este período e a adaptação a uma nova realidade política pós-autoritária ver José Medeiros Ferreira, «Os militares e a evolução política interna e externa (1974-1982)», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *O país em revolução*, vol.2, Lisboa, Editorial Notícias, 2001, pp.11-61.

⁵⁶⁹ Sebastián Royo, Paul Christopher Manuel, «Introdução», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia. Um Balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p.34.

⁵⁷⁰ António Barreto, «Portugal, a Europa e a democracia», in *Análise Social*, vol.XXIX (129), 1994 (5.º), pp.1051-1069.

democrático foi simbolizado em grande parte pela Europa, deu um sentido concreto às aspirações à liberdade. A Europa tornou-se um substituto real para as glórias passadas, a Europa tornou-se o nosso baluarte⁵⁷¹.

Em Espanha, o apelo da Europa fez-se soar de uma forma muito vincada com a morte de Franco em Novembro de 1975. Os espanhóis pareciam querer vencer o isolamento histórico do seu país do resto da Europa desde o século XIX até ao fim do regime de Franco. Uma vez restaurados os direitos e liberdades cívicas com a transição democrática, a Espanha foi admitida em três organizações internacionais (e que têm essencialmente uma dimensão europeia): o Conselho da Europa, o mercado comum (como então se chamava) e a NATO. Após a morte de Franco, a Europa tornou-se um elemento essencial da cultura política democrática em construção e actuou como uma força unificadora na classe política recém-formada na Espanha. Nessa altura, a Europa alcançava o ponto mais alto como modelo para o sistema espanhol de coexistência democrática. Deste modo, ser aceite e aprovada pela Europa era uma das principais bandeiras de socialização política para a democracia que despontava⁵⁷².

Alvarez-Miranda destaca que, enquanto a nova democracia espanhola beneficiou de um *consenso* pró-europeu entre todas as forças políticas relevantes, em Portugal e na Grécia registou-se *divisão e debate* entre os partidos políticos relevantes quanto à questão da adesão à CEE. Os três países passaram por transições de regime

⁵⁷¹ António Barreto, *idem*.

⁵⁷² Juan Díez-Nicolás, «O longo caminho da Espanha para a Europa», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia. Um Balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.161-189; Charles Powell, «A adesão espanhola à União Europeia revisitada», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia. Um Balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.191-216; Juan Carlos Pereira Castañares e Antonio Moreno Juste, «A Espanha: no centro ou na periferia da Europa?», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.45-74. Cf. R. del Aguila e R. Montoro, *El Discurso Político de la Transición Española*, Madrid, CIS/Ed. Siglo XXI, 1984; J. Botella, «La cultura política de la España democrática», in R. Cotarelo (ed.), *Transición Política y Consolidación Democrática en España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1992, pp.121-136; José M. Magone, *The Changing Architecture of Iberian Politics: an Investigation on the Structuring of Democratic Political Systemic Culture in Semi-peripheral Southern European Societies*, Lewiston, Mellen Press, 1996, pp.500-526. Magone introduz nesta obra, para o estudo da construção dos novos sistemas políticos democráticos, a diferenciação entre cultura política (introduzido em 1956 por Gabriel Almond) e cultura sistémica política. Na Espanha, de acordo com Pridham, a auto-estima nacional é geralmente perceptível e ajudou a motivar o desejo de entrada na UE como um meio para as ambições de Madrid poder desempenhar um papel internacional importante depois de Franco. Simultaneamente, o prestígio da UE e a sua associação aos valores democráticos foram introduzidos no jogo. Os líderes políticos espanhóis estavam conscientes dos efeitos simbólicos desta ligação e utilizaram-nos. Ver G. Pridham, «The international context of democratic consolidation: southern Europe in comparative perspective» in R. Gunther, N. Diamandouros e H. J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp.177-178.

fundamentalmente diferentes – resultado, em parte, de disparidades na forma como as forças democráticas conseguiram *abordar o desafio de deslegitimarem os regimes autoritários junto de muitos dos seus principais apoiantes*. Os evidentes fracassos militares dos regimes vigentes geraram, tanto em Portugal como na Grécia, aquilo a que Robert M. Fishman chamou de *crise do fracasso*, enquanto, no caso espanhol, na ausência de qualquer humilhação militar ou calamidade equivalente, as forças democráticas contribuíram para consolidarem a *crise de obsolescência histórica* do regime⁵⁷³. Em Espanha, por não haver uma crise de fracasso externo, os opositores e os reformadores democráticos do regime desdobraram-se incansavelmente em esforços para reforçarem o consenso e garantirem a moderação, fazendo cair por terra a fórmula fundadora da legitimação do franquismo: a alegação de que só a repressão autoritária podia garantir a paz e a ordem numa sociedade que na década de 1930 se dividira em dois campos marcadamente opostos. No caso português, a crise do fracasso foi particularmente aguda, gerando assim uma crise de Estado skocpoliana⁵⁷⁴ que deu início a um período de mobilizações sociais revolucionárias⁵⁷⁵.

III.2. A integração europeia: 1974-1980

A década de 1970 é frequentemente retratada como uma década perdida na história da integração europeia. Longe de ter sido uma época trágica para a CEE, os anos setenta devem ser tidos como uma década de transição entre o lançamento da Comunidade nos anos sessenta e a aceleração da integração europeia na década de 1980⁵⁷⁶.

Quando, em 1969-70, a CEE começou a sua terceira tentativa de alargamento e se comprometeu a si própria a alcançar a união monetária num futuro previsível, parecia que um novo período de integração rápida estaria prestes a começar. Contudo, apesar do

⁵⁷³ Cf. Berta Alvarez-Miranda, *Los Partidos Politicos en Grecia, Portugal y España ante la Comunidad Europea: Explicación Comparada del Consenso Europeista Español*, Madrid, Instituto Juan March, 1995; Robert M. Fishman, «Rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy», in *World Politics*, vol.42, n.º3, Abril de 1990.

⁵⁷⁴ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press, 1986.

⁵⁷⁵ Ver o estudo sobre os trabalhadores urbanos de Rafael Duran Munoz, *Contencion y Transgression: las Movilizaciones Sociales y el Estado en las Transiciones Espanola y Portuguesa*, Madrid, Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2000; Sobre a revolução social no sector agrícola português vide Nancy Bermeo *The Revolution within the Revolution: Workers' Control in Rural Portugal*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁵⁷⁶ Cf. Richard T. Griffiths, «A dismal decade? European integration in the 1970s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.169-190.

bem sucedido alargamento comunitário – alguns diriam por causa disso – rapidamente, o progresso pareceu ter refreado. Como resultado, o período que abrange a década de 1970 até meados da década de 1980 é usualmente conotado como a era da «euroesclerose». Subitamente, os Estados-membros mostraram-se hesitantes e incapazes de dar novos passos para aprofundar o processo de integração. Mais significativamente, tomaram medidas para restringir e não para fazer avançar o processo de tomada de decisão supranacional na Comunidade.

Esta falta de euro-entusiasmo não prejudicou a Comunidade na expansão para áreas que inicialmente eram imprevisíveis. Em particular, o Tribunal de Justiça Europeu continuou a desenvolver-se «at a staggering pace. This led to the paradoxical situation whereby political analysts spoke of the EEC in terms of euro sclerosis and stagnation while jurists increasingly compared the EEC to a nascent federal state». Griffiths lembra que foi Joseph Weiler «who first highlighted the paradox of stagnation in supranational decision-making and progress in judicial supranationalism. Not only that, but Weiler postulated a direct causal relationship between the two phenomena by contending that the stagnation of European integration on the political front was the result of progress in the judicial field⁵⁷⁷».

Weiler vai mais longe no desenvolvimento do argumento sobre a ligação entre os avanços no campo político e judicial. Sugere mesmo que «it would be wrong to consider the relationship in exclusively unidirectional terms. Instead, the relationship has been bi-directional and even circular⁵⁷⁸». Os processos simultâneos de esclerose política e progresso judicial podem ser vistos como antídotos para cada um, produzindo um determinado balanço pela interação cíclica do processo judicial-normativo com o processo político-decisional. Por outras palavras, ao passo que a esclerose política era o resultado das preocupações dos Estados-membros sobre a influência crescente do Tribunal de Justiça Europeu, a crescente actividade do Tribunal era, por sua vez, o resultado da estagnação na frente política⁵⁷⁹. A exponencial autoridade do Tribunal de Justiça Europeu era devida à sua própria jurisprudência e não era o resultado de (re)considerações políticas com os Estados-membros. O que continua a evidenciar-se, de tal modo que, enquanto que todos os tribunais nacionais aceitaram a supremacia da

⁵⁷⁷ Richard T. Griffiths, *idem*, p.170.

⁵⁷⁸ Cit. Richard T. Griffiths, *idem*, p.171.

⁵⁷⁹ Cf. J. H. H. Weiler, «The Community System: The Dual Character of Supranationalism», in *Yearbook of European Law*, 1, 1981, pp.268-306; J. H. H. Weiler, «The Transformation of Europe», in *Yale Law Journal*, 100, 1991, pp.2403-83.

lei comunitária, até ao momento nenhuma magistratura nacional aceitou os argumentos oferecidos pelo Tribunal Europeu como a base legal dessa supremacia⁵⁸⁰. Contudo, isto não significa que as preocupações sobre as actividades do Tribunal fossem a causa directa da estagnação política durante os anos de 1970. Este episódio da importância crescente do Tribunal poderia facilmente ser visto como uma cena de uma evolução lenta ao longo do tempo.

Existem explicações para o suposto fenómeno da eurosclerose que são mais plausíveis. Estas incluem a desintegração do sistema monetário internacional no princípio dos anos setenta, a crise petrolífera de 1973 e a estagflação que se seguiu e ainda o intenso obstructionismo britânico na CEE à medida que sucessivos governos se dispunham a resolver a questão orçamental britânica. Isoladamente, estes factores seriam suficientes para explicar os destinos flutuantes da CEE na década de 1970 e nos primeiros anos da década seguinte, com ou sem o impacto acrescido de um Tribunal Europeu cada vez mais activo e autorizado. O determinismo histórico não começa ou termina no momento de tomada de decisão. Deste modo, o simples facto de que nada de muito relevante tenha sido decidido nesses anos não deve ser entendido como um período marcado pelo vácuo. Griffiths defende que os desenvolvimentos dos anos 70 prepararam o caminho para o renovado “dinamismo” da Comunidade no final dos anos 80, sob a forte liderança do Presidente da Comissão, Jacques Delors⁵⁸¹.

A situação económica no espaço comunitário inspirava alguma inquietação. Na Inglaterra, a balança de pagamentos mergulhou num défice recorde em 1974 e a inflação atingiu o valor mais elevado de toda a Comunidade, atingindo 28% em 1974 e mais de 30% no ano seguinte. O PIB inglês caiu 2,5% em 1974, o desemprego e défice orçamental subiram em flecha. As estimativas iniciais do custo da adesão anteciparam um impacto negativo na balança de pagamentos e inflação, mas, com tantas variáveis fora de controlo, estes “custos” já não eram mais vistos com a mesma equanimidade. Ainda para mais, com o resto da Europa também em recessão, não havia mais quaisquer mercados europeus dinâmicos para onde a indústria britânica se pudesse expandir. Com a balança de pagamentos a deteriorar-se firmemente, os custos orçamentais da adesão à CEE exigiam atenção imediata⁵⁸².

⁵⁸⁰ K. J. Alter, «The European Court's Political Power», in *West European Politics*, 19 (3), 1996, p.462.

⁵⁸¹ Richard T. Griffiths, *art. cit.*, p.172.

⁵⁸² Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, pp.72-73.

A situação muda com a queda do governo conservador de Edward Heath em 1974 e a chegada ao poder do governo trabalhista dirigido por Harold Wilson. O Partido Trabalhista rejeitou os termos da adesão inglesa à CEE, com Wilson a liderar a oposição, salientando os pesados encargos que seriam suportados por todos os ingleses e os efeitos perversos sobre a balança de pagamentos. Pressionado pelo seu partido, Wilson disputou as eleições com a promessa de renegociar o tratado de adesão e assegurar a realização de um referendo.

Quanto à Política Agrícola Comum (PAC), a posição inglesa era de enorme reserva, classificando-a mesmo de injusta. Com efeito, dois dos três perdedores da PAC estavam entre os países mais pobres da Europa Ocidental: quer a Inglaterra quer a Itália tinham um rendimento *per capita* abaixo da média comunitária e ambos sofreram algumas consequências danosas com aquela política. Por outro lado, três dos quatro beneficiários da PAC tinham um rendimento médio *per capita* significativamente acima da média comunitária. Dos países “pobres”, somente a Irlanda beneficiou da PAC. Em vez de alcançar uma melhoria da posição relativa do rendimento agrícola – e mesmo isso era questionável –, a PAC resultou em transferências entre indivíduos e entre Estados-membros que a muitos títulos foram injustas. Querelas orçamentais à parte, a situação clamava por algum tipo de apoio para os países mais pobres. Este foi materializado na forma de uma política regional europeia⁵⁸³.

A década de 70 é também um período próspero em matéria de integração económica na Europa. Assim, em 10 de Abril de 1972 consuma-se o acordo entre os seis bancos centrais dos países comunitários que ficou conhecido como “Acordo de Basileia” e que cria o mecanismo da “serpente do túnel”. Trata-se de uma auto-limitação no plano das flutuações das moedas europeias entre si – as comunitárias mais as dos países candidatos à entrada, na altura, e que eram o Reino Unido, a Irlanda, a Dinamarca e a Noruega que, entretanto, não viria a entrar em 1 de Janeiro de 1973, como os demais, em resultado do referendo negativo de Setembro de 1972. Pensava-se, na altura, que a gestão da flutuação conjunta face ao dólar faria sobressair a “personalidade monetária” da Comunidade em relação ao resto do mundo e seria um primeiro passo no caminho da instauração de uma política monetária comum. Porém, esta proposta é considerada prematura pelos que consideravam que se deveria avançar prioritariamente na coordenação das políticas. Em 1970, a versão final do Relatório

⁵⁸³ Richard T. Griffiths, *art. cit.*, pp.178-180.

Werner consagra um compromisso entre os dois pontos de vista: decide-se avançar em paralelo nas vias da convergência das políticas económicas e da integração monetária, sendo para esse efeito proposta a criação de um Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM) para gerir os mecanismos de apoio monetário de curto prazo e de assistência financeira de médio prazo.

Na reunião do Conselho de 22 de Março de 1971 chega-se a acordo relativamente à continuação do processo de União Económica e Monetária. Adopta-se uma resolução que prevê o processo de união por etapas e especifica os princípios de acção para uma primeira etapa de três anos que teria início a 1 de Junho desse ano. Entre os princípios figurava a entrada em funcionamento de um mecanismo de apoio financeiro de médio prazo e a redução progressiva das margens de flutuação entre as moedas europeias. O agravamento da crise monetária internacional vem pôr em causa a aplicação deste segundo princípio. O marco e o florim entram em flutuação face ao dólar e em Agosto de 1971 é decretada a suspensão da convertibilidade do dólar. Face a este cenário, os países do Benelux propõem a manutenção das antigas margens de flutuação intracomunitária e a flutuação conjunta face ao dólar. Não tendo obtido a adesão de outros membros, o grupo decide adoptar o sistema apenas entre si, o que veio a constituir, na prática, a primeira versão da “serpente monetária”.

Em Junho de 1973 o marco sofre nova revalorização (5,5%) e em Outubro dá-se o desastre final: o primeiro choque petrolífero. A crise monetária degenera numa crise económica geral, entra-se num clima de competição exacerbada a nível cambial, com entradas e saídas da serpente, com restrições à circulação de capitais, num quadro de anarquia geral que pouco tinha a ver com os princípios da União Económica e Monetária que se pretendia construir. Entre Outubro de 1973 e Outubro de 1977 viveu-se um período de estagnação no sentido da integração monetária europeia, não obstante as diversas propostas de manutenção da serpente, da sua flexibilização ou do seu alargamento ao conjunto das moedas europeias. De acordo com António Mendonça, vivia-se uma situação paradoxal: quanto mais se fazia notar a necessidade de uma realidade monetária europeia menos se conseguia avançar em direcção à sua construção⁵⁸⁴.

⁵⁸⁴ António Mendonça, «A integração monetária na Europa. Da União Europeia de Pagamentos ao euro», in António Romão (org.), *Economia Europeia*, Oeiras, Celta Editora, 2004, p.106.

Em Janeiro de 1976 é adoptada a segunda emenda aos estatutos do FMI que legaliza a prática generalizada da flutuação cambial, sob a forma de um novo regime baptizado de “managed float”. Na prática, tal significava que cada país era livre de escolher o seu regime cambial, o que resultava no âmbito do sistema de Bretton-Woods. Abria também as portas ao regionalismo monetário, o que para a Europa significava a possibilidade de avançar sem restrições no seu projecto de União Económica e Monetária.

Num discurso pronunciado em França no dia 27 de Outubro de 1977, o presidente da Comissão Europeia, Roy Jenkins, faz a defesa da integração monetária como melhor via para proporcionar a recuperação económica da Europa. No Conselho Europeu de Copenhaga de 7 de Abril de 1978, o Presidente francês Giscard d’Estaing e o chanceler alemão Helmut Schmidt lançam a ideia de criação de um novo sistema monetário europeu no qual deveriam participar todos os países da Comunidade. Em Junho de 1978, o Conselho Europeu de Bremen aprova oficialmente a iniciativa franco-alemã e encarrega os ministros das finanças de elaborarem um sistema baseado numa unidade monetária europeia.

A proposta de novo sistema monetário europeu adopta a estabilidade monetária como o grande objectivo, numa clara aceitação da hegemonia alemã afirmada durante a vigência da segunda serpente. No plano interno e externo, baixa inflação e estabilidade cambial passam a ser os objectivos da política monetária. A questão do pleno emprego, que havia reduzido a eficácia da cooperação no contexto da serpente, fica reduzida para segundo plano e subordinada aos progressos em matéria de convergência económica. Por fim, consagra-se a necessidade de políticas comuns relativamente a moedas terceiras, apontando já no sentido da unificação da política monetária que seria realizada mais tarde. A crise do sistema monetário internacional acabava por produzir as condições da autonomização do sistema monetário europeu. A entrega da Alemanha ao projecto traduzia a consciência de que o novo Sistema Monetário Europeu (SME) iria funcionar como uma extensão das regras e princípios de gestão do marco e como uma forma de se libertar do dólar. A 5 e 6 de Dezembro de 1978, o Conselho Europeu de Bruxelas adopta as modalidades de funcionamento do sistema. A 13 de Março de 1979, o novo sistema europeu entrava em actividade, abrindo-se então uma nova e decisiva fase do processo de integração monetária na Europa.

O novo SME estruturou-se em torno de três elementos fundamentais: uma “unidade monetária europeia”, o ECU; um sistema de taxas de câmbio e um mecanismo associado de intervenção, o Mecanismo das Taxas de Câmbio (MTC); e um conjunto de mecanismos de crédito de curto e médio prazo.

Com a criação do ECU pretendia-se assegurar a realização de quatro objectivos fundamentais, a saber: a criação de um activo monetário de referência, distinto do dólar, para fixação das cotações; a constituição de uma unidade de referência para o funcionamento do chamado *Indicador de Divergência*, um instrumento orientador das acções de intervenção das autoridades na defesa das paridades; a instituição de um denominador comum para as operações realizadas quer no âmbito do mecanismo das taxas de câmbio quer no âmbito dos mecanismos de crédito; a criação de um meio de reserva e de pagamento entre as autoridades monetárias da Comunidade Europeia. O que se pretendia pelo conjunto destes quatro objectivos era dar um novo e sustentado impulso à cooperação monetária na Europa, agora com um conjunto de mecanismos especificamente criados para o efeito e que estavam para além dos mecanismos tradicionais de base nacional. António Mendonça escreve que pela primeira vez desde o fim da União Europeia de Pagamentos «era dado um passo qualitativo importante no sentido da integração monetária do espaço da Comunidade que estava para além da simples cooperação entre autoridades nacionais. Todavia, para muitos, a criação do novo SME não passava de uma operação de cosmética, tratando-se, no fundo de um alargamento da serpente e da adopção para esta de uma nova designação. De uma nova “pele” para sermos fiéis à terminologia usada⁵⁸⁵».

O lançamento do SME em 1978 foi facilitado pela relativa estabilidade do dólar, o que se verificava na altura. Os acontecimentos que se seguiram, concretamente os decorrentes do segundo choque petrolífero do início dos anos 1980, trouxeram consigo uma enorme variação da moeda americana, que acentuou as divergências entre as moedas europeias, tornando muito difícil a gestão interna do sistema e evidenciando as suas insuficiências⁵⁸⁶.

⁵⁸⁵ António Mendonça, *idem*, p.109.

⁵⁸⁶ Sobre o Sistema Monetário Europeu (SME) vide igualmente Desmond Dinan, *Europe recast. A history of European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2004, pp.173-175; Cf. Daniel Gros and Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System Towards Monetary Union*, London, Longman, 1992; Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System*, London, Butterworths, 1982; Horst Ungerer, *From EPU to EMU: A Concise History of European Monetary*

Para além das considerações de natureza económica, este período é também marcado por avanços no quadro da integração política europeia, em particular pelo impacto e consequências do Relatório Tindemans (1975) na vida das Comunidades. Ao executar o mandato que lhe tinha sido confiado pelo Conselho Europeu, o então primeiro-ministro belga, Léo Tindemans, encetou uma série de consultas nos meios políticos, sócio-económicos e científicos dos Estados-membros na procura de um consenso tão amplo quanto possível sobre as grandes orientações da união europeia. Este relatório conheceu o mesmo destino que a Comunidade Europeia de Defesa (CED), não obstante algumas das ideias ali contidas terem penetrado em alguns espíritos.

Tindemans constatou nos contactos que manteve que os seus interlocutores insistiam na importância da *identidade europeia*, posteriormente um conceito muito em voga no discurso europeu. No plano interno, o relatório observa o aprofundamento da integração económica sob a forma de uma união económica e monetária, inscrevendo-se assim no prolongamento do Tratado de Roma e na lógica do Plano Werner.

O Relatório Tindemans é particularmente inovador nos domínios da política externa e de segurança, assim como em matéria institucional. Trata-se de uma estratégia lógica de privilégio da dimensão externa da Comunidade que, após o fracasso da CED e do projecto Fouchet, continuava seriamente anquilosado. A identidade económica europeia só parcialmente estava completada no plano das relações externas. Segundo os interlocutores de Tindemans, era importante que existisse um porta-voz que falasse em nome da Europa comunitária.

De modo a garantir maior coerência, o relatório contém as seguintes propostas: a distinção entre reuniões ministeriais que se ocupam de cooperação política e as que se ocupam de assuntos abrangidos pelos tratados. É a ideia do *centro de decisão único*, que torna indispensável que as instituições da União tenham vocação para discutir todos os problemas, desde que remetam para interesses da Europa e sejam da competência da União. Os mecanismos de cooperação política e os mecanismos comunitários devem desenvolver-se num quadro institucional único. As interdependências entre o económico, o social e o político impõem uma tal unidade. No quadro do centro de decisão comum poderão ser utilizados diferentes procedimentos, segundo a natureza das matérias tratadas, impondo-se uma tripla distinção: 1) no domínio das relações externas

Integration, Westport, CT, Quorum Books, 1997; Francisco Torres (org.), *Monetary Reform in Europe*, Lisboa, UC Editora, 1996.

abrangidas pelos tratados europeus, os procedimentos comunitários devem ser utilizados fora dos limites dos tratados comunitários; 2) em determinados domínios particulares deve assumir-se o compromisso de realização de uma *política comum*. Espera-se então que o Conselho adopte decisões comuns, o que supõe, obviamente, que as tendências minoritárias alinhem com as tendências maioritárias no fim dos debates. Estes domínios privilegiados são: (a) a nova ordem económica mundial; (b) as relações entre a Europa e os Estados Unidos da América; (c) a segurança; (d) as crises que surgem no ambiente geográfico imediato da Europa; 3) nos outros domínios continuar-se-á a aplicar provisoriamente o sistema de *cooperação política*, à semelhança do que se passou no quadro do procedimento Davignon, tendo-se presente, contudo, que ela se integra num quadro institucional único.

No seio deste centro de decisão único coexistem e desenvolvem-se os métodos comunitários e os métodos de cooperação. O relatório recomenda um recurso mais frequente à *técnica da delegação*, que deve permitir suavizar os mecanismos de tomada de decisão e facilitar certas negociações, sem com isso romper o equilíbrio institucional. É por isso que a execução e a gestão de políticas comuns deveriam conduzir a um recurso mais amplo do artigo 155º do Tratado, que prevê a possibilidade de atribuir competências à Comissão, que será assim valorizada.

Em nome desta mesma eficácia, reafirma-se, na linha do que tinha sido decidido na cimeira de Paris em 1974, que o recurso ao *voto maioritário* no seio do Conselho deve tornar-se prática corrente no domínio comunitário. Deste modo, o Conselho Europeu, que, criado em 1974, constitui uma inovação no conjunto do sistema comunitário, é chamado a reforçar os elementos de uma autoridade europeia. Monnet e o seu comité de acção constataram nesse período que o que mais faltava à Europa era precisamente uma autoridade e que, nessa medida, se os chefes de Estado e de governo estavam decididos a assumir esse papel em comum, era necessário que a Europa recebesse todos os benefícios desse facto.

Ainda que o Conselho Europeu fortaleça a vertente intergovernamental do sistema comunitário, tem o mérito de existir e a capacidade de promover o progresso da integração pelo impulso que dá às suas iniciativas, cuja realização atribui às instituições comunitárias. Dusan Sidjanski regista que «para não abalar as estruturas da Comunidade, Léo Tindemans tomou como ponto de partida os tratados de Roma e procurou completá-los e reforçá-los, acrescentando-lhes uma dimensão de política

externa e de segurança, enquanto propunha atribuir maior peso à Comissão, através de um novo procedimento de designação do seu presidente, e poder de iniciativa ao Parlamento Europeu, eleito por sufrágio directo. Ao mesmo tempo que evitava a criação de um conjunto confederal, Léo Tindemans propôs-se preservar e até mesmo desenvolver as realizações comunitárias, inspirando-se no princípio do *equilíbrio institucional* entre, por um lado, instituições como o Conselho Europeu, o Conselho de Ministros e o Coreper – que, a níveis diferentes, estão encarregados de *exprimir colectivamente os interesses nacionais* – e, por outro lado, as instituições comunitárias propriamente ditas: a Comissão, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça, vocacionados para exprimir, realizar e garantir o *interesse comum*. Este equilíbrio institucional, que é marca distintiva e primordial de qualquer sistema federativo, baseia-se na dinâmica das instituições comunitárias autónomas e na participação de representantes de interesses diversos na formação das decisões comuns⁵⁸⁷».

Com o intuito de manter este equilíbrio indispensável ao bom funcionamento da Comunidade, Tindemans propôs que se reconhecesse ao Parlamento Europeu, além dos poderes que já detém, designadamente, em matéria orçamental, uma faculdade de iniciativa, que se tornará posteriormente um direito, a fim de lhe permitir dar um contributo positivo à definição de políticas comuns. A sua proposta visava igualmente reforçar a autoridade da Comissão, que, no estado de crise da época, evidenciava sinais de fraqueza e de incapacidade de utilizar, em várias ocasiões, o direito de iniciativa que o tratado lhe confia. O presidente designado pelo Conselho Europeu devia ser investido por um voto do Parlamento Europeu. Uma vez confirmado nas suas funções pela instituição representativa, o presidente tinha a faculdade de escolher os outros membros da Comissão, consultando o Conselho e tendo em consideração os equilíbrios nacionais.

O Relatório Tindemans concluía que «the development of the Union's external relations cannot occur without a parallel development of common policies internally⁵⁸⁸». Na prática, isto significa que a União Europeia foi conceptualizada de modo holístico – política externa, defesa, relações económicas e ajuda ao desenvolvimento estavam inextricavelmente entrelaçadas com as políticas comuns monetária, industrial, agrícola, regional e social. Mas cabia ao Conselho Europeu a

⁵⁸⁷ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das Origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996, p.65.

⁵⁸⁸ Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.111.

responsabilidade de decidir «qual o propósito dos esforços conjuntos que deveriam ser seguidos «na fase da União»».

Como Spinelli, Tindemans considera que é crucial a reforma institucional para a implantação da União Europeia. Consequentemente, os quatro critérios de autoridade, eficiência, legitimidade e coerência determinaram a concepção de Tindemans de reforma institucional com o fito de se alcançar uma mudança qualitativa. Tindeman teve sucesso na definição da União Europeia nos meados da década de 1970, mas falhou ao especificar e insistir sobre o que era necessário atingir. Tratou-se de um exemplo clássico de fins sem meios. Nas palavras de Spinelli, o Relatório Tindemans «had the consequence that it remained without consequence⁵⁸⁹». A grande fraqueza do Relatório Tindemans residia no facto de não dispor do mecanismo para habilitar as instituições centrais a desenvolver uma capacidade autónoma suficiente para ir além do que já existia. Porém, Burgess ressalva que «if we consider for a moment the piecemeal, incremental approach to European Union achieved as a result of the Single European Act (SEA), 1987, the Maastricht Treaty on European Union (TEU), 1993, and the Treaty of Amsterdam (TA) 1998, it is abundantly clear that both the policy content and the institutional reforms established by these treaties were foreshadowed much earlier in the Tindemans Report⁵⁹⁰».

Segundo Burgess, o atraso para a realização de eleições de 22 anos entre 1957 e 1979 justificava a estratégia funcionalista-federalista de Monnet. A Europa política seria apenas construída lentamente sobre ganhos concreto específicos. Os federalistas, ao invés, argumentariam que a prática e o progresso expôs as fraquezas e imperfeições inerentes à Europa de Monnet. A Comunidade é ainda dominada pelos Estados-membros, incapazes de promoverem uma importante reforma institucional no sentido da resolução de problemas europeus. Burgess escreve que «direct elections arrived late, in grudging fashion, and were themselves symptomatic of a Europe which urgently required further constitutionalism if it was to acquire and express that autonomous political life which was so palpably absent in Monnet's Europe. Direct elections were only a step, albeit an important step, in this direction. For federalists the question of direct elections transcended the obvious need to lend some democratic legitimacy to the European enterprise and went beyond mere concession to western liberal democratic

⁵⁸⁹ Cit. Michael Burgess, *idem*, p.113. Entrevista de Michael Burgess a Spinelli em 14 de Fevereiro de 1985.

⁵⁹⁰ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.115.

ideology. They were part of a much larger overall strategy of institutional reform intended to organize power at the European level – a means by which the European political will could be nurtured and canalized⁵⁹¹».

Tal como as eleições directas não dotavam automaticamente o processo de decisão da Comunidade de uma súbita legitimidade democrática, as mesmas não implicavam uma Europa federal. Uma Europa federal parlamentar afirmava-se certamente sobre as eleições directas, mas o inverso não sucederia imediatamente. Herman e Lodge tranquilizam os Estados nacionais, pois consideram infundados os receios da constituição de uma Europa federal com a implementação de eleições directas para o PE⁵⁹². O PE era particularmente sensível ao aspecto não democrático e à fraqueza intrínseca de uma situação em que largos segmentos do poder legislativo e controlo dos dinheiros públicos passavam pelas mãos dos administradores da Comunidade. Apenas o PE podia responder eficazmente às mudanças na CEE, as quais estavam para além da capacidade dos parlamentos nacionais lidarem com elas. No entanto, nunca houve qualquer proposta para que o PE adquirisse poderes às custas dos parlamentos nacionais, antes pelo contrário, os parlamentos nacionais e europeu deveriam ter funções complementares e não competidoras⁵⁹³.

Alguns Estados-membros, mais concretamente a Inglaterra, Dinamarca e França opunham-se frontalmente a um reforço dos poderes do PE; outros, como a Alemanha, a Itália e a Holanda defendiam um PE mais influente, mas não faziam campanha aberta por esse desígnio. A Comissão apoiava as eleições directas para o PE, esperando assim aumentar a sua própria legitimidade e reforçar o lado supranacional do sistema comunitário. O próprio Parlamento Europeu não exigia novos poderes porque não queria afrontar alguns Estados-membros mais reticentes quanto ao reforço do papel político do PE.

Em resultado destas eleições directas para o PE de 1979, um grupo considerável de euroentusiastas ocupou posições de liderança, desde a presidência e vice-presidências até às chefias de comités e grupos partidários. Cerca de dez por cento dos

⁵⁹¹ Michael Burgess, *idem*, p.118. Numa perspectiva federalista, Burgess lembra que a década de 1970 é geralmente vista como uma era de intergovernamentalismo míope, cujo derradeiro legado foram as soluções nacionais para os problemas europeus (Michael Burgess, *idem*, p.103).

⁵⁹² V. Herman and J. Lodge, *The European Parliament and the European Community*, London, Macmillan, 1978, p.7.

⁵⁹³ Altiero Spinelli, *The eurocrats: conflict and crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1966, p.162. Ver Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, pp.121-122.

novos parlamentares asseguravam um duplo mandato (assento no parlamento nacional e no PE). Richard Corbett considera que, embora fosse institucionalmente melhor para o PE não ter membros que tinham também assento em parlamentos nacionais, o desaparecimento rápido depois de 1979 do duplo mandato enfraqueceu a ligação entre os níveis de governança europeu e nacional⁵⁹⁴.

O Relatório Tindemans conheceu algumas reacções não muito favoráveis no seio da Comunidade, cujas repercussões também tiveram efeitos limitados. O Relatório Spierenberg apontava para a centralidade da Comissão no quadro institucional comunitário, obtendo para o efeito o apoio dos federalistas; o Relatório dos Três Sábios enunciava como prioridade a coordenação e eficiência interinstitucional, envolvendo especialmente o Conselho Europeu, o Conselho de Ministros, o COREPER e as responsabilidades gerais da Presidência. As recomendações do Relatório confirmariam o papel futuro do Conselho Europeu na avaliação total das prioridades da Comunidade e o propósito político essencial do Conselho de Ministros na preparação e execução, sem as quais o Conselho Europeu não poderia funcionar correctamente. Michael Burgess conclui então que «neither the Spierenberg [1978] nor the Committee of Three [de Dezembro de 1978, que contava com a participação de Berend Biesheuvel, Edmund Dell e Robert Marjolin] Reports appear to have had much impact upon subsequent Community developments and this is probably why very little attention has been paid to them. From the federalist perspective they seemed to represent relatively unimportant milestones along the road toward European Union. Marjolin later expressed sadness that ‘in the years that followed the submission of this report so little was done to implement the proposals’. Nonetheless he also referred in his *Memoirs* to Jacques Delors, the Commission President, who in the mid-1980’s remarked in positive vein that the report was ‘still topical’ and that ‘the solutions offered were still valid’. In one particular sense both reports were significant: they served to confirm the views of Spinelli and other federalists that the way forward lay not in intergovernmentalist-inspired initiatives. Other routes were likely to be more promising⁵⁹⁵».

⁵⁹⁴ Cf. Richard Corbett, *The European Parliament’s Role in Closer EU Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

⁵⁹⁵ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.130.

III.3. *Annus mirabilis*: 1976. O diálogo com a Europa

As eleições para a Assembleia Constituinte de 25 de Abril de 1975 conferiram aos partidos moderados uma influência redobrada. O PS foi o vencedor, seguido do PSD; o PCP, não obstante o seu passado de oposição ao regime, obteve uns meros 12% dos votos. De maneira a garantir a representatividade das diversas forças políticas que disputavam as primeiras eleições democráticas livres em Portugal foi adoptado o sistema de representação proporcional com o método de Hondt.

Entre 1974 e 1976 sucederam-se seis governos provisórios, todos eles incluindo representantes dos três principais partidos (PCP, PSD e PS). Tratou-se de governos instáveis, com uma duração média de 4,3 meses. Dada a natureza da transição, não se verificou qualquer «circulação» de ministros de um regime para outro e os militares tiveram em mãos várias pastas ministeriais. Acresce ainda que dois dos três primeiros-ministros e os dois presidentes da República deste período eram também militares⁵⁹⁶.

A 2 de Abril de 1976, a Assembleia Constituinte aprovou finalmente a nova Constituição da República Portuguesa, cuja inspiração programática representa a síntese possível na época entre os valores da democracia liberal e os do projecto socialista democrático, e cuja arquitectura institucional consagra um modelo de democracia pluralista semipresidencialista. E a 25 de Abril realizavam-se as eleições para a primeira Assembleia da República, resultando novamente na vitória do PS (34,89%), seguido do PPD (24% dos votos). As elites dos partidos moderados que lideraram o processo de consolidação da democracia portuguesa tiveram que lidar com uma herança complicada. O preâmbulo ideológico da Constituição de 1976 consagrava as nacionalizações revolucionárias e a reforma agrária, bem como o papel político tutelar dos militares através da institucionalização do Conselho da Revolução, o qual detinha importantes poderes sobre as forças armadas e funcionava como uma espécie de tribunal

⁵⁹⁶ Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, «Os ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política», in Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, Nancy Bermeo (orgs.), *Quem Governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006, pp. 30-31 e 23. No mesmo volume, Nancy Bermeo conclui que as mudanças quanto ao perfil das elites ministeriais são também o resultado simultâneo da democratização e da caminhada em direcção à União Europeia. Em Portugal, Espanha, Itália e Grécia, a democratização implicou a substituição das elites, com proeminência agora na educação. A dinâmica da unificação europeia trouxe novos incentivos para a selecção de ministros não só com educação universitária, mas também uma certa formação específica. Neste sentido, à medida que os assuntos se foram tornando mais técnicos, a preparação técnica passou a ser encarada como um requisito para a elaboração de políticas públicas sólidas. Ver Nancy Bermeo, «Conclusão. As elites ministeriais na Europa do Sul. Continuidades, mudanças e comparações», pp.231-256.

constitucional. Na sequência de um acordo que o MFA impôs aos partidos políticos, o Conselho da Revolução ficaria sob o controlo directo do presidente da República, ele também um oficial do Exército: neste caso o líder do golpe que susteve os ímpetus da esquerda radical.

Desde 1974 que a adesão à Comunidade fazia parte do programa dos partidos de direita e centro-direita, com o CDS a expressar um europeísmo convicto e o PSD a defender uma aproximação mais matizada⁵⁹⁷. A campanha eleitoral do PS em 1976 tinha sido desenvolvida com o lema «a Europa connosco», contando com a presença de vários dirigentes da família socialista e social-democrata europeia. Com este mote, Soares pretendia demarcar-se das tentações neutralistas e terceiro-mundistas que tinham caracterizado o PREC e que marcavam ainda uma parte da esquerda moderada e do MFA, concretizando no programa a proposta de adesão à CEE como eixo prioritário da política externa portuguesa.

A «opção europeia» foi assumida politicamente pelo I Governo Constitucional de Mário Soares, com José Medeiros Ferreira como ministro dos Negócios Estrangeiros. O primeiro passo foi o pedido de adesão ao Conselho da Europa em Agosto de 1976, que se concretizou logo em Setembro do mesmo ano. Uma vez membro do Conselho da Europa, reconhecido internacionalmente a consolidação da democracia, esboçava-se então o passo decisivo: o pedido de adesão à CEE. Portugal assumiu a partir de 1976 a sua condição de país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu. As boas relações com os Estados Unidos da América, no plano bilateral, e o reforço da participação na NATO, no plano multilateral, constituíram a expressão mais clara do vector atlântico. Por sua vez, a «opção europeia» assume-se como opção estratégica e projecto político, ultrapassada que está a perspectiva meramente pragmática e económica que moldou o regime autoritário.

Na apresentação do Programa do I Governo Constitucional, no capítulo da política externa, Mário Soares esclarece que «...faremos uma política diversificada, mas uma política que claramente faz uma opção europeia. Portugal, no entender do Governo, é um país europeu e só tem a beneficiar, até para o desenvolvimento das relações com as suas ex-colónias, com a integração europeia. Por isso o Governo tenciona requerer a adesão de Portugal ao Conselho da Europa e a integração de Portugal na Comunidade

⁵⁹⁷ Cf. José Manuel Durão Barroso, *Le système politique portugais face à l'intégration européenne. Partis politiques et opinion publique*, Lisboa, APRI, 1983.

Económica Europeia – Mercado Comum –, através da abertura de negociações que são necessariamente negociações lentas e demoradas e que estimamos não poder dar por concluídas num prazo nunca inferior a três anos⁵⁹⁸». Mais à frente é esclarecido o alcance da política externa do I Governo Constitucional: «O Governo mantém em aberto a permanência de Portugal no Tratado do Atlântico Norte. À semelhança do que fez o I, o II e o III Governos Provisórios, e depois continuada, o I Governo Constitucional tem a intenção de continuar com a abertura de relações diplomáticas e uma série de acordos com os países de democracia popular que em consequência dessas relações foram feitos com esses países⁵⁹⁹».

Os partidos políticos da oposição não deixam de reagir à «opção europeia» do governo. Para o Grupo Parlamentar do PCP, «tememos que o governo, à custa de querer ser demasiado europeu, deixe de ser suficientemente português. Ou seja: que a sua política externa acabe por favorecer mais os grandes países desenvolvidos numa Europa integrada, do que os interesses portugueses entendidos na perspectiva dum desenvolvimento político, económico e social, que corresponda aos interesses e aspirações do nosso povo e à efectiva independência do nosso país⁶⁰⁰». Álvaro Cunhal nota as dificuldades económicas do país face à adesão, que o PCP rejeita: «A economia portuguesa não está hoje nem estará decerto depois de três anos de negociações previstas, em condições num mercado integrado (interno e externo) de resistir com êxito à concorrência de países desenvolvidos. Rejeitamos também o projecto de admissão ao Conselho da Europa, que implica a aceitação de instituições supranacionais, particularmente perigosas para um país pequeno atravessando um período de sérias dificuldades económicas⁶⁰¹». Todavia, Álvaro Cunhal não advoga a saída de Portugal da NATO.

Na discussão do programa do I Governo Constitucional em Agosto de 1976, Freitas do Amaral (CDS) louva a clara opção europeia e ocidental em que se inspira a política daquele executivo. Contudo, reprova o programa do governo em debate, pois

⁵⁹⁸ *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º17, 3 de Agosto de 1976, p.406.

⁵⁹⁹ *Idem*, p.420.

⁶⁰⁰ Grupo Parlamentar PCP: «Debate do I Governo Constitucional» (Assembleia da República), Agosto de 1976. Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, I Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro). Este arquivo encontra-se digitalizado. Doravante, e para este período, fazemos apenas alusão à Fundação Mário Soares como fonte da documentação que analisamos em seguida.

⁶⁰¹ Álvaro Cunhal (PCP): «Debate do Programa do I Governo Constitucional: Problema da Liberdade, Dinâmica da Recuperação Económica, Reforma Agrária, Política Externa» (Agosto de 1976). Fonte: Fundação Mário Soares.

não se afigura capaz de debelar a crise económica e financeira grave em que o país se encontra mergulhado. Lucas Pires tece considerações sobre a política externa, lança interrogações sobre a política para o exterior, defendendo a ligação da política interna à política externa, a defesa da identidade de Portugal numa Europa em transformação. O deputado do CDS critica a ausência de conteúdo em questões candentes no futuro próximo da Europa, como a posição do governo perante as eleições directas para o Parlamento Europeu (em breve uma realidade) e o devir político da Europa: «que Europa? Uma Europa supranacional ou uma “Europa das pátrias”?»⁶⁰²»

A política externa do I Governo Constitucional representou uma ruptura com o discurso dominante no período dos governos provisórios. Essa ruptura traduziu-se concretamente na «opção europeia» frontalmente assumida (os ataques à Europa no período anterior tinham uma função antidemocrática para o uso interno) e no estabelecimento de uma estreita relação entre o pedido de adesão de Portugal à CEE e as relações com os países africanos de expressão portuguesa⁶⁰³. Em 1980, Paulo Pitta e Cunha afirmará que «o programa do I Governo Constitucional teve o mérito de haver introduzido o princípio da adesão; mas fazia-o só a propósito da matéria da política externa, como se não houvesse a consciência de que o ingresso na CEE teria implicações não só ao nível geral da política de desenvolvimento, como no domínio das acções económicas sectoriais e no próprio traçado das regras de funcionamento da economia⁶⁰⁴».

Para Medeiros Ferreira, o pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias foi a decisão estratégica mais importante tomada na vigência do regime democrático e constitucional. A «opção europeia» de Portugal baseou-se em alguns pressupostos, entre eles, o presumido alargamento da CEE, o que na altura estava longe de adquirido, a assunção de um futuro pedido da Espanha e o da posterior entrada desta na CEE, o pressuposto de aproximação dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) à Convenção de Lomé, o que se mostra hoje plenamente confirmado, mas era na altura matéria altamente discutível⁶⁰⁵.

⁶⁰² Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶⁰³ José Medeiros Ferreira, *Portugal – Os Próximos Vinte Anos – Posição de Portugal no Mundo*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, pp.55-56.

⁶⁰⁴ Cit. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, pp.26-27.

⁶⁰⁵ José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.27. António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira referem que a «opção europeia» foi

Mesmo dentro da «opção europeia», vista como aproximação à CEE, colocavam-se diferentes vias, desde os que pretendiam tudo resumir ao Acordo de 1972 aos que preconizavam a candidatura de Portugal apenas como Estado associado. O pedido de adesão plena nos termos do artigo 237.º do Tratado de Roma não era uma questão consensual.

Medeiros Ferreira assinou em Setembro de 1976 o Protocolo Adicional ao Acordo de 1972, não deixando de ressaltar que se tinha chegado «ao termo de uma importante etapa no percurso da aproximação com a Europa, mas ter-se-ão também esgotado as virtualidades do enquadramento fornecido pelo Acordo de 1972⁶⁰⁶». Assinalou-se então que o Acordo de 1972 e os Protocolos Adicionais de Setembro de 1976 deviam ser encarados somente como uma forma prévia de adesão de Portugal às Comunidades. Foi também logo anunciado que o governo português iria pedir a adesão nos termos do artigo 237.º do Tratado de Roma «no momento oportuno». O protocolo financeiro assinado em Bruxelas em 20 de Setembro de 1976, uma vez ratificado conforme indicado na reunião ministerial no Luxemburgo em Outubro de 1975, substituirá o auxílio de urgência. Num comunicado à imprensa, a propósito de um jantar em honra de Yves de Portz, Presidente do Banco Europeu de Investimentos, Mário Soares refere que «desde que foram tomadas as decisões de conceder ao meu país um auxílio de urgência e de estabelecer negociações para a conclusão dum protocolo financeiro, o modelo político democrático institucionalizou-se em Portugal⁶⁰⁷».

Em discurso proferido na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 22 de Setembro de 1976 (Portugal torna-se nessa data o 19º membro do Conselho da Europa), o ministro dos Negócios Estrangeiros, Medeiros Ferreira, não deixa de destacar que «ao aderir a este Conselho, Portugal deseja declarar solenemente o seu

fundamentada em dois objectivos: em primeiro lugar, a consolidação da democracia, que a entrada de Portugal na Comunidade assegurava; em segundo lugar, a modernização e o desenvolvimento económico, patrocinados em grande medida pelas ajudas comunitárias. Ver António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», *art. cit.*, p.36. Todavia, os economistas expressavam reservas sobre o impacto da adesão em alguns sectores da economia portuguesa. Sobre esses receios vide Alfred Tovias, *Foreign Economic Relations of the European Community. The Impact of Spain and Portugal*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1990. Em entrevista ao *Nouvel Observateur*, de 18 de Agosto de 1976, em resposta às questões feitas por Jean Daniel e René Backman, Mário Soares aponta uma razão suplementar que justifica a adesão: «...o facto de as antigas colónias estarem a negociar acordos com a CEE, no quadro da Convenção de Lomé, o que fará de Portugal “um país terceiro” nas relações com os novos países africanos se não viermos a integrar-nos no Mercado Comum».

⁶⁰⁶ Cit. José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, p.28.

⁶⁰⁷ Notícia 6315, de 4 de Novembro de 1976. Secretaria de Estado da Comunicação Social, informação à imprensa. Fonte: Fundação Mário Soares.

interesse numa união mais estreita entre os Estados Membros e, nos termos do estatuto, oferece a sua colaboração «sincera e afectiva» para que esse objectivo seja conseguido. Para nós este é o primeiro passo de um longo caminho que nos há-de levar a fazer parte de uma comunidade de nações cada vez mais sólida, próspera, livre e forte. Sabemos que o caminho nem é curto nem é fácil. E que exigirá de Portugal, que veio tarde e passou algumas experiências trágicas, um especial esforço e uma especial determinação. Estamos certos de que o progressivo estreitamento das nossas relações políticas e económicas com a Europa em nada nos diminuirá. Não perdemos nem a individualidade nem a nossa independência, nem teremos de abdicar de nenhuma das nossas esperanças. Pelo contrário, seremos tanto mais portugueses quanto mais formos europeus e estamos – quero sublinhá-lo – bem conscientes de que sermos europeus é a única maneira que temos de continuarmos portugueses⁶⁰⁸».

Entre Setembro de 1976 e Fevereiro de 1977 são encetadas um conjunto de sondagens diplomáticas para se perceber a reacção dos «Nove» a um pedido de adesão próximo de Portugal. A 28 de Janeiro, aproveitando a reunião do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, Medeiros Ferreira fez saber em Estrasburgo que só estava interessado na adesão plena à CEE, num momento em que algumas vozes no plano interno e externo voltavam a propor apenas a figura da associação. O pedido de adesão foi apresentado em 28 de Março de 1977 e o labor diplomático que conduziu àquele pedido teve o momento mais alto com as viagens efectuadas pelo então primeiro-ministro, Mário Soares, às capitais dos Estados-membros, ao Papa e a Bruxelas em Fevereiro e Março daquele mesmo ano.

Mário Soares não ignora o ambiente político que se vive em Espanha, pelo que é expectável poder encontrar este país integrado nas organizações europeias. O primeiro-ministro português refere que o governo «...expressou já a sua convicção de que temos uma palavra a dizer na construção de uma Europa unida, forte e democrática. As relações que vamos manter com os outros Estados europeus não deixarão de reflectir no futuro esta nossa opção. E esperamos, se este for este (*sic*) o desejo do povo espanhol, vir a encontrar, no quadro desta Europa a Nação vizinha⁶⁰⁹».

⁶⁰⁸ José Medeiros Ferreira, «Discurso pronunciado na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 22 de Setembro de 1976», in José Medeiros Ferreira, *Elementos para uma política externa do Portugal democrático*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1976, pp.46-47.

⁶⁰⁹ «Discurso pronunciado pelo primeiro-ministro, Mário Soares, no jantar oferecido em honra do primeiro-ministro, Adolfo Suárez, no Palácio das Necessidades em 24 de Novembro de 1976». Fonte:

Em Londres, Soares apela aos valores europeus tornados universais, a que Portugal soube dar expressão ao longo de séculos, e que justificam neste momento a solidariedade europeia: «Nós queremos, com a experiência que nos vem de oitocentos anos de história e no uso do legítimo direito que deve ser reconhecido a quem deu não pequena contribuição para moldar a cultura europeia e levá-la aos quatro cantos da Terra, ter uma palavra a dizer sobre o futuro da Europa. Europa que há-de continuar a ser, como foi no passado, a inspiradora dos grandes princípios em que assenta um tipo de civilização cuja defesa deve ser garantida se queremos que os homens caminhem no sentido de uma maior realização pessoal, em liberdade e em paz. Para alcançar este objectivo é preciso que a Europa seja, não um clube de nações egoisticamente voltadas para a protecção da sua riqueza, mas uma larga associação de povos para quem a democracia e a salvaguarda dos direitos individuais constituem valores indeclináveis e superiores. O novo Portugal democrático deve ter aí o seu lugar. É com certeza de que são chamados ao cumprimento de um dever que os portugueses lançam hoje à Europa um esperançoso apelo à sua solidariedade». E acrescenta: «A protecção da democracia, onde quer que ela exista, e sobretudo onde ela se encontra enfraquecida pela luta que teve que travar contra preconceitos herdados de um passado recente e contra os seus eternos e poderosos inimigos, deve ser pois a trave mestra da edificação de uma nova Europa que todos desejamos tenha alicerces firmes e duradouros. Uma Europa de nações livres, mas irmanada na defesa dos mesmos valores⁶¹⁰».

Em Copenhaga, Mário Soares justifica a opção de Portugal pela Europa. O primeiro-ministro entende que é «...dentro dessa opção consciente pela Europa que somos parte e da qual não queremos viver separados que se insere o nosso pedido de adesão à Comunidade Europeia, que consideramos justificado não apenas por razões económicas mas também políticas. Portugal orgulha-se de uma vocação universalista. Não julgamos que o facto de pertencermos à Europa prejudique essa vocação: antes pelo contrário, será através da nossa qualidade de europeus que essa vocação se poderá realizar plenamente⁶¹¹».

Fundação Mário Soares. A pretexto de uma visita de Mário Soares a Espanha, que deu lugar a um jantar oferecido em sua honra pelo presidente do governo espanhol, Adolfo Suárez, em 21 de Novembro de 1977, foi também assinado um Tratado de Amizade e Cooperação entre Espanha e Portugal.

⁶¹⁰ «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Londres (14 de Fevereiro de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶¹¹ «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Copenhaga (17 de Fevereiro de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.

Por ocasião da visita a Roma, o primeiro-ministro evoca motivos mais profundos para o pedido de adesão do país à CEE. Mário Soares sustenta que a integração na Europa através do pedido de adesão à CEE representa uma opção que «é-nos imposta por razões históricas, geográficas, culturais, económicas e sociais, quaisquer alternativas para o futuro do nosso povo arrastariam certamente o país para outros modelos de sociedade que nada têm a ver com a democracia tal como a concebemos». E refere ainda: «Propõe-se o meu país desenvolver todos os esforços no sentido da preservação da paz e do entendimento entre os povos e países. É nossa convicção que é colocando-nos numa perspectiva europeia que melhor estaremos em posição para prosseguir aqueles fins. Por outro lado, é na mesma perspectiva que melhor realizaremos a nossa política de abertura e solidariedade com todos os países do mundo particularmente com os países de expressão portuguesa⁶¹²».

Em visita a Bona, Mário Soares enaltece a construção política da Europa, uma comunidade a cujo apelo é difícil resistir: «Nós, portugueses, sentimos o ressurgimento de uma Europa democrática, não como uma mera abstracção, mas sim como uma dinâmica em constante progresso, dotada de estruturas que visem realizar os interesses comuns, mas dotada também da consciência de uma missão europeia. Estamos certos que essa Europa pode vir a ser um factor primordial não só no que respeita à realização efectiva dos ideais e níveis de vida dos povos europeus, mas também constituir e agir como um elemento vital de uma detente que afaste os perigos de conflitos, sejam eles quais forem, e dê uma contribuição válida à convivência e colaboração entre os povos». A Europa não é uma alternativa casual à nova inserção internacional de Portugal. «Com efeito, a decisão de Portugal de aderir às Comunidades Europeias», prossegue Soares, «insere-se numa continuidade cultural mas, também numa actualidade social e política que, de per si, se impõe. Essa decisão é a decisão da grande maioria do povo português, expressa nas eleições recentemente realizadas no meu país e nas afirmações públicas de apoio que têm merecido aos grande partidos portugueses, com excepção do partido comunista⁶¹³».

A «opção europeia» é irreversível e a mais apropriada aos interesses portugueses. Na visita a Haia, Soares esclarece que «ultrapassado o período

⁶¹² «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: jantar em sua honra, por ocasião da visita a Roma (no jantar oferecido pelo Presidente do Conselho de Ministros italiano Giulio Andreotti), em 18 de Fevereiro de 1977». Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶¹³ «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Bona (8 de Março de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.

revolucionário, Portugal teve de iniciar a fase da sua reconstrução económica, levantando-se algumas opções. A esse propósito acrescenta Soares que «não tenho dúvidas e comigo está a maioria esmagadora das forças democráticas do meu país, de que a única opção viável, a opção necessária é a opção europeia, da integração na Europa. Digo opção necessária, porque todas as outras de que se tem falado são opções que, mais uma vez, nos tentariam afastar da Europa a que pertencemos e em que temos um lugar que nos compete⁶¹⁴».

A intenção de aderir às Comunidades Europeias expressa no programa do I Governo Constitucional apresentado e aprovado pela Assembleia da República insere-se «...não só na busca de uma nova identidade nacional, que a descolonização tornara urgente, mas também na necessidade de apresentar ao país um projecto verdadeiramente nacional, que simultaneamente permitisse situar Portugal no espaço político, geográfico, económico e social a que, por direito próprio, pertencia. Só um projecto dessa natureza e dessa dimensão poderia – e estamos certos que assim sucederá – galvanizar o país e justificar os esforços e mesmo sacrifícios que será indispensável enfrentar se quisermos – como queremos – vencer a crise e dar ao povo português o nível de vida a que tem direito e a Portugal o lugar que merece na cena internacional⁶¹⁵».

O impacto da nossa aproximação à Europa pode ser muito forte e para isso o esforço português terá de ser igualmente exigente: «Cerca de 50% da nossa exportação é absorvida pelos países comunitários. E graças ao quadro instrumental em que se desenvolvem as nossas relações a grande maioria dos nossos produtos industriais passou a beneficiar de isenção de direitos aduaneiros nas Comunidades. Em contrapartida foi estabelecido, por nossa parte, uma série de calendários de desarmamento aduaneiro, que estipulam que a totalidade dos produtos industriais comunitários entrem, com isenção de direitos, em Portugal, a partir de 1985. Será pois útil frisar que, mesmo no quadro actual das relações com as Comunidades, Portugal já assumiu obrigações que continuariam a existir, mesmo que não se viesse a verificar a adesão e que, por si só, exigiriam uma reformulação das nossas estruturas⁶¹⁶». Mais à frente Soares esclarece o seu raciocínio: «Mas se o condicionalismo económico existente assim o determinava,

⁶¹⁴ «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Haia (9 de Março de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶¹⁵ «Discurso proferido pelo primeiro-ministro Mário Soares, na Assembleia da República, em 18 de Março de 1977». Fonte: Fundação Mário Soares. Discurso pronunciado imediatamente antes do pedido formal de adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

⁶¹⁶ *Idem.*

outras razões e mais profundas tal como a busca de uma nova identidade através do regresso à Europa a que pertencíamos a até a necessidade de participarmos e contribuirmos para uma Europa que sentimos numa fase de transição, em busca de novas formas políticas, sociais e económicas, – todo esse conjunto de razões foram igualmente decisivas na intenção do Governo Constitucional de apresentar o pedido de adesão às Comunidades Europeias. Pensamos também que a consolidação da democracia em Portugal assumirá um novo vigor em virtude da opção a que nos decidimos⁶¹⁷».

Soares entende que vale a pena arriscar nesta opção de futuro: «O prestígio incontestável do novo Portugal democrático e a ideia da vantagem do alargamento e reforço de uma união europeia, em progresso, revelaram-se mais fortes que o receio das eventuais dificuldades que, de parte a parte, haverá que vencer para concretizar a nossa entrada como país membro. A receptividade manifestada, expressa aliás publicamente, não só se refere à intenção portuguesa de adesão, como também aos aspectos mais concretos levantados pela nossa delegação, nomeadamente quanto ao calendário das negociações. A Europa crê que Portugal é elemento vital à unidade e coesão europeias. E se os aspectos decorrentes do necessário alargamento da comunidade ou relacionados com o processo de formação e da decisão da vontade comunitária, continuam e continuarão a ser discutidos, não é menos certo que tais aspectos não respeitam directamente ao caso da adesão de Portugal e se colocam num plano de reformulação das instituições comunitárias que não pode afectar de modo algum o cerne ideológico que constitui a razão de ser das Comunidades Europeias. Só uma Europa unida poderá responder ao desafio do tempo que vivemos, exigindo das Comunidades Europeias que sejam uma entidade dinâmica, capaz de se adaptar e de evoluir, mas acima de tudo, aberta a todos os países europeus que comunguem e efectivamente pratiquem os mesmos ideais democráticos⁶¹⁸».

Mas, como é interpretada pelo executivo esta investida europeia? Mário Soares afirma que «a integração é um grande projecto nacional, que baliza e dá sentido à nossa experiência revolucionária, tal como ficou expressa no programa do 25 de Abril e na Constituição da República, a que somos e continuamos integralmente fiéis. Feita a descolonização – cujos reflexos transcendentais no nosso viver colectivo continuam a

⁶¹⁷ *Idem.*

⁶¹⁸ *Idem.*

fazer-se sentir – Portugal, regressado às suas fronteiras europeias, reassume a sua verdadeira identidade na integração europeia, onde melhor se realçarão as nossas potencialidades nacionais, sem esquecer a vocação universalista e africana⁶¹⁹».

Em síntese, Mário Soares argumenta que «a integração europeia não pode ser vista como um novo expediente – como uma nova Índia, um novo Brasil ou como uma nova África – a dar-nos riqueza sem trabalho persistente, na improvisação e na aventura. A integração europeia representa uma opção de trabalho e de esforço cuja dureza as centenas de milhar de trabalhadores emigrantes portugueses conhecem bem e à própria custa. Mas constitui igualmente o fim do isolamento português e a inserção definitiva do nosso país numa das correntes que seguem na vanguarda do Mundo. Representa a abertura de Portugal à modernidade. O rasgar de horizontes às novas gerações de portugueses que despontam para a vida. O prosseguimento lógico – numa palavra – da Revolução de Abril e da definitiva institucionalização da democracia em Portugal⁶²⁰».

Contrariamente ao pedido de adesão, o processo negocial foi marcado pela lentidão. Todavia, ambos os ritmos se revelaram acertados. Nas palavras do embaixador Siqueira Freire, «ficavam assim definitivamente afastadas a ideia de nos oferecer – como a Comissão tinha sugerido a certa altura para a Grécia – o estatuto híbrido de pré-adesão (psicologicamente desmobilizador e politicamente inaceitável) ou a chamada “associação privilegiada”, maneira elegante de nos manter esperando nas antecâmaras⁶²¹». No entanto, muitos dos que se haviam mostrado reticentes quanto a uma resposta positiva das Comunidades, obtida em Maio de 1978, orientavam-se para novas reservas e cuidados. Por um lado, os comunistas afirmavam que Portugal não chegaria a entrar ou mesmo que as Comunidades estariam votadas ao desaparecimento. Por outro lado, os maximalistas: os que pretendiam uma rápida liberalização da economia portuguesa e uma radical revisão da Constituição. Muitos ainda manifestavam o seu receio a respeito da fragilidade estrutural da economia portuguesa que, por não ter aproveitado as virtualidades do Anexo G do Acordo de Estocolmo que fundou a EFTA,

⁶¹⁹ *Idem.*

⁶²⁰ *Idem.* Para uma avaliação, em particular, do périplo europeu do primeiro-ministro Mário Soares vide Francisco Niny de Castro, *O Pedido de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Aspectos Político-Diplomáticos*, Lisboa, Principia, 2010.

⁶²¹ A. Siqueira Freire, *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses Movimentos*, Oeiras, INA, policopiado, 1981, p.25.

era tida como incapaz de absorver o impacto da entrada na CEE e da consequente experiência de abertura de mercados⁶²².

O processo de negociação, como se disse, não foi célere e de início suscitou reacções não consensuais entre os Estados-membros da CEE. Disso dá logo conta uma informação de serviço sobre o processo de adesão de Portugal à CEE no seu ponto 3.2.: «no plano económico, a França e a Itália são os países que mais preocupações têm manifestado, procurando uma reformulação da Política Agrícola Comum antes do alargamento, que favoreça os seus produtos, o que encontra oposição nos países do Norte. A Itália, por sua vez, tem desenvolvido contactos com os países candidatos, cuja adesão tem apoiado muito claramente ao nível político, talvez com a intenção de marcar uma posição no que deverá vir a ser o grupo de países meridionais das CE». O mesmo documento não deixa de notar alguma perplexidade no seu ponto 3.3. quando se diz que «no âmbito do processo de alargamento será de realçar a forma um tanto ou quanto inesperada como a Espanha antecipou e apresentou o seu pedido oficial de adesão, revelando já um considerável esforço de preparação das negociações⁶²³».

As relações económicas e comerciais entre Portugal e a Comunidade Europeia causam muita preocupação. A dinamização do turismo deverá continuar a ser uma solução, pois é um sector em expansão, numa conjuntura económica grave para a qual não é alheia o fim do ciclo do império; o desenvolvimento do comércio externo é vital para o saneamento da balança de pagamentos, devendo as importações manterem-se a um nível aceitável. O Acordo CEE-Portugal, ao prever reduções especiais dos direitos aduaneiros aplicáveis a determinados produtos agrícolas e piscícolas, e ainda a produtos em conserva, poderá contribuir para o desenvolvimento do comércio externo de Portugal e correspondente melhoria da sua balança de pagamentos. Por outro lado, o crescimento das exportações não agrícolas dependerá não só do desenvolvimento do comércio mundial, mas também da diversificação das exportações. É por isso que as ajudas concedidas pela Comunidade no âmbito do protocolo financeiro constituirão um instrumento técnico cujo valor permitirá aumentar a produtividade e diversificar a economia portuguesa, favorecendo a industrialização do país. As Comunidades

⁶²² José Medeiros Ferreira, «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», *art. cit.*, pp.28-29. Cf. António Vitorino, *A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – A Problemática da Aplicabilidade Directa do Direito Comunitário Face ao Nosso Ordenamento Jurídico*, Lisboa, Cognition, 1984.

⁶²³ Informação de serviço (Ministério dos Negócios Estrangeiros) sobre a evolução do processo de adesão de Portugal às CE, 25 de Agosto de 1977. Fonte: AHD – EOI Prov.3.

advertem que o aprofundamento das relações económicas com Portugal e a possível adesão do país terão repercussões assinaláveis para a agricultura dos outros países mediterrânicos, comunitários ou não, mormente para determinadas produções. Nesse sentido, a inserção rápida de um país com uma estrutura agrícola frágil, num regime caracterizado pela livre concorrência e o comércio livre pode arruinar os sectores mais vulneráveis, como o dos cereais e o da pecuária, e ter efeitos mais negativos do que positivos. Por outro lado, os escassos custos de produção de alguns sectores sensíveis podem prejudicar seriamente as produções análogas da Comunidade, cujos custos claramente superiores decorrem da diferença do nível de vida e de outros factores económicos. É por essa razão que haverá que prever uma certa programação das produções que tenha em conta a vocação de cada território, a fim de obter as melhores garantias em termos de qualidade e de exploração das superfícies agrícolas. Conclui um relatório que «essas primeiras observações permitem concluir que o aprofundamento das relações económicas entre a Comunidade e Portugal não será nem fácil nem rápido. Exigirá um esforço de ambas as partes e, caso pretenda extrair vantagens políticas da adesão de Portugal, a Comunidade deve estar disposta a suportar as suas contrapartidas, sob forma de investimentos directos e de uma contribuição financeira considerável destinada a melhorar as muito frágeis estruturas agrícolas portuguesas. Se o não fizer, dificilmente Portugal poderá fazer parte da Comunidade em 1985⁶²⁴».

O alargamento pode levar problemas significativos para a agricultura mediterrânica a breve trecho. Disso faz eco uma carta de Wilhelm Haferkamp ao Presidente do Conselho das Comunidades Europeias, de 14 de Outubro de 1977, quando escreve que «a adesão deveria ser acompanhada pelo reforço institucional da Comunidade e pelo aperfeiçoamento da cooperação política, bem como por avanços, no plano interno, nos domínios económicos e monetários. O alargamento só terá êxito se for acompanhado pelo aprofundamento da Comunidade, pois essa é a única forma de assegurar bons resultados e evitar a desintegração do mercado comum. (...) A agricultura é, e continuará a ser numa Comunidade alargada, um sector de actividade essencial das regiões mediterrânicas, exigindo portanto um esforço específico na solução do problema global do alargamento. A Comissão sublinha, a esse propósito, a

⁶²⁴ Relatório Bayerl sobre as relações económicas e comerciais entre a Comunidade Europeia e Portugal, de 15 de Setembro de 1977, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE)* C 241 de 10.10.77, p.47.

necessidade de proceder a uma análise aprofundada das perspectivas de desenvolvimento destas regiões⁶²⁵».

Os negociadores portugueses não olvidam a existência de problemas sérios do alargamento da CEE: o primeiro consiste em saber como reduzir desníveis económicos existentes entre países candidatos e países da CEE; o segundo refere-se à agricultura mediterrânica onde a solução não deverá ser encontrada nem no aumento de preços nem na protecção nas fronteiras; o terceiro é o da industrialização, exigindo programas integrados no contexto geral da política industrial da Comunidade, sem imaginar que soluções poderão ser encontradas na siderurgia, nos estaleiros navais ou na indústria têxtil. A solução dos problemas indicados traduzir-se-á em pesados encargos financeiros para a Comunidade e para os Estados-membros. É sugerida a criação de um instrumento financeiro *ad hoc* com o intuito de permitir uma transferência substancial de recursos para os países candidatos e as regiões mediterrânicas da Comunidade. Pondera-se mesmo ou a criação de um Fundo especial ou uma acção coordenada dos instrumentos já existentes devidamente reforçado. Este fluxo financeiro deverá começar *antes* de os países candidatos se tornarem membros de pleno direito, para evitar necessidade de períodos de transição demasiado longos. Os países candidatos só poderão tornar-se membros de pleno direito a partir do momento em que assumirem todas as obrigações inerentes, com excepção da participação nas acções comuns. (Pondo-se em causa a possibilidade de antes disso participarem mesmo na cooperação política, proposta por vezes avançada nos contactos anteriores à apresentação do nosso pedido de adesão – nota do apontamento). De acordo com este apontamento confidencial que temos vindo a seguir, os países que integram a CEE são a favor do alargamento ao sul da Europa⁶²⁶.

A propósito da intervenção que se prevê de Portugal nos debates políticos na Comunidade, apesar do país não ser ainda membro da CEE, Mário Soares refere que «je soulignerais que le Portugal accepte intégralement les bases institutionnelles acceptées par les Etats membres des Communautés dans le cadre des Traités en vigueur, de même qu'il est disposé à accepter les modifications au fonctionnement des institutions qui résulteront soit de l'actuelle réflexion communautaire sur les mécanismes institutionnels,

⁶²⁵ Carta do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Wilhelm Haferkamp, ao Presidente do Conselho das Comunidades Europeias sobre o alargamento e os problemas da agricultura mediterrânica, 14 de Outubro de 1977. AHD – EOI Prov.10.

⁶²⁶ Apontamento confidencial (Ministério dos Negócios Estrangeiros) sobre os problemas do alargamento da CEE e posição dos Estados-membros face ao pedido de adesão de Portugal, 2 de Novembro de 1977. Ênfase no original. AHD – EIE Proc.2.

soit du processus d'élargissement des Communautés. Par ailleurs, et en tant que membre des Communautés, le Portugal ne manquera pas d'apporter sa contribution, dans la mesure de ses possibilités et de sa créativité, au prestige, à la autorité, à la efficacité et au renforcement des institutions européennes⁶²⁷».

O primeiro-ministro interpreta o significado do alargamento ao sul como modo de garantir o equilíbrio das Comunidades. Refere que «la Grèce, le Portugal et la Espagne ayant maintenant présenté leurs demandes d'adhésion, le processus d'élargissement, avec tout ce qui en découlera, est irréversiblement en marche. Venant après l'antérieur élargissement vers le Nord, l'actuel élargissement vers le Sud est appelé à apporter aux Communautés un complément d'équilibre géographique, sociologique et politique leurs ouvrant également, sous le point de vue économique, des perspectives qu'il importe d'explorer avec imagination et en dehors des sentiers battus⁶²⁸».

As consequências do alargamento marcam presença nesta reflexão, sobretudo, nos países menos capazes de resistir a choques externos, como os do sul. Para Mário Soares, os desequilíbrios regionais, ou seja, as diferenças dos níveis de desenvolvimento, «seront aggravés par l'élargissement. Mais là il ne faut pas se méprendre. Les déséquilibre régionaux ont existé dans les Communautés depuis sa création et continuent d'exister. Il est donc urgent, en tenant compte des problèmes déjà existantes aux Communautés et en prévoyant ceux qui l'élargissement apportera, de mettre en oeuvre de nouvelles actions au niveau des structures et d'augmenter les moyens financiers qui rendront possibles ces actions, tout en ayant à l'esprit la phrase du préambule du Traité de Rome où les Fondateurs des Communautés ont exprimé leur souci "d'assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées" et, donc, que l'intégration en Europe ne saura s'arrêter avec le fonctionnement plus ou moins discipliné de l'union douanière⁶²⁹».

Para Soares, não faz qualquer sentido uma dialéctica alargamento/aprofundamento. Regista que «...ces nouvelles pressions extérieures seront bénéfiques pour l'évolution des Communautés. (...) Je ne partage pas le point de vue de

⁶²⁷ Mário Soares, «Abertura do Ano Académico no Colégio da Europa. Portugal e a Comunidade Europeia: o alargamento é incompatível com o aprofundamento?», Bruges, 3 de Outubro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶²⁸ *Idem.*

⁶²⁹ *Idem.*

ceux qui pensent qu'il faudra choisir entre l'élargissement et le approfondissement. Je partage plutôt d'opinion de ceux qui considèrent qu'on ne peut envisager l'un sans l'autre. C'est à une Communauté économiquement solide et politiquement cohésive et cohérente que le Portugal et, j'en suis sûr, les autres pays candidats voulant accéder. Seule cette Communauté qui est en train d'être bâtie et que nous voulons aider à construire pourra faire approcher le quotidien européen des idéaux politiques et des principes économiques et sociaux inscrits aux préambules des Traités⁶³⁰».

Mário Soares não se furta a algumas considerações sobre uma entidade europeia em construção, cujos princípios marcam indelevelmente os homens. Considera que «...nous sommes arrivés à un moment de l'Histoire où les pays européens, individuellement et chacun pour soi, ne sauraient plus prétendre à un présent et encore moins à un avenir dignes de leur passé. L'idée européenne surgit ainsi non en tant que rupture mais en tant que continuation d'une vocation qui s'exprimait auparavant par pays interposés et doit s'exprimer dorénavant par l'Europe interposée ou ne pas s'exprimer du tout. Ayant été instaurée la démocratie pluraliste dans son ensemble et ayant de surcroît renoncé à la domination coloniale, l'Europe est actuellement en mesure de reprendre le flambeau et d'assurer pleinement son rôle de foyer d'irradiation d'une civilisation humaniste, tournée vers le progrès, la création diversifiée et la production au service de l'Homme et de son insertion harmonieuse dans un environnement à la fois dominé et sauvegardé⁶³¹».

O primeiro-ministro reafirma o empenho do seu governo pela opção europeia e a pertinência do alargamento: «En tant que socialiste et portugais, je ne peux être qu'un européen. Je sens ainsi que le seul chemin à suivre consiste à *(sic)* renforcer la cohésion européenne. L'option européenne de mon pays est l'expression de sa vocation, mais aussi son désir de donner une contribution active à la construction de l'Europe. (...) L'élargissement des Communautés s'impose, d'ailleurs au delà des raisons qui lui servent de base. Surtout, comme une base nécessaire de l'évolution des Communautés qui ne doit pas avoir lieu, signifiant la rupture avec la réalité qui prolifère autour. L'élargissement est lié aussi à la viabilité et l'existence des bases idéologiques qui ont été à l'origine de la création des Communautés et qu'il faut sauvegarder. La perte du prestige et de l'idée globale qui a vu naître les Communautés, ne provoquerait que son

⁶³⁰ *Idem.*

⁶³¹ *Idem.*

isolement progressif et ne servirait nullement au maintien de la compréhension mutuelle et de la paix⁶³²».

O pedido de adesão de Portugal às Comunidades merece referência na imprensa internacional e Mário Soares desdobra-se em entrevistas com respostas muito concretas. Em entrevista ao *Herald Tribune*, o primeiro-ministro afirma que conta entrar na CEE o mais tardar dentro de três ou três anos e meio e, depois, começara o período de transição que poderá, como com a Inglaterra, durar até cinco anos. Sobre as negociações com vista à adesão afirma Soares, não deixando de salientar que as negociações com Portugal servirão como uma espécie de precedente para a Espanha, que «o que não concordo é com a “globalização” das negociações. É óbvio que à medida que prosseguimos com as negociações, a Europa estará a pensar que talvez a Espanha – e sublinho a palavra talvez – também entre. Ficaria satisfeito se a Espanha entrasse. Mas o que quero dizer é que Portugal já está preparado, com democracia institucional e com uma esmagadora maioria da população desejando juntar-se à Europa. Não devíamos ter que esperar para que se decidisse o nosso caso. Os dois casos não são idênticos e devem ser vistos individualmente⁶³³».

Aderir ao clube europeu é a prioridade da política externa e a Europa não pode voltar as costas ao apelo luso naquele sentido. Se a Europa dissesse não a Portugal, de acordo com Soares, «it would demonstrate the incapacity of democratic Europe to respond in a positive way to the most important event since the end of World War II. That is, that a country, Portugal, which was under a Fascist dictatorship, is told by the other democratic countries that there is no place for it in a democratic Europe. That would be a negation of the European Communities very reason for existing⁶³⁴». Colocar Portugal na Europa é o desafio de uma carreira política, no sentido em que se logrado esse desígnio de admissão no Mercado Comum a vida nacional fica comprometida, interrogando-se nestes termos: «Francamente, se a Europa diz não, que posso eu oferecer ao povo português?⁶³⁵»

Em entrevista ao *The Times*, Soares confessa-se «um patriótico mas também partidário de uma Europa verdadeira e não uma associação de Estados apenas baseada

⁶³² *Idem*.

⁶³³ Entrevista de Mário Soares ao *Herald Tribune* (2 de Maio de 1977). Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶³⁴ Entrevista de Mário Soares ao *Herald Tribune* (23 de Março de 1977); Ver no mesmo sentido as entrevistas de Soares ao *Quotidien de Paris* de 7 de Março de 1977 e ao *La Croix* de 5 de Março de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶³⁵ Mário Soares em entrevista à *Newsweek* (28 de Fevereiro de 1977). Fonte: Fundação Mário Soares.

no progresso económico ou preocupações económicas. (...) Sou por uma Europa política com reais instituições supranacionais de tal modo que calculo que a entrada dos países do Sul da Europa representa uma enorme contribuição para esta Europa». A propósito das dificuldades negociais que se avizinham afirma ainda: «Mas numa comunidade de Nações livres, deve haver uma certa solidariedade que estaria antes de critérios estritamente nacionais e egoístas». Se a Europa recusar Portugal no seu clube isso seria um «desastre» para o povo português e para a democracia, pelo que «nas actuais dificuldades financeiras a recusa poderia conduzir a um renascer do autoritarismo. Se a Europa nos fechasse a porta, teria que sofrer uma pesada responsabilidade no que respeita ao nosso futuro e da própria Europa⁶³⁶». Em entrevista a *O País*, Soares é contundente: a entrada de Portugal na CEE é o corolário lógico para o desenvolvimento, cumprida a descolonização e feita a democratização da vida política⁶³⁷.

III.4. Encontro e desencontro de Portugal nas Comunidades

Com um espaço de manobra limitado, o PS ensaia no Verão de 1977 uma aproximação ao PPD/PSD por via do seu grupo parlamentar, com vista à aprovação de duas leis-chave para a definição das regras do jogo da economia: a lei de delimitação dos sectores vedados à iniciativa privada, que definia o sistema de economia mista, julgado mais viável nas condições de então e a lei de bases da reforma agrária, que instituíra três tipos de propriedade na zona do latifúndio: colectiva, empresarial (mediante atribuição de reservas aos antigos proprietários) e pequena/média. Por sua vez, Sá Carneiro não vê com bons olhos esta aproximação que o colocava na dependência de Mário Soares e fazia de Ramalho Eanes o mediador privilegiado para uma nova solução política. O fundador do PPD/PSD defende a abstenção na votação da lei de reforma agrária e inicia um processo de ruptura interna que o leva à demissão, sendo substituído na chefia do partido por Sousa Franco. Simultaneamente, ataca Eanes e pede a revisão da Constituição, procurando assim capitalizar os apoios de toda a direita para uma alternativa futura.

O agravamento da situação económica leva o governo a propor em Novembro de 1977 plataformas de acordo com os diferentes partidos de oposição, com vista a

⁶³⁶ Entrevista de Mário Soares ao *The Times*, 11 de Fevereiro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶³⁷ Ver a entrevista de Mário Soares a *O País*, 18 de Fevereiro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.

alcançar um apoio mínimo para negociações de empréstimos internacionais, que requeriam o assentimento do FMI. A recusa de ceder a fórmulas governamentais de coligação, à esquerda com o PCP, ou à direita, inviabiliza essas plataformas e leva Mário Soares à decisão de apresentar uma moção de confiança ao Parlamento. O PS acentua os seus ataques à direita, procurando impedir um voto cruzado dos comunistas com o PSD e o CDS. O PCP mostra-se insensível aos efeitos dessa aliança conjuntural com a direita e o I Governo Constitucional é derrubado a 7 de Dezembro. Era a primeira crise governamental num quadro parlamentar que continuava a fazer do PS o eixo de qualquer nova solução.

Falhadas as negociações com o PSD e o PCP, consegue chegar a um acordo de «incidência governamental» com o CDS, a quem confia três pastas ministeriais. O acordo governamental celebrado entre o PS e o CDS, em 1978, é uma tentativa destes dois partidos conseguirem escapar ao condicionamento que a ambos é colocado pela existência do PSD – e dessa tentativa faz parte a proposta estratégica das «bossas de camelo», cuja finalidade é a neutralização e absorção do PSD pelo PS e pelo CDS⁶³⁸. Na medida em que é uma propriedade essencial para a diferenciação e afirmação da identidade do partido intermédio, compreende-se que este se esforce por provar que essa propriedade topológica não pode ser violada. Joaquim Aguiar escreve que «o êxito que o PSD obteve nessa demonstração concreta reforçou a sua localização como partido de charneira e, sobretudo, confirmou que o CDS não poderia estabelecer uma relação autónoma com os socialistas sem ter em conta o efeito de perturbação que aí seria introduzido pela crítica política e pela interferência no eleitorado conservador que seriam desencadeadas pelo PSD. Não parece ser diferente, em 1982, a atitude do PSD no que se refere a esta específica propriedade de charneira do partido intermédio⁶³⁹». No PS, quer em 1976 quer em 1978, a uma vontade de estratégia de charneira em governo minoritário sucede-se a vontade de formação de um subespaço político isolado que se transforma, depois, na expressão clara de uma vontade política de aliança. É uma sucessão simples, empiricamente justificada pelo resultado negativo de cada opção anterior⁶⁴⁰.

⁶³⁸ Joaquim Aguiar, *A ilusão do poder. Análise do sistema partidário português (1976-1982)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1983, p.267. Cf. Luís Salgado de Matos, «O sistema político português e a Comunidade Europeia», in *Análise Social*, vol.XXXVII (118-119), 1992 (4.º-5.º), pp.773-787.

⁶³⁹ Joaquim Aguiar, *idem*, p.268.

⁶⁴⁰ Joaquim Aguiar, *A ilusão do poder...*, *op. cit.*, p.285.

O défice externo era incomportável e o governo negociou, com Vítor Constâncio à frente do ministério das finanças, um acordo com o FMI para a obtenção de um avultado empréstimo externo, tornado fulcral em consequência do agravamento do défice da balança de transacções correntes. Contraíram-se, entretanto, dois empréstimos junto da Banca Comercial Internacional, donde resultou que não viéssemos a necessitar do dinheiro do Fundo. Em resultado do aumento das taxas de juro e do clima de confiança que se estabeleceu, o défice da balança de pagamentos reduziu-se a metade. A economia portuguesa pôde crescer 3,2%, um valor a ter em conta, já que o acordo com o FMI previa um crescimento zero.

Em matéria de política externa, os princípios norteadores de actuação do I Governo Constitucional continuam a ser a referência em Janeiro de 1978. Na apresentação do Programa do II Governo Constitucional, Mário Soares refere que «acentuaremos a opção europeia, e certamente vamos continuar as negociações para se conseguir a harmonização das nossas diferenças políticas sectoriais com a política da Comunidade Económica Europeia, de modo a acelerar a integração do nosso país no Mercado Comum. Mas seguiremos igualmente uma política de defesa da paz e uma política de defesa da segurança europeia, uma política aberta a relações cordiais com todos os países do mundo, independentemente dos seus sistemas sociais e políticos⁶⁴¹». O rumo da política externa portuguesa, cuja responsabilidade ministerial cabe agora a Victor Sá Machado, é um dos temas que mais preocupa PS e CDS e que permitiram a sua coligação na «determinação de fazer Portugal rumar em direcção à integração europeia, de acordo com o voto expresso na Assembleia da República e o sentir da esmagadora maioria do nosso Povo⁶⁴²».

De acordo com o primeiro-ministro, a Europa enfrenta tremendos desafios no futuro e não pode vacilar perante a adversidade: «L'ampleur de la crise économique et du chômage, la réurgence des tendances protectionnistes, les méfaits du désordre

⁶⁴¹ *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º35, 3 de Fevereiro de 1978, p.1198.

⁶⁴² Mário Soares na tomada de posse do II Governo Constitucional a 30 de Janeiro de 1978. Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, II Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro). Este arquivo encontra-se digitalizado. No decurso da análise que se segue para este executivo, a documentação consultada naquele arquivo virá apenas indicada como proveniente da Fundação Mário Soares. Em declarações ao jornal *A Luta*, no dia 20 de Janeiro de 1978, Mário Soares argumenta que «(...) o II Governo Constitucional tem condições para subsistir até ao fim da presente legislatura, isto é, até 1980, e, à partida, tem como objectivo a consolidação da democracia, no respeito da Constituição e das conquistas sociais do 25 de Abril e vai, com determinação, resolver os problemas agudos da crise financeira e económica em que o País se encontra. O seu rumo será a integração europeia». Sobre as circunstâncias que levam à formação do II Governo Constitucional e a relação de Soares com Eanes ver Maria João Avillez, *Soares, Democracia*, Público, 1996, pp.70-71.

monétaire qui en sont en partie responsables, tout cela aura au moins le mérite de démontrer que les causes étant multiples et partout, dépassant largement les cadres nationaux (*sic*), ce n'est plus à l'intérieur de ces cadres que les remèdes et le support indispensable pour renverser les tendances pourront être trouvés». E conclui: «se placer résolument au niveau européen dans la recherche des solutions en parier pour l'Europe, malgré le temps que toute maturation exige et tout ce qui s'y oppose encore, c'est donc oeuvrer dans le sens de l'Histoire». Para Mário Soares, «...la construction de l'Europe est une aventure trop noble pour être le simple enjeu d'un compromis. Mais il n'est pas moins vrai que l'Europe se fera dans la conciliation et la convergence volontaire des peuples qui la composent et dans le respect des entités et des diversités qui la caractérisent, ou l'Europe ne se fera pas⁶⁴³».

Ao comentar as declarações de Lorenzo Natali no Parlamento Europeu sobre o grande desafio político que representa o alargamento, e que deve ser encarado de forma positiva pelos países candidatos, Soares nota que «nesta perspectiva reconheceu também Vossa Excelência a necessidade de se evitarem dois grandes riscos: antes de mais, o que consistiria em considerar que uma escolha política favorável ao alargamento, só por si, seria suficiente para resolver todos os problemas implícitos na sua realização; por outro lado, e em sentido inverso, a que consistiria em considerar que os problemas de tal empreendimento são de tamanha amplitude que seria legítimo pôr em dúvida a própria possibilidade do alargamento». E acrescenta: «Permitir-me-ei referir aquilo que constitui aos meus olhos um terceiro risco que seria o de, cedendo à facilidade, atribuir ao fenómeno do alargamento, a responsabilidade por dificuldades de outras proveniências ou de origem remota, em vez de ver no desafio que constitui o alargamento uma ocasião histórica que não devemos desperdiçar para enfrentar essas dificuldades e dar à Europa a possibilidade de retomar o seu fôlego. E isto a fim de lhe permitir triunfar não só do desafio deste segundo alargamento, mas tomar consciência e fazer face, por métodos apropriados, às consequências estruturais e irreversíveis que representam para a Europa as mutações ocorridas no mundo desde a época fácil, e infelizmente ultrapassada, dos anos sessenta». «Nessa perspectiva das coisas» – prossegue – «que não me parece muito afastada das realidades do nosso tempo, o alargamento, em vez de um quebra-cabeças ou do pesadelo que atormenta o espírito de

⁶⁴³ «Discurso de Mário Soares no jantar em honra de Emílio Colombo, Presidente do Parlamento Europeu, no Palácio de Sintra, a 27 de Fevereiro de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.

alguns, poderá antes pelo contrário abrir caminho a um novo passo em frente na Europa⁶⁴⁴».

A Comissão Europeia reflecte sobre o alargamento comunitário à Grécia, Espanha e Portugal como uma opção política de fundo que procura responder, por um lado, à consolidação das jovens democracias e, por outro, demonstra que o ideal que esteve na origem da Comunidade não perdeu o vigor nem actualidade. Ao negar a entrada daqueles países, a Comunidade renegava os princípios sob os quais se constitui. Os efeitos económicos e as disparidades regionais merecem uma chamada de atenção da Comunidade, pois não só as economias do sul são mais frágeis (o comércio externo português para a OCDE e Comunidade é muito significativo) como se prevê um agravamento das disparidades regionais. Reconhece-se também que o alargamento reforçará o papel que a Comunidade deve desempenhar no mundo: no Mediterrâneo, dado que a Comunidade passará a abranger uma grande parte da sua margem Norte, mas também em África e na América Latina, tendo em conta as relações históricas de Portugal e Espanha com importantes países dessas zonas geográficas.

A presença de doze Estados-membros submeterá as instituições e os procedimentos de decisão a consideráveis tensões, podendo colocar a Comunidade em riscos de bloqueio. É desejável que se recorra mais frequentemente a votações por maioria, nomeadamente, para evitar o agravamento de bloqueios. Quanto ao Conselho e seus órgãos, avança-se com a necessidade de o aliviar da preparação de questões técnicas de aplicação e recorrer a processos de tomada de decisões que garantam flexibilidade e rapidez. Com o propósito de assegurar o funcionamento eficaz da Comissão, há várias fórmulas possíveis: na reunião informal de Leeds Castle, a Comissão sugeriu, com o apoio dos ministros dos Negócios Estrangeiros, a composição da Comissão por um membro de cada país. Mas entende-se que esta solução levaria a uma ligeira redução do número actual de membros da Comissão e colocaria conseqüentemente alguns problemas práticos devido à carga de trabalho acrescida que implica o alargamento da Comunidade, designadamente durante o período de transição.

As características comuns dos três países candidatos, níveis de desenvolvimento muito baixos, dimensão do sector agrícola, incapacidade para criar suficientes postos de

⁶⁴⁴ «Discurso de Mário Soares no jantar oferecido a Lorenzo Natali, Vice-Presidente da Comissão das Comunidades Europeias e Comissário Especial encarregado das questões de alargamento e processos de adesão da Grécia, Portugal e Espanha, no Palácio de Sintra, a 30 de Março de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.

trabalho e os consequentes fluxos de mão-de-obra, desequilíbrios regionais, pontos industriais fortes concentrados em sectores já frágeis na actual Comunidade, multiplicam as dificuldades que a nova Comunidade com doze Estados-membros irá ter para reencontrar o seu nível de crescimento e conseguir uma melhor coesão. O alargamento corre o risco de poder prejudicar fortemente a dinâmica comunitária: a dinâmica interna, nomeadamente a consolidação e o desenvolvimento do mercado interno, a realização da União Económica e Monetária; a dinâmica externa, que assenta fundamentalmente na abertura dos mercados e na cooperação internacional.

Para lá do empenhamento político, o alargamento do mercado deverá trazer benefícios para todos. Os países candidatos já estão largamente integrados através das trocas comerciais com a Comunidade e deram provas nos últimos anos de uma grande dinâmica de crescimento que deu origem a importantes transformações. Para tirar partido destes aspectos positivos, a Comunidade precisa de uma abordagem comum que seja global e voluntarista⁶⁴⁵.

Comentando a assinatura do Tratado de Amizade e Cooperação entre Espanha e Portugal, em Novembro de 1977 (e que já foi ratificado pelos Parlamentos dos dois países), Mário Soares lembra que não hesitou em qualificá-lo de “histórico, imprescindível e necessário”, já que «abriu novas e vastas perspectivas para o futuro das relações entre Espanha e Portugal na medida em que, com se poderá ler no seu preâmbulo, «servirá a causa da unidade europeia e contribuirá para a paz e segurança internacionais, criando uma zona geográfica de estabilidade e progresso na confluência do Atlântico e do Mediterrâneo». Pela importância de que se revestem para a defesa dos valores que nos são próprios as suas posições estratégicas, Portugal e a Espanha, não poderão permitir quaisquer tentativas de contestação das suas Soberanias ou a alienação de parte dos seus territórios. Não o aceitaremos, por nós próprios, e, também, pela defesa dos interesses da Europa a que pertencemos⁶⁴⁶». Na recepção ao rei da Noruega, Ramalho Eanes já se referia aos dois países ibéricos e ao papel que poderiam desempenhar nas Comunidades: «Portugal e Espanha são, por força da sua vocação histórica, interlocutores naturais no diálogo com as Américas, a África e o Oriente. A

⁶⁴⁵ Comunicação da Comissão Europeia sobre o Alargamento da Comunidade (“Fresco do Alargamento”), 19/20 de Abril de 1978. Cf. Suplemento 1/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*; Suplemento 2/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*; Suplemento 3/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.

⁶⁴⁶ «Discurso de Mário Soares na visita do Rei Juan Carlos de Espanha a Portugal, no Palácio Real de Sintra, em 4 de Maio de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.

compreensão deste facto estimulará certamente a renovação do conceito europeu, na multifacetação dos seus aspectos sociais, políticos e económicos e, por que não?, históricos e idealistas, dando lugar a uma nova gesta europeia, baseada em valores morais e materiais. Gesta que transforme e ajuste a «lógica liberal», fazendo da Europa a unidade aberta sonhada no continente há mais de seis séculos⁶⁴⁷».

A Comissão considera que Portugal deve receber de imediato uma resposta positiva ao seu pedido no sentido de iniciar o mais depressa possível as negociações de adesão. Porém, entende que as considerações de carácter político não podem dissimular as dificuldades económicas. As dificuldades estruturais da economia portuguesa aliada às crises cíclicas, para além da deterioração das condições de comércio só poderia, de acordo com a Comissão, só poderia originar um insustentável défice da balança de transacções correntes, que passou de um excedente de 350 milhões de dólares em 1973 para um défice de 800 milhões de dólares em 1974 e de 1500 milhões de dólares em 1977 (cerca de cem por cento do PIB). A consequência inevitável desta situação foi a erosão maciça das reservas. A adesão, ao completar o processo iniciado no âmbito dos acordos de 1972 tendente a abrir o mercado português à concorrência da indústria comunitária, é susceptível de agravar as dificuldades económicas de Portugal, já que pode obrigar as empresas ainda não plenamente desenvolvidas a cessar a sua actividade e pode agravar as disparidades regionais. A Comissão entende que na agricultura as repercussões da adesão podem ser menos radicais. No que se refere à política de mercado, o regime comunitário de apoio dos preços pode beneficiar algumas produções portuguesas. Por outro lado, a abertura do mercado a produtos dos Estados-membros e de países terceiros com acordos preferenciais com Portugal significa uma maior concorrência, que poderá afectar gravemente as produções competitivas. Este facto, a par da adopção do sistema comunitário de direitos niveladores agrícolas, afectará adversamente a balança de transacções correntes de Portugal, em resultado do aumento do nível e dos custos das importações.

Para a Comissão, o governo português deve urgentemente proceder a profundas reformas económicas e sociais, com vista à reestruturação do país. O primeiro objectivo deve ser a atenuação do défice da balança de pagamentos. O acordo com o FMI para a

⁶⁴⁷ *O rei da Noruega em Portugal. Discursos oficiais proferidos durante a visita que sua Majestade o rei Olavo V da Noruega fez a Portugal, entre 21 e 24 de Fevereiro de 1978*, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral de Divulgação, Abril de 1978, p.9. O excerto transcrito pertence ao General Ramalho Eanes, Presidente da República Portuguesa, em 21 de Fevereiro de 1978, no Palácio da Ajuda.

segunda fracção de um empréstimo destinado a apoiar a balança de pagamentos, de que depende a libertação dos fundos do “Consórcio Portugal”, criado em 1977 por vários países da OCDE, exige medidas de estabilização⁶⁴⁸.

Mário Soares não escamoteia o alcance das reformas futuras e o papel decisivo da Europa. Soares opina que «o choque da Europa marcará, portanto, decisivamente todo esse período [a década de 1980]. Representa sem dúvida o acontecimento político dominante dos anos oitenta, pelas profundas transformações e pela modernização aceralada (*sic*) do nosso País que, necessariamente, implica». O primeiro-ministro refere-se aos problemas sérios que a adesão à CEE porá ao nosso país e cita o parecer da Comissão ao nosso pedido de adesão: «A Comunidade não pode deixar Portugal à parte do processo de integração europeia. A decepção que daí resultaria seria politicamente muito grave e seria fonte de dificuldades importantes. A adesão de Portugal que, após ter recuperado a democracia, logo se orientou resolutamente para a Europa, virá reforçar o ideal europeu. (...) A Comissão julga por conseguinte que uma resposta positiva e sem ambiguidade deve ser dada, rapidamente ao pedido português para abrir, a curto prazo, as negociações com vista à adesão. Importa aliás notar que a adesão de Portugal, em especial graças à sua política de abertura sobre o exterior e dos seus laços tradicionais com a América Latina, África e o Extremo Oriente, reforçará o papel da Comunidade no mundo». Quanto a esses desafios económicos, prossegue Soares, citando o parecer da Comissão da CEE: «a distância no desenvolvimento constitui um obstáculo importante para a integração, obrigando Portugal a um crescimento mais rápido do que o da Comunidade. E também porque a reestruturação económica portuguesa se deverá inscrever na coerência económica duma Comunidade alargada». E acrescenta Soares: «Donde resulta – conclui o relatório – que a Comunidade se deve declarar pronta a apoiar os esforços de reestruturação que as autoridades portuguesas estão a empreender. Importa no entanto reconhecer que este objectivo terá que assentar, sobretudo, no trabalho e na capacidade dos portugueses⁶⁴⁹».

Na recepção ao presidente francês Giscard d’Estaing, Mário Soares mantém-se firme na convicção de que o alargamento é fonte de vitalidade da Europa e fundamental

⁶⁴⁸ Parecer da Comissão Europeia sobre o pedido de adesão de Portugal, de 19 de Maio de 1978. Cf. Suplemento 5/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.

⁶⁴⁹ Mário Soares no Ciclo de Conferências organizado por *O Jornal*, subordinado ao tema: «Portugal, anos 80 – o quê?», no Teatro Maria Matos, em 10 de Julho de 1978. Fonte: Fundação Mário Soares. Tendo tomado conhecimento do parecer da Comissão acerca do pedido de adesão de Portugal, o Conselho pronuncia-se a favor do mesmo em parecer datado de 6 de Junho de 1978.

para Portugal: «a Europa só terá garantia a sua própria segurança, só estará em condições de propor o seu modelo ao mundo, se o seu flanco sul vier a partilhar o seu destino único e exemplar. Pela última vez Senhor Presidente [dirigindo-se a Giscard d'Estaing] permita-me que adapte aos meus desígnios as suas próprias palavras, já que a consciência aguda da necessidade da construção europeia, dos interesses da França e do futuro da Democracia, lhe permitiram formular uma verdade tão fundamental para o seu país como para o nosso: «Aqui intervém a tarefa histórica que cabe a todos os partidários sinceros do pluralismo: a de tornar irreversível a opção do povo português em favor de uma estrutura pluralista dos poderes e da sociedade»⁶⁵⁰».

No entanto, no plano político interno, a coligação dava sinais de fragilidade. O CDS começava a sentir o seu eleitorado de direita a fugir para Sá Carneiro, com a CIP e a CAP cada vez mais descontentes com a política do Governo, particularmente na questão agrária. A 24 de Julho, Freitas do Amaral denuncia o acordo e os ministros centristas demitem-se. Sá carneiro batera os moderados do seu partido no Congresso do Porto e propunha agora um governo de ampla coligação PS/PSD/CDS ou eleições imediatas. Perante a recusa de Soares em se demitir, Eanes faz uso dos seus poderes e demite-o. Segundo Soares, explorou-se o descontentamento inevitável que cresceu à direita e à esquerda, com a política de contenção, de equilíbrio e de balanceamento propositado do governo. Nesse sentido, o Presidente foi convencido a avançar para governos seus, ditos de iniciativa presidencial, contra a letra da Constituição⁶⁵¹. António Reis avalia de modo sucinto o ciclo de dois anos de gestão governativa socialista: «Chegados ao poder não na sequência de governos conservadores ou liberais, mas de um processo revolucionário hegemónico pelos comunistas, e em pleno auge da crise financeira, os socialistas não podiam privilegiar o seu projecto alternativo de sociedade, antes tinham de dar prioridade à reorganização do Estado e da economia. Apesar de uma certa arrogância isolacionista inicial e de algumas hesitações, ficou, no entanto, a dever-se-lhes a iniciativa do pedido de adesão à CEE em Março de 1977, bem como o reequilíbrio dos mecanismos financeiros em 1978 e claros progressos na consolidação do Estado de direito democrático. Em contrapartida, as dificuldades reveladas no diálogo institucional e com os partidos de oposição e os custos da austeridade imposta

⁶⁵⁰ «Discurso de Mário Soares no almoço oferecido a Valéry Giscard d'Estaing, Presidente da República de França, no Palácio Vila de Sintra, em 21 de Julho de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.

⁶⁵¹ Maria João Avillez, *Soares, Democracia, op. cit.*, pp.78-79.

fizeram-lhes perder uma boa parte do capital de simpatia e receptividade com que subiram ao poder. Espera-os agora uma incómoda travessia do deserto⁶⁵²».

O ambiente político em Portugal de 1978/79 é determinado em grande parte pela actuação do General Ramalho Eanes. A tese dos governos de maioria, defendida por Eanes após a queda do governo minoritário em 1977, diminui o número de possibilidades políticas e cria um ambiente político condicionado pela necessidade de acordos interpartidários; o fracasso da solução minoritária, tal como ela se exprimiu sob a direcção do PS, comprovou, em geral, a vulnerabilidade deste tipo de solução, reforçando assim a necessidade de acordos interpartidários; o fracasso do segundo governo de iniciativa presidencial sobre o qual nem o Presidente da República parecia ter um efectivo controlo político confirmava socialmente a necessidade de uma mudança política; a indeterminação das intenções políticas do Presidente da República, designadamente quanto à eventual formação de um novo partido, cria um ambiente de tensão política que torna aconselhável o desenvolvimento de estratégias de clarificação, que seriam também de intimidação em relação ao Presidente da República, mesmo que possam implicar riscos consideráveis – em todo o caso, menores dos que os que se teriam de suportar em caso de total passividade dos partidos. Este quadro conjuntural assegura várias condições favoráveis para o lançamento de uma nova proposta de aliança a partir de uma posição de direita⁶⁵³.

Os socialistas detinham uma posição-chave na Assembleia da República e por esse motivo qualquer governo formado por exclusiva nomeação presidencial não teria uma vida fácil. Eanes nomeia Nobre da Costa primeiro-ministro que reuniu no seu governo um conjunto de independentes de diversas sensibilidades políticas. O programa do III Governo Constitucional é recusado pela apresentação de moções de rejeição, não sem que deixasse de adoptar uma postura dinâmica e pouco ortodoxa, que haveria de contribuir ainda mais para a criação de um clima de desconfiança em relação à capacidade dos partidos políticos. Segundo Joaquim Aguiar, a fórmula presidencialista proposta em Portugal, neste período, nasce da crise dos partidos, «mas só pode existir,

⁶⁵² António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol. VI, Lisboa, Publicações Alfa, 1992, pp.66-67.

⁶⁵³ Joaquim Aguiar, *A ilusão do poder...*, op. cit., pp.156-158.

como estratégia real, se conseguir responder ao problema da crise dos partidos ou, no mínimo, ao problema da crise do sistema partidário⁶⁵⁴».

De acordo com o Programa apresentado na Assembleia da República por Nobre da Costa, o executivo irá dar atenção à preparação das negociações com vista à adesão às Comunidades Europeias, na medida em que reconhece que ao tornar-se membro das Comunidades o país consolidará a sua democracia, a economia nacional crescerá e o nível de vida dos portugueses será melhorado. Não obstante os contratemplos do processo negocial com a CEE, o governo considera vantajoso que se comece a proceder à harmonização autónoma de muita da nossa legislação económica com a da CEE, de modo a preparar condições que facilitem posteriormente a adesão às Comunidades. Contudo, adverte-se para o facto de que não se devem esperar de início resultados imediatos nem modificações muito importantes. Com o intuito de promover a formação de funcionários e de agentes de outras entidades em problemas europeus, o governo promoverá a criação de uma instituição, integrada na Universidade, especializada no ensino dos problemas económicos, jurídicos e administrativos associados à integração europeia⁶⁵⁵.

A 17 de Outubro de 1978 tem lugar a sessão ministerial de abertura das negociações para a adesão de Portugal à CEE. O ministro dos Negócios Estrangeiros português, Correia Gago, afirma que «se é certo que a adesão às Comunidades representa, para Portugal, uma garantia de apoio à consolidação das jovens instituições democráticas, o compromisso democrático e europeu de Portugal é penhor da manutenção do equilíbrio político no nosso continente e do reforço do papel da Europa na preservação da paz no mundo. Portugal não deixará de contribuir com as suas aptidões e a sua experiência de diálogo com os povos de outros continentes para Comunidades abertas ao mundo exterior e dispostas a assumir a sua vocação de mediação e de conciliação, em nome de uma civilização ao serviço dos povos. E este contributo estamos prontos a prestar desde já⁶⁵⁶». O governo considera que a candidatura à adesão e o início das negociações de adesão representam uma mudança qualitativa nas relações entre Portugal e a CEE. Quanto à próxima eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal, o executivo manifesta a sua satisfação e no que se refere à cooperação política gostaria de ser associado, com a maior brevidade

⁶⁵⁴ Joaquim Aguiar, *idem*, p.174.

⁶⁵⁵ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º105, 8 de Setembro de 1978.

⁶⁵⁶ AHD – EIE Prov.6.

possível, aos mecanismos estabelecidos entre os Estados-membros. Por outro lado, os progressos realizados na cooperação com a Comunidade, nomeadamente no domínio do apoio financeiro a projectos de desenvolvimento em Portugal, permitem, de acordo com o MNE português, ser optimista em relação ao resultado das acções que, no futuro, serão chamados a realizar juntos. De notar ainda que o trabalho realizado pela Comissão na preparação do parecer sobre o pedido português e os elementos de informação já reunidos permitem iniciar rapidamente as negociações em determinados sectores⁶⁵⁷.

O presidente da Comissão das Comunidades Europeias, Roy Jenkins, reafirma que a integração de Portugal na Comunidade deve ser facilitada por “acções comuns” tendentes a apoiar a reorganização da economia portuguesa, estando a Comissão disposta a examinar com as autoridades portuguesas estas iniciativas. Portugal e a Comunidade devem examinar os sectores económicos que ambas as partes consideram sensíveis para que possam coordenar, mesmo antes da adesão, as estratégias necessárias de racionalização e ajustamento. Roy Jenkins compara a abertura das negociações para a adesão de Portugal à CEE com os feitos dos antepassados que, há quinhentos anos atrás, mudaram a face de Portugal e do mundo. A perspectiva do alargamento da CEE a Portugal deverá ser uma realidade, o que corresponde aos valores e princípios que comunga⁶⁵⁸.

Em visita oficial ao Parlamento Europeu, em 13 de Novembro de 1978, Ramalho Eanes defende que qualquer outra opção, que não a opção europeia, não teria sido capaz de situar na sua justa dimensão institucional e política a profundidade e irreversibilidade da opção democrática de Portugal. O alargamento da Comunidade é tido como uma necessidade histórica que somente representará completamente o projecto de integração europeia quando todos os países pertencentes à Europa Ocidental aí estejam presentes⁶⁵⁹.

O Presidente da República crê que a adesão de Portugal não trará problemas significativos ao conjunto económico comunitário. Constitui uma vantagem política a plena integração de Portugal na Comunidade, contribuindo para o reforço da coesão da Europa do futuro e permitirá, pela primeira vez, uma correcta delimitação das suas

⁶⁵⁷ AHD – EIE Prov.6.

⁶⁵⁸ AHD – EIE Prov.6.

⁶⁵⁹ *Participar na Construção de uma Europa Forte e Democrática. Discursos oficiais proferidos durante a visita que o Presidente da República Portuguesa, General Ramalho Eanes, fez ao Parlamento Europeu, ao Conselho da Europa e ao Reino Unido, de 13 a 17 de Novembro de 1978*, Ministério da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação, 1979, pp.15-16.

fronteiras, pois a Europa reencontra a dimensão prevista no Tratado de Roma quando se definia como um tratado aberto. Segundo Eanes, «somente a integração europeia permitirá tomar uma posição política e económica compatível com a linha de independência e de não-subordinação a projectos hegemónicos, ao mesmo tempo que permitirá à Europa desempenhar um novo papel internacional enquanto factor de solidariedade das relações Norte-Sul e de paz à escala universal. Com o alargamento, a Comunidade reforçará o seu equilíbrio geopolítico, sociológico, económico e político, aumentando ao mesmo tempo as suas possibilidades de diálogo com o resto do mundo⁶⁶⁰».

Eanes reconhece que a futura posição de Portugal no seio das Comunidades será em grande parte influenciada pela sua evolução política e económica. Porém, tal não obsta a utilização da nossa parte de influência com o fim de contribuir para o desenvolvimento da Comunidade na direcção que ao país parecerá mais conforme aos seus objectivos e à sua razão de ser. O Presidente da República reitera a vontade de Portugal «pertencer a uma Comunidade forte e estruturada mas também uma Comunidade aberta para o mundo e disposta a contribuir para a instauração de uma ordem económica mais conforme às exigências da justiça e da razão. Uma Comunidade que deseja também assumir plenamente, enquanto expressão institucionalizada da Europa, a sua vocação mediadora como instrumento de uma civilização ao serviço do Homem e que respeita os seus valores. Uma Comunidade, enfim, que assegurará a utilização dos recursos económicos de forma a reduzir as disparidades sociais, que promoverá a descentralização e o desenvolvimento da participação nos poderes de decisão⁶⁶¹». Neste sentido, o Parlamento Europeu, assevera Eanes, observará a necessidade de defender o alargamento da Comunidade enquanto condição de sobrevivência do próprio projecto europeu.

Suspeito de propósitos excessivamente intervencionistas, Eanes nomeia para o cargo de primeiro-ministro Mota Pinto, também ex-ministro do primeiro governo de Soares. O novo executivo, ao contrário do de Nobre da Costa, assumia um perfil ideológico e uma orientação política de cariz conservador, recusando um comportamento meramente gestor. O IV Governo Constitucional tinha um discurso nacionalista, apostava no reforço da autoridade do Estado, que se materializou num

⁶⁶⁰ *Idem*, p.17.

⁶⁶¹ *Idem*, p.20.

maior controlo da comunicação social estatizada e numa política de entrega de reservas na zona da reforma agrária, de duvidosa legalidade. Os socialistas, os comunistas e até Sá Carneiro distanciam-se cada vez mais do governo. António Reis escreve que «este ameaçava tornar-se um empecilho à sua estratégia maximalista, após o fracasso de uma momentânea aproximação a Eanes, a quem procurou aliciar para a chefia de um novo bloco político que garantisse uma tripla maioria: parlamentar, presidencial e de revisão constitucional⁶⁶²». O governo de Mota Pinto não conseguiu evitar um crescente isolamento em relação aos partidos de esquerda e o próprio Eanes, que acabaria por exonerá-lo.

Ao apresentar o Programa do seu governo na Assembleia da República, Mota Pinto afirma o compromisso firme do seu governo na preparação da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, convicto de que a admissão como membro de pleno direito contribuirá para a consolidação da democracia pluralista em Portugal e para o reforço do diálogo e da paz no mundo com o conseqüente estímulo para o desenvolvimento económico e social do país. Ao incluir um Vice-Primeiro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia na estrutura governativa, o executivo tem em vista a preocupação de preparar as alterações das estruturas económicas, sociais e administrativas do país, que permitirão a resposta global e coerente para o desafio que a adesão representa. O governo considera que o projecto de adesão às Comunidades Europeias constitui um motor da estratégia do desenvolvimento económico e social do país. Se a adesão não constitui por si só a solução para os problemas que se põem em Portugal, pode contribuir decisivamente para que se vençam tais problemas através da realização de acções de cooperação definidas em comum com as Comunidades, que contribuirão para o desenvolvimento económico e social de Portugal e que facilitarão o próprio processo de integração de Portugal nas Comunidades⁶⁶³.

Numa resolução de 18 de Janeiro de 1979, O Parlamento Europeu expressa a vontade política de ver a Grécia, Portugal e Espanha aderirem às Comunidades. Contudo, é nos aspectos sectoriais, adverte o PE, que o alargamento aos três países se torna mais melindroso. Numa resolução de 10 de Maio de 1979, o PE estima que, não obstante as perspectivas favoráveis a longo prazo, o novo alargamento acarreta sérias dificuldades económicas quer para a Comunidade que se esforça em acelerar o processo

⁶⁶² António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», *art. cit.*, p.67.

⁶⁶³ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º13, 5 de Dezembro de 1978.

da União Económica e Monetária quer para os Estados em particular confrontados com os problemas inerentes à abertura dos seus mercados. Dado o atraso em relação ao nível médio dos Estados-membros da Comunidade, o alargamento deve garantir o reforço da Comunidade, traduzindo-se por: a procura de uma taxa de crescimento sustentada e razoável, condição *sine qua non* para o sucesso do alargamento; uma coordenação mais estreita das políticas económica, orçamental e monetária, com vista a uma maior convergência das economias e uma maior estabilidade monetária; um estreitamento do poder de decisão económica numa Comunidade a doze, principalmente através de um recurso acrescido ao voto por maioria qualificada no seio do Conselho.

O PE entende que a Comunidade deve propor a criação de novos instrumentos financeiros como, por exemplo, uma reserva especial pedida pelo Parlamento, susceptíveis de conceder uma ajuda imediata e sobre uma base leve de modo a financiar reformas estruturais nos novos Estados-membros; deverão igualmente ser feitas propostas tendentes a adaptar os instrumentos de redistribuição existentes às exigências da adesão. O PE apoia a integração imediata dos novos Estados-membros ao sistema de receitas da Comunidade, reconhecendo que isso implica uma transferência imediata dos recursos a favor dos países candidatos por meio de um mecanismo leve já descrito. Esta resolução sublinha ainda que o alargamento criará graves dificuldades aos próprios países candidatos relativamente às suas balanças comerciais e agro-alimentares e corre o risco de ver agravadas em vez de diminuídas as disparidades que existem no plano agrícola e no plano extra-agrícola. Destarte, convida a Comissão e o Conselho a tomar medidas adequadas de salvaguarda e protecção em favor deles. O PE estima ainda que a Comissão deve, mais brevemente possível, dirigir propostas ao Conselho com vista à concessão de uma ajuda financeira e de assistência técnica a Portugal, com vista a erguer a economia desse país e permitir-lhe preparar a sua adesão à Comunidade nas melhores condições⁶⁶⁴.

O V Governo Constitucional foi a terceira e última tentativa de um governo de iniciativa presidencial, agora com a missão de gerir os negócios do Estado até às eleições intercalares de Dezembro de 1979. Apesar da breve duração do seu governo, Maria de Lurdes Pintasilgo apresenta-se com um perfil e uma prática claramente mais à esquerda, com um programa de ousadas reformas sociais no domínio da saúde e da

⁶⁶⁴ Resolução do Parlamento Europeu sobre as perspectivas de alargamento da Comunidade Europeia (2ª parte: aspectos sectoriais), 10 de Maio de 1979, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) C140, p.77.

previdência. O seu notório protagonismo causa algum embaraço ao PSD e ao CDS e levanta algumas reservas no seio do PS.

No Programa apresentado à Assembleia da República, Maria de Lurdes Pintasilgo sustenta que os objectivos fundamentais do governo na política externa têm de seguir dois caminhos complementares: um, consubstanciado na fidelidade às solidariedades e alianças determinadas pela história e as origens do povo (o governo considera que cabe aqui a Portugal ocupar plenamente o lugar que lhe compete na construção da unidade da Europa e do espaço geo-estratégico em que se insere); outro, assentando uma projecção exterior múltipla e diversificada que procure dar corpo aos imperativos da independência nacional, vitais para o seu destino e para o seu prestígio no diálogo com as outras nações⁶⁶⁵. Todavia, o programa de política externa era quase um manifesto terceiro-mundista, orientado quase que exclusivamente para a construção da nova ordem internacional, com total omissão da inserção de Portugal na NATO. O governo de Maria de Lurdes Pintasilgo foi inclusivamente criticado por não emitir um comunicado inequívoco de condenação da invasão do Afeganistão pela URSS em Dezembro de 1979, acabando por proferir declarações ambíguas, como em entrevista de despedida ao *Diário de Notícias*, de 3 de Janeiro de 1980.

III.5. O despertar político da CEE (1981-1985)

Os primeiros anos da década de 1980 assistirão à emergência de um novo nível de consenso entre os líderes políticos e económicos sobre o que a “Europa” devia fazer⁶⁶⁶. O sucesso real da CEE nos primeiros anos de 1980 assenta no acto de pôr em a aceleração da integração que se torna efectiva no final da década. Respondendo aos desafios de nova recessão, da queda da competitividade global, especialmente no sector da tecnologia de ponta, do agravamento da tensão Este-Oeste, os líderes nacionais olharam penetrantemente para a CEE na procura de soluções para os seus problemas. A Comissão perseguiu uma estratégia agressiva para reestruturar a indústria europeia e completar o mercado interno. Simultaneamente, o PE explorou a oportunidade das

⁶⁶⁵ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º96, 14 de Agosto de 1979.

⁶⁶⁶ N. Piers Ludlow, «From deadlock to dynamism. The European Community in the 1980s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp.218-232.

eleições directas para fortalecer a sua posição institucional e bateu-se por mais integração política e económica. As grandes empresas na Europa Ocidental apoiaram a estratégia industrial da Comissão e impeliram os Estados-membros a remover os entraves ao livre comércio. Desmond Dinan afirma que «only when member states finally resolved their differences in June 1984 did the extent of the EC's renaissance become apparent. The budgetary agreement paved the way for Portuguese and Spanish accession, an event of great symbolic importance for the EC. Even more important, by establishing a committee on institutional reform, which recommended an intergovernmental conference to revise the treaties, member states triggered a series of developments that culminated in the launch of the European Union⁶⁶⁷».

Antes que o segundo choque petrolífero despoletasse nova recessão em 1980, as perspectivas para uma mais estreita integração política eram animadoras. Roy Jenkins trouxe um novo dinamismo à Comissão quando se tornou seu presidente em Janeiro de 1977; o presidente francês Giscard d'Estaing e o seu primeiro-ministro Raymond Barre faziam campanha por mais integração. Apesar, ou talvez por causa, das preocupações crescentes sobre a situação internacional e o ressurgimento do terrorismo doméstico, o chanceler alemão Helmut Schmidt colaborou de perto com Giscard nos assuntos comunitários. Ambos pareciam empenhados em tirar a CEE da letargia em que se encontrava e relançar a Europa Ocidental.

No final da década de 1970 registou-se a realização de eleições directas para o PE (1979), foi dado um impulso para o sistema monetário europeu (1978) e avançou-se no processo negocial com vista à adesão da Grécia à CEE, com destaque neste particular para o trabalho de Giscard e Schmidt. A CEE parecia retomar o vigor de outrora e o caso grego é significativo a este respeito.

A Grécia regressou à democracia em 1974 quando Constantine Karamanlis formou um novo governo de centro-direita depois do colapso do regime da ditadura dos coronéis. Ressentido com o apoio americano aos coronéis e o latente conflito cipriota, Karamanlis retira a Grécia do comando militar da NATO e faz logo pressão para a adesão grega à CEE.

Com uma economia muito frágil, o rendimento *per capita* estava abaixo dos 25 por cento da média comunitária. Karamanlis encarava a adesão à CEE como a chave

⁶⁶⁷ Desmond Dinan, *Europe recast. A history of European Union*, op. cit., p.168.

para a reabilitação internacional do país, a estabilidade política e a modernização económica. Todavia, a perspectiva do acesso à CEE não era popular na Grécia. O Movimento Socialista Pan-Helénico, um novo partido político fundado por Andreas Papandreou, opôs-se terminantemente à adesão. Papandreou olhava para a CEE como o braço político da NATO e um instrumento da exploração capitalista.

O acordo de associação lavrado em 1961 produziu poucos efeitos práticos para a Grécia antes que a CEE os “congelasse” em 1967 em resposta ao golpe militar. A Grécia elaborará o seu pedido de adesão em Junho de 1975. Os Estados-membros responderam positivamente, e não obstante o aspecto trôpego da integração europeia, a possibilidade de um segundo alargamento, agora à Grécia, contribuiu para um desejável impulso moral. A Comissão apontou alguns problemas com o acordo de associação existente, especialmente nas áreas da agricultura, política de competitividade e ajudas estatais. Dado o relativo empobrecimento da Grécia e o impacto da adesão grega nas relações comunitárias com a Turquia, a Comissão defendia um prolongado “período de pré-adesão”. Com efeito, tratou-se de uma maneira delicada de dizer que a Grécia não estava ainda pronta para aderir às Comunidades.

As atitudes no Conselho mudaram significativamente durante as negociações para a adesão da Grécia (iniciadas em Julho de 1976), especialmente depois de Portugal e Espanha decidirem que também queriam aderir à CEE. Ao mostrar pouca atenção às implicações económicas da adesão grega, o Conselho apercebeu-se do potencial impacto negativo de um alargamento mediterrânico de larga escala. Os Estados-membros temiam que ao conceder generosas condições de entrada à Grécia levantariam um sério precedente para as negociações com Portugal e Espanha. Deste modo, a inesperada aproximação rápida de Portugal e depois da Espanha à Comunidade transformou o contexto da adesão da Grécia⁶⁶⁸. Karamanlis temia a “globalização” das negociações, ficando o caso grego na dependência dos avanços negociais de Portugal e Espanha. Em campanha pelas capitais nacionais no início de 1978 para o acelerar das negociações da Grécia com a CEE, o primeiro-ministro alertava para o efeito negativo na opinião pública grega do protelamento das negociações. A França estaria nesta altura mais preocupada que os outros Estados-membros quanto ao impacto potencial da adesão espanhola e Giscard, conhecedor do caso grego e da personalidade de

⁶⁶⁸ Cf. William Wallace, «Grand Gestures and Second Thoughts; The Response of Member Countries to Greece's Application», in Loukas Tsoukalis (ed.), *Greece and the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1979, pp.21-38.

Karamanlis, fez pressão no Conselho em Fevereiro de 1978 para que a Grécia fosse admitida em 1980.

O risco de fusão das negociações de adesão com Portugal e Espanha concentrou as atenções gregas. Todavia, a segunda fase das negociações arrancou em meados de 1978 e conheceram um avanço notável. O tratado de adesão assinado em Atenas em Maio de 1979 foi um tributo à habilidade política de Karamanlis. A ratificação processou-se de modo suave, apesar da oposição socialista à adesão, e a Grécia torna-se membro da CEE em Janeiro de 1981. As Comunidades regozijaram-se com a adesão da Grécia, tendo para mais em conta a disputa orçamental com a Inglaterra e o escorregar da Comunidade mais uma vez para um pântano político e económico.

Em consonância com a teoria de Moravcsik, os líderes políticos desempenharam um papel central na preferência grega pela integração. A decisão a favor da participação reflectiu, em particular, a vontade política de Karamanlis, que manteve as suas posições políticas, a despeito da inquietação que pareciam causar numa parte significativa da sua base de apoio. Aparentemente em contradição com a teoria de Moravcsik, a associação não foi impulsionada por exigências de grupos de interesses poderosos. Quanto a isto, não pode ser considerada o resultado directo de um processo de conflito interno. Contrariamente, a associação foi uma «estratégia de Estado»: uma decisão tomada por um pequeno grupo de membros do governo que não eram motivados pelas exigências de grupos nacionais específicos, mas pela sua própria percepção do interesse nacional, baseada numa concepção mais alargada do modo como a Grécia deveria desenvolver-se. Na senda do que propôs Moravcsik, as considerações económicas foram de facto a força impulsionadora por detrás da nova orientação política a favor da integração económica europeia. A chave do problema estava, de acordo com Moravcsik, na economia política. Para os decisores políticos gregos, num cenário de guerra fria do qual não estavam alheados, a preservação de longo prazo do capitalismo era mais importante do que os interesses particulares de grupos de produtores. Deste modo, a integração europeia foi uma opção racional de economia política no contexto da orientação geopolítica da Grécia do pós-guerra⁶⁶⁹.

⁶⁶⁹ Cf. Susannah Verney, «A Associação da Grécia à Comunidade Europeia: uma estratégia de Estado», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.97-134; Cf. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1998.

Os países ibéricos fazem também a sua marcha com vista a adesão, não obstante as reservas de alguns Estados-membros. Em Maio de 1978, a Comissão previa dificuldades negociais na agricultura, liberdade de circulação das pessoas e têxteis, que representava cerca de 40% da produção industrial portuguesa e 33% das suas exportações. Daí o prolongamento das negociações, o que desagradava particularmente a Mário Soares nos dois primeiros governos constitucionais. A Espanha, por sua vez, desejava continuar o processo de modernização industrial e agrícola começado nos últimos anos do regime de Franco, mas que podia ser seriamente travado pela exclusão de Espanha da CEE. Um governo de centro-direita começou a transição pós-Franco e colocou a Espanha na rota da adesão à CEE. Sob a influência do chanceler alemão Willy Brandt no movimento socialista internacional, o Partido Socialista Espanhol na oposição transformou-se ele próprio num moderno partido Social-Democrata. Ao contrário dos socialistas gregos, os socialistas espanhóis apoiaram entusiasticamente a adesão à CEE.

França e Itália mostravam reservas quanto à adesão espanhola, em grande medida por causa do forte sector agrícola. A área agrícola comunitária cresceria 30% e a mão-de-obra agrícola 25%, pelo que a entrada da Espanha teria elevadas implicações orçamentais. Para além disso, França, Itália e Espanha competiriam directamente na produção de fruta, vegetais e azeite.

Os Estados-membros estavam conscientes do imperativo político de trazer a Espanha para a CEE depois de um grupo de militares ter tentado um golpe no parlamento espanhol em Janeiro de 1981. Apesar do Conselho Europeu manifestar a adesão de uma Espanha democrática o mais cedo possível, as negociações com vista a adesão caminharam lentamente entre 1981 e 1982. O governo espanhol parecia relutante a aceitar todas as obrigações da adesão, como a introdução do IVA e o corte nos subsídios estatais. Em Novembro de 1981, o Conselho Europeu instava a Espanha a fazer um bom uso do período até à adesão para ajustamentos cautelosos, introduzindo as reformas necessárias para que os benefícios potenciais para ambos os lados fossem realizados.

A questão orçamental britânica dominou os encontros do Conselho Europeu entre 1979 e 1984. Para o presidente da Comissão, Roy Jenkins, este assunto acabou por se traduzir na «bloody british question». Em causa estava não apenas o volume da contribuição britânica mas também a composição do próprio orçamento. A CEE gastava

a maior fatia do seu dinheiro em subsídios à agricultura e apoios (a CAP absorvia cerca de 70% do orçamento em 1980). Dado o crescimento empedernido em despesas com a agricultura, a CEE estava prestes a atingir o limite de “recursos próprios” entre 1980 e 1985. Os Estados-membros teriam então que acordar ou em aumentar o volume da sua contribuição de IVA ou reduzir a despesa na agricultura. Ambas as escolhas eram impopulares. Por um lado, os governos nacionais queriam manter até onde podiam as suas receitas de IVA para financiar programas domésticos; por outro lado, os agricultores mantinham-se atentos aos preços dos bens agrícolas e defendiam intransigentemente a Política Agrícola Comum.

Margaret Thatcher não tolerava mais a PAC. Enquanto que os líderes franceses e alemães viam aquela política como parte de um acordo original que ligava entre si os países depois da guerra, Thatcher entendia a PAC somente como um mecanismo de distorção do mercado. A primeira-ministra inglesa olhava para a CEE como uma coleção de Estados soberanos que cooperavam estreitamente para a obtenção de ganhos económicos mútuos. Suspeitava também que outros líderes comunitários aspiravam a uma Comunidade que fosse «interventiva, proteccionista e em última análise federalista». Na origem da PAC e da Comunidade assentava o eixo franco-alemão, o qual, acreditava Thatcher «diminished Britain’s capacity to influence events» e era «a factor to be reckoned with⁶⁷⁰».

A questão orçamental britânica só ficou finalmente resolvida em Fontainebleau em Junho de 1984. Mitterand e Kohl apressaram-se a coordenar as suas posições antes do encontro. Thatcher evidenciou maior flexibilidade, não sendo de menosprezar o acordo alcançado sobre as quotas do leite. Em Fontainebleau chegou-se a um entendimento unânime sobre um desconto permanente na forma de uma percentagem fixa em cada ano da diferença entre a contribuição britânica de IVA para a CEE e as receitas inglesas oriundas da CEE. Thatcher empenhou-se numa exigência inicial de 70% ao passo que a oferta contrária cifrava-se em 60%, acabando por vingar os 66% da primeira-ministra inglesa. Com um acordo a atingir o tecto de contribuições de IVA em 1,4% (recaindo um aumento maior depois da adesão de Portugal e Espanha) e um compromisso vago para cortar na despesa da PAC, chegava ao fim a saga do orçamento. Contudo, a questão lateral de um orçamento suplementar para 1984, colocando a Inglaterra contra os restantes Estados-membros, tinha ainda de ser resolvida.

⁶⁷⁰ Cit. Desmond Dinan, *Europe recast. A history of European Union*, op. cit., p.182.

A insistência de Mitterrand em Junho de 1984 para a renegociação da relação britânica com a CEE pode ter persuadido Thatcher a acabar de vez com a disputa. Num discurso conhecido que proferiu no PE em Maio de 1984, Mitterrand levantou a possibilidade de uma Comunidade a duas velocidades, com a Inglaterra relegada para um lugar de não liderança. Mas, na visão de Thatcher, esse conceito significava que quem pagava mais estava no topo e quem pagava menos não tinha aí lugar. O factor mais importante para o fim da disputa pode ter sido simplesmente o facto de, como os seus parceiros comunitários, a primeira-ministra querer avançar e dar um novo fôlego à Comunidade. A resolução da questão orçamental britânica abriu caminho não apenas à adesão portuguesa e espanhola mas também a um debate construtivo sobre o futuro da CEE⁶⁷¹.

Os anos 1980-81 marcam simultaneamente o começo de uma nova iniciativa federalista por Altiero Spinelli em Junho de 1980 e o culminar de uma série de relatórios e debates acerca da reforma institucional emanada do PE durante 1974-81. É por isso que o Parlamento Europeu apareceu subitamente a assumir uma grande proeminência em discussões sobre a União Europeia depois de 1979. As eleições directas foram seguramente um factor-chave ao instigar o PE a adoptar uma destacada posição relativamente à União Europeia no princípio dos anos 1980, mas não era a única explicação para o renovado ímpeto. A revitalização da actividade parlamentar deve ser colocada em paralelo com os esforços significativos de reforma interinstitucional desenvolvidos nos últimos anos, pelo menos até ao Relatório Kirk de 1974. Segundo Michael Palmer, este relatório apresenta de forma muito lúcida os problemas interinstitucionais com que se confronta o PE desde 1963 e a forma como aponta «a inadequação da relação entre Parlamento e Conselho e a falta de responsabilidade política do Conselho para com o Parlamento⁶⁷²», um problema que tarda em ser corrigido.

Com assento no PE desde as primeiras eleições em 1979, Spinelli dará curso à sua ideia original: levar a cabo uma revolução social e democrática em profundidade através de uma federação europeia. O eurodeputado italiano estava convencido juntamente com um pequeno número de outros deputados ao PE de que esta instituição deveria desempenhar funções de constituinte. Estava convencido que seria possível

⁶⁷¹ Cf. S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 1998.

⁶⁷² Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.131.

reunir uma maioria europeia no seio do PE. A sua previsão seria confirmada pela adopção do projecto de tratado-constituição quatro anos após o apelo dirigido aos parlamentares e aos grupos políticos favoráveis à construção europeia. Spinelli propunha a abertura de um grande debate sobre a crise institucional das Comunidades, a nomeação um grupo de trabalho encarregado de preparar um projecto de reforma institucional, levar esse projecto ao PE para discussão e votação e, finalmente, propor a sua adopção aos governos e parlamentos nacionais.

A proposta do Club du Crocodile (assim conhecido o grupo que reunia Spinelli e outros parlamentares no restaurante com aquele nome) foi discutida pelo PE, que em Julho de 1981 cria uma comissão institucional encarregada de elaborar as modificações aos tratados em vigor. Esta resolução do PE enquadra-se numa longa tradição de iniciativas, de manifestos e de projectos, visando criar uma federação ou somente uma união europeia. Os primeiros avanços foram colocados pelo Congresso da Haia, durante o qual, lembra Denis de Rougemont em *L'Europe en jeu* se enfrentaram os defensores da federação (continentais) e os apoiantes da cooperação intergovernamental (britânicos).

Os autores do projecto de tratado escolheram intencionalmente a abordagem global (federal) ao decidir reunir, sob um único parágrafo introdutório constitucional, as realizações comunitárias e o relançamento da obra da união democrática da Europa. O projecto de união substitui por um único texto constitucional os três tratados que instituem as três comunidades europeias e as decisões que permitem gerar, fora dos tratados existentes, várias matérias importantes com base numa cooperação *ad hoc*. Deste modo, os três tratados, o sistema monetário europeu, a cooperação política e novas matérias foram reunidas num quadro institucional único e coerente⁶⁷³. O projecto de união visa realizar um salto qualitativo ao introduzir novos domínios, como o ambiente, a cultura e a informação, mas especialmente as relações internacionais e a segurança.

O projecto reforça as instituições comunitárias: o PE é dotado de poderes acrescidos, o procedimento do Conselho é flexibilizado e a sua eficácia funcional melhorada através do recurso ao voto por maioria qualificada. Tornada uma autêntica autoridade executiva, a Comissão vê o seu papel reforçado e o seu procedimento de

⁶⁷³ O projecto de tratado de União é aprovado pelo Parlamento Europeu em Fevereiro de 1984 por 237 votos a favor, 31 votos contra e 43 abstenções.

nomeação transformado. O Conselho Europeu passa a nomear o presidente da Comissão que, por sua vez, forma a Comissão após consultar o Conselho Europeu. A autoridade da Comissão é baseada na aprovação do Conselho Europeu e na investidura do Parlamento Europeu, ideia que figurava entre as propostas do relatório Tindemans de 1975. O projecto de tratado atribui à Comissão a totalidade das tarefas do executivo, que são objecto de uma partilha entre a Comissão e o Conselho na Comunidade Europeia. O projecto substitui a confusão das funções executivas e legislativas do Conselho pela separação de poderes, o que faz recordar o modelo americano. Perante isto, o Conselho assume, juntamente com o PE, a função legislativa e orçamental e pronuncia-se por maioria na maior parte dos casos. O Conselho Europeu torna-se uma instituição da União, mantém o seu papel de impulso e de motor da cooperação, decidindo ainda sobre o alargamento de competências da União e, além disso, estabelece diálogo com o PE. Quanto ao Tribunal de Justiça, passa a haver igualdade entre o PE e o Conselho para a nomeação dos juízes, assim como o alargamento do direito de recurso dos particulares, o reforço da protecção dos direitos fundamentais e, em geral, do controlo jurisdicional. O projecto prevê a criação de um fundo monetário europeu com a tarefa de garantir a estabilidade monetária.

O projecto define igualmente a lei que fixa as regras aplicáveis à acção comum, distinguindo-a dos regulamentos e das decisões (estes dois últimos actos passam a depender do poder da Comissão, que os emite, aplicando as leis da União). O projecto define o procedimento e os prazos para a votação das leis pelo Conselho e pelo PE. É também generalizada a prática da audiência, pelas instituições da União, das pessoas interessadas. De salientar igualmente o reforço do poder de sanção das instituições da União, que, em caso de violação grave e persistente dos princípios democráticos ou de outras obrigações por parte de um Estado-membro, podem tomar medidas que inclusivamente poderão levar à suspensão da sua participação no Conselho Europeu e no Conselho da União.

O projecto incorpora no tratado-constituição um conjunto de políticas, não esquecendo o desenvolvimento, em que a União exerce competências concorrentes, desde a política social e política de saúde até a outras políticas novas, como a política cultural, ao passo que outras, como a política regional, já foram realizadas nas Comunidades. No preâmbulo está prevista a necessidade de garantir a participação de colectividades locais e regionais na construção europeia, apesar de se manter distante a

concretização da «Europa das regiões» definida por Denis de Rougemont. Constituída por associações de comunas, a região é, para Rougemont, um espaço de participação cívica. Considerando extremamente difícil a realização de uma «Europa das nações», Rougemont estava persuadido de que uma federação europeia só podia basear-se em comunidades regionais e locais. O projecto incentiva a colaboração regional transfronteiriça, não obstante os Estados procurarem manter o controlo sobre as regiões e as relações que estas estabelecem com as instâncias comunitárias.

O projecto propõe objectivos audazes em matéria de relações internacionais, orientando os esforços da União para a manutenção da paz e da segurança, o desanuviamento, a redução mútua equilibrada e controlável das forças militares e dos armamentos, objectivos que não se desligam do respeito pelos direitos do homem, o desenvolvimento do Terceiro Mundo, a melhoria das relações económicas, monetárias e comerciais internacionais. Com este propósito, a União recorre quer ao método de acção comum quer ao método de cooperação. Para levar a cabo a sua acção comum em matéria de comércio externo, a União é dotada de uma competência exclusiva. Por sua vez, a sua política de ajuda ao desenvolvimento deve, após um período transitório de dez anos, ser progressivamente objecto de uma acção comum. Esta acção é conduzida pela Comissão em nome da União e, quando se trata de negociação, segue as directivas traçadas pelo Conselho da União. Existem outras matérias no domínio da cooperação em que a responsabilidade é atribuída ao Conselho Europeu. Nessas matérias, a Comissão tem a capacidade para propor políticas e acções ao Conselho Europeu.

O projecto propõe um método pragmático e gradual, como se depreende destas orientações e competências em relações internacionais. O projecto abarca matérias sensíveis, porém o modo de as tratar é deixado ao critério das instituições da União. Ao mesmo tempo que vai empenhando os Estados-membros na via da cooperação e da acção comum, o projecto de união permanece, todavia, recuado em relação aos Estados federais, nos quais a defesa, a segurança e a política externa são da competência das autoridades federais. Mas a verdade é que maioria dos Estados-membros da Comunidade continua preocupada com a preservação das suas soberanias nestes domínios, ao mesmo tempo que estão conscientes do papel apagado que, deste modo, são obrigados a desempenhar. A sua perda de influência é resultado das acções isoladas e tantas vezes dispersas em matéria de política e de segurança externa.

Dusan Sidjanski não estranha que este projecto de união inspirado no método federalista não tenha sido acolhido pelos governos. E conclui: «Teria sido a sua abordagem federalista, apesar de muito moderada na realidade, que levou a crer que o Parlamento Europeu pretendia instaurar o embrião de um Estado federal? A verdade é que, fiéis à sua tradição, os governos preferiram retocar os tratados existentes, em vez de adoptarem o projecto de união do Parlamento Europeu⁶⁷⁴».

Os anos de 1981-83 ficaram conhecidos pelas intenções algo arrojadas da chamada iniciativa Genscher-Colombo (ministros dos negócios estrangeiros da Alemanha e da Itália, respectivamente). Os seus alvos específicos eram uma extensão da cooperação política e a consolidação dos seus procedimentos, juntamente com as estruturas centrais de decisão da Comunidade, sob a protecção do Conselho Europeu; aperfeiçoar a cooperação e diálogo entre as instituições comunitárias centrais, com particular ênfase sobre as funções de participação e observação do PE; a reinstalação da votação por maioria no Conselho de Ministros e a inclusão de uma política de segurança no processo de cooperação política em construção. A especialização em determinadas áreas conduziu à criação de conselhos ministeriais especializados, incluindo cultura e segurança, o fortalecimento da presidência e a criação de um pequeno, independente secretariado para facilitar o procedimento de cooperação política (que era inadequado, como mostraram as respostas dos Estados-membros à invasão soviética do Afeganistão em 1979 e à imposição da lei marcial na Polónia em 1981, apesar de alguns ajustes processuais subsequentes). Também se redigiu uma declaração preparatória sobre questões concernentes à integração económica, a qual enfatizava o mercado único, a convergência económica, o desenvolvimento do SME e a consumação do alargamento a sul da Comunidade⁶⁷⁵.

Todavia, a iniciativa Genscher-Colombo sofreu desde o início uma tentativa de desvalorização da sua importância na Comunidade. As refutações sucessivas pelo

⁶⁷⁴ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das Origens ao Tratado de Maastricht*, op. cit., p.116. Cf. Desmond Dinan, *Europe recast. A history of European Union*, op. cit., pp.195-198; Para uma avaliação do projecto Spinelli ver Roland Bieber, Jean-Paul Jacqué, Joseph Weiler (eds.), *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, European Perspectives Series, Luxembourg, Office of Official Publications of the European Community, 1985; Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2001, pp.142-172. Para Burgess, desde 1982 (quando o PE prepara o novo Comité de Assuntos Institucionais com a tarefa de elaborar um projecto de tratado), a evolução da União Europeia foi predominantemente um braço-de-ferro entre federalismo e intergovernamentalismo. Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, op. cit., p.140.

⁶⁷⁵ Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, op. cit., pp.135-136.

Conselho Europeu, o relativo silêncio da Comissão e a postura agressiva do PE, procurando propostas fortes, levaram à redução do seu estatuto de um «Acto» a uma «Declaração Solene» em Junho de 1983. A comparação da proposta inicial de 1981 com a Declaração Solene de 1983 revela precisamente quanta evisceração tinha ocorrido. Os conteúdos originais da proposta estavam vazios quer de substância quer de significado. A conclusão decepcionante para uma outra tentativa genuína para sair da paralisia institucional que caracterizou grandemente os assuntos comunitários no início dos anos de 1980 foi particularmente irónica quando se repara que Genscher proferiu um aviso em Novembro de 1981 contra intenções ambiciosas.

Na verdade, Genscher reafirmou a sua própria crença, tornada pública em 1981, que a proposta inicial que avançou com Colombo seria um primeiro passo em direcção à revisão dos tratados que o PE já vinha procurando. Segundo Burgess, a propósito desta iniciativa, «the best that can be said for it is that helped to intensify the debate about Europe's future, and raised some of the fundamental issues surrounding the process of European integration. It also furnished some useful minor improvements in Community procedures, such as the onus on the European Council to submit an annual report to the EP on progress toward European Union. And perhaps its enduring legacy lay in the extent to which some of its concerns, like POCO, were later to be fully incorporated in the SEA in 1987⁶⁷⁶».

O renovado interesse da CEE em investigação e desenvolvimento abrangeu um conjunto de temas, mas concentrou-se essencialmente em “indústrias de importância estratégica”. Em 1982, o Conselho acordou uma fase piloto para o ESPRIT. Este programa provou ser muito popular, embora o seu impacto fosse mais simbólico que real. Os resultados poderão não ter traduzido muitos ganhos científicos, no entanto, serviu de estímulo à Comissão para promover os interesses dos grupos económicos europeus⁶⁷⁷.

A Comissão empenhou-se nesta altura na realização do mercado único. No início de 1979, a Comissão sinalizou a sua determinação na remoção de barreiras não tarifárias e técnicas ao comércio seguindo uma deliberação do Tribunal de Justiça no

⁶⁷⁶ Michael Burgess, *idem*, p.138. Cf. Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, p.89 e 92-93.

⁶⁷⁷ Sobre a política tecnológica da Comunidade no princípio da década de 1980 ver Margaret Sharp, «Technology and the Dynamics of Integration», in Richard T. Griffiths (ed.), *Economic Development of the EEC*, Cheltenham, E. Elgar, 1997, pp.518-533; Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, Berkeley, University of California Press, 1992.

caso conhecido como *Cassis de Dijon*, o qual resultou da proibição da importação pela Alemanha do Cassis, um licor francês, nos termos de que falhara no cumprimento dos níveis de álcool permitidos na Alemanha. O Tribunal pronunciou-se em Fevereiro de 1979, estabelecendo que se o Cassis seguia os níveis franceses e não punha em risco a saúde não poderia ser afastado do mercado alemão⁶⁷⁸.

A Comissão Europeia usou a deliberação para desenvolver o princípio de reconhecimento mútuo dos regulamentos e modelos nacionais. Apesar de uma proibição geral no tratado quanto a barreiras técnicas ao comércio, os governos invocavam frequentemente uma cláusula de fuga no tratado que lhes permitia impor os seus próprios modelos por motivos de saúde e segurança. Em caso de diferenças entre Estados-membros, o tratado apelava à “aproximação” (harmonização) de modelos, um processo político sensível que provocou uma grande acumulação de propostas ainda não discutidas no Conselho. Tendo por base o caso *Cassis de Dijon*, a Comissão propôs que, em vez de tentar harmonizar um número ilimitado de modelos de produtos na CEE, os Estados-membros deveriam reconhecer e aceitar os modelos de cada um desde que cumprissem determinados preceitos quanto à saúde e segurança.

Ultrapassado o diferendo orçamental da Inglaterra com a Comunidade, Thatcher apoiou a ideia de mais integração. Os seus principais interesses eram a economia e as relações internacionais: a concretização do mercado único beneficiaria economicamente a Inglaterra e a cooperação em política externa poderia promover internacionalmente os interesses ingleses. Com efeito, Thatcher levou uma proposta para Fontainebleau, em Junho de 1984, onde propunha um aprofundamento da integração e melhor cooperação na política externa, preferindo arranjos institucionais a mudanças formais do tratado. De acordo com a posição inglesa, a unanimidade impedia a concretização do mercado único pelo que os Estados-membros deviam acordar entre si a votação no Conselho de medidas sobre o mercado único. Para lá dos seus méritos intrínsecos, Thatcher queria que a sua proposta marcasse um compromisso da Comunidade e que balizasse o fim do isolamento inglês depois de uma longa disputa quanto ao orçamento⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Cf. Michelle Egan, *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp.94-104; G. Garrett and B. Weingast, «Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the EC's Internal Market», in J. Goldstein and R. Keohane (ed.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1993.

⁶⁷⁹ A proposta inglesa intitula-se «Europe: The Future» e encontra-se reproduzida em *Journal of Common Market Studies*, 23, 1984, pp.74-81. Cf. S. George, *An Awkward Partner...*, op. cit., pp.158-159.

Mitterrand é o líder político que mais se destaca no período entre 1981-1985. A vocação europeia de Mitterrand atinge o cume no primeiro semestre de 1984, ou seja, durante a presidência francesa do Conselho. O Presidente francês traçou a sua visão para a Comunidade num discurso no PE em Maio de 1984, apelando a uma ampla reforma institucional e a um intenso envolvimento da Comunidade num grande número de políticas internas e outras que a projectem externamente. O seu apoio a um maior supranacionalismo constituía uma mudança na posição tradicionalmente assumida por França. Mitterrand defendia um maior uso da votação por maioria qualificada, não obstante o facto do Compromisso do Luxemburgo reflectir as tradicionais posições francesas para o processo de tomada de decisão no Conselho. Quanto às relações externas, o Presidente francês entendia que era importante um secretariado permanente para a condução da cooperação da política externa (um velho objectivo gaullista) e incitava os Estados-membros a fazer um esforço de defesa comum.

De acordo com Ludlow, a mudança ocorrida na dinâmica comunitária no fim da década de 1970 e início da década seguinte deve-se, antes de mais, à nova estratégia e posição dos Estados-membros e não tanto à circulação de outras pessoas nas instâncias comunitárias. Sem o SME, a emergência do Conselho Europeu e algumas deliberações-chave do Tribunal de Justiça) acontecimentos que tiveram lugar na década de 1970) seria difícil imaginar o plano de Delors para relançar tão positivamente a Europa. Da mesma forma, a mudança de poderes no PE prevista no Acto Único Europeu teria sido difícil de imaginar se o PE não fosse directamente eleito desde 1979. Nenhuma acumulação periódica de parlamentares nacionais nomeados (assim era composto o PE antes de 1979) teria alcançado o nível de influência sobre a legislação do mercado único que Estrasburgo adquiriu através do que ficou conhecido como o procedimento de cooperação. Uma leitura rápida de como a Comunidade recapturou o seu rápido movimento em frente em meados da década de 1980 levanta um número de questões sobre o padrão e a leitura sombria quase universal da década anterior⁶⁸⁰. Apesar de não se poder retratar a década de 1970 como uma época de grande progresso europeu, muitos dos desenvolvimentos institucionais e ao nível de políticas que ocorreram naqueles anos mostraram ser vitais no relançamento subsequente das Comunidades⁶⁸¹.

⁶⁸⁰ N. Piers Ludlow, «From deadlock to dynamism. The European Community in the 1980s», *art. cit.*, p.228.

⁶⁸¹ Desmond Dinan explica que «a evolução da Comunidade até 1989 pode ser dividida em duas fases. A primeira, do início de década de 50 até ao começo da de 70, assistiu a uma Comunidade de baixo perfil

III.6. A Aliança Democrática e a construção europeia

Em 1977, os principais dirigentes do PSD e do CDS reúnem-se com vista à formação de uma «plataforma de convergência» entre os dois partidos, por iniciativa de Sá Carneiro, que desenvolvia assim a sua estratégia de cerco aos governos do PS, com vista à criação de uma alternativa que fizesse do PSD o eixo principal da vida política portuguesa. Durante os dois anos e meio seguintes, os líderes preparariam o caminho para a chegada ao poder, dado que naquele momento o projecto não tinha ainda condições para vingar.

A Aliança Democrática (AD) é formada em 5 de Julho de 1979, uma coligação de centro-direita formada pelo Partido Social-Democrata (PPD/PSD), pelo Centro Democrático Social (CDS) e pelo Partido Popular Monárquico (PPM). Os grandes impulsionadores desta coligação foram Sá Carneiro, um dos fundadores do PSD, Freitas do Amaral, do CDS, e Gonçalo Ribeiro Teles, do PPM. A estratégia ofensiva protagonizada pela AD, que se consubstanciava num projecto de mudança constitucional e de formação de um sólido bloco político-social com aspirações a uma maioria parlamentar – desde a inclusão de sectores mais conservadores até franjas reformadoras próximas do PS –, em que se reconhecia a energia e vitalidade da liderança de Sá Carneiro, irá mostrar-se capaz de aliciar um eleitorado do centro, ávido de estabilidade e frustrado com os socialistas, condenado a suportar o desgaste governativo e a erosão das relações com o presidente da República. A 2 de Dezembro de 1979, a AD triunfava, com 45% dos votos e uma maioria parlamentar quase tangencial (128 deputados em 250), enquanto o PS descia para os 27% (74 deputados) e o PCP, integrado na Aliança Povo Unido (APU), subia para 19% (47 deputados). Esta vitória é confirmada duas semanas depois nas autárquicas, onde a Aliança Democrática atinge os 47% dos votos, arrebatando aos socialistas algumas dezenas de câmaras.

O VI Governo Constitucional tomou posse no dia 3 de Janeiro de 1980 e procurou desde logo reforçar a maioria tangencial parlamentar obtida e preparar a maioria presidencial. Para tal, controlou com mestria a comunicação social estatizada,

político numa Guerra Fria relativamente rígida e numa inquestionável hegemonia dos Estados Unidos, timidez diplomática da Alemanha, taxas de câmbio geralmente estáveis e prosperidade sem precedentes nos Estados-membros. A segunda, daí em diante, viu a Comunidade adquirir gradualmente um alto perfil político com a relação entre as duas superpotências em mudança radical, declínio dos EUA, crescente afirmação alemã, oscilação das taxas de câmbio e uma largamente desigual performance económica entre os Estados-membros». Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London, Lynne Rienner, 1994, pp.69-70.

nomeadamente a televisão, apressou o processo de substituição de quadros dirigentes no aparelho de Estado e no sector público empresarial, já iniciado por Mota Pinto, e tudo fez para reduzir o presidente da República a um órgão decorativo, mesmo em questões de política externa. Neste particular, Eanes procurou o seu espaço de afirmação autónoma no plano internacional, concretamente através de uma política para os países africanos de expressão portuguesa. Na esfera económica, as novas disponibilidades financeiras obtidas pela política de reequilíbrio de 1978-79 permitiram uma política económica a um tempo expansionista e de controlo da inflação, que estimulava o investimento privado e se permitia baixar os impostos. Tornou-se possível aumentar os salários reais e alargar os benefícios da previdência. A entrega de terras a pequenos agricultores na zona da reforma agrária procura reduzir a influência comunista no Alentejo e alimentar as esperanças dos sectores restauracionistas. Este governo mostrou-se igualmente empenhado na opção europeia, com a promoção de acções de sensibilização da CEE à candidatura portuguesa, uma estratégia num horizonte de médio prazo que punha em evidência a necessidade de um processo de adaptação e modificação da estrutura económica do país⁶⁸².

No seu programa eleitoral, a AD considerava a adesão às Comunidades Europeias uma «opção irreversível, que urge concretizar no mais curto prazo de tempo, o que corresponde às profundas aspirações do povo português, par o qual a Europa simboliza o futuro e a esperança de uma vida melhor⁶⁸³». Reconhece-se que a adesão ao Mercado Comum implica que se corrija a organização política herdada do gonçalvismo e como tal a AD propõe o modelo de sociedade que vigora na Europa democrática. Não ignora que os partidos que a integram se manifestaram sempre a favor da integração e que, nesse sentido, se sente especialmente vocacionada para a condução das negociações. Tendo em conta o seu programa eleitoral, e ainda na fase de negociações, a AD tentará obter da CEE para o imediato: apoio técnico e financeiro para fazer face aos défices da balança de pagamentos e para a adaptação da agricultura portuguesa à Política Agrícola da CEE; a exploração e alargamento das possibilidades de financiar projectos através do Banco Europeu de Investimentos; o lançamento de acções de valorização da mão-de-obra portuguesa com o concurso do Fundo Social Europeu; a eliminação de restrições à importação pelos países da Comunidade de produtos

⁶⁸² Cf. António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», *art. cit.*, pp.69-73.

⁶⁸³ Aliança Democrática (AD), *Programa eleitoral de governo*, 1979, p.13.

portugueses, mormente dos que formam as exportações tradicionais do país; a apreciação das dificuldades existentes em alguns sectores ou regiões da economia portuguesa, em particular nas Regiões Autónomas⁶⁸⁴.

O programa eleitoral defende o princípio da unidade da política externa, como norma operacional exigida pela maior dignidade do Estado e pela coerência e eficácia prática dos esforços internacionais de Portugal. A vocação europeia e atlântica é tida como uma regra política geoestratégica integradora das solidariedades ocidentais do país. Neste sentido, «a primeira prioridade do Governo da Aliança Atlântica é a plena integração de Portugal na Comunidade Europeia, acompanhada do incremento de contactos regulares e estreitos com os seus membros, em especial com aqueles onde existe uma grande presença de emigrantes portugueses e com aqueles a que nos liga um longo passado histórico e cultural⁶⁸⁵». Simultaneamente, a Aliança Democrática apresentar-se-á fiel aos princípios e acção da Aliança Atlântica⁶⁸⁶.

Na intervenção no debate parlamentar do programa do VI Governo Constitucional, o Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, alega que a condução da política externa no último ano e meio foi motivo de dúvida e perplexidade para a maioria dos portugueses e aliados de Portugal. O MNE português declara então que «... a nossa política externa será uma política claramente pró-europeia e pró-ocidental. Não haverá nela, por conseguinte, qualquer traço de terceiro-mundismo, de não-alinhamento ou de reserva ou distanciamento face às nossas solidariedades atlânticas conscientemente aceites e livremente mantidas⁶⁸⁷». A rápida e completa integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, como membro de pleno direito, passará daí em diante a constituir a «prioridade das prioridades» da política externa portuguesa. Pela primeira vez em Portugal foi criado no elenco governativo o cargo de Secretário de Estado da Integração Europeia e se concentrou nas mãos de um mesmo ministro as responsabilidades da política externa e da integração europeia.

⁶⁸⁴ *Idem*, pp.13-14.

⁶⁸⁵ *Idem*, p.56.

⁶⁸⁶ Cf. *Idem*, pp.55-56.

⁶⁸⁷ *A política externa portuguesa. Intervenção do Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Prof. Diogo Freitas do Amaral, no debate parlamentar do Programa do VI Governo Constitucional, em 15 de Janeiro de 1980*, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação, 1980, p.9. Ver o Programa de política externa do VI Governo de Sá Carneiro, incluído em anexo, em António Maria Pereira, *O pensamento de Sá Carneiro em política externa*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1981, pp.167-170.

Freitas do Amaral esclarece que para o governo «a adesão integral à CEE não é pois a aceitação resignada da única saída possível, é sim a escolha livre e esclarecida da melhor solução de entre as várias por que poderíamos optar. Não é, assim, a submissão de uma fatalidade irresistível, mas a adopção de um novo destino colectivo que nos atrai porque é na Europa que vemos o modelo de sociedade, os níveis de bem-estar e o tipo de civilização e de cultura que ambicionamos como sistema político, como quadro de vida e como ponto de partida para o desenvolvimento de Portugal e um futuro melhor para os nossos filhos. (...) Escolha livre e esclarecida da melhor solução, a adesão de Portugal à CEE não se baseia em meras razões económicas, que de resto, seriam só por si legítimas e bastantes. Para além e acima delas, contudo, consideramos do maior relevo os motivos políticos e culturais. Politicamente, a nossa integração europeia significa um poderoso reforço da democracia pluralista em Portugal, valor tão alto e sublime que bem justifica se lance mão, para o preservar, de mais esta sólida garantia institucional. No plano cultural, por outro lado, a nossa adesão à Europa unida, mais do que a integração numa realidade para que entrássemos pela primeira vez, apresenta-se-nos sobretudo como uma verdadeira reintegração – a reintegração de Portugal no espaço cultural em que se formou, de onde nunca se exilou e a que pertence não apenas pelas suas raízes, estruturas e instituições, mas também pelo contributo extraordinário e universalista que deu à própria história da Europa e à sua projecção no mundo⁶⁸⁸». O MNE português refere por isso que é intenção do governo acelerar as negociações com as Comunidades Europeias, bem como intensificar os contactos bilaterais com os Estados-membros.

Anos mais tarde, Freitas do Amaral reconhecerá que só consigo, Sá Carneiro e Amaro da Costa, em 1980, é que se pôde e quis definir com clareza e executar sem hesitações o «tríplice objectivo estratégico» da política externa portuguesa, que Francisco Pinto Balsemão e André Gonçalves Pereira consolidaram em 1981-82, e que depois se tornou consensual entre todos os partidos democráticos: a) prioridade à integração europeia de Portugal; b) fim do contencioso da descolonização e início de uma abertura

⁶⁸⁸ *Idem*, pp.11-12. Na vigência do VI Governo Constitucional foi substituída uma metodologia administrativo-burocrática de orientação das negociações por uma lógica política de coordenação dos vários departamentos governamentais implicados no processo de adesão. Como viria a afirmar mais tarde o Secretário de Estado da Integração Europeia da altura, Rui Almeida Mendes, «o que poderia parecer um afunilamento das negociações, ao fazê-las subir de nível, transitando da Comissão da Integração Europeia, a nível de funcionários, para o plano governativo, antes visou uma mais ampla participação do todo nacional. Foi a quebra do monopólio burocrático na condução das negociações, pela tentativa de fazer participar activamente todos os interessados». Cit. Jaime Gama, «A adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, vol.1, n.º10, Inverno 1994-1995, p.15.

total no relacionamento entre os Estados dos PALOP; c) restauração da confiança plena de Portugal na NATO e desta em Portugal, formalizada com a reintegração do nosso país no Grupo de Planeamento Nuclear, conseguida por Amaro da Costa e Freitas do Amaral, e concretizada em 3 e 4 de Junho de 1980, em Bodo, na Noruega⁶⁸⁹. Portugal tinha sido pressionado a afastar-se logo em Outubro de 1974 e só foi readmitido no governo de Sá Carneiro. Freitas do Amaral escreve que «foi também com Sá Carneiro e comigo que começou, em 1980, a denúncia pública das «diplomacias paralelas», a reivindicação da política externa como competência própria do Governo – e não do Presidente da República –, e a preparação do terreno para que, na Revisão Constitucional de 1982, a AD e o PS pudessem votar, como votaram, a introdução de uma nova alínea na Constituição em que se sublinha que é da competência do Governo a «condução da política interna e *externa* do país», sobre as quais o Primeiro-Ministro deve [apenas] «informar» o Presidente da República⁶⁹⁰».

Na apresentação do programa do VI Governo Constitucional, Sá Carneiro entende a perspectiva da adesão à CEE como um imperativo de sustentabilidade e sobrevivência do país, isto é, a opção europeia e atlântica é uma das grandes opções políticas do governo. Segundo o primeiro-ministro, «a dignidade do Estado português, na ordem interna e na ordem externa, impõe também que o Governo seja sensível ao património cultural de um povo espalhado pelo mundo e com mais de oito séculos de história. (...) A aceleração do processo de integração europeia de Portugal representa, por outro lado, o sentido modernizador que o Governo pretende imprimir, no começo da década de 80, à herança histórica de que o País é depositário, consciente de que só uma política interna determinada, coerente e adaptada aos interesses nacionais, poderá conduzir a que a integração se processe com vantagem e seriedade⁶⁹¹».

À pergunta da Radiotelevisão Espanhola sobre que política seguir na actual conjuntura internacional marcada pelo expansionismo soviético, Sá Carneiro mostra que a Europa não pode deixar de reivindicar uma posição que marque a sua destreza: «Creio que a única solução é um reforço da unidade europeia em todos os campos, económico,

⁶⁸⁹ Diogo Freitas do Amaral, *A Transição para a Democracia. Memórias Políticas II (1976-1982)*, 2ª edição, Lisboa, Bertrand Editora, 2008, pp.250-251.

⁶⁹⁰ Diogo Freitas do Amaral, *idem*, pp.251-252. Itálico no original.

⁶⁹¹ Discurso de apresentação do Programa do VI Governo Constitucional na Assembleia da República, em 12 de Janeiro de 1980, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, p.7. Esta obra encontra-se digitalizada e disponível no site http://www.institutosacarneiro.pt/archive/doc/volume_sete.pdf (acedido a 8 de Janeiro de 2010). Doravante, não faremos referência a este site, cujas intervenções do então primeiro-ministro objecto de análise, coligidas no volume 7, foram consultadas naquela data.

militar, social, uma política europeia comum, reforço da aliança militar, cooperação estreita com os Estados Unidos, com a China, com os países africanos e com os países árabes, que se estão dando conta, muito rapidamente, das tentativas hegemónicas da União Soviética. Para fazer face a estas afrontas, é não cooperar com a Unia Soviética. Por isso o meu Governo tomou uma medida muito clara e muito dura, talvez a mais dura de todos os países europeus, quando se deu o caso da invasão do Afeganistão [o embaixador português em Moscovo foi chamado e os acordos culturais com a União Soviética foram suspensos]. Creio que tudo isto tem que acabar e esta política de aproximação à União Soviética tem que ser substituída por uma política de firmeza baseada na união dos países europeus, África, China e dos Estados Unidos⁶⁹²».

A integração na CEE é um projecto nacional que implica sacrifícios, porém terá repercussões muito significativas no futuro. Sobre esses encargos que pesam na integração de Portugal na Comunidade Europeia, Sá Carneiro expressa que «isso é um problema que é um desafio enorme para o nosso país. É-nos essencial entrar no Mercado Comum. Não é só um projecto comercial ou económico, mas sim um projecto histórico porque Portugal tem sentido como país europeu e há que manifestá-lo claramente. Vivemos voltados para as colónias, voltados para o Brasil, e temos que viver o ritmo europeu, com os conceitos europeus, trabalhando e vivendo do resultado do nosso trabalho num mundo organizado e moderno. Tudo isto significa adesão à Europa. Portugal tem um grande atraso e esperamos recuperar evitando os erros que cometeram os países que ultrapassaram esta etapa. Ser membro da Europa é a garantia, não só da democracia, mas também da participação de uma união europeia, de valores culturais e estilo de vida que muito desejamos para o nosso país, sem perder a nossa individualidade⁶⁹³». Na discussão da adesão de Portugal à CEE, respondendo a um deputado comunista que o acusava de sacrificar a independência nacional ao internacionalismo, Sá Carneiro refere que «na vida actual nenhum povo ou nenhum bloco pode viver isolado. O internacionalismo é grave, isso sim, seria lesivo da independência nacional, quando leva a teses de aceitação de soberania limitada, como aquelas que legitimaram a invasão de Praga em 1968; não quando, na perspectiva democrática, se não reduz à aceitação do internacionalismo dentro de um só bloco, mas

⁶⁹² Entrevista de Francisco Sá Carneiro à Radiotelevisão Espanhola, em 14 de Fevereiro de 1980. Reproduzida no jornal *O Tempo*, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, p.60.

⁶⁹³ *Idem*, p.66. Para uma análise dos desafios que Portugal enfrentará com a adesão à CEE vide Pedro Álvares e Carlos Roma Fernandes, *Portugal e o Mercado Comum*, 2 vol., Lisboa, Editorial Pórtico, 1980.

sim do internacionalismo entre países livres. Não há, pois (na adesão à CEE), qualquer contradição nem qualquer ofensa à independência nacional, aos interesses do nosso povo. Há, sim, uma correspondência dos interesses de um Portugal democrático com os interesses harmonizados dos povos de uma Europa democrática⁶⁹⁴».

A política externa do governo da Aliança Democrática está direccionada para uma aproximação irreversível à Europa. Na recepção a Roy Jenkins, Sá Carneiro indica que «a política internacional do Governo tem como ponto primordial a integração de Portugal na Europa. É aliás uma prioridade que fará surgir com ainda maior clareza a lógica das nossas posições e a necessidade de se conjugarem esforços, desde logo no quadro da CEE, para poder responder, com firmeza e com serenidade às provocações dos regimes totalitários e à crescente instabilidade que tem tornado cada vez mais evidente uma situação difícil que já não se pode tentar escamotear⁶⁹⁵».

A opção pela Europa é um projecto que, de acordo com o primeiro-ministro, não dispensou a análise das suas virtualidades e desafios: «A opção europeia tem no nosso País um muito amplo consenso. O Governo assumiu, pois, esse consenso, imprimindo maior vigor às consequências dele resultantes. Não pode, de modo algum, estranhar-se a existência deste anseio nacional. Portugal, com mais de oito séculos de história, sempre foi europeu pela cultura. As nossas relações económicas continuam também a ser privilegiadas com os Estados membros das Comunidades. A nossa entrada na CEE significa o contributo de Portugal para a consolidação da realidade europeia. Não principalmente por razões económicas mas sobretudo pela experiência cultural e histórica que foi conseguida em muitas partes do Mundo, e pela colocação estratégica do território dos Açores, da Madeira e do Continente, de forma significativa contribui para a defesa e segurança europeias. É certo que a situação económica portuguesa levanta dificuldades, tanto estruturais como circunstanciais. Por outro lado a conjuntura internacional não facilita a resolução de problemas que nos afectam. Mas conscientes das dificuldades, procuraremos ultrapassá-las, impondo-nos isso um esforço adicional de adaptação à realidade comunitária que o nosso ingresso nas Comunidades Europeias exigirá⁶⁹⁶». Contudo, o estreitamento das relações com a CEE, consubstanciado na adesão, não pode ser desbaratada, pois, conclui Sá Carneiro «a integração só tem para o

⁶⁹⁴ Cit. António Maria Pereira, *O pensamento de Sá Carneiro em política externa, op. cit.*, p.26.

⁶⁹⁵ Discurso na visita de Roy Jenkins, em 6 de Março de 1980, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, pp.67-68.

⁶⁹⁶ *Idem*, p.68.

meu País viabilidade se fôr acompanhada por um esforço, pelo menos de igual intensidade, no campo do desenvolvimento sócio-económico. É apenas nesta perspectiva que a nossa adesão faz sentido e que será preciso apresentá-la à população portuguesa que está desejosa de participar, mas em termos plenos, na realidade cultural e económica europeia⁶⁹⁷ ».

As grandes tribunas permitiram a Sá Carneiro reforçar um conjunto de ideias que o seu governo partilhava quanto ao papel que a Europa deveria desempenhar, com Portugal integrado nas suas instituições. Na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, o primeiro-ministro sublinha que «...somente uma unidade ocidental de pontos de vista e objectivos, que nem sempre se manifestou ao longo deste período recente, nos tornará suficientemente fortes para dissipar os riscos de guerra e para preservar os valores fundamentais da nossa civilização. A fraqueza não nos levará a lugar algum⁶⁹⁸». Nesta intervenção, Sá Carneiro indica categoricamente que Portugal tornar-se-á um membro do Mercado Comum em 1980.

O desejo de ver Portugal integrado na CEE resulta de um exercício de reflexão conjunto de Portugal e das Comunidades, na medida em que a adesão trará consequências positivas para ambas as partes e assim não se pode perder esta oportunidade, como registou Sá Carneiro na recepção organizada pelo primeiro-ministro francês: «A adesão de Portugal não é antes de mais uma questão de direito natural que deriva da sua participação no processo de formação e de expansão da Europa. Para além desta razão de fundo, histórica e cultural, que define e integra a consciência dos europeus, a adesão de Portugal decorre do direito positivo e fundamenta-se no espírito e na letra do Tratado de Roma. Mas a este direito natural e positivo juntam-se os deveres de solidariedade política e a consideração das vanguardas mútuas. A decisão de Portugal aderir à CEE, apoiada por todas as forças democráticas do País, significou por um lado uma escolha clara do modelo de sociedade para os portugueses feita num período particularmente delicado e decisivo para Portugal e para a Europa, e, por outro lado, define uma posição da Europa no contexto internacional. A solidariedade política, expressa na adesão de Portugal constitui um acto decisivo na defesa da sua identidade

⁶⁹⁷ *Idem*, p.69.

⁶⁹⁸ Discurso na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, em 21 de Abril de 1980, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, p.99.

da Europa e da sua presença no Mundo e deve ter naturalmente uma correspondência por parte da Comunidade⁶⁹⁹».

Sá Carneiro observa com entusiasmo a evolução das Comunidades e o alargamento a Portugal é tido como o resultado político esperado do seu progresso: «Nos últimos tempos a Europa tem definido posições que possibilitam a sua actuação como uma entidade unificada. Isso constitui um progresso salutar e ao mesmo tempo um desafio à nossa posição. Esta integração é o resultado de um progresso que se iniciou há um quarto de século e que tem dificuldades sérias. É um processo que o meu país segue com particular interesse e ao qual penso podermos dar um importante contributo. A nossa adesão à CEE, que está prevista para o início de 1983, terá como resultado, entre outros, o de reforçar a coesão no seio da comunidade de nações que formam o núcleo da contribuição europeia para a segurança dos países aliados⁷⁰⁰». Em entrevista ao *Tempo*, o primeiro-ministro deixa um alerta e uma certeza quanto ao devir da construção europeia: «há uma tendência para ver na CEE, na Europa das Comunidades, hoje, uma Europa das dificuldades. (...) Seria trágico para o Mundo que a Europa deixasse de acreditar em si própria, não resolvesse as suas dificuldades internas e rapidamente se não alargasse aos Doze. Estou convencido que essas dificuldades serão vencidas, o alargamento feito rapidamente. A Europa reestruturada e alargada tomará um novo élan. Acredito com uma grande confiança no novo impulso, na nova dimensão da Europa, no grande papel que a Europa do Mercado Comum e dos outros países europeus que dele não fazem parte venha a ter no mundo, em contacto com os nossos aliados, em contacto com os países árabes, em contacto com a China e com o Japão⁷⁰¹».

Em Dezembro de 1980 foi assinado o Acordo Portugal-CEE sobre uma «ajuda de pré-adesão» a favor de Portugal, no montante global de 130 milhões de euros actuais, a que acresceram mais 65 milhões na segunda fase, em 1984. Estes foram os primeiros «fundos comunitários» vindos de Bruxelas para Portugal, a alguns anos de nos tornarmos membros efectivos da Comunidade Europeia⁷⁰².

⁶⁹⁹ Discurso no almoço oferecido por Raymond Barre, em 3 de Julho de 1980, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, p.116.

⁷⁰⁰ Discurso na Assembleia Geral da NATO, em 3 de Setembro de 1980, in Francisco Sá Carneiro, *Textos*, 7.º vol., 1980, p.154.

⁷⁰¹ Sá Carneiro em entrevista ao *Tempo*, de 18 de Setembro de 1980.

⁷⁰² Acordo assinado por Freitas do Amaral, a 3 de Dezembro de 1980 (véspera de Camarate) e aprovado pelo Decreto n.º143-A/80, de 26 de Dezembro, este só referendado por Freitas do Amaral, na qualidade

Entretanto, na frente interna, a fugaz aproximação de Mário Soares a Ramalho Eanes, operada durante o consulado de Sá Carneiro, em breve resultaria num definitivo afastamento dos dois, na sequência de declarações de Eanes sobre a inexistência de diferenças significativas entre o seu modelo de sociedade e o da AD, escassos nove dias após as eleições legislativas que haviam reforçado a maioria parlamentar daquela coligação. Soares retira o seu apoio à recandidatura de Eanes, abrindo uma crise no PSD, de que viria a sair vencedor, já depois da reeleição de Eanes. Com 134 deputados e uma subida de três pontos percentuais, a AD reforçava a maioria parlamentar e aproximava-se do número de votos necessários para a maioria presidencial. Só a vitória nas legislativas se tornava fulcral para o êxito do projecto da AD de revisão da Constituição por via referendária, com dispensa da regra da maioria de dois terços, que fazia do PS o árbitro imprescindível. E só a revisão constitucional por essa via garantiria uma nova lei eleitoral, que facilitasse a perpetuação da AD no poder e uma rápida transformação do sistema económico-social do país. A escolha do candidato presidencial constituía uma tarefa fundamental e de enormes consequências para o futuro – o apoio recaiu no general Soares Carneiro, uma escolha que não foi pacífica entre os militantes e quadros dirigentes do PSD, dado o perfil excessivamente conservador e a falta de capacidade de comunicação daquela personalidade⁷⁰³.

De acordo com Joaquim Aguiar, a afirmação de Sá Carneiro como uma personalidade política marcante, mais forte no poder que na oposição, capaz de se tornar, pela sua acção governativa, na garantia pessoal de manutenção da maioria eleitoral, reduz para uma posição secundária a contribuição do CDS na Aliança Democrática. Sendo assim, «o que deveria ser uma prisão estratégica do PSD seria transformado na prisão estratégica do CDS, colocado então numa situação em que nem poderia abandonar a aliança nem a poderia dominar, seja na formação da decisão política, seja na ocupação das posições institucionais essenciais. Em lugar de aumentar a sua relevância, como seria de esperar de uma iniciativa própria, o CDS vê acrescidas as condições de autonomia do PSD. Embora não tenha sido o iniciador da estratégia da Aliança Democrática, o PSD recupera-a em seu benefício – é certo que pela acção

de primeiro-ministro interino. O montante seria utilizado para o financiamento ou participação no financiamento de projectos de investimentos que contribuíssem, tendo em vista, nomeadamente, facilitar o desenvolvimento regional de Portugal, para o aumento da produtividade e reforço da economia portuguesa e que favorecessem em concreto o melhoramento das estruturas industriais do país, a modernização do seu sector agrícola e das pescas e o desenvolvimento das infra-estruturas.

⁷⁰³ António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», *art. cit.*, pp.71-72.

dominante de um homem que interpreta o valor de uma nova oportunidade mesmo quando ela não é inteiramente compatível com o seu pensamento anterior – e coloca-se numa posição que, em termos das relações interpartidárias, é dominante⁷⁰⁴».

A derrota presidencial não implica a destruição da estratégia do bloco conservador auto-suficiente – como se provou com a evolução que teve a revisão constitucional de 1982 – embora anulasse a sua versão inicial de um bloco conservador com dimensão presidencial. Segundo Joaquim Aguiar, a morte de Sá Carneiro significa o desaparecimento da capacidade governativa, o que prova a importância crucial da sua acção como primeiro-ministro para o desenvolvimento da estratégia da Aliança Democrática. Resta somente o problema banal da existência de dois partidos numa mesma área político-eleitoral, de dominante conservadora, ou seja, o problema trivial das posições conservadoras na sociedade portuguesa, «que não manifestam sentido de orientação e capacidade de realização quando ficam privadas de uma personalidade que as organize e as comande. Observada por este ângulo, qualquer das variantes da estratégia subjacente à Aliança Democrática não tem continuidade e não a poderá ter enquanto não encontrar um tipo de liderança com a potência (o que é diferente de rigor, realismo e eficácia) que Sá Carneiro acumulou no seu percurso político⁷⁰⁵».

⁷⁰⁴ Joaquim Aguiar, *A ilusão do poder...*, op. cit., p.161.

⁷⁰⁵ Joaquim Aguiar, *idem*, p.168. Numa comunicação evocativa a Sá Carneiro, em 1984, Freitas do Amaral tece considerações sobre o semipresidencialismo, «que lá fora harmoniza as relações entre Presidente da República e Governo, tem sido fonte em Portugal do conflito institucional permanente; enfim, o semipresidencialismo, que nos outros países apareceu e tem servido para proporcionar Governos fortes e duradouros, tem-se identificado em Portugal com o fenómeno oposto (e pernicioso) dos Governos fracos e de curta duração. (...) A única forma de salvar o semipresidencialismo, como sistema de governo para Portugal, é unificar o poder executivo pela consonância política entre o Presidente, o Governo e a maioria. Se isso se não fizer, o poder político continuará fraco, agravar-se-á a instabilidade governativa, e os problemas económicos e sociais dos Portugueses não serão resolvidos. A consequência que daí advirão para o País em termos políticos será com certeza o fim dos semipresidencialismo, mas pode infelizmente ser também o fim da democracia». Ver Diogo Freitas do Amaral, «Sá Carneiro, primeiro-ministro», in *Municipalismo*, ano IV, n.º22, Janeiro 1984, p.32. No mesmo texto, Freitas do Amaral elogia a capacidade de liderança e a íntima associação que se estabeleceu na condução da política externa entre o primeiro-ministro e o Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros permite que se lhe impute o mérito pelo que se fez e se obteve (p.30). Para este colaborador de Sá Carneiro, modernização de Portugal, autoridade do poder civil e bipolarização constitui o tríptico que consubstanciou o programa político do VI Governo Constitucional, que chamou a si a responsabilidade da condução da política externa, pondo termo às diplomacias paralelas e afastando quaisquer interferências indevidas de outros órgãos de soberania (pp.30-31). Para uma apreciação de Freitas do Amaral ao ambiente político que se vive em torno das eleições legislativas de Outubro de 1980, das presidenciais de Dezembro de 1980 e até do legado de Sá Carneiro ver Diogo Freitas do Amaral, *A Transição para a Democracia. Memórias Políticas II (1976-1982)*, op. cit., pp.265-282; para uma análise mais extensa e aprofundada, no plano ideológico, ver José Miguel Júdice, *O pensamento político de Sá Carneiro*, Lisboa, Verbo, 1982; para um exame do seu percurso pessoal e político ver Maria João Avillez, *Francisco Sá Carneiro: solidão e poder*, 3ª edição, Lisboa, Cognition, 1981.

Francisco Pinto Balsemão é empossado por Ramalho Eanes a 9 de Janeiro de 1981. Balsemão foi escolhido pelo PSD para suceder a Sá Carneiro na liderança do partido, como primeiro-ministro do VII Governo Constitucional. Balsemão conheceu um período muito difícil no seio do seu partido e da coligação. Em Agosto desse ano apresenta a demissão, de modo a forçar uma clarificação e o reempenhamento dos dirigentes e partidos da coligação no governo. Terá sido bem sucedido, já que a 4 de Setembro é reempossado à frente de um elenco renovado da Aliança Democrática. Entretanto, em Maio de 1981, Mário Soares ganha o congresso do seu partido em Maio e começa a desenvolver uma estratégia de neutralização do presidente da República.

O que se segue à morte de Sá Carneiro não permite esclarecer uma intrigante evolução estratégica do PSD nem permite avaliar o que poderia ser a evolução do projecto liberal após as eleições presidenciais. Para Joaquim Aguiar, desde Dezembro de 1980, que não há nenhum marco conceptual inovador no PSD e nem sequer a problemática da adaptação às novas condições de acção parece ter sido equacionada. O seu debate interno e a sua acção política limitam-se a tentativas múltiplas de recuperação de uma linha estratégica que foi subitamente interrompida e num momento em que várias bifurcações eram possíveis. Deste modo, passou a ter uma nova importância a capacidade de resposta orgânica aos problemas colocados por uma crise de direcção política e de hierarquia partidária⁷⁰⁶.

António Maria Pereira assinala que a percepção clara da tremenda gravidade do expansionismo soviético, obrigando os países livres a agir em consequência, deixaram a partir do VII Governo de ser elementos determinantes da política externa portuguesa. O governo de Pinto Balsemão optou então por um neutralismo equivoco, próximo, em certa medida, do terceiro-mundismo do general Ramalho Eanes, que Sá Carneiro denunciou tantas vezes⁷⁰⁷. Em declarações ao *Tempo*, o novo ministro dos Negócios Estrangeiros, André Gonçalves Pereira, refere que «se os Estados Unidos desejam a nossa participação activa nos projectos de defesa do mundo ocidental, é do nosso

⁷⁰⁶ Joaquim Aguiar, *A ilusão do poder...*, op. cit., pp.252-253. Joaquim Aguiar argumenta ainda que a apreciação global da evolução das fórmulas estratégicas produzidas e realizadas pelo PPD/PSD confirma que a formação da Aliança Democrática, por um lado, e o desaparecimento de Sá Carneiro, por outro lado, constituem condicionantes essenciais das possibilidades de movimentação do PSD. A ausência de uma concepção própria para a função presidencial e de um candidato partidário potencial diminui globalmente as suas possibilidades de negociação, seja para a continuidade e reformulação da Aliança Democrática, seja para a alteração de alianças com o objectivo de estabelecer um acordo com o PS. Resulta daqui uma nova indeterminação geral sobre a localização do PSD no sistema partidário, onde se situa uma razão autónoma de indeterminação das suas orientações estratégicas (p.272).

⁷⁰⁷ António Maria Pereira, *O pensamento de Sá Carneiro em política externa*, op. cit., p.21.

próprio interesse cooperar no rápido desenvolvimento da nossa economia de forma que o povo português alcance o bem-estar dos outros países desenvolvidos da Europa...», concluindo de modo claro: «em contrapartida da nossa cooperação militar com os Estados Unidos e com a NATO queremos um completo auxílio económico e tecnológico. Aqui têm a posição portuguesa⁷⁰⁸». Por sua vez, o ministro da defesa português, Engenheiro Azevedo Coutinho, interrogado sobre o alargamento da utilização pelos Estados Unidos das nossas bases militares, afirmou que «esse alargamento não passaria pelo consentimento à passagem da Força de Intervenção Rápida⁷⁰⁹», a qual se destina prioritariamente à protecção dos interesses nacionais na zona do Golfo.

A regra da concertação das políticas externas dos países membros da CEE, que, na óptica de Sá Carneiro, Portugal deveria desde já submeter, parece ter sido deixada para trás pelo MNE português quando declarou que «nós não somos membros da CEE e, portanto, a nossa posição não tem de coincidir com a desses países, embora se deva levar em conta por ser uma posição muito importante⁷¹⁰».

André Gonçalves Pereira acentua uma posição de independência: ao contrário, no VI Governo Constitucional, Freitas do Amaral acentuou que, dada a fase de pré-adesão do nosso país às Comunidades, a posição de alinhamento com os restantes países da CEE era uma regra a que só pontualmente se fugiria (como aconteceu relativamente à firmeza das reacções perante a invasão do Afeganistão)⁷¹¹.

Sá Carneiro temia o ressurgimento de diplomacias paralelas no caso de nova vitória presidencial de Eanes. As diplomacias paralelas continuaram a acentuar-se, como demonstra a visita de Eanes a Bona, em Maio de 1981, onde tratou com o chanceler Schmidt todos os problemas que preocupavam a política externa portuguesa. Sucedeu-se o encontro com Mitterrand em Londres, as visitas a Angola e Moçambique. Regressaram as diplomacias paralelas presidenciais com a passividade e até, segundo António Maria Pereira, com o beneplácito, do governo de Pinto Balsemão. Prova disso é a afirmação de Lúcio Lara, membro do Bureau Político do MPLA em Julho de 1981

⁷⁰⁸ Declarações de André Gonçalves Pereira ao *Tempo*, de 2 de Abril de 1981.

⁷⁰⁹ Declarações do Engenheiro Azevedo Coutinho a *O Jornal*, de 15 de Maio de 1981.

⁷¹⁰ In *Diário de Notícias*, de 30 de Janeiro de 1981.

⁷¹¹ António Maria Pereira, *O pensamento de Sá Carneiro em política externa*, op. cit., p.81.

em Lisboa: «Ramalho Eanes é o único garante da cooperação entre Portugal e a República Popular de Angola⁷¹²».

No governo de Sá Carneiro, a Secretaria de Estado da Integração Europeia, entregue a Rui de Almeida Mendes, dependia directamente da Presidência do Conselho de Ministros, na qual estava confiada ao Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral. As duas linhas de actuação subjacentes ao esforço de integração europeia – a acção interna de adaptação da economia portuguesa às regras da CEE e as negociações – convergiam, assim, na mesma pessoa, o que evitava conflitos de competência; por outro lado, dado que essa pessoa era o Vice-Primeiro-Ministro, dispunha por isso da necessária autoridade para impor as suas decisões aos restantes ministérios. O processo de adesão conheceu uma forte dinâmica, consubstanciada na expressão «prioridade das prioridades».

A estratégia do governo Balsemão foi completamente diferente: criou-se um ministro da Integração Europeia que não tem um ministério a apoiá-lo e cujos serviços estão integrados na Presidência do Conselho de Ministros. Ao MNE compete a actividade política e diplomática de negociação, ficando reservadas para o ministro da Integração Europeia as iniciativas e ligações de carácter técnico nos campos externo e interno.

O esquema apresentava lacunas: por um lado, faltava um elo funcional de ligação entre as actividades de integração confiadas ao ministro da Integração Europeia e as atribuídas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros; por outro lado, o ministro da Integração Europeia não dispõe de autoridade funcional para se impor aos seus colegas dos outros ministérios, levando-os a cumprir o que lhes é pedido no âmbito do esforço de integração. A falta desse elo funcional de ligação entre as actividades de integração confiadas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e as de ministro da Integração Europeia acabaram por provocar conflitos de competências⁷¹³.

O Secretário de Estado da Integração Europeia do VI Governo Constitucional, Rui Almeida Mendes, explica que «não é a Comissão a verdadeira interlocutora nas negociações de adesão, mas sim os Estados-membros... O que nos leva a concluir que não é em Bruxelas que decorrem as negociações decisivas, mas sim nas capitais dos Estados Membros, e daí a fundamental importância do aparelho diplomático no

⁷¹² Cit. António Maria Pereira, *op. cit.*, p.87.

⁷¹³ António Maria Pereira, *op. cit.*, pp.90-91.

prosseguimento das negociações». E continua: «E isto ainda por outro aspecto: a Comunidade, nas suas relações com terceiros países (e nestes incluem-se os candidatos), regula-se por uma regra não escrita que pode ser designada pelo ‘princípio da economia de esforço’: quando não pretendem adoptar uma proposta da Comissão, defendendo a posição de um país terceiro, é apenas um Estado Membro que assume a negativa, refugiando-se os outros atrás dessa posição. É assim muito difícil determinar se um dado Estado Membro é a favor, contra ou segue a maioria em certas questões, o que só se consegue através de uma boa informação diplomática nas capitais. Mas outro aspecto há que realçar: as negociações de adesão não são só negociações entre as Comunidades e o país candidato, mas são também negociações entre os próprios Estados Membros⁷¹⁴».

Desde o início de 1980 que a CEE está a reformular a sua política agrícola comum, o que é importante quando Portugal emprega 30% da sua mão-de-obra na agricultura e será por isso particularmente afectado. O VI Governo Constitucional conseguiu que Portugal participasse nessa negociações. Rui de Almeida Mendes acompanha com alguma apreensão todo o processo: «esta política que estava a ser seguida no VI Governo, está agora a ser perigosamente abandonada. E mais grave ainda: agora é o ministro dos Negócios Estrangeiros espanhol, responsável pelas negociações de adesão desde a eliminação do Ministério das Relações com a Comunidade, que vem defender esta política. Vamos deixar a Espanha defender os nossos interesses?⁷¹⁵»

Na reunião de suplentes de 29 de Abril de 1981, o VII Governo Constitucional solicitou um período de transição, de cinco anos, a contar da data da adesão, para aplicar a legislação comunitária, no domínio da banca e dos seguros. Rui Almeida Mendes entende que «assim, os responsáveis portugueses pelas negociações propuseram que o direito de estabelecimento e livre prestação de serviços nesses sectores não fosse aplicado, estabelecendo-se um regime de autorização prévia, caso a caso, para novos estabelecimentos». O ex-Secretário de Estado da Integração Europeia lembra que «foi uma organização semelhante que o Governo de Sá Carneiro foi encontrar quando tomou

⁷¹⁴ In *Diário Popular*, de 26 de Maio de 1981.

⁷¹⁵ In *Diário Popular*, de 24 de Março de 1981.

posse e que foi rejeitada por contrária ao programa com que se tinha apresentado ao eleitorado⁷¹⁶».

Um dos motivos principais pelos quais o governo de Sá Carneiro sempre se recusou a requerer esse período de transição de cinco anos para a banca e os seguros ingressarem no regime de livre concorrência da CEE foi, de acordo com Rui de Almeida Mendes, o facto de esse regime de excepção se traduzir num adiamento do regime de livre concorrência na banca e nos seguros, uma regra que constitui um dos princípios fundamentais do programa eleitoral da Aliança Democrática. António Maria Pereira considera que este princípio fundamental do programa da AD foi rejeitado pelo governo de Pinto Balsemão, pelo que a banca e os seguros, com peso determinante na economia portuguesa, só farão parte, de facto, do regime da livre concorrência da CEE sete anos depois da data que lhes havia sido marcada nos tempos de Sá Carneiro, isto é, na melhor das hipóteses, em 1989⁷¹⁷.

Na verdade, durante o ano de 1981 o processo negocial entre Portugal e as Comunidades não conheceu desenvolvimentos significativos com vista a travar o impasse em alguns assuntos mais sensíveis, chegando o MNE português a admitir a possibilidade de Portugal não aderir à CEE ao declarar em Londres que «se não houver uma solução satisfatória (para a nossa entrada na CEE) haverá alternativas⁷¹⁸».

No Programa do VIII Governo Constitucional, com Pinto Balsemão como primeiro-ministro, destacam-se as seguintes opções fundamentais da política externa portuguesa: a plena integração de Portugal nas Comunidades Europeias; a fidelidade à Aliança Atlântica, segundo a qual Portugal se manterá na NATO e nela terá uma

⁷¹⁶ In *Diário Popular*, de 6 de Junho de 1981.

⁷¹⁷ António Maria Pereira, *op. cit.*, p.97.

⁷¹⁸ In *Expresso*, de 31 de Outubro de 1981. Em jeito de balanço da obra realizada, Pinto Balsemão escreve: «A opção europeia é clara e indiscutível e é por isso, porque não existe alternativa para a adesão de Portugal ao Mercado Comum, que entendemos não dever entrar na CEE a qualquer preço, e que insistimos em negociar, com firmeza e para o bem do interesse nacional, todos os aspectos relacionados com a nossa entrada. Nestes seis meses, acelerámos o ritmo de negociações com Bruxelas – não há, neste momento, qualquer matéria aguardando resposta do nosso lado – e iniciámos, simultaneamente as indispensáveis reformas internas de modernização da economia portuguesa, incluindo os projectos relativos aos vinte milhões de contos de investimentos que, como ajuda para a preparação da nossa adesão, a CEE concedeu a Portugal. (...) Os nossos compromissos atlânticos e com a NATO têm sido cumpridos, e neles, bem como nas relações bilaterais com os aliados atlânticos, se tem inserido a preocupação de reequipar as Forças Armadas Portuguesas, preparando, assim, a sua futura integração e subordinação ao poder civil democrático, com plena consciência de que o Governo e as Forças Armadas se identificam crescentemente quanto aos objectivos que prosseguem, o que é fácil, aliás, de entender pois ambos têm uma missão nacional a cumprir». Ver Francisco Pinto Balsemão, *Seis meses do VII Governo. Um projecto nacional: uma política para o executar*, Presidência do Conselho de Ministros, em colaboração com a Direcção-Geral da Divulgação, 1981, pp. 14-15. No mesmo sentido, ver na mesma obra pp.69-70.

participação completa e activa, respeitando o seu sistema de valores; o reforço da cooperação com o Conselho da Europa; a luta pela protecção interna e internacional dos direitos do homem, o papel a que a sua história recente confere legitimidade, sem prejuízo do respeito pelo princípio universal e constitucional da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados⁷¹⁹.

No que concerne à negociação e transformação das estruturas económicas, o Programa do novo executivo refere algumas áreas que, quer em termos de negociações quer em termos de adaptação necessária, deverão ser objectivo de particular destaque: a união aduaneira, concretamente pela adaptação da legislação e da administração aduaneiras portuguesas e estudos das implicações da eliminação de direitos sobreviventes ao Acordo Comercial de 1972, o mecanismo de promoção de indústrias novas, preparação do novo sistema de acompanhamento da política comercial; as relações externas, que implicará a aproximação da Pauta Portuguesa à Pauta Exterior Comum, a definição da posição face a acordos e convenções da CEE com terceiros países, a adequada consideração das relações com os nossos parceiros na EFTA e do nível de desmantelamento alfandegário operado no seu seio; a defesa das exportações portuguesas, com destaque para as nossas indústrias tradicionais de exportação nos mercados europeus; a política social e emigração, designadamente a defesa da livre circulação dos trabalhadores portugueses nos países da CEE; os movimentos de capitais, com a consequente livre circulação dos mesmos; fiscalidade, nomeadamente o prosseguimento dos estudos de implementação do IVA; agricultura e pescas, com destaque para a análise das implicações da adopção da PAC sobre a agricultura portuguesa, seu balanço financeiro e incidências monetárias; a política regional, com a elaboração de projectos elegíveis para apoio financeiro pelo FEDER; harmonizações legislativas; questões orçamentais, que passa pela elaboração do balanço financeiro da adesão e garantia do princípio de que Portugal não será contribuinte líquido da Comunidade⁷²⁰.

O Parlamento Europeu apresenta uma resolução no início de 1982 sobre o plano mediterrânico em favor dos Estados-membros, de Portugal e da Espanha, instando a Comissão a apresentar propostas com vista a atenuar as disparidades regionais numa

⁷¹⁹ *Programa do VIII Governo. Texto do Programa. Intervenções do primeiro-ministro, Dr. Pinto Balsemão, na apresentação do Programa do Governo à Assembleia da República e no encerramento dos debates*, Direcção-Geral da Divulgação, 1981, p.62.

⁷²⁰ *Idem*, pp.89-90.

Europa à beira do terceiro alargamento. O PE centra a sua atenção no seguinte: a criação de postos de trabalho permanentes na indústria, no artesanato e no sector terciário, bem como das infra-estruturas necessárias para o efeito; a reforma estrutural da agricultura da bacia do Mediterrâneo, incluindo medidas de reflorestação; a melhoria da formação profissional da mão-de-obra, formação de quadros qualificados e de chefes de empresa, nomeadamente para as explorações de dimensão média; a melhoria do funcionamento do sector administrativo e o desenvolvimento de sectores específicos, como o *offshore* e a aquicultura⁷²¹.

Na reunião do COREPER de 15 de Junho de 1982, a delegação francesa levantou obstáculos que impediram a apresentação da posição da Comunidade sobre capítulos em causa: a fiscalidade, visando a Espanha, mas com implicações no *dossier* Portugal; os têxteis, visando Portugal, mas com repercussões para a Espanha; a siderurgia, visando os dois países, porém era grande a apreensão acerca do desenvolvimento que o sector siderúrgico espanhol poderá ter até à adesão. Deste modo, a Missão de Portugal junto da CEE reconhece que se criou uma situação de congelamento de posições que, provavelmente, só seria ultrapassada no Conselho de Ministros de 21 de Junho. Esta atitude francesa, reconhecem os seus negociadores, não tem por fim travar as negociações em curso com vista à adesão, não obstante a Missão de Portugal junto da CEE invocar a este propósito o «factor “temperamento” francês e “personalidades” em jogo, que se traduz muitas vezes em dificultar reuniões nível funcionários para depois resolver assuntos nível Conselho Ministros. Onde, em nossa opinião, interesse para Portugal não dramatizar situação actual, nem em sentido pessimista nem, evidentemente, sentido idealizar evoluções favoráveis poderão não ter concretização⁷²²».

A Missão de Portugal vai dando conta das negociações em curso, designadamente do contributo das instituições comunitárias nessa matéria. O Conselho das Comunidades Europeias pede à Comissão Europeia um inventário das questões em aberto com Portugal e Espanha, facto que pode atrasar a adesão destes países prevista para 1 de Janeiro de 1984. A Missão de Portugal dá conta que pela primeira vez um dos

⁷²¹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a criação, por força de um regulamento (CEE) do Conselho, de um plano mediterrânico a favor dos países mediterrânicos membros da Comunidade Europeia, de Portugal e de Espanha, de 15 de Fevereiro de 1982, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE), C 66, de 15 de Março de 1982, p.26.

⁷²² Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 18 de Junho de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.

países da Comunidade, a França, dissociou a adesão de Portugal com a de Espanha. Mitterrand não vê assim nenhum obstáculo à adesão de Lisboa, mas reconhece que quanto à Espanha, sendo desejável a sua adesão, não deve ir contra o equilíbrio interno da Comunidade ou os interesses vitais de um Estado-membro da Comunidade como a França⁷²³.

A Missão de Portugal vai anunciando as estratégias de outros Estados-membros, conscientes de que este alargamento poderá ter um impacto profundo nas Comunidades. Em resposta por carta a Gaston Thorn de 10 de Julho de 1982, o governo italiano entende a necessidade política do alargamento se realizar nos melhores prazos possíveis, sugerindo a entrada de Portugal e Espanha a 1 de Janeiro de 1984, como membros de pleno direito, mesmo que todos os aspectos da negociação ainda não estiverem concluídos. Até àquela data, deveria progredir-se em capítulos relevantes, tais como o desarmamento pautal e a introdução de mecanismos PAC, bem como a criação de condições necessárias para que o alargamento seja bem sucedido. A República Federal Alemã, pela boca do chanceler Schmidt, valoriza os aspectos políticos implícitos das adesões em causa, considerando-os prioritários, assinalando consequências extremamente negativas de ordem política, estratégica e económica em caso de falhanço das negociações de adesão. A Missão de Portugal junto da CEE resume a posição alemã deste modo: Portugal e Espanha deverão aderir na mesma data; período de transição suficientemente longo em certos domínios sensíveis para que se assegurem reciprocamente as necessárias adaptações; antes da adesão, a futura Comunidade a 12 deverá adoptar na relação com o mundo exterior uma política de livre-câmbio; o regime aplicável aos produtos mediterrânicos terá que ser definido antes da adesão, assim como as repercussões financeiras dos mesmos; o “plafond” 1% TVA deverá ser respeitado, mesmo após alargamento; a previsão de um longo período transitório em matéria social, concretamente, no capítulo livre circulação de trabalhadores; o alargamento não deverá incidir negativamente sobre as relações CEE/países da bacia mediterrânica, pelo que será necessário garantir a esses países a possibilidade de escoarem os seus produtos no Mercado Comum; no que se refere às questões institucionais, o alargamento agravará a capacidade de decisão do Conselho e o funcionamento da Comissão, sendo difícil a

⁷²³ Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 1 de Julho de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.

manutenção de uma coesão. Com efeito, Bona considera pertinentes e actuais as sugestões contidas na iniciativa Genscher-Colombo⁷²⁴.

A Comissão Europeia lembra que actua segundo o princípio de que o objectivo político da Comunidade consiste em realizar o alargamento em prazos razoáveis. Os membros do Conselho Europeu reiteraram unanimemente a sua vontade política neste sentido. Todavia, na avaliação das condições e consequências do alargamento, dois elementos adquiriram relevância durante os últimos anos.

O ambiente económico do alargamento degradou-se significativamente. A Comissão tinha indicado nas suas “reflexões de conjunto” que era imperioso um crescimento rápido e duradouro como condição fulcral para se ultrapassar os graves problemas de política económica que se levantam e assentar deste modo a capacidade recíproca dos candidatos e da Comunidade para ultrapassar as dificuldades ligadas à reestruturação e à intensificação da concorrência.

A evolução interna da Comunidade actual é motivo de preocupação. Colocam-se problemas fundamentais, fora mesmo do quadro do alargamento, acentuados pelo impacto da crise económica, cuja perspectiva torna a sua percepção mais aguda. Trata-se da coordenação dos esforços a nível comunitário e, nomeadamente, o estabelecimento de disciplinas comuns que permitiram enquadrar o processo de ajustamento. O que é preciso é definir os novos domínios e meios de que, no futuro, a Comunidade disporá para se desenvolver: a Comunidade está muito próxima do limite máximo de 1% em matéria de IVA. Trata-se, finalmente, das dificuldades mais do que nunca sentidas que caracterizam o processo de decisão no quadro das instituições.

A Comissão Europeia está a favor da simultaneidade das adesões de Espanha e Portugal, mesmo que a intensidade dos problemas e o estado do avanço das negociações sejam diferentes. Atrasar a adesão não significaria outra coisa que não o adiamento da solução destes problemas e torná-la, por conseguinte, ainda mais difícil.

Para a Comunidade, o custo do alargamento à Espanha e a Portugal não representará um encargo insuportável e não pode ser considerado desproporcional em relação à importância política do orçamento. A Comissão considera, no entanto, que a Comunidade deve declarar-se pronta a aumentar os recursos próprios, o que seria já uma

⁷²⁴ Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 7 de Outubro de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.

evidência, mesmo fazendo abstracção do alargamento. O bloqueamento do processo de decisão, já avisou a Comissão, será agravado pela passagem da Comunidade a doze Estados-membros, caso não se tomem medidas para o obviar. Nas suas “reflexões de conjunto”, a Comissão indicou os instrumentos que permitiriam tornar mais flexível a tomada de decisões: maior utilização pelo Conselho das possibilidades que lhe oferece o artigo 155.º de atribuir competências de execução à Comissão; recurso mais sistemático ao voto por maioria qualificada, tal como é previsto nos Tratados; extensão da possibilidade de voto por maioria em certos casos em que os Tratados exigem actualmente a unanimidade.

A Comunidade vai ser confrontada com dificuldades sectoriais agravadas resultantes, algumas delas da coincidência entre os seus próprios problemas e as tendências da especialização dos países candidatos. Estas têm a ver principalmente com as produções agrícolas mediterrânicas, a pesca, os têxteis e a siderurgia. Estas dificuldades sectoriais respondem directamente a duas características: podem estar associadas a excedentes de capacidades de produção presentes ou potenciais, cuja propriedade essencial reside no seu aspecto definitivo; dizem sobretudo respeito às regiões da Comunidade que são desfavorecidas (regiões mediterrânicas) ou em crise (regiões orientadas para as indústrias em declínio, regiões costeiras para a pesca). De acordo com a Comissão, a Comunidade deverá fazer incidir os seus esforços internos em quatro direcções essenciais para, concomitantemente, se preparar no plano económico para o alargamento e garantir o seu sucesso, levantando certos obstáculos reais ao êxito das negociações: a) o auxílio às regiões desfavorecidas ou em crise deve ser acentuado; b) tendo por base as propostas que a Comissão transmitirá em breve ao Conselho, a Comunidade deve estabelecer programas mediterrânicos integrados; c) no sector agrícola, a Comissão transmitiu aos Estados-membros propostas destinadas a melhorar o funcionamento da PAC nos sectores das frutas e legumes e do azeite. A Comissão confirma as suas propostas e insiste na necessidade da sua adopção a breve trecho⁷²⁵.

Em Junho de 1983, o Conselho Europeu de Estugarda propõe o relançamento das Comunidades Europeias, assinalando para o efeito a necessidade de se dar um impulso ao processo negocial dos países ibéricos – o alargamento é prioritário e deve ser cumprido sem mais demoras. Entretanto, as negociações deverão prosseguir com

⁷²⁵ Suplemento 8/82 – *Boletim das Comunidades Europeias*. Sobre as reflexões de conjunto da Comissão a propósito do alargamento ver Suplemento 1/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.

vista à adesão de Portugal e Espanha, de modo a que os tratados de adesão possam ser ratificados quando for apresentado o resultado das negociações sobre o financiamento futuro da Comunidade⁷²⁶.

Um dos sectores mais importantes da economia portuguesa é o sector industrial que em 1983 representa cerca de 39% do PIB e ocupa 27% do total da população activa. Quando comparada com a indústria dos países desenvolvidos, a indústria portuguesa apresenta deficiências estruturais muito graves no princípio da década de 1980. Simultaneamente, a indústria portuguesa, em comparação com a dos países desenvolvidos da CEE e até com a Espanha e com a Grécia, apresenta um excessivo peso das indústrias ligeiras tradicionais de tecnologia elementar e fortemente trabalho-intensivo com particular realce para o caso da indústria têxtil.

As relações internacionais na área da indústria caracterizam-se por uma acentuada dependência tecnológica e por um forte desequilíbrio estrutural e global do comércio externo, destacando-se o seguinte: forte peso no lado das importações de produções intermediárias de base e de bens de equipamento; excessiva predominância, no lado das exportações, de produções trabalho-intensivo de tecnologia elementar para cuja competitividade têm em muito contribuído os baixos níveis salariais portugueses; excessiva concentração das nossas exportações para a área europeia da OCDE e fraca participação exportadora para mercados em expansão rápida, concretamente, os dos países da OPEP⁷²⁷.

O sector industrial é o verdadeiro motor do desenvolvimento económico, pelo que o êxito da adesão do país às Comunidades Europeias dependerá, em grande parte, da forma como a indústria portuguesa se souber adaptar às novas condições que enquadrarão o seu futuro desenvolvimento. A adesão de Portugal à CEE dará à indústria portuguesa o acesso a um mercado muito mais vasto, porém a maior parte dos produtos industriais já tinham acesso livre e sem direitos aduaneiros ao Mercado Comum, por via do Acordo Portugal-CEE, de 1972, e que já foi ampliado pelo Protocolo Adicional de 1976 e o Protocolo Complementar de 1979. A adesão consagrará a queda dessas barreiras residuais ainda hoje existentes nas nossas exportações para o Mercado Comum (caso do papel, do concentrado de tomate e de alguns artigos têxteis e do vestuário), o

⁷²⁶ *Boletim das Comunidades Europeias* 6/1983, p.19.

⁷²⁷ Álvaro Barreto, «A indústria e a adesão ao MCE», in *Nação e Defesa*, n.º26, Abril-Junho de 1983, pp.30-31.

que terá uma importância excepcional tendo em atenção o peso na exportação que têm os sectores onde hoje existem restrições por parte da CEE. O Protocolo Complementar assinado com a CEE permitiu congelar esse desarmamento aduaneiro até Dezembro de 1982 e, portanto, atribuir à nossa indústria mais uma trégua proteccionista que, no entanto, o processo de adesão não deixará de eliminar, passado que seja um razoável período de transição⁷²⁸.

De acordo com a situação da indústria portuguesa pré-adesão e a necessidade de nos prepararmos para a nossa próxima integração na CEE, Álvaro Barreto identifica as linhas base da nossa futura política industrial: intensificação da exploração de todos os recursos naturais existentes, otimizando o valor acrescentado nacional; incentivação do investimento produtivo de modo a atingir-se a melhoria qualitativa das indústrias tradicionais portuguesas, aumentando a sua competitividade externa, desenvolvimento de indústrias em que o país disponha de vantagens comparativas (mão-de-obra qualificada, domínio de tecnologia de grau médio ou superior, tradição exportadora), modernização do parque de indústrias-base; progressiva autonomia tecnológica da indústria portuguesa; equilibrada implantação regional.

Álvaro Barreto aponta algumas medidas para que sejam atingidas as metas delineadas, tais como a racionalização do sector empresarial do Estado, a revisão da lei de delimitação do sector público e privado, a revisão do actual sistema de incentivos, tornando-o mais incentivador e menos burocratizado, a revisão da actual legislação laboral, a regulamentação da mobilização das indemnizações para fins de investimento, a adequada orientação e gestão profissionalizada do sector empresarial do Estado, o reforço da assistência técnica e financeira à reestruturação das pequenas e médias empresas, a criação de um clima de confiança no investidor⁷²⁹.

Apesar das numerosas dificuldades encontradas no período da acção governativa ao tempo de Pinto Balsemão – desde os desentendimentos (que vieram a público) entre Ramalho Eanes e o primeiro-ministro, passando pela luta feroz do Conselho da Revolução, do PCP e da extrema-esquerda contra a Revisão Constitucional de 1982 e a subsequente Lei de Defesa Nacional, e terminando com a grave situação económica de 1981/82 (segunda crise mundial do petróleo) –, Freitas do Amaral entende que os governos da AD chefiados por Pinto Balsemão conseguiram, mesmo assim, algumas

⁷²⁸ Álvaro Barreto, *idem*, pp.36-37.

⁷²⁹ Álvaro Barreto, «A indústria e a adesão ao MCE», *art. cit.*, pp.41-42.

vitórias políticas: a Aliança Democrática, não obstante a morte do seu líder natural, foi a coligação partidária que durou mais tempo desde a entrada em vigor da Constituição de 1976 até hoje: 41 meses de governo; através de aturadas negociações entre a AD e o PS, conseguiu-se fazer a Revisão Constitucional de 1982; conseguiu-se aprovar, por uma maioria superior a dois terços dos deputados, a Lei de Defesa Nacional, que estabeleceu a subordinação democrática das Forças Armadas ao governo e, através deste, ao parlamento. Freitas do Amaral desempenhou então as funções de coordenador da AD para a Revisão Constitucional de 1982 e foi também responsável pela elaboração, negociação governamental e debate parlamentar da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, igualmente em 1982⁷³⁰.

III.7. O governo do Bloco Central e a integração europeia: uma missão predestinada?

Os principais dirigentes da Aliança Democrática, entre eles Freitas do Amaral, mostraram ter alguma dificuldade em lidar com a liderança de Pinto Balsemão, de tal modo que nas eleições legislativas 25 de Abril de 1983 os partidos que integravam a AD concorreram separados. O PS obteve 36% dos votos e o PSD 27%, o que permitiu aos socialistas regressar ao poder após um significativo interregno. Entretanto, tendo por base os efeitos da erosão governativa ao tempo de Balsemão, Mota Pinto assume a presidência do PSD.

Não obstante a maioria relativa, Mário Soares decide estabelecer um acordo de governo com Mota Pinto e o PSD. O objectivo desta estratégia era o de garantir um amplo apoio parlamentar a uma governação forçada a tomar severas medidas de austeridade, de forma a poder partilhar o correspondente desgaste. Por sua vez, Mário Soares criava condições para um considerável movimento de suporte à sua candidatura às presidenciais de 1986. António Reis avalia então o alcance dos passos do líder do PS: «Com a situação interna do seu partido controlada e contando desta feita com um grupo

⁷³⁰ Diogo Freitas do Amaral, *A Transição para a Democracia. Memórias Políticas II (1976-1982)*, op. cit., pp.333-334; Ver também do mesmo autor *A Revisão Constitucional de 1982. Textos e projectos*, Lisboa, ed. IDL – Instituto Amaro da Costa, 1984, p.17 e ss; Cf. Vital Moreira, «A edificação do novo sistema institucional democrático», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.VI, Lisboa, Publicações Alfa, 1992, pp.81-116; Cf. José Medeiros Ferreira, «Os militares e a evolução política interna e externa (1974-1982)», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *O país em revolução*, vol.2, Lisboa, Notícias Editorial, 2001, em particular pp.34-43.

parlamentar dócil e fiel, por deliberada recusa dos seus opositores em integrarem as listas eleitorais numa proporção inferior à da representatividade interna que invocavam, Soares dispunha agora no plano político de um precioso capital para levar avante a sua estratégia e remeter Eanes a um papel pouco mais do que decorativo⁷³¹».

O Programa do IX Governo Constitucional, quanto às principais orientações em matéria de política externa, é taxativo quanto a um dos objectivos centrais da constituição deste governo: «...a aceleração da fase final do processo de negociação para a entrada nas Comunidades Europeias, com o encerramento dos dossiers em aberto e lançamento da ofensiva diplomática que conduza a uma tomada de decisão por parte dos governos e das instâncias comunitárias», bem como uma «melhoria palpável das relações com Espanha, país cuja situação de vizinhança justifica um tratamento especial na base das relações de tradicional amizade⁷³²». Está também previsto, numa perspectiva de entendimento com os restantes países da Europa do Sul, o desenvolvimento das relações bilaterais com a Grécia⁷³³. Na apresentação do Programa, o MNE português, Jaime Gama, salienta a necessidade de Portugal firmar mais activamente a sua posição na Aliança Atlântica e nas várias instancias da NATO, «onde não se justifica uma presença meramente passiva mas tem todo o cabimento o contributo da percepção portuguesa quanto ao diálogo euro-atlântico, quanto aos processos de desarmamento e às relações Leste-Oeste e quanto a certo tipo de conflitos regionais em áreas exteriores ao Tratado⁷³⁴».

Quanto à manutenção dos compromissos militares que Portugal procura honrar, na defesa conjunta de ideais partilhados com os seus aliados, Virgílio de Carvalho advoga a continuação de Portugal nas estruturas da NATO, continuando activo na defesa do Ocidente perante a ameaça real do Leste, como, simultaneamente, com a CEE e com os países de língua portuguesa, «procurar apoios em países amigos mais poderosos financeira e tecnologicamente que a CEE (como os EUA e o Japão), e

⁷³¹ António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», *art. cit.*, pp.74-75. Para a visão de Mário Soares sobre a conjuntura política que leva à formação do Bloco Central ver Maria João Avelaz, *Soares, Democracia*, Público, 1996, pp.175-191.

⁷³² *Programa do IX Governo Constitucional – apresentação e debate*, Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições, 1983, p.17.

⁷³³ *Idem*, p.18.

⁷³⁴ Jaime Gama, «Os grandes objectivos da política externa portuguesa», na apresentação do Programa do governo na Assembleia da República, em 23 de Junho de 1983, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do ministro dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, Ministérios dos Negócios Estrangeiros, 1985, p.12. Ver do mesmo autor e na mesma obra «Coordenadas da política externa portuguesa», conferência proferida no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais em Lisboa, em 19 de Novembro de 1984, p.158.

estreitar relações com o Noroeste africano. Foi sempre assim, e os resultados de oito séculos, os perigos de eventuais mudanças, e o que está acontecendo com a CEE, aconselham a que se vá continuando assim⁷³⁵». Esta ideia da abertura diplomática a países em expansão tecnológica acentuada, como os EUA e o Japão, era, alias, defendida com firmeza por Mário Soares.

Em Março de 1985, o primeiro-ministro referia-se ao consenso em Portugal quanto ao processo de adesão: «A verdade é que hoje relativamente à integração europeia de Portugal, ninguém pode ter legitimamente dúvidas quanto ao sentido da vontade popular, visto que ela tem sido expressa em sucessivas eleições. Os partidos que têm formado os sucessivos governos, desde 1977 até agora, têm, sem excepção e por largo consenso maioritário, feito da integração europeia uma prioridade essencial da política portuguesa». E esclarece adiante o sentido da adesão: «Desejo, contudo, salientar que encaro a adesão – como sempre encarei – em termos de *projecto nacional* e não em função de razões imediatas ou de política conjuntural. (...) Como tem sido dito e repetido a adesão, por decisiva que seja para o futuro de Portugal, não pode ser conseguida a qualquer preço⁷³⁶».

No mesmo discurso, Soares explicita a «opção europeia»: «Não escondo que no ordenamento das razões que fundamentam a opção europeia as razões políticas têm, quanto a mim, um grande peso. Portugal esteve durante meio século submetido a uma ditadura, com forte componente militar, internacionalmente isolado e à margem dos imensos progressos realizados pelas nações da Europa Ocidental, nas últimas décadas. Daí o seu enorme atraso em relação aos outros países da CEE. Reconquistada a liberdade, com o 25 de Abril, e desembaraçado das guerras coloniais, mediante uma descolonização feita com vinte anos de atraso e por conseguinte com traumas inevitáveis, a opção europeia surgiu aos olhos da população portuguesa como a consequência lógica e natural do regresso de Portugal aos seus limites europeus, encerrado que foi o ciclo imperial. A preocupação de moldar as instituições portuguesas

⁷³⁵ Virgílio de Carvalho, «A CEE e o futuro de Portugal» in *Nação e Defesa* (número especial), Junho de 1984, p.85. Vide, designadamente, Mário Soares, «Saibamos persistir». Discurso de abertura do debate sobre a moção de confiança solicitada pelo governo à Assembleia da República, em 6 de Junho de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, IX Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro). Este arquivo encontra-se digitalizado. Doravante, para a análise das posições do governo, a documentação consultada deste arquivo virá apenas referenciada como proveniente da Fundação Mário Soares.

⁷³⁶ «Discurso de Mário Soares na sessão de encerramento da Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE, organizada pela Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, em 7 de Março de 1985». Itálico no original. Fonte: Fundação Mário Soares.

no quadro democrático europeu ocidental e de consolidar um regime democrático, que dava os seus primeiros e incertos passos, após as tentativas falhadas do chamado verão quente de 1975, foi outra das condicionantes decisivas dessa opção. Não é por acaso, de resto, que os sectores políticos e sociais que mais fortemente criticaram e criticam a integração de Portugal na CEE são aqueles que nos situam nos dois extremos opostos do leque político nacional. Uns e outros receiam que um mais intenso convívio com as nações democráticas europeias e a nossa participação institucional e plena nos diferentes organismos comunitários reforcem os hábitos democráticos e pluralistas que hoje decorrem da Constituição da República, impossibilitando, ao mesmo tempo, qualquer tentativa de regresso a regimes de cariz autoritários, militares ou não, a que tão longamente estivemos submetidos. Pelo contrário, os que defendem a integração – não só em Portugal como em Espanha ou igualmente na Grécia – sabem que ela representa, por forma irreversível, o reforço do regime democrático civilista e a reafirmação dos valores políticos culturais e de solidariedade social comuns à Europa da CEE⁷³⁷».

Não sendo uma panaceia que dispensa o nosso próprio esforço de modernização, para Jaime Gama a integração europeia é um projecto nacional que merece um consenso claro da esmagadora maioria dos partidos políticos portugueses, com excepção dos comunistas. Espera-se uma nova política económica a implementar nos sectores industriais e agrícola, na perspectiva de Portugal como futuro membro da CEE, capaz de criar uma economia social de mercado que rompa com o corporativismo e o colectivismo, diminua o dirigismo público e a intervenção excessiva do Estado e faça estimular a iniciativa empresarial com finalidades de desenvolvimento. A abertura interna e externa da economia portuguesa adquirirá uma consistência ampliada com a adesão à CEE⁷³⁸.

As negociações de adesão sofreram uma inegável mudança qualitativa a partir de Junho de 1983. As autoridades portuguesas exigiam aos parceiros comunitários uma resposta inequívoca, localizada no tempo, sem ambiguidades. Em Novembro de 1983 é feito um ponto de situação sobre os capítulos mais importantes da negociação ainda em aberto. Nas pescas, as declarações portuguesas iam no sentido do reconhecimento dos seguintes pontos: o Continente e Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, no seu

⁷³⁷ Mário Soares, *idem*.

⁷³⁸ Jaime Gama, «Coordenadas da política externa portuguesa», conferência proferida no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais em Lisboa, em 19 de Novembro de 1984, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985...*, *op. cit.*, p.157.

conjunto, como regiões desfavorecidas e altamente dependentes da pesca; o regime de conservação e de gestão dos recursos: acesso às águas, exploração dos recursos, relações com países terceiros, sociedades mistas; mercados: conservas de sardinha; estruturas: financiamento comunitário nos encargos resultantes da vigilância e de controlo das actividades de pesca nas águas portuguesas. Para a agricultura portuguesa surgiu a ideia francesa de propor um período por etapas, em vez da integração clássica da aplicação progressiva do *acquis* comunitário desde a data da adesão. A Comunidade reservou-se ao direito de poder vir a modificar a sua posição, no caso de se tornar necessário introduzir, para um número limitado de produtos agrícolas, medidas transitórias específicas para a aplicação da regulamentação comunitária à agricultura portuguesa. Na opinião da Comunidade, essas medidas específicas destinavam-se também a proteger a agricultura portuguesa da forte concorrência que lhe seria movida pela agricultura da Comunidade logo no início da adesão. No capítulo das assuntos sociais, a recusa em aceitar soluções separadas para cada um dos pontos controversos – livre-circulação, abonos de família e Fundo Social Europeu – privilegiando a procura de uma solução global é a melhor forma de atingir um equilíbrio satisfatório, podendo-se esperar nas circunstâncias actuais um compromisso como o que foi alcançado para a Grécia, com a inclusão no texto do tratado de uma cláusula de salvaguarda específica para o Luxemburgo nos termos da que foi proposta pela Comissão (e até aqui recusada pelo Conselho). A posição portuguesa é, de agora em diante, manter uma pressão nesse sentido, quer a nível político-diplomático quer a nível social, ou seja, implicando as organizações profissionais portuguesas com representação em instâncias europeias, na defesa das posições portuguesas⁷³⁹.

A agricultura e as pescas eram, no conjunto das negociações em curso, dois dossiers muito complexos. A delegação portuguesa rejeitava o regime de transição proposto pelas Comunidades para dois produtos essenciais no conjunto da economia portuguesa, isto é, o período de transição de 6 e 3 anos, respectivamente para o livre acesso do concentrado de tomate e dos vinhos portugueses (incluindo licorosos) ao mercado comunitário. As Comunidades propuseram a concessão a Portugal de ajuda financeira especial, dadas as fragilidades da agricultura portuguesa e a necessidade da sua integração harmoniosa na PAC: 50 milhões de ECUS, na fase pré-adesão, destinada

⁷³⁹ Informação do Ministério dos Negócios Estrangeiros em que se faz o ponto de situação das negociações com a CEE em cada um dos capítulos mais importantes ainda em aberto, de 17 de Novembro de 1983. AHD – EIE Prov.1.

ao melhoramento das estruturas agrícolas e de pesca (apenas 500.000 ECUS) do nosso país; 700 milhões de ECUS, após a adesão, durante um período de dez anos, ou seja, 70 MECUS/ano. Em matéria de acesso ao mar territorial (das 0 às 12 milhas) registou-se uma convergência de posições entre Portugal e a Comunidade. Até 31 de Dezembro de 1992 nem os pescadores portugueses poderão pescar no mar territorial dos países da Comunidade nem os pescadores comunitários poderão pescar no mar territorial português. Não haverá qualquer excepção a este princípio. Este regime comunitário, que constitui uma derrogação ao princípio da liberdade de acesso, poderá vigorar por mais um período de dez anos, isto é, até ao ano 2002, se o Conselho nada decidir em contrário.

O objectivo da conclusão das negociações e a adesão efectiva de Portugal às Comunidades foi prejudicado pelas dificuldades internas das Comunidades relativas às reformas da PAC e do orçamento comunitário, incluindo o problema até ao momento insolúvel da contribuição britânica. Após as insistências de Portugal e Espanha, mormente junto da presidência francesa, as Comunidades fixaram o seguinte calendário como objectivo político a atingir: conclusão das negociações com Portugal até 30 de Setembro de 1984 e adesão plena de Portugal às Comunidades Europeias em 1 de Janeiro de 1986⁷⁴⁰.

A Missão de Portugal junto da CEE regista a apreensão dos Estados-membros quanto ao alargamento ibérico, verificando-se a defesa das posições de cada país, o que poderá conduzir a um impasse. Falta «coragem política» para debelar obstáculos técnicos e burocráticos levantados sucessivamente pelos Estados-membros, o que parece não ser alheio à crise interna da Comunidade⁷⁴¹.

A par das negociações técnicas, as negociações políticas tiveram um impacto significativo no ano de 1984. A Lisboa vieram propositadamente François Mitterrand, na qualidade de Presidente em exercício da Comunidade, o primeiro-ministro da Irlanda Garrett Fitzgerald e finalmente Bettino Craxi, na mesma qualidade, reiterar publicamente a vontade política dos Dez quanto à nossa entrada como membros de pleno direito, em 1

⁷⁴⁰ Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre dossiers ainda pendentes nas negociações de adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 6 de Junho de 1984. AHD – Arq. Dep. Cor., EI Prov.1.

⁷⁴¹ Telegramas da Missão de Portugal junto da CEE recebidos no Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre a preocupação nos meios comunitários quanto aos resultados das próximas reuniões com os países candidatos à adesão, em resultado da falta de progressos verificada nas sucessivas reuniões que a todos os níveis se haviam realizado no seio da Comunidade, em 22/29 de Novembro de 1984. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 10.

de Janeiro de 1986. No mesmo sentido se pronunciaram, em viagens intencionais, realizadas a Portugal no decurso de 1984, Margaret Thatcher, o chanceler Kohl e o Presidente da Comissão da CEE Gaston Thorn⁷⁴². Além disso, é assinado solenemente em Dublin, em Outubro de 1984, um *constat d'accord* quanto à irreversibilidade da nossa adesão, fixando a data limite referida de Janeiro de 1986.

Mário Soares não escondia a confiança e certeza do sucesso da integração europeia para o país: «Obviamente que vamos ganhar – e muito – como Nação, com a integração europeia. Mas não devemos subestimar o nosso contributo, de dimensão muito maior do que comumente se crê. Temos que aprender a potenciar um e outro. Nisso consiste, para nós, o *desafio europeu*⁷⁴³». A adesão à CEE é vista não como uma poção milagrosa, mas «a última oportunidade, nas próximas décadas, de “apanhar o comboio do desenvolvimento” não será finalmente perdida, se os portugueses assim o quiserem. Tudo depende de nós: temos agora um horizonte nacional de esperança, que importa saber concretizar. Preservando a nossa identidade cultural e a nossa dignidade como Nação, muitas vezes secular⁷⁴⁴». A adesão significava poder participar nas estruturas e instituições comunitárias, com quadros portugueses numerosos e ter deputados no Parlamento Europeu. Caberiam, com efeito, a Portugal 24 deputados no PE (a proposta inicial da delegação portuguesa eram 25) designados, numa primeira fase, pela Assembleia da República e depois eleitos directamente. Além de um comissário, 5 votos no Conselho, 1 juiz no Tribunal de Justiça, 12 membros no Comité Económico e Social, 3 membros no Comité Consultivo CECA, 2 membros no Comité Científico do Euratom, 1 membro no Conselho de Governadores e 1 membro no Conselho de Administração do Banco Europeu de Investimentos, enumeração que está longe de completar os cargos disponíveis para Portugal nos órgãos que asseguram as tarefas comunitárias⁷⁴⁵.

Em entrevista concedida ao *Le Monde* em Junho de 1985, Mário Soares assinala o corte radical com o passado: «Com a nossa adesão à CEE, fazemos a ruptura completa com o nosso passado imperial. Nós somos, não o esqueçamos, um dos mais antigos países da Europa. Fomos nós que abrimos o Velho Continente aos outros mundos de

⁷⁴² «Discurso de Mário Soares na sessão de encerramento da Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE, organizada pela Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, em 7 de Março de 1985». Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁴³ «Discurso de Mário Soares no debate sobre as negociações para a integração de Portugal na CEE, em 12 de Abril de 1985». Itálico no original. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁴⁴ Mário Soares, *idem*.

⁷⁴⁵ Mário Soares, *idem*.

África e Brasil. Mas a atracção pelo império levou-nos a distanciar da Europa, o que nos mergulhou na decadência desde o século XVI até aos nossos dias⁷⁴⁶». A CEE parece ser a única via para nos livrarmos das trevas. Mas as relações ibéricas não são esquecidas na entrevista: «Até agora, os dois países viraram as suas costas e ignoraram-se mutuamente e é um facto que muitos portugueses têm um complexo de inferioridade para com o seu vizinho. Eu não tenho. Durante oito séculos resistimos à bem conhecida tendência centralizadora de Castela. Isto prova a força da nossa cultura e identidade nacional. Esta identidade não estará mais sob ameaça na Europa no futuro como foi diminuída no passado quando estávamos sozinhos ou estávamos obcecadamente firmes na defesa das nossas colónias⁷⁴⁷».

Do lado espanhol, a intenção de estreitar laços comerciais é clara como aponta Fernando Morán, ministro dos Assuntos Exteriores de Espanha, em 1983: «A criação de uma zona industrial e económica geral na Península Ibérica dentro da área económica europeia, como objectivo a longo prazo, pode constituir um desafio sugestivo para duas nações ambiciosas, que se distinguiram pela sua irreprimível vocação histórica perante os horizontes exteriores. Cumpriremos assim o acordado no Tratado de Amizade e Cooperação, que no seu Articulado IV estabelece que as partes contratantes – os dois países – estimularão o desenvolvimento equilibrado e mutuamente vantajoso das suas relações económicas, tendo em conta o seu enquadramento no contexto multilateral e em harmonia com os objectivos que ambos os países perseguem no âmbito dos grandes espaços económicos⁷⁴⁸».

Os esforços desenvolvidos pelo governo com vista a assegurar a adesão de Portugal à CEE têm a solidariedade de Belém. Segundo Ramalho Eanes, «interessa essencialmente à definição do nosso projecto nacional a capacidade que Portugal evidencie em introduzir no processo de integração mecanismos que, salvaguardando as

⁷⁴⁶ Entrevista de Mário Soares ao *Le Monde*, em 11 de Junho de 1985.

⁷⁴⁷ Mário Soares, *idem*.

⁷⁴⁸ Discurso de Fernando Morán na conferência subordinada ao tema «As relações entre Espanha e Portugal», Câmara do Comércio Hispano Portuguesa de Madrid, em 27 de Janeiro de 1983. Fonte: Fundação Mário Soares. Não obstante o Anexo P que define as relações específicas entre Portugal e Espanha no âmbito do Acordo EFTA/Espanha se propor favorecer um equilíbrio nas trocas comerciais luso-espanholas, a verdade, nota Jaime Gama, é que não conseguiu alterar a tendência habitual para a existência de grandes défices na balança comercial de Portugal com a Espanha. As razões principais desse insucesso fundam-se em questões de ordem estrutural e nas práticas administrativas praticadas até à data, que têm sido profundamente limitadoras das possibilidades efectivas da nossa maior presença no mercado espanhol. No quadro da adesão, as barreiras pautais desaparecerão completamente. Ver Jaime Gama, «Relações Peninsulares», conferência proferida em Madrid, em 13 de Abril de 1985, por ocasião do Seminário sobre as relações luso-espanholas, promovida pela Fundação Pablo Iglésias, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985...*, op. cit., p.203.

nossas particularidades, nos permitam desenvolver e aprofundar potencialidades diversificadas de relacionamento, que decorrem da nossa história e da nossa identidade como povo. (...) A nossa adesão à CEE deve integrar uma concepção estratégica mais ampla sobre o futuro de Portugal no quadro de uma Europa em progressiva integração e no contexto de uma crescente e equilibrada aproximação entre a Europa e as nações menos desenvolvidas do sul, designadamente através de um entendimento Euro-Africano cada vez mais intenso e eficaz, uma Europa que, respeitando as suas alianças tradicionais, saiba estender a sua cooperação e a sua presença a áreas fulcrais do mundo como o Índico e o Pacífico⁷⁴⁹».

Em síntese, Mota Pinto referiu-se à adesão da CEE no quadro regional e internacional, vincando o significado de que se reveste a integração nas Comunidades: «Portugal, ao aderir às Comunidades Europeias, pretende fixar e dar estabilidade ao seu modelo político de sociedade democrática e aberta. Ao integrar-se na Europa da CEE prossegue, também, em termos intraeuropeus, a política de balanço de poder a que já no século XVIII o historiador Robertson chamava “o grande segredo da política moderna” e que ditou a nossa multissecular aliança com a Grã-Bretanha. No quadro fortemente bipolarizado das relações mundiais, integrarmo-nos na entidade regional europeia que tem de defender-se do imperialismo da superpotência União Soviética, evitando simultaneamente a subordinação dos seus interesses ao nosso aliado Estados Unidos da América⁷⁵⁰».

Pressionado pela Comissão, o Conselho Europeu declarou em Junho de 1981 que «um esforço concertado tem de ser feito para fortalecer e desenvolver o mercado único livre, o qual está na base da criação da Comunidade Europeia⁷⁵¹». A Comissão pediu ao Conselho para até ao final daquele ano aprovar propostas para fortalecer o mercado único e simplificar formalidades intra-Comunidade que envolviam impostos, direitos alfandegários e estatísticas. Em 1983, o Conselho definiu uma política de standardização para a indústria europeia. Em 1984, a Comissão preparou um documento detalhado para o Conselho Europeu de Fontainebleau sobre questões

⁷⁴⁹ Ramalho Eanes, «Jantar da Câmara de Comércio Luso-Britânica». Discurso pronunciado em 17 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁵⁰ Carlos da Mota Pinto, «Debate na Assembleia da República». Discurso pronunciado em 11 de Abril de 1985. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁵¹ Cit. Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, p.87.

referentes ao mercado único, desde a abolição de barreiras alfandegárias à livre circulação de pessoas, capitais e serviços.

Jacques Delors acreditava que uma estratégia de mercado único iria inevitavelmente resultar num avanço nos procedimentos de tomada de decisão. A vontade política para completar o mercado único não poderia concretizar-se a menos que a unanimidade cedesse à votação por maioria qualificada no Conselho. Sem a reforma do processo legislativo, as propostas do mercado único perder-se-iam por fim em disputas entre os Estados-membros. Uma estratégia bem delineada para o mercado único, por sua vez, abriria caminho ao interesse para uma União Económica e Monetária. A lógica de um amplo e vibrante mercado interno apontava inexoravelmente, assim pensava Delors, para uma união monetária⁷⁵².

A conferência intergovernamental realizada no Luxemburgo em Dezembro de 1985 pôs a tónica no desenvolvimento efectivo do mercado único. Mas, ao mesmo tempo, reviu o Tratado ao estabelecer a votação por maioria na harmonização, todavia, a apenas aproximadamente dois terços das medidas enunciadas no Livro Branco. As outras continuam a estar sujeitas à unanimidade. A conferência aprovou também um número de derrogações nacionais para aspectos do programa do mercado único. Como resultado, um desapontado Delors questionava se o Acto Único Europeu bastaria para a entrada em vigor do mercado único em 1992⁷⁵³.

Contudo, o Acto Único Europeu tinha um potencial real para o desenvolvimento rápido da Comunidade Europeia. Em primeiro lugar, a disposição para a votação por maioria qualificada não facilitaria apenas o mercado único, mas também encorajaria o Conselho a ser mais flexível em áreas onde a unanimidade permanecia a norma. Em segundo lugar, um bem sucedido programa de mercado único poderia fazer progredir a integração europeia em sectores económicos e sociais respectivos. Em terceiro lugar, o apoio do Acto Único Europeu ao Livro Branco e a extensão formal da competência da CE iria fortalecer a posição da Comissão. Em quarto lugar, a introdução de um procedimento de cooperação legislativo poderia ajudar a fechar o chamado “défice democrático” da Comunidade Europeia e içar a importância institucional do Parlamento. Finalmente, as disposições do Acto Único para mais eficazes procedimentos de coordenação de política externa poderiam melhorar a posição

⁷⁵² Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, op. cit., p.104.

⁷⁵³ Desmond Dinan, *idem*, p.109.

internacional da CE. Em pouco tempo, proponentes e oponentes de maior integração saberiam se e como o potencial do Acto Único Europeu se materializaria⁷⁵⁴.

Na tomada de posse do IX Governo Constitucional, Mário Soares propôs um programa de modernização da economia portuguesa (4 anos) que tinha obviamente em conta a adesão de Portugal à CEE, como elemento prioritário e presente em todos os aspectos sectoriais relevantes. Este programa era uma das prioridades⁷⁵⁵.

A adesão à Comunidade da Grécia, Espanha e Portugal significava que as barreiras ao comércio intra-Comunidade teriam que ser abolidas, que o nível comunitário mais baixo de protecção ao comércio externo teria que ser adoptado e que teriam que aderir aos acordos preferenciais de comércio com países em desenvolvimento. Mas as insuficiências do então sistema da CEE quanto ao exercício da solidariedade são outra grande razão para as resistências ao alargamento da Comunidade por parte de alguns Estados-membros. A Grécia, Portugal e a Espanha, que se alinhavam no fundo da hierarquia de rendimento na Europa, «depositam muita esperança nos acordos com a Comunidade no sentido de os ajudar a enfrentar melhor os muitos problemas económicos de que estão atacados. Contudo, se as políticas agrícolas ou de comércio externo da CEE forem alargadas aos candidatos e, além disso, se forem formuladas de modo a tomar em conta as necessidades específicas de protecção destes países no mesmo grau do que para os Nove, a sobrecarga dessas políticas aumenta significativamente quer em termos de contribuições financeiras visíveis para o orçamento (reforçadas, principalmente, pelas políticas agrícolas) quer em termos de perdas de bem-estar menos visíveis para os consumidores (pelas políticas comerciais e, de novo, pelas políticas agrícolas e de outros sectores específicos)». Exigências pelos candidatos de ajuda selectiva em simultâneo com reclamações dos então Estados-membros de alguma forma de compensação pelas perdas de mercado que possam vir a sofrer como resultado do aumento da concorrência (nomeadamente com respeito à agricultura), «podem facilmente conduzir a Comunidade a um nível de protecção mais elevado, e, portanto, a mais ineficiências⁷⁵⁶».

⁷⁵⁴ Desmond Dinan, *idem*, p.111.

⁷⁵⁵ Mário Soares, «O tremendo desafio». Tomada de posse do IX Governo Constitucional (9 de Junho de 1983).

⁷⁵⁶ Jurgen B. Donges, «A Comunidade Europeia na encruzilhada», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70, 1983, pp.298-299.

Mário Soares registava em Junho de 1984 as seguintes prioridades: a reforma fiscal, que deveria ser acelerada na perspectiva da nossa entrada no Mercado Comum; a agricultura, pois estudava-se então o novo regime jurídico de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas; fora aprovado um decreto-lei que estabelecia os limites e directivas do uso dos solos e os níveis mínimos do seu aproveitamento. Segundo Mário Soares, «tudo isto se destina a fomentar o crescimento do produto agrícola, a criar uma nova base empresarial de agricultores, a desenvolver indústrias agro-alimentares e a tornar a nossa agricultura concorrencial em termos da CEE»; o reordenamento das potencialidades da indústria portuguesa e as novas tecnologias a introduzir é pensado à luz do processo de integração europeia. O investimento estrangeiro subiu entre 1982-83. Soares regista que «a receptividade que estamos a encontrar em áreas como aos Estados Unidos, o Japão e a Europa da CEE e da EFTA levam-nos a crer que o investimento externo pode dar um grande salto em frente, estimulado pela instalação de bancos de fomento estrangeiros»; na perspectiva da entrada na CEE, está a ser revista a classificação das pequenas e médias empresas industriais e foram criados mecanismos de auxílio, com vista à exportação; era objectivo do governo ter uma legislação em matéria de flexibilização das leis laborais, adequada ao que de melhor se pratica na Europa democrática «e ao desafio que representa para nós a integração⁷⁵⁷».

Num encontro de investidores com o governo português, realizado em Novembro de 1984, Soares está consciente da importância que decorre para o país da adesão: «...nos últimos dez anos as exportações portuguesas para países da CEE aumentaram o seu peso de 48% para 60% do total das exportações. No mesmo período o peso das exportações para a EFTA decresceu de 14% para 10%. Temos aliás cerca de 1 milhão de portugueses a trabalhar em países da CEE. A integração de Portugal na CEE representa uma oportunidade histórica para a sua modernização. A alternativa seria o alargamento do fosso que nos separa dos países desenvolvidos, o aceitar que a Europa terminasse nos Pirinéus ou, o que seria ainda pior, na fronteira com Espanha⁷⁵⁸».

⁷⁵⁷ Mário Soares, «Saibamos persistir». Discurso de abertura do debate sobre a moção de confiança solicitada pelo governo à Assembleia da República em 6 de Junho de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁵⁸ Mário Soares, «Há condições para investir em Portugal». Encontro de investidores com o governo português, organizado pelo Herald Tribune e a FRI em 7 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares. Quanto à recta final das negociações em curso com vista à adesão à CEE, a delegação portuguesa observa em final de 1984 a inevitabilidade das negociações conjuntas Portugal/Espanha-CEE e que qualquer atraso neste aspecto só pode ser imputado à Espanha, pois é a negociação portuguesa que

Razões económicas também justificam a adesão: «a necessidade imperativa de desenvolver rapidamente as potencialidades portuguesas, humanas e materiais, integrando Portugal num espaço económico suficientemente vasto, solidário, dinâmico e com condições de participar concorrencialmente na terceira revolução industrial. Seria fatal para o desenvolvimento português que Portugal ficasse cortado da Europa e à margem das transformações tecnológicas que marcam o nosso tempo. Seria recusar o grande desafio da modernização e renunciar definitivamente à posição de país de vanguarda, em termos científicos, tecnológicos e culturais, em sentido amplo. Com lucidez e inegável ironia, Eça de Queiroz situava a Europa para além dos Pirinéus. Imagine-se como seria trágico para o nosso destino, como nação multissecular, matriz de uma cultura e de uma língua hoje falada por 150 milhões de seres humanos, espalhados por três continentes, que a Europa viesse a terminar na fronteira espanhola, deixando Portugal isolado e à margem⁷⁵⁹». O Vice-Primeiro-Ministro, Rui Machete, em Abril de 1985, encarava também como decisiva a adesão não só em termos económicos como também em termos de redução do estatismo excessivo que bloqueava o desenvolvimento: «Os empresários portugueses serão pautados por regras claras, sem enviesamento das normas de concorrência e sem o excessivo e pesado intervencionismo do Estado. Esta emancipação cria responsabilidades mas permite sobretudo que as regras do mercado sejam as mesmas para todos os agentes económicos. Estou certo que os agentes económicos saberão aproveitar esta ocasião ímpar, que se lhes abre, para edificarem as bases do futuro sector industrial português⁷⁶⁰».

Em Março de 1984, Mário Soares resume os perigos da não adesão do país à CEE num mundo de interdependência: «Particularmente dependente do comércio externo, a economia portuguesa não tem meios nem dimensão para sobreviver em autarcia. Dados ainda o seu grau de desenvolvimento e a sua vulnerabilidade a factores externos, seria estultícia procurar produzir uma política económica alheada dos condicionalismos externos ou que procurasse isolar o País de influências exteriores.

influencia a do outro candidato. Porém, refere-se que as propostas que a CEE tem apresentado a Portugal não estão ajustadas à realidade portuguesa. As cedências neste momento podem ser muito onerosas, em termos económicos e, no futuro, políticos. Podem ainda revelar-se gratuitas uma vez que apenas poderiam “adiar a negociação” mas não garantir uma assinatura e entrada efectiva em 1 de Janeiro de 1986. AHD – Dep. Cor., EIE Prov.7.

⁷⁵⁹ Mário Soares, «Sessão de Encerramento da Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE», organizada pela Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais. Discurso proferido em 7 de Março de 1985. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁶⁰ Rui Machete, «Discurso de Rui Machete na Assembleia da República», proferido em 11 de Abril de 1985, in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), p.2760.

Uma tal política teria custos altíssimos e, mais, estaria a breve trecho condenada a clamoroso insucesso⁷⁶¹».

A situação económico-financeira do país nas vésperas da adesão era muito delicada e, segundo Constantine Vaitsos, particularmente importante na Europa do Sul é a baixíssima produção de bens de capital, a limitada integração vertical, a significativa baixa produtividade das pequenas e médias empresas (especialmente no caso da Grécia) e o elevado grau de concentração nos produtos exportados (particularmente para Portugal, mas também para a Grécia). Nestas circunstâncias, a Grécia e Portugal podem ser caracterizados como países *semi-industrializados*⁷⁶².

Em Janeiro de 1984, Mário Soares sabia porque se falava tanto na construção da Europa. Segundo o primeiro-ministro, a resposta é simples: «porque a Europa, como tal, tem uma voz pouco audível no concerto das super-potências e porque todos reconhecem que num mundo dilacerado por trágicos conflitos e desumanizado por exemplos sucessivos de violência e por preocupações hegemónicas, cumpre à Europa desempenhar um papel primordial como defensora dos valores culturais e humanistas que fizeram a sua glória passada e sem os quais a Humanidade caminha para desagregação e porventura para o suicídio. Esses valores são os que têm o Homem como centro e preocupação dominante e lhe subordinam toda a actividade social, política ou económica. São valores que, vindo do Passado, são também do Futuro. Por isso estou convencido de que apostar na construção europeia é caminhar no sentido da História. A tarefa da construção de uma Europa sólida com instituições supra-nacionais não é, obviamente, uma tarefa fácil. Encontrará sempre grandes dificuldades. Mas os obstáculos do percurso deverão constituir um estímulo e um desafio. Não podemos

⁷⁶¹ Mário Soares, «Discurso de Sua Excelência o Primeiro Ministro de Portugal, Dr. Mário Soares, proferido por ocasião do almoço conjunto da Portugal – US Chamber of Commerce e da American Portuguese Society», Hotel Plaza, 16 de Março de 1984.

⁷⁶² Constantine Vaitsos, «Efeitos económicos do segundo alargamento», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70, 1983, p.319. A agricultura e as pescas eram sectores sensíveis nas negociações dos países ibéricos com a CEE. Durante a sessão “maratona” do Conselho de Ministros de Março de 1985, informa um telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Missão de Portugal junto da CEE datado de 22 de Março de 1985, a delegação portuguesa, a Comissão e a presidência italiana acordam, quanto às pescas, no referencial geográfico que é a ZEE portuguesa, num período transitório de dez anos, o regime de licenças, com a fixação de um número máximo de barcos. Quanto à agricultura, em particular os cereais, a Comunidade continuava a pedir uma garantia de compra de 20%. A delegação portuguesa não aceita esta percentagem na assunção da falta de equilíbrio dos pedidos de concessões da Comunidade noutros sectores. Em matéria de recursos próprios, Portugal quer fazer valer a sua crença de se tornar beneficiário líquido das Comunidades de forma politicamente significativa (é importante o regime de transição que se quer adoptar para este pressuposto). AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 128.

deixar morrer a esperança⁷⁶³». Da mesma forma, Soares conhece as ameaças que se colocam à Europa e a forma consequente de as ultrapassar: «Já não é possível hoje enfrentar os grandes problemas da construção das sociedades modernas sem um verdadeiro espírito de solidariedade entre as nações, o que implica uma real conjugação de meios e pôr em comum o poder criador de todos. Se o nacionalismo e a defesa egoísta dos interesses próprios pode ter estado na origem da criação de sociedades europeias diferenciadas (...), não é menos certo que chegou a hora de se porem de lado visões estreitas dos interesses próprios e do caminhar solidariamente para o futuro, se queremos sobreviver e deixar aos nossos filhos um mundo melhor, mais progressivo e mais livre⁷⁶⁴».

Para quebrar o atraso em que se encontra, Portugal precisa do «choque da integração na CEE». A Europa dos Pais Fundadores da CEE «era uma Europa das complementaridades, um espaço económico solidário, politicamente unido, com uma voz unívoca e independente, em que os valores e os contributos próprios de cada Estado seriam motivo de enriquecimento e não razão de fraqueza, de unidade na pluralidade⁷⁶⁵». Soares vê o futuro do seu país como «intimamente ligado ao alargamento e à construção de uma Europa transnacional, pois é nessa via que Portugal quer realizar-se na plenitude das suas potencialidades e em comunhão com os povos a que a ligam séculos de convivência e uma indestrutível solidariedade. (...) A Europa do Sul e do Sudoeste – de que Portugal faz parte – (...) quer hoje integrar-se numa vivência puramente democrática, ocidental e europeia e dar o seu contributo, que julgamos indestrutível, para o progresso do velho continente. E traz consigo uma confiança renovada nos ideais europeus que porventura é necessária para que a Europa encontre um novo entusiasmo e traga alguma estabilidade ao mundo dividido, incerto, angustiado que se anuncia porventura, de acordo com as previsões de Orwell, neste começo de 1984⁷⁶⁶».

Com a assinatura do *constat d'accord*, em Outubro de 1984 e que torna irreversível a adesão de Portugal à CEE, é manifesto o desejo de Portugal juntar-se a esta Europa dos valores: «A integração na CEE significa para Portugal, em primeiro lugar, a fixação definitiva de um quadro institucional de democracia pluralista, marcado

⁷⁶³ Mário Soares, «A Construção da Europa e o Futuro de Portugal». Discurso pronunciado no Clube Diplomático de Genebra, em 25 de Janeiro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁶⁴ Mário Soares, *idem*.

⁷⁶⁵ Mário Soares, *idem*.

⁷⁶⁶ Mário Soares, *idem*.

pelos valores da liberdade, da tolerância, da justiça social e do respeito dos direitos humanos. Significa, em segundo lugar, que Portugal aceita o desafio da modernidade, das novas tecnologias e das reformas estruturais capazes de, a prazo, com trabalho e determinação, conferir ao povo português padrões de vida equiparados aos demais países europeus». E mais ainda: Portugal «trará à Europa alargada a contribuição da sua experiência, da sua cultura e dos laços de particular contacto civilizacional que mantém com os povos de expressão portuguesa em outros continentes⁷⁶⁷».

Em Abril de 1985, Soares põe de novo a tónica no património civilizacional da Europa com os desafios que a adesão comporta para as gerações vindouras, os quais não colocam em causa a nossa identidade nacional: «A integração europeia representa mais um passo – e decisivo – na caminhada democrática então iniciada [com o 25 de Abril de 1974]. Em onze anos ganhamos maturidade, aprendemos o valor da estabilidade política e social e temos agora o reconhecimento dos parceiros europeus que livremente escolhemos, que nos dão a certeza de estarmos no bom caminho, na via da recuperação financeira e económica, da modernização e da democracia plena. (...) A integração europeia é a maior das reformas estruturais, no sentido em que a partir de agora comanda todas as outras. Preparemos a nossa juventude para os tempos que se avizinham de liberdade e progresso. São eles, os jovens, que realizarão as nossas esperanças. Saibamos nós merecer aquilo que já conseguimos. Com o sentido da dignidade nacional e da grandeza pátria⁷⁶⁸».

Em jantar oferecido a Margaret Thatcher em Abril de 1984, Soares afirma que «queremos hoje juntar-nos à Europa que se constrói, na certeza de que está ali a garantia de um futuro vivido com maior solidariedade e, por via dela, com uma mais equitativa distribuição da riqueza colectiva e uma maior valorização de cada um dos que para ela contribuem». Acrescenta que, dado o atraso da CEE quanto a uma resposta assertiva ao governo português para o acelerar do processo negocial com vista à adesão, «espera-se dos dirigentes políticos a coragem para cortar nós górdios e de contribuir com o exemplo para a vitória o espírito europeu que a História, apesar de todas as vicissitudes, definiu e pôs em prática. Portugal confia em que o Governo de Vossa Excelência (...) coloque de novo a defesa dos valores acima de considerações de outra natureza e assim

⁷⁶⁷ Mário Soares, «Cerimónia de assinatura do constat d'accord: integração de Portugal na CEE». A cerimónia teve lugar em Dublin em 24 de Outubro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁶⁸ Mário Soares, «Debate sobre as negociações para a integração de Portugal na CEE». Discurso proferido em 12 de Abril de 1985.

ajude a CEE a dotar-se dos meios indispensáveis a um relançar da Europa que é imperioso e urgente⁷⁶⁹».

A sintonia com o governo britânico é a marca deste discurso, com um enfoque claro na questão da estabilidade e da paz: «Teve Vossa Excelência ocasião de afirmar no decurso da sua recente visita à Hungria “que não estamos em altura de deixar cadeiras vazias em Genebra. Que é altura de falar, de negociar e de atingir resultados”. Concordo plenamente com esta posição pois sei quão profunda é a angústia de todos os homens conscientes que desde a última guerra vivem continuamente sujeitos à ameaça nuclear. O clima que vier a prevalecer na Conferência de Estocolmo poderá constituir um sinal importante, para avaliar se existe o desejo sincero de um refreamento na corrida armamentista. Contudo, qualquer acordo feito no âmbito daquela Conferência não poderá ser considerado como uma alternativa suficiente para as negociações que urge retomar em Genebra e Viena, pois só elas podem conduzir a resultados que voltem a dar a todos os amantes da paz a esperança num mundo de maior bem-estar, mais livre e mais solidário⁷⁷⁰».

As relações luso-espanholas são relançadas em 1983 não só devido ao processo negocial que estava em curso com vista à adesão e que levou ao tratamento conjunto de dossiers como na liderança dos respectivos países encontramos socialistas: em Portugal, Mário Soares; em Espanha, Felipe González. Em Novembro de 1983, Mário Soares sustenta que «Portugal apoia a fundo e apoiará no futuro, sem hesitações, a entrada da Espanha na CEE. Ao fazê-lo, limita-se a reconhecer uma verdade insofismável: a Europa não poderá nunca tornar-se a realidade política e económica dinâmica que os seus Pais Fundadores ambicionavam sem a participação activa de um país como a Espanha que foi responsável pela difusão dos ideais europeus em diversos pontos do Globo e é hoje um país moderno, vigoroso e que soube acolher em si as novas correntes do progresso⁷⁷¹». A defesa dos nossos legítimos interesses leva, no entanto, a que o façamos sempre «animados do mais sincero desejo de encontrar vias de entendimento e áreas de cooperação possível dentro dos princípios de solidariedade entre Nações amigas. Entre Portugal e Espanha há ainda um grande caminho a percorrer para a

⁷⁶⁹ Mário Soares, «Discurso proferido por S.E o Primeiro Ministro no jantar oferecido em honra de S.E o Primeiro Ministro da Grã-Bretanha, senhora Margaret Thatcher», Palácio da Vila de Sintra, em 17 de Abril de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁷⁰ Mário Soares, *idem*.

⁷⁷¹ Mário Soares, «Visita oficial de Filipe Gonzalez, PM de Espanha, a Portugal». Discurso proferido por Mário Soares, em 11 de Novembro de 1983. Fonte: Fundação Mário Soares.

realização efectiva de projectos comuns em sectores tão variados como o comercial, o industrial, o energético, o do turismo, o dos transportes e o da cultura, para citar apenas alguns sobre os quais hoje nos debruçamos na sequência das reuniões que os nossos técnicos têm vindo a realizar⁷⁷²».

Na recepção ao primeiro-ministro holandês Lubbers, em Novembro de 1984, Soares vinca, em síntese, o papel da Europa no mundo e o seu compromisso civilizacional: «...Não penso que a Europa possa jogar à escala internacional um papel significativo no domínio do diálogo Norte-Sul, se ela não conseguir resolver os seus problemas no interior das suas fronteiras. Se não é capaz de adquirir um novo élan e uma maior capacidade de acção nas outras regiões do mundo, pela via do alargamento, a Europa será ultrapassada pelas super-potências num domínio que deveria ser o seu, por razões históricas, culturais e de civilização⁷⁷³».

A unidade da Europa é vista por Mário Soares como uma condição indispensável para que a Europa possa fazer ouvir a sua voz e tenha efectivo peso num mundo dominado então pelas superpotências e que corria o risco, segundo o primeiro-ministro, de caminhar para novos conflitos, com consequências devastadoras.

De acordo com Soares, em Março de 1985, «a adesão de Portugal e sobretudo da Espanha põem igualmente problemas graves à Comunidade. Tratava-se do terceiro processo de alargamento e os mecanismos da Comunidade, com vista à conciliação de interesses divergentes, são cada vez mais complexos e lentos. Por isso sempre pensámos – e defendemos – que o alargamento da CEE ia de par com o seu aprofundamento institucional, do qual somos partidários confessos. Assim, se os processos de adesão de Portugal e Espanha – que devem ser apreciados individualmente, nos seus méritos próprios – constituem desafios iniludíveis para os dois países ibéricos representam igualmente um repto histórico para a própria CEE – repto que a Europa não pode permitir-se perder. O alargamento e reforço da Europa, como unidade económica e como vontade política, constituem uma necessidade inadiável no mundo conturbado e inseguro dos nossos dias, cada vez mais condicionado pela confrontação planetária das super-potências nucleares. A Europa das Comunidades precisa de se afirmar numa voz única, para ser audível, no concerto internacional. (...) A Europa, de mãos dadas com

⁷⁷² Mário Soares, *idem*.

⁷⁷³ Mário Soares, «Discurso proferido por S.E o Primeiro Ministro no jantar em honra do Primeiro Ministro dos Países Baixos, Senhor Lubbers», Palácio da Vila de Sintra, em 28 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

África e a América Latina, pode constituir um factor decisivo de estabilidade e de paz para o mundo, neste final do século XX. Representará em elemento de moderação no conflito leste-oeste e uma condição de esperança para a realização de um verdadeiro diálogo norte-sul, capaz de equacionar e resolver os autênticos problemas da humanidade hodierna: a servidão, a fome, a doença e o subdesenvolvimento económico e cultural⁷⁷⁴». A missão reservada à Europa é então de enorme responsabilidade.

Para Mário Soares, num discurso de Abril de 1985, entramos na Europa por imperativo nacional mas animados igualmente por um verdadeiro “espírito europeu”. A Europa não é tão só um *espaço económico*, «é também, e cada vez mais, um *espaço social* – de que falou recentemente no Parlamento Europeu François Mitterrand – baseado na solidariedade e na concertação, valores sem os quais será impossível resolver em concreto, no tempo de crise em que vivemos, os complexíssimos problemas que a necessária reestruturação industrial e agrícola põe ao mundo do trabalho. E mais: é um pólo autónomo de desenvolvimento, entre as super-potências, sujeitas ao desafio tremendo da modernização tecnológica, em competição com os Estados Unidos e o Japão⁷⁷⁵». No mesmo discurso, Soares refere⁷⁷⁶ que a Europa não se pauta meramente pela questão económica: «Desejamos que a Comunidade seja mais que um Mercado Comum, dotado de uma política agrícola comum. Estaremos com aqueles que quiserem avançar no sentido de uma Europa politicamente unida, espaço de diálogo, de liberdade e de invenção, com verdadeiras instituições comunitárias eficazes e com políticas comuns, designadamente a financeira e a de defesa, de uma Europa aberta sobre o mundo, especialmente sobre África e sobre a América Latina. Somos, além disso, a favor de uma Comunidade Europeia dialogante com a outra Europa, a que não tem ainda voz suficientemente audível, e com a Europa da EFTA, a que nos ligam tão fundos e antigos laços de solidariedade⁷⁷⁶».

⁷⁷⁴ Mário Soares, «Sessão de Encerramento da Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE», organizada pela Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais. Discurso pronunciado em 7 de Março de 1985. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁷⁵ Mário Soares, «Debate sobre as negociações para a integração de Portugal na CEE». Discurso proferido em 12 de Abril de 1985. Itálico no original. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁷⁷⁶ Mário Soares, *idem*. Numa resolução com vista aos trabalhos do Conselho Europeu no que concerne à União Europeia, de 17 de Abril de 1985, o PE lembra que é imperioso a adopção de um Tratado que institua a União Europeia, na medida em que a Comunidade já quase não consegue tomar medidas necessárias para a aplicação dos tratados comunitários, num mundo em mutação a Comunidade já não tem nem os meios nem as competências necessárias para enfrentar os novos problemas comuns com que a Europa se depara, que é iminente o agravamento do risco de paralisia numa Comunidade a Doze e que se torna crescentemente inconcebível que os parlamentos nacionais percam o controlo e as suas responsabilidades legislativas no domínio da legislação comunitária, sem que estes sejam assumidos pelo

Rui Machete critica os que se opõem à adesão e faz considerações sobre o modelo de integração: «Os que rejeitam a integração ou se refugiam nos projectos totalitários de domínio do comunismo ou, no outro extremo do espectro político, não explicam senão através de um vago isolacionismo neutralista ou de um atlantismo não menos impreciso, como Portugal se poderá desenvolver e modernizar. Partem de pressupostos de realização duvidosa ou longínqua e de consequências incertas – reforço da Commonwealth ou a reunificação alemã. Atribuem à Comunidade a natureza de Estado federal que manifestamente não tem e esquecem que a Europa das Pátrias, na fórmula gauliana constitui a forma hodierna da balança do Poder no Velho Continente. Se um mercado ibérico seria inconveniente, um mercado de Doze preserva a autonomia de cada participante. (...) No quadro fortemente bipolarizado das relações mundiais, integrarmo-nos na entidade regional europeia que tem de defender-se do imperialismo da superpotência União Soviética, evitando simultaneamente a subordinação dos seus interesses ao nosso aliado que são os Estados Unidos da América⁷⁷⁷». A adesão à CEE reveste-se então de um autêntico imperativo nacional.

PE eleito por sufrágio universal directo. O PE considera urgente que a decisão de convocar uma Conferência Intergovernamental sobre a União Europeia seja adoptada o mais tardar em Junho de 1985 e que aquela receba o mandato de negociar um projecto de Tratado que institui a União Europeia, sob a forma de um verdadeiro projecto jurídico, concreto e preciso. O PE defende que a CIG deve assumir a sua missão com base no acervo comunitário, no relatório de 29 de Março de 1985, elaborado pelo Comité *ad hoc* dos representantes pessoais dos Chefes de Estado e de Governo, e no projecto de Tratado votado pelo PE em 14 de Fevereiro de 1984. O Parlamento Europeu exprime a sua esperança de que todos os Estados-membros entrem conjuntamente na União, em conformidade com o respectivo compromisso assumido na declaração solene de Estugarda. Ver *Jornal Oficial das Comunidade Europeias* (JOCE) C122, de 20 de Maio de 1985, p.88.

⁷⁷⁷ Rui Machete, «Discurso de Rui Machete na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), pp.2758-2759. Rui Machete era o Vice-Primeiro-Ministro do IX Governo Constitucional e passou a liderar o PSD depois da demissão de Mota Pinto de ambos os cargos. Na mesma ocasião, o ministro dos Negócios Estrangeiros referiu que «consequência do restabelecimento da democracia, a integração europeia é por igual factor decisivo da sua consolidação e do seu desenvolvimento. Embora um acto jurídico não possa ser visto como uma panaceia, (...) na verdade a entrada para as Comunidades dá um horizonte concreto e positivo da economia e da sociedade portuguesa. A integração na CEE é, depois da independência nacional e dos descobrimentos, o acto politicamente mais jovem praticado na história portuguesa». Ver Jaime Gama, «O significado da adesão de Portugal à CEE», discurso proferido na Assembleia da República em 11 de Abril de 1985, por ocasião do debate sobre política de integração europeia, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985...*, *op. cit.*, pp.114-115. O MNE português finaliza a sua intervenção afirmando que «vamos aderir a uma Comunidade que ela própria também sai da crise. Insuficiências económicas e desequilíbrios sociais, desníveis militares, atrasos científicos e tecnológicos, problemas ambientais e culturais estimulam cada vez mais *um reforço da união política europeia* e uma *afirmação da Europa no Mundo*. Nós, que tanto prezamos a nossa independência, estaremos na Comunidade para trabalhar também pela *independência da Europa*, pelo seu papel construtivo e equilibrado nas relações internacionais, pela sua capacidade inigualável nos diálogos Norte-Sul e Leste-Oeste, bem como na segurança e cooperação europeias, pelo seu contributo decisivo para o desenvolvimento, a justiça e a paz. São, sem dúvida, *um novo Portugal numa Europa nova* a grande aposta em que todos nos devemos orgulhar de participar e de estar a construir para o futuro». (p.121). Itálicos no original.

O IX Governo Constitucional, pela voz de Mário Soares, é ainda mais taxativo na defesa da unidade política da Europa aquando da visita de Helmut Kohl ao nosso país em Março de 1984. Diz Soares: «Afirmou Vossa Excelência no Bundestag, a 4 de Maio do ano passado, que a História nos impõe como tarefa avançar decisivamente na via da unificação da Europa. E acrescentou: “só uma Europa unida poderá desempenhar com sucesso o seu papel na cena mundial; só uma Europa unida poderá garantir a longo prazo o nosso sistema liberal e democrático”. Retomou Vossa Excelência há dias o mesmo tema e foi mais longe ao afirmar, de novo perante aquela assembleia, que não há alternativas à unificação da Europa. Comungo desta convicção pois também penso que se a Europa quiser fazer ouvir a sua voz num Mundo demasiado condicionado pelo jogo das superpotências e quiser influenciar os destinos da humanidade – como é necessário que aconteça – terá que pôr de parte rivalidades ancestrais e caminhar rapidamente no sentido de uma maior coesão e solidariedade. A cimeira de Bruxelas da semana passada não veio, infelizmente, animar-nos nesse sentido mas tão pouco nos levará a perder a esperança no bom senso dos dirigentes europeus. O Presidente François Mitterrand, na qualidade de presidente da referida cimeira, teve aliás ocasião de afirmar na conferência de imprensa com que aquela se encerrou, que “a adesão de Portugal e de Espanha à CEE, prevista para Janeiro de 1986, não será afectada pelo malogro da Cimeira de Bruxelas. Sei que Vossa Excelência partilha do mesmo ponto de vista, e daí resulta que a esperança dos que acreditam no futuro da Europa da CEE não enfraqueça, apesar dos sucessivos impasses. O reforço da unidade europeia é também indispensável para que a Europa possa continuar a contribuir decisivamente para o estabelecimento de um clima de diálogo, sem abdições no campo dos princípios, entre o Leste e o Oeste, que conduza finalmente à paz. Até lá há que estarmos vigilantes e preparados para enfrentar os desafios que nos forem lançados. Portugal nunca enjeitou as suas responsabilidades como membro da Aliança Atlântica e, consciente da importância da sua posição geoestratégica, conta com o auxílio dos países amigos, entre os quais a República Federal da Alemanha, para a modernização das suas Forças Armadas de modo a torná-las mais operacionais e eficazes. Muito já foi feito nessa área, mas há ainda aí campo para uma maior cooperação entre os nossos dois países⁷⁷⁸».

⁷⁷⁸ Mário Soares, «Visita oficial de Helmut Kohl, Chanceler da República Federal da Alemanha, a Portugal: jantar em sua honra», Palácio da Vila de Sintra. Discurso pronunciado em 28 de Março de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares. Em 20 de Novembro de 1984, Émile Noël, Secretário-Geral da Comissão das Comunidades Europeias, dá uma lição no Institut Royal des Relations Internationales, em Bruxelas, na qual enfatiza a necessidade de dar um novo ímpeto ao processo de integração europeia, apesar das

Soares mostra-se mesmo disposto a trabalhar para «o reforço da unidade, solidariedade e coesão da Comunidade. Somos claramente a favor de um esforço de defesa europeia», acrescentando ainda que «é sabido que nós temos excelentes relações com os Estados Unidos; a par de outros, somos membros da Aliança Atlântica, mas nós Europeus temos seguramente um papel autónomo a desempenhar no campo da segurança⁷⁷⁹».

Jacques Delors reconhece com algum simbolismo, no dia em que Portugal assina o tratado de adesão às Comunidades, o significado da integração do país nas instâncias comunitárias: «Depois de cinquenta anos de relativo isolamento, um novo Portugal livre e democrático juntou-se a nós para construir uma Europa mais forte e unida. Conheço melhor que ninguém os esforços tremendos realizados pelo vosso país para reorganizar a economia e modernizar as estruturas. É por isso que tenho defendido que um espírito de solidariedade deve imbuir as condições para a entrada de Portugal na Comunidade». Delors conclui com este desejo sincero de reunião do Velho Continente: «...the voyager glimpsing the Cabo da Roca, the most westerly point of our continent, will know in future that he is approaching not just a country but a Community – Europe, called forth by necessity, the trend of history and our common destiny⁷⁸⁰».

dificuldades económicas e políticas. Cf. Émile Noël, «La Communauté européenne: quel avenir?», in *Studia Diplomatica*, nº6, vol.37, 1984, pp.713-721.

⁷⁷⁹ Entrevista de Mário Soares ao *Le Monde*, em 11 de Junho de 1985. Jaime Gama formulou em nome do governo em 19 de Outubro de 1984 o pedido de adesão à UEO, que se justifica, segundo o MNE, no quadro das opções europeias de Portugal.

⁷⁸⁰ Jacques Delors (12 de Junho de 1985), in *Bulletin of the European Communities*, Junho de 1985, No6, pp.9-10. O vice-presidente da Comissão europeia (Lorenzo Natali) sublinhava, na mensagem de 12 de Junho de 1985, que «tendo tido na Comissão (...) a responsabilidade da condução das negociações – com a Grécia, primeiro, e depois com a Espanha e Portugal – não posso deixar de exprimir igualmente a minha satisfação pessoal com a conclusão do projecto de redefinição dos equilíbrios entre o Norte e o Sul da Europa. (...) Sempre me bati contra ideias e tentações de uma «Europa a duas velocidades», sempre estive convencido de que a Europa, enquanto grande projecto ideal de mediação e de solidariedade à escala continental, ou consegue ser a resultante dialéctica e harmónica de todas as suas componentes, sem qualquer excepção, ou estará destinada não apenas a falir, mas mesmo a reproduzir conflitos e egoísmos que quarenta anos de paz nos ensinaram a temer e a evitar». Ver *Diário Popular*, de 12 de Junho de 1985. Na cerimónia dos Jerónimos, Soares afirma que «nos oito séculos da sua história, Portugal conheceu épocas semelhantes àquelas que hoje vivemos – épocas em que um desafio nacional inelutável foi capaz de galvanizar a Nação. É disso que se trata, hoje, de novo, quando já não há novos mundos a descobrir, mas sim homens e condições de vida a transformar e melhorar e novas tecnologias a desenvolver. (...) Não estamos mais isolados. A solidariedade europeia não nos faltará, como hoje, aqui, ficou provado, com a presença de qualificados representantes de todos os Estados da Comunidade dos Doze. Mas será no trabalho, na organização e na capacidade de adaptação a novas situações concorrenciais que os portugueses terão de encontrar a força necessária para a modernização das estruturas produtivas e, mais importante, ainda, para a necessária reforma das mentalidades de que falava António Sérgio. (...) A vocação para o diálogo Norte-Sul que a Comunidade já possuía fica, agora, grandemente reforçada com a entrada de Portugal e de Espanha, países com uma História tecida no contacto com povos e civilizações de outros continentes, que tanto contribuíram para a difusão dos valores europeus no mundo e cujos idiomas são hoje falados por cerca de 400 milhões de seres humanos. Portugal, para quem os laços de

Jaime Gama mostra com clarividência as implicações da adesão e o desafio exigente que esta acarreta para o país. Assim, em 10 de Julho de 1985 sustentava que «a verdade é que nós vamos ligar-nos a algo de definitivamente construído e estratificado. A aceitação do “acquis” é o reconhecimento de uma experiência acumulada, mas também consciência de uma aposta no futuro, pois sabemos que não está concluído nem esgotado nas suas potencialidades. Vamos integrar-nos num organismo dinâmico, que busca novas formas de desenvolvimento e adequação a uma realidade em mutação. Esta é a sua vitalidade. E se o facto de nele entrarmos numa fase de transformação aumenta, por um lado, o factor de risco, dá-nos por outro a garantia de que a partir de agora nada se fará na Europa sem a nossa participação efectiva. Sob este ponto de vista pode considerar-se especialmente significativo o facto de pela primeira vez termos participado, em Milão, num Conselho Europeu que concentrou os seus trabalhos nos problemas essenciais da reforma institucional e do aprofundamento e extensão da actividade comunitária⁷⁸¹».

No plano da reforma institucional, o Conselho Europeu de Milão debruçou-se sobre as conclusões do comité *ad hoc* – Comité Dooge – criado em Fontainebleau, durante a última presidência francesa, para, com base nos variados projectos e iniciativas existentes sobre o tema, elaborar um relatório com propostas tendentes a um melhor funcionamento das instituições comunitárias e ao desenvolvimento efectivo da construção europeia. Estão fundamentalmente em causa no quadro da realização do objectivo final constituído pelo que se designa a «união europeia»: a melhoria do processo de decisão do Conselho para obviar à generalização de situações de impasse e paralisia; o problema do regresso ao voto por maioria, previsto nos tratados, e à consequente limitação da regra por unanimidade, tornada prática corrente desde a

fraternidade para com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil revestem primordial importância, está certo de que, com a sua entrada na CEE, contribuirá para criar um novo dinamismo de cooperação da Europa comunitária com África e América Latina. Seremos, igualmente, fiéis à nossa vocação atlântica, tendo visto pelo presente Tratado reconhecidos os nossos direitos sobre uma vastíssima zona desse Oceano que tão intimamente conhecemos há séculos e cujas imensas potencialidades importa, urgentemente, saber aproveitar». Ver *Diário de Notícias*, de 13 de Junho de 1985.

⁷⁸¹ Jaime Gama, «Aprovação do Tratado de Adesão à CEE», discurso proferido na Assembleia da República, em 10 de Julho de 1985, por ocasião da aprovação do Tratado de Adesão à CEE, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985...*, *op. cit.*, p.135. O governo português anexou ao Acto Único uma declaração segundo a qual o Estado português considera que «a passagem do voto por unanimidade para a maioria qualificada, não tendo sido contemplada nas negociações de adesão de Portugal à Comunidade, e alterando substancialmente o acervo comunitário, não deve lesar sectores sensíveis e vitais da economia portuguesa». Cit. José Medeiros Ferreira, «O processo de adesão», in Fernando Rosas (org.), *Século XX: homens, mulheres e factos que mudaram a história*, Lisboa, Público, s/d, p.659.

adoção do «compromisso do Luxemburgo»; o alargamento da esfera de competência do Parlamento Europeu; os poderes de gestão da Comissão. Fora convocada uma conferência intergovernamental destinada a preparar a materialização de progressos concretos no sentido da união europeia: um tratado sobre política externa e segurança comum; modificações ao Tratado de Roma no que respeita ao processo de decisão, aos poderes do PE e da Comissão e à extensão da actividade comunitária a outras áreas que actualmente não são contempladas nos tratados originais. Os Chefes de Estado e de Governo acolheram favoravelmente o Livro Branco preparado pela Comissão para o aprofundamento do mercado interno, a realização da união aduaneira e a realização efectiva e completa de um mercado único na Comunidade até 1992 que promova a livre circulação de bens, serviços e capitais, contribuindo desta forma para o desenvolvimento harmonioso e a convergência das economias dos Estados-membros.

Para Jaime Gama, «a construção europeia visa igualmente aprofundar a «Europa dos cidadãos». O facto da discussão deste tema surgir numa altura em que a Comunidade Europeia se prepara para acolher dois novos membros tem um significado especial, uma vez que se alia o alargamento à vontade de reforçar a ideia de uma Europa sem fronteiras que responda aos anseios do cidadão comum». É este o desafio, é esta a esperança: «Reformas institucionais, revisão do tratado, melhorias do processo de decisão, alargamento da cooperação política, estendendo agora do plano da diplomacia ao plano da segurança e da defesa, reforço do mercado interno – é a esta Comunidade em mutação acelerada que vamos aderir para aí afirmarmos a nossa mutação, própria formulação política e o nosso próprio projecto português sobre o destino europeu. Não tenhamos receio, medo ou vergonha. Começemos desde já a fazer ouvir a nossa voz. Debataremos esta problemática com ousadia⁷⁸²».

No debate relativo à ratificação do Tratado de Adesão, Ernâni Lopes, ministro das Finanças e do Plano e responsável pela equipa de negociadores portugueses, defende que o pedido de adesão à Comunidade Europeia representa a primeira resposta estratégica à necessidade de adaptação global à economia e ao mundo em transformação. Trata-se de uma resposta estrutural que durante os oito anos de negociações foi colocada entre as primeiras prioridades nacionais. A integração na CEE é a melhor resposta de Portugal nas difíceis circunstâncias históricas que então se vivem: política, tecnológica e socialmente, a CEE apresenta-se como um bloco

⁷⁸² Jaime Gama, *idem*, pp.136-137.

inovador, capaz ainda de projectar o país no mundo, no período pós-imperial, e permite estabelecer, nas presentes condições, o quadro mais favorável para a evolução das relações políticas e económicas com Espanha.

Ernâni Lopes define os quatro princípios permanentes da atitude nacional perante o alargamento: a defesa dos «méritos próprios» da candidatura portuguesa, ou seja, a protecção da sua especificidade face aos casos grego e espanhol e, deste modo, a recusa de soluções globalizantes sempre que estava em causa, para cada um dos Estados, problemas nitidamente distintos na sua formulação política e económica; a criação de condições para uma integração suave e harmoniosa corresponde aos períodos de transição ora longos ora flexíveis para impedir que a adaptação dos agentes produtivos nacionais se faça com custos excessivos ou desnecessários (para a indústria 7 anos, para a agricultura 10 anos prorrogáveis); a defesa de uma transferência líquida de recursos financeiros favorável à economia portuguesa, o que implicou a busca de mecanismos especiais ajustados à situação presente e previsível; a concretização do «binómio integração-desenvolvimento», isto é, a relação necessária imperativa que tem de estabelecer-se entre a adesão às Comunidades e a abertura de uma nova era de progresso económico e social em Portugal, o que constitui para o ministro das Finanças e do Plano a mais importante de todas as metas.

Para minimizar os custos da integração do sector agrícola, foram concedidos dois tipos de resposta: o primeiro consistiu na negociação do «Programa Especial para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa» num total de 700 milhões de ECU repartidos por 10 anos e financiados a fundo perdido pelas Comunidades, com o objectivo de preparar as estruturas agrícolas de comercialização e produção; o segundo reside na definição de dois regimes de integração: o regime de «transição por etapas» cobre os produtos para os quais Portugal necessita de se proteger e onde não dispõe, por outro lado, de estruturas de comercialização e produção susceptíveis de permitir uma aplicação imediata da «Política Agrícola Comum». Tem uma duração de 10 anos, divididos em duas etapas de 5 anos; na primeira etapa, aplica-se o regime nacional que estiver em vigor em Portugal antes da adesão; existe a possibilidade de invocar uma «cláusula de salvaguarda nacional» para prevenir eventuais aberturas demasiado rápidas dos mercados nacionais; é permitida a manutenção de certas ajudas incompatíveis com as regras comunitárias, as quais serão progressivamente desmanteladas ao longo da segunda etapa, ou seja, do 6.º ano ao 10.º ano; na segunda etapa, serão progressivamente

introduzidas as regras comunitárias, prevendo-se ainda a possibilidade de estender o regime dos primeiros 5 anos se tal solução vier a mostrar-se necessária. Essa eventual decisão será tomada com base na experiência do passado e durante uma análise global do funcionamento da primeira etapa efectuada no quinto ano.

Lado a lado com este regime das etapas, o outro regime, dito clássico, aplica-se aos produtos para os quais não se projectam dificuldades de aplicação das regras comunitárias e ou são produtos importantes na estrutura das exportações portuguesas (por exemplo no caso do concentrado de tomate). No caso das pescas, em particular na área dos mercados, foram asseguradas as condições essenciais para a protecção do sector nos próximos 7 anos e a obtenção de melhorias imediatas para a exportação de conservas. No campo das estruturas, estabeleceu-se que Portugal beneficiará, desde a adesão, dos programas estruturais comunitários, com a taxa de participação financeira mais favorável, ficando comprometida, para futura negociação, a comparticipação financeira da Comunidade no programa de fiscalização das actividades de pesca na Zona Económica Exclusiva portuguesa.

O capítulo dos «Recursos próprios» abarca a identificação das contribuições obrigatórias de cada Estado-membro para o orçamento comum. A estratégia seguida pela delegação portuguesa consistiu, segundo Ernâni Lopes, em não isolar a consideração das «obrigações», confrontando-as com as condições de acesso aos fundos comunitários, tendo em conta a situação de partida e a capacidade de absorção nos primeiros anos. Identificaram-se, por outro lado, as especificidades da economia portuguesa, concretamente no que se refere aos produtos agrícolas.

A adesão à CEE deverá conduzir a economia portuguesa nos movimentos de internacionalização, capaz de articular as exigências inerentes ao processo de modernização industrial com a crucial reorganização da agricultura, através da implementação de uma política de desenvolvimento regional que dificilmente poderia ser executada, a curto ou a médio prazo, sem a integração europeia⁷⁸³.

Portugal deveria ter a presidência do Conselho já no segundo semestre de 1986, mas foi alterada a própria regra de rotação, que era por ordem alfabética, por outra, em

⁷⁸³ Intervenção de Ernâni Lopes na Assembleia da República, no âmbito do debate da proposta de Resolução n.º24/III, relativa à ratificação do Tratado de Adesão. Discurso pronunciado em 9 de Julho de 1985. Ver *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º105, de 10 de Julho de 1985. Cf. Jaime Gama, «A política externa portuguesa e a segurança europeia», conferência proferida em Lisboa, a 30 de Março de 1985, aos parlamentares da Assembleia do Atlântico Norte, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1983-1985...*, op. cit., pp.180-182.

que a Presidência passa a ser alterada em relação aos semestres. Deste modo, Portugal só terá a Presidência 5 anos após a adesão. A Espanha, por seu lado, conseguiu a satisfação de exigências importantes: a Espanha alcançou 8 votos no Conselho, dois comissários (que são atribuídos aos grandes países, Alemanha, França, Itália, Reino Unido). Neste caso, a Espanha foi tratada como um grande país.

Um regime de transição em duas etapas aplicável a um número importante de produtos que representam 85% do valor da produção portuguesa (cereais, arroz, lacticínios, carne bovina, carne porcina, ovos e aves, albuminas, fruta e legumes frescos, vinhos). Para estes sectores de produtos, os mecanismos gerais de transição aplicar-se-ão, em princípio, unicamente a partir do início da segunda etapa, sendo a primeira reservada, essencialmente, à preparação e à melhoria estrutural do mercado português, que continuará sobretudo a estar submetido às disposições nacionais. Durante a primeira etapa, Portugal beneficiará dos recursos provenientes da cobrança de diversas taxas sobre a importação, tais como os *prélèvements*, as taxas compensatórias e os direitos aduaneiros. Da mesma forma, continuarão nacionais as despesas a efectuar por Portugal em matéria de intervenção no mercado interior e de atribuição de restrições à exportação quer para os países terceiros quer para os outros Estados-membros.

Quanto à duração de medidas transitórias, o regime de transição terá, de modo geral, uma duração de 7 anos (com excepção das matérias gordas, cuja duração será de 10 anos). Algumas medidas podem, no entanto, prolongar-se até 10 anos (abolição de ajudas incompatíveis com o *acquis* comunitário, eliminação de restrições quantitativas em relação a países terceiros, aplicação da cláusula de salvaguarda...). A transição por etapas incluirá: uma primeira etapa de 5 anos, que pode ser encurtada a 3 anos se o Conselho assim decidir por maioria qualificada, com base numa proposta da Comissão e depois de parecer do Parlamento Europeu; uma segunda etapa de 5 anos; a passagem automática da primeira à segunda etapa no fim do quinto ano do período pós-adesão.

Nas pescas, até 31 de Dezembro de 1995, nas zonas económicas exclusivas para além das 12 milhas (até esse limite a actividade pesqueira fica exclusivamente reservada aos nacionais), o acesso aos recursos por parte dos navios de pesca de outros Estados-membros estará subordinado a um regime de controlo, mediante a fixação do número máximo de navios autorizados a exercer actividade nas zonas em causa. A Comunidade prescindiria, entretanto, de exercer qualquer esforço em relação às seguintes espécies: demersais, crustáceos, moluscos e pelágicos não sujeitos a TAC (limites de capturas) e

quotas nas águas comunitárias. Para os Açores e Madeira, a delegação portuguesa prescindia do seu pedido para a definição, a título transitório, de zonas de pesca exclusiva, mas obteve da Comunidade que esta se abstenha de quaisquer espécies nas respectivas zonas económicas exclusivas, com a excepção única de uma espécie de tunídeos de menor importância económica (germon). O acesso de navios portugueses às zonas económicas exclusivas comunitárias para além das 12 milhas (Portugal não tem tradições de pesca nessas águas), por outro lado, fica limitado às zonas CIEM Vb, VI, VII, VIII, com excepção da *box* irlandesa, de acordo com um regime de controlo que passará pela fixação de um número máximo de navios autorizados a exercer simultaneamente actividade nas zonas em causa.

As relações com Espanha era uma matéria melindrosa nas negociações. Mesmo assim, acordou-se que as exportações portuguesas de têxteis, cortiça, de certos produtos petroquímicos e, para os produtos agrícolas, o concentrado de tomate e as conservas de sardinha serão submetidos a restrições quantitativas durante 4 anos, que poderão ser prolongadas por mais 1 ano (a exportação para a Comunidade de têxteis portugueses continuará sujeita a restrições quantitativas, no período até 31 de Dezembro de 1989, que pode ser prolongado por mais 1 ano pela Comissão Europeia, caso lhe seja solicitado por um qualquer Estado-membro, com base nas quantidades fixadas em 1989). Para os outros produtos sensíveis espanhóis, a progressão das exportações portuguesas será de 2% superior à dos produtos comunitários. No que toca à pesca, os barcos dos dois países não terão acesso à zona das 0 às 12 milhas, excepto nas zonas fronteiriças, numa base de reciprocidade. Por sua vez, a pesca espanhola na zona das 200 milhas portuguesas será sujeita a um sistema de licenças⁷⁸⁴.

⁷⁸⁴ Parecer da Comissão de Integração Europeia (Assembleia da República) sobre a proposta de Resolução n.º24/III, que aprova, para ratificação, o Tratado relativo à adesão da República Portuguesa à Comunidade Económica Europeia, à Comunidade Europeia da Energia Atómica, bem como o acordo relativo à adesão de Portugal à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 8 de Julho de 1985. Relator: Deputado Rui de Almeida Mendes (PSD). A Comissão de Integração Europeia da Assembleia da República dá parecer favorável ao Tratado em apreciação. Ver *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º105, de 10 de Julho de 1985. No parecer avança-se com a ideia que as consequências da transferência de soberania não são comparáveis às experiências que Portugal viveu no domínio da integração económica desde o pós-guerra e que, não obstante alguns esforços prévios de adaptação de alguns sectores de actividade, o «choque» que a adesão via provocar em Portugal será deveras significativo. Na votação final global, verificou-se a aprovação com votos a favor do PS, do PSD, do CDS, da UEDS e da ASDI e votos contra do PCP e do deputado independente António Gonzalez. Numa resolução sobre a ratificação dos Tratados relativos à adesão de Portugal e Espanha, de 11 de Setembro de 1985, o PE considera inevitável o alargamento da CEE à Espanha e Portugal, uma consequência lógica enunciada no Tratado de Roma, porém, as Comunidades têm de acautelar as consequências económicas deste acto e reformar, a curto prazo, os processos de tomada de decisão no seio da Comunidade, com vista a promover a sua eficácia e a reforçar a democracia. Cf. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*

A oposição política procura não ficar alheada do debate sobre o significado e impacto para o país da adesão à CEE. Em 11 de Abril de 1985, o deputado Joaquim Magalhães Mota, da ASDI (Acção Social Democrata Independente) referia-se às privilegiadas relações económicas de Portugal com a Europa: «Para a CEE vão mais de 50% das nossas exportações e vêm de lá quase 40% das nossas importações. O investimento estrangeiro, os movimentos financeiros, as transferências de tecnologia são, fundamentalmente, uma troca em relação à Europa. E, quando se fala que a opção europeia é de índole e cariz vincadamente capitalistas, creio que isso é necessariamente uma ofensa em relação ao milhão e meio dos nossos emigrantes que se espalharam pela Europa nas condições mais difíceis que muitos de nós já terão encontrado⁷⁸⁵». A ligação portuguesa à Europa é claramente mais significativa para o deputado que os contactos feitos com o Brasil, a África portuguesa, os EUA, o Japão e o Extremo Oriente no que respeita a trocas comerciais.

Raul e Castro, deputado do MDP – CDE (Movimento Democrático Português – Comissão Democrática Eleitoral), sustentou, no mesmo dia e na mesma câmara, que a adesão à CEE é um instrumento de propaganda partidária e até uma rampa de lançamento de uma candidatura presidencial (Mário Soares foi candidato e ganhou a eleição presidencial de 1986). Para o deputado, «o mito da adesão à CEE assenta, na realidade, na adesão do nosso país a um modelo de sociedade capitalista de grande espaço económico, favorável à expansão dos grandes grupos económicos e das empresas multinacionais. Modelo este que não tem nada a ver com o Portugal de Abril, cujos objectivos, constitucionalmente reconhecidos, são assegurar a transição para o

(JOCE) C 262, de 14 de Outubro de 1985, pp.61-65. A propósito das negociações com vista à adesão, Mário Soares reconhece dois momentos difíceis: o primeiro, em Setembro de 1984, quando o governo denunciou o acordo bilateral de pescas em vigor desde o tempo de Marcelo Caetano, o qual permitia à Espanha um acesso mais vantajoso às nossas águas, pelo que era necessário impedir que os espanhóis invocassem esse acordo como um direito histórico no contexto das negociações – esta era uma questão politicamente sensível e Soares pediu a Jaime Gama e ao embaixador Nunes Barata que denunciassem o acordo; o segundo momento, já depois de concluída a negociação, ocorreu quando se tornou necessário negociar – num período muito curto – o regime transitório com os espanhóis para permitir, nos prazos exigidos, a ratificação do Tratado. Nessa altura – Primavera de 1985 – os negociadores portugueses (onde também se destacou António Marta como presidente da Comissão da Integração Europeia), incluindo o então ministro do Comércio, Joaquim Ferreira do Amaral, sugeriram, de modo algo surpreendente, um novo método para abordar a questão, isto é, tratar globalmente todos os *dossiers* e aplicar à Espanha, como base geral, o mesmo princípio de comércio livre, subjacente à negociação com os Doze. Mário Soares considera que teria sido impossível avançar sem estes passos. Para o ex-primeiro-ministro, a integração na CEE e o alargamento ibérico são tidos acima de tudo como uma questão política central. Cf. Maria João Avillez, *Soares, Democracia*, Público, 1996, pp.193-202.

⁷⁸⁵ Joaquim Magalhães Mota, «Discurso de Joaquim Magalhães Mota na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), p.2784.

socialismo e a edificação de uma sociedade sem classes, nomeadamente eliminando e impedindo a formação de monopólios privados e desenvolvendo as relações económicas com todos os povos⁷⁸⁶». E conclui com pessimismo: «Deve mesmo dizer-se que da adesão à CEE, ao contrário do que as trombetas da fama do Governo têm espalhado, não vem nenhuma salvação ao mundo económico português, mas a sua sujeição, agravada pelo embate futuro com economias mais produtivas, tecnologicamente mais capacitadas e comercialmente mais poderosas e agressivas⁷⁸⁷».

O mesmo tom negativo e até depreciativo para com a adesão à CEE encontra-se nas tomadas de posição do PCP sobre esta matéria, as quais, aliás, já se arrastam desde o início das negociações entre Portugal e a Comissão. A 11 de Abril de 1985, na Assembleia da República, o deputado Carlos Carvalhas resume a posição dos comunistas sobre este assunto: «O que se tem verificado na CEE não é a aproximação, mas o distanciamento entre os países menos desenvolvidos e as regiões mais atrasadas dos países e das regiões mais ricas. O que aí se verifica é a lei do desenvolvimento desigual, deitando por terra os slogans propagandísticos do desenvolvimento regional através dos fundos e dos que falam sem qualquer base científica do desenvolvimento por «arrastamento». (...) Não se diga que Portugal se vai integrar na Europa. A CEE não é a Europa. Fora da CEE estão países como por exemplo a Áustria, a Noruega e Suécia que, inclusivamente, têm resistido à crise capitalista melhor que a maioria dos países da CEE⁷⁸⁸».

O deputado Francisco Lucas Pires, do CDS, tem uma visão muito esclarecedora do processo de integração. A 11 de Abril de 1985, assegura, no parlamento, que «...esta integração europeia, em termos mais recentes, é a culminação de um processo que é o contraposto da descolonização. (...) Vamos entrar num mercado de 300 milhões de pessoas, onde o primeiro valor é o mercado e a eficiência e onde o nível de vida é um dos mais altos do mundo; onde, politicamente, a maior aspiração é a liberdade política, que é, sem dúvida, a capital de um certo humanismo construído dolorosamente ao longo dos séculos. (...) Até agora éramos emigrantes na Europa e éramos, talvez para a Europa, uma espécie de conto turístico que nos anúncios em Paris andava muitas vezes

⁷⁸⁶ Raul e Castro, «Discurso de Raul e Castro na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), p.2787.

⁷⁸⁷ Raul e Castro, *idem*, p.2788.

⁷⁸⁸ Carlos Carvalhas, «Discurso de Carlos Carvalhas na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), pp.2806-2807.

associado a Marrocos ou ao Norte de África. A partir de agora passamos a ser europeus de pleno direito e não mais apenas os metecos de uma construção europeia⁷⁸⁹».

Segundo Lucas Pires, era preciso desnacionalizar a nossa economia para que se pudesse nacionalizar a integração, para dar um significado nacional de afirmação da nossa soberania e não de diminuição da nossa soberania democrática. Acrescenta que «...sendo o nosso país o mais fraco da cadeia europeia, somos aquele que menos defesas organizou face às dificuldades, aos problemas e aos perigos da integração⁷⁹⁰».

Acreditamos que por detrás desta afirmação se encontra uma referência implícita ao pensamento de Manuel Porto, especialista de desenvolvimento regional. A política de desenvolvimento regional era uma das prioridades do relançamento económico do IX Governo Constitucional em articulação com a entrada de Portugal na CEE. Em 1984 foi criada a Comissão Interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regionais, bem como Gabinetes Coordenadores de programas integrados de desenvolvimento regional nas áreas de Trás-os-Montes, Baixo Mondego, Cova da Beira, zona crítica alentejana e nordeste algarvio, orçamentados em cerca de cinco milhões de contos. Em Abril de 1985, com a adesão já assegurada, Mário Soares mostra-se satisfeito com o facto de que tínhamos acesso aos fundos FEOGA (agricultura) e FEDER (desenvolvimento regional), cujos subsídios poderiam atingir valores muito elevados. Nos anos de 1980 tem uma importância maior, além de outras propostas e medidas no sentido do alargamento e do reforço de medidas de promoção regional, a proposta de modificação do regulamento do FEDER, apresentada pela Comissão ao Conselho em 26 de Outubro de 1981, e as iniciativas específicas para o Sul da Europa. Neste sentido, depois de em 1980 a Comissão ter publicado linhas directrizes para «Programas mediterrânicos», em 1982 o Plano Pottering, apresentado ao Parlamento Europeu, veio prever a elaboração de um «Plano mediterrânico» e a criação de um Fundo reservado exclusivamente às regiões mediterrânicas incluindo a Espanha e Portugal⁷⁹¹.

As entradas de Portugal e Espanha na CEE tinham implicações muito sérias na perspectiva da acentuação dos desequilíbrios regionais. Com a entrada de Portugal, em particular, acentuar-se-iam os desequilíbrios no conjunto da CEE, sendo especialmente

⁷⁸⁹ Francisco Lucas Pires, «Discurso de Lucas Pires na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 13.04.1985, No69 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), p.2829.

⁷⁹⁰ Francisco Lucas Pires, *idem*, p.2830.

⁷⁹¹ Manuel Carlos Lopes Porto, «O alargamento da CEE e a problemática regional», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70, 1983, p.355.

grandes e crescentes os desequilíbrios no interior do país⁷⁹². Portugal tem enormes desequilíbrios dentro do seu território, entre a região mais favorecida e a região menos favorecida. Pela aplicação de um índice sintético (inclui o PIB por habitante e as taxas de desemprego de longo prazo – mais de seis meses), Manuel Porto apura os seguintes dados: a relação correspondente era, por exemplo, no início dos anos setenta, de 2,30 na Alemanha, de 2,42 na Itália, de 1,71 na Grécia e de 2,44 em Espanha, elevando-se em Portugal a 3,94, num desequilíbrio que se vinha acentuando ao longo dos anos⁷⁹³. A luta eficaz contra os desequilíbrios torna-se um desafio particularmente difícil para Portugal, tendo em conta não só o atraso já existente como, principalmente, a falta de adequação e eficiência das estruturas institucionais, em especial quando comparadas com as dos países que vão competir connosco na utilização dos fundos da CEE. Manuel Porto adianta mesmo que com as regiões administrativas se conseguirá uma intervenção mais próxima e empenhada, «proporcionando, como se compreende e a experiência internacional confirma, níveis mais elevados de crescimento económico, bem-estar das populações e equilíbrio espacial⁷⁹⁴».

Francisco Lucas Pires conclui a sua intervenção com incertezas quanto ao futuro: «...E qual é, inclusive, a nossa atitude sobre a revisão constitucional de que a CEE, ela própria, também precisa, agora que passou a ser uma terra de 12 países? Toda a gente sabe que com 12 países a CEE precisa de um desenvolvimento mais político e que, o Chanceler Kohl por exemplo, tem proposto para esses 12 países finalmente, o projecto de uma federação dos Estados Unidos da Europa. Mas o que disse aqui o Governo sobre isso? Toda a gente tem proposto – e ainda recentemente o Chanceler espanhol González – que agora seja introduzido o princípio da unanimidade. Mas o que é que nos foi dito pelo Governo sobre esse projecto?⁷⁹⁵»

Os partidos, na sua generalidade (exceptuando o PS e o PSD), queixavam-se da falta de um debate à escala nacional sobre o processo de adesão às Comunidades e o que implica ser membro da CEE. O processo negocial permaneceu, segundo os vários partidos, num secretismo incompreensível para os portugueses...

⁷⁹² Manuel Carlos Lopes Porto, *idem*, p.358.

⁷⁹³ Manuel Carlos Lopes Porto *art. cit.*, p.359.

⁷⁹⁴ Manuel Carlos Lopes Porto, *idem*, p.361.

⁷⁹⁵ Francisco Lucas Pires, «Discurso de Lucas Pires na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 13.04.1985, No69 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa), p.2832.

A adesão de Portugal à CEE foi sentida pelos portugueses, já que seria difícil ficar indiferente a todo o processo negocial e ao seu epílogo em 1985. Bem ou mal esclarecidos, os portugueses emitiam uma opinião, mas também se registou um elevado absentismo ou mesmo indiferença perante os assuntos comunitários como atesta um estudo de 1986 de Mário Bacalhau⁷⁹⁶, que tem por fonte o Eurobarómetro (Opinião Pública na Comunidade Europeia), e pelo qual nos vamos seguir.

O sentimento de ser «cidadão europeu» é ainda muito reduzido na Comunidade: apenas 2 em cada 10 Europeus pensam «muitas vezes» que são cidadãos da Europa. A grande maioria dos britânicos e dos irlandeses não têm esse sentimento. Os portugueses situam-se abaixo da média da Comunidade e da Espanha (Portugal regista apenas 10%)⁷⁹⁷. Cerca de metade das pessoas interrogadas nos países da Comunidade consideram uma «boa ideia» os Estados Unidos da Europa. Esta opinião favorável estende-se a quase todos os países, incluindo Portugal, embora o elevado número de não respostas entre os portugueses revele que este assunto é pouco conhecido (34%). Comparativamente com os países da Europa do Sul, os portugueses são os que consideram a «boa ideia» com menor percentagem (42%), sobretudo relativamente à Itália (70%). Os dinamarqueses (60%) e os britânicos (50%) são os que consideram com maiores percentagens esta ideia «má»⁷⁹⁸.

Em quase todos os países da Comunidade a maioria das pessoas interrogadas pensa que o seu país beneficiou com a integração na Comunidade. Apenas em Inglaterra existe maior número de opiniões que considera que o seu país não beneficiou com a integração na Comunidade: 53 contra 34 em cada 100. Nos restantes países da Europa, 6 em cada 10 considera que a adesão à Comunidade é uma «boa coisa». Em Portugal, um português em cada três não se pronuncia. Os restantes consideram, na maior parte (42%), que a adesão será uma «boa coisa»⁷⁹⁹. Uma parte significativa da população de alguns países, como por exemplo na Alemanha, tem dificuldade em exprimir uma opinião acerca da preferência do tipo de decisões: decisões por unanimidade ou decisões por maioria. Os que dão a sua opinião, cerca de oito em dez, preferem as decisões por maioria. Em Portugal, a diferença entre as duas opções não é significativa,

⁷⁹⁶ Cf. Mário Bacalhau, «As sondagens de opinião sobre a CEE», in *A opinião pública portuguesa e a CEE*, Cadernos Europeus 5, Lisboa, Centro de Estudos Europeus do Instituto Adelino Amaro da Costa, 1986.

⁷⁹⁷ Mário Bacalhau, *idem*, p.34.

⁷⁹⁸ Mário Bacalhau, *idem*, p.35.

⁷⁹⁹ Mário Bacalhau, *idem*, p.38. Estes dados referem-se a Outubro/Novembro de 1985.

manifestando-se uma certa preferência pela unanimidade (38% dos inquiridos é pela unanimidade, 34% é pela maioria e 23% não responde)⁸⁰⁰.

Os efeitos da entrada na CEE são considerados muito bons ou bons pela maior parte dos portugueses e dos espanhóis, relativamente aos aspectos considerados. As opiniões favoráveis, entre a população ibérica, aumentaram após a adesão, embora tivessem sido sempre positivas. Quanto aos efeitos da entrada na CEE para o desenvolvimento da democracia, 46% dos portugueses e dos espanhóis inquiridos entendem que são «bons»; para o papel do país no mundo, portugueses e espanhóis respondem com igual percentagem – 48% – que são «bons»; sobre os efeitos da entrada na CEE para o funcionamento da democracia, 47% dos portugueses e dos espanhóis inquiridos entendem que são «bons». É elevada a percentagem dos que não respondem a cada um dos três itens, quer por portugueses quer por espanhóis (respectivamente, 37% e 23% no primeiro item; 38% e 27% no segundo item; 42% e 28% no terceiro item)⁸⁰¹.

A leitura das opiniões recolhidas deixa entrever duas conclusões importantes: grande percentagem da população não está informada e um em cada cinco dos informados ou com opinião estava contra a entrada na CEE. De acordo com uma sondagem de 1984, 40,90% dos portugueses é a favor da adesão à CEE, 13,10% é contra a adesão, 43,90% não sabe e 2,10% não responde⁸⁰². Estes dados e os apurados para os demais países integrados na Comunidade Económica Europeia levaram Maria do Céu Athayde Tavares a concluir que «...também para muitos cidadãos dos Estados-membros das Comunidades Europeias a «Europa» é uma concepção algo longínqua e os europeístas têm encontrado dificuldades em construir um verdadeiro espírito comunitário – uma autêntica opinião pública europeia não existe ainda⁸⁰³».

O IX Governo Constitucional foi obrigado a viver com as consequências das duras medidas de austeridade preparadas pelo ministro Ernâni Lopes. Em fins de 1984, o défice da balança de transacções correntes era reduzido a um quarto do de 1982 (indo além das exigências do FMI), com a consequente forte desaceleração do investimento, acentuada quebra de compra do poder de compra e uma inflação a rondar de novo os

⁸⁰⁰ Mário Bacalhau, *idem*, p.41.

⁸⁰¹ Mário Bacalhau, *idem*, p.43. Estes dados referem-se a Outubro/Novembro de 1985.

⁸⁰² Mário Bacalhau, *idem*, p.48.

⁸⁰³ Maria do Céu Athayde Tavares, «Nota de apresentação», in *A opinião pública portuguesa e a CEE*, Cadernos Europeus 5, Lisboa, Centro de Estudos Europeus do Instituto Adelino Amaro da Costa, 1986, p.10.

30% e sem que se conseguisse travar os aumentos da dívida externa e do défice orçamental.

A difícil situação económico-social que o país sentia acabou por ter reflexos no seio da coligação governamental, sendo notória alguma inquietação e instabilidade. As pressões entretanto surgidas no interior do PSD levam à negociação de algumas «cláusulas de desenvolvimento» do acordo de 1983. Mota Pinto demite-se do cargo de Vice-Primeiro-Ministro e de presidente do PSD e é substituído por Rui Machete. Crescem as ameaças à continuidade da coligação e no Congresso do PSD, de Maio de 1985, Cavaco Silva é eleito presidente do partido. Descomprometer o partido de um governo impopular e a viabilização de uma estratégia autónoma para as presidenciais tinha sido decisiva na opção dos delegados sociais-democratas. A 4 de Junho de 1985, Cavaco Silva rompe o acordo de governo, na sequência da apresentação de exigências programáticas que o PS considera inaceitáveis e pressiona no sentido do adiamento da assinatura do tratado de adesão à CEE, marcada para dentro de oito dias. Para além disso, vira-se para a sua direita, apoiando a candidatura de Freitas do Amaral (antigo líder do CDS) à presidência da República, numa tentativa de penetração no eleitorado conservador. Avançava-se de novo para a estratégia da bipolarização, agora em oposição à estratégia do bloco central de Mário Soares⁸⁰⁴.

III.8. A adesão de Portugal à CEE. O alcance político de um novo ciclo na história recente do país

O processo negocial de Portugal com vista à adesão à CEE foi demorado e pode ser explicado por duas ordens de razões: primeiro, a situação económica portuguesa

⁸⁰⁴ António Reis, «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.VI, Lisboa, Publicações Alfa, 1992, pp.75-76. Para a visão de Mário Soares sobre as dificuldades que o IX Governo Constitucional atravessou em resultado da forte contestação interna que lhe era movida, a que não eram alheios os sacrifícios exigidos aos trabalhadores e ao sector privado para o consequente reequilíbrio das finanças externas, ver Maria João Avelaz, *Soares, Democracia*, Público, 1996, pp.213-224. Repetiam-se as greves, as manifestações, as dificuldades do tecido empresarial, nomeadamente, das empresas públicas do sector industrial. Acresce ainda que Portugal conheceu mais um ciclo de terrorismo. Para Fernando Martins, este fenómeno «provou ainda que as instituições policiais e judiciais não tinham atingido o grau de maturidade democrática que se lhes exigia, já que a detenção dos presumíveis operacionais das FP-25 de Abril se fez em condições que provocaram a contestação de muitos». Ver Fernando Martins, «A mudança fez-se ao centro», in Fernando Rosas (org.), *Século XX: homens, mulheres e factos que mudaram a história*, Lisboa, Público, s/d, p.649.

imediatamente posterior à transição; segundo, a instabilidade governamental e, sobretudo, a natureza política e constitucional do regime português. Depois de 1976, o regime político em Portugal era uma democracia pluralista e era considerado como tal. Todavia, a Constituição Portuguesa de 1976 consagrava, ainda que transitoriamente, uma herança do período revolucionário: o Conselho da Revolução. Era uma democracia, mas uma democracia tutelada por um órgão não democrático de natureza militar. Estes factores pesavam negativamente no processo negocial e obstaram à sua conclusão⁸⁰⁵.

A opção europeísta foi um elemento central de ruptura com o passado ditatorial, isolacionista e colonial, assumindo concomitantemente uma dimensão anticomunista e anti-revolucionária. A «opção europeia» assume-se como um projecto político e não uma perspectiva meramente económica, como quando do acordo comercial em 1972. Apesar de o desenvolvimento de relações e laços de amizade e cooperação com os novos países de expressão oficial portuguesa continuarem a constituir uma preocupação importante da política externa portuguesa, a verdade é que a opção estratégica de Portugal passa a partir de 1976 a ser a «opção europeia»⁸⁰⁶.

A elite governamental dominou o processo de negociação e o envolvimento das associações empresariais e agrícolas portuguesas foi diminuto. Mesmo assim, a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) e a Associação Industrial Portuguesa (AIP) manifestaram-se a favor da adesão, ainda que com tonalidades diferenciadas. A CIP, oscilando entre uma liberalização interna e um protecçãoismo perante a CEE, propugnando mais apoio pré-adesão, chegando mesmo a manifestar-se contra os acordos assinados. A AIP advogava por uma aproximação mais pragmática. As organizações de representação de interesses desempenharam um papel menor na canalização das tomadas de posição e de propostas dos sectores que representavam

⁸⁰⁵ António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.36-37.

⁸⁰⁶ Nuno Severiano Teixeira, «La politique extérieure de la démocratie portugaise», in *Pôle Sud*, n.º22 («Le Portugal du politique») Mai 2005, pp.63-74. Vide José Medeiros Ferreira, «Política externa e política de defesa do Portugal democrático», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa o Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL, 2001. Cf. Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2007, pp.274-277. Andresen Leitão refere que o facto de o Portugal democrático ter adoptado uma política europeia semelhante à do Estado Novo demonstra como os seus objectivos económicos e políticos eram comparáveis, o que, por sua vez, se deve a circunstâncias económicas semelhantes. (p.281). Ver José Medeiros Ferreira, *A nova era europeia. De Genebra a Amesterdão*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p.52.

junto do sistema político e dos decisores governamentais ao longo do processo de adesão. Não obstante a dimensão económica determinante deste processo, o político e o ideológico ocuparam o centro do debate.

Contrariando as perspectivas mais catastrofistas dos anos 1970, Portugal consolidou a sua democracia e deu um salto importante na modernização económica e social, já como membro da União Europeia, vendo-se mesmo obrigado a acelerar a liberalização do seu mercado interno, como consequência do aprofundamento da união económica e monetária, entretanto decidido⁸⁰⁷.

O alargamento surgiu como o instrumento ideal para marcar um sinal de vitalidade e para demonstrar que as Comunidades eram capazes de completar a absorção da Europa meridional, que entretanto se democratizara. A este respeito a presidência italiana, a quem coube as responsabilidades na última etapa negocial, focou-se no tema da recentragem da Europa e do contributo particular do Sul para esse reequilíbrio.

De acordo com Jaime Gama, «numa época fortemente marcada pela Guerra Fria e por uma forte liderança americana no hemisfério ocidental, o ingresso de Portugal e Espanha na Europa comunitária não significava apenas a convalidação de duas transições democráticas consolidadas; o alargamento estendia o espaço comunitário aos dois países da península ibérica e, por intermédio das respectivas projecções linguísticas, ampliava significativamente o seu relacionamento externo em continentes como a América Latina e África. Se alguns ainda poderiam olhar com suspeição o aumento do peso do Sul nas decisões comunitárias, para os decisores diplomáticos essa tendência não era susceptível de pôr em risco a matriz do sistema, antes pelo contrário reforçava o papel das Comunidades na dimensão planetária⁸⁰⁸». A política externa portuguesa virá a sofrer alterações em três direcções essenciais com a adesão às Comunidades Europeias: a orientação predominantemente atlântica das relações externas do país será temperada pela componente europeia, sintetizada pela designação de euro-atlantismo; a extrema cautela no relacionamento com a Espanha dará lugar a uma intensificação das consultas políticas intergovernamentais e a uma convergência de posições quanto às mais relevantes matérias de interesse comunitário; o relacionamento

⁸⁰⁷ Cf. J. B. de Macedo, «External liberalization with ambiguous public response: the experience of Portugal», in C. Bliss e J. B. de Macedo (eds.), *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp.310-354.

⁸⁰⁸ Jaime Gama, «A adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, vol.1, n.º10, Inverno 1994-1995, p.10.

com o Brasil e em especial com os países africanos de expressão portuguesa passará a ser feito com base numa área de apoio mais significativa, em que Portugal surgirá simultaneamente como dinamizador europeu do espaço da lusofonia e como a janela de acesso a uma Comunidade desenvolvida que aposta no diálogo Norte-Sul e na cooperação para o desenvolvimento⁸⁰⁹.

Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães mostraram que os socialistas precisaram da «Europa» com o propósito de reforçarem o seu papel de representantes da «esquerda democrática» no sistema democrático português, num contexto que impunha uma luta «exclusionista», em vez de «concorrencial», com o Partido Comunista. Do mesmo modo, as pressões da iminente adesão à CEE eram parte de uma síndrome de factores que impediram os socialistas de aprender com as lições do passado, designadamente evitando o «espremer» do partido entre uma esquerda imperscrutável e uma direita que continuamente colhia os frutos eleitorais das políticas de austeridade do PS. O compromisso europeu esteve no centro da identidade socialista desde a sua fundação e foi usado politicamente quer para marginalizar o Partido Comunista quer para justificar as duras políticas económicas que os socialistas foram forçados a implementar durante os três executivos do período de 1976-1985. Porém, este compromisso europeu e a clivagem que produziu na esquerda acarretaram resultados ambíguos na sorte eleitoral e no papel dos socialistas na política portuguesa. Se é um facto que contribuiu para a legitimação do PS como líder da «esquerda democrática», a verdade é que também resultou no aprofundamento do fosso ideológico entre o PS e o PCP, tornando impossível uma união da esquerda⁸¹⁰.

Para Francisco Lucas Pires, a conclusão das negociações para a integração de Portugal na CEE é por si só um acontecimento histórico para Portugal. Assume-se mesmo como o maior desafio moderno posto à sociedade e ao Estado portugueses. Em suma, a Europa é a *nova fronteira portuguesa*. O significado da entrada de Portugal e da Espanha pode ser historicamente recíproco para a Europa, pois também a Europa tem aí

⁸⁰⁹ Sobre as relações luso-espanholas vide José Medeiros Ferreira, *Um Século de Problemas – As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989; em relação aos efeitos da cooperação para o desenvolvimento e o papel que Portugal pode desempenhar nesse capítulo a partir de 1986 ver o «Prefácio» de Jaime Gama em António Silva *et al.*, *A cooperação portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e do alargamento da Convenção de Lomé III*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1986, pp.13-22.

⁸¹⁰ Marina Costa Lobo, Pedro C. Magalhães, «Da Terceira Vaga à Terceira Via: a Europa e os Socialistas Portugueses (1974-1999)», in *Política Internacional*, vol.3, n.º23, Primavera-Verão 2001, pp.53-66.

uma nova fronteira e um desafio de progresso e renovação interna da sua estrutura, unidade e confiança política no futuro⁸¹¹.

A revisão do Tratado de Roma, continua Lucas Pires, interessa-nos «porque temos mais interesse em ser os fundadores de uma nova Europa do que os aderentes de uma Europa que padece de envelhecimento, de burocracia e de pessimismo também ela. A Europa precisa de um Novo Tratamento, até porque só assim ela poderá ser hoje, para nós, o equivalente de um novo Cabo da Boa Esperança. A Europa, aliás, tem de ser consciente do que significa este seu processo. Ela chega, finalmente ao extremo da sua última península. O Sul europeu é o Sul peninsular, mas desta vez trata-se de chegar ao extremo oposto da cortina de ferro quando começa a sua liberdade do Atlântico. A Europa pode e deve em conjugação com a África e o Atlântico ter um carácter misto. Ora essa possibilidade tem, em Portugal, se a soubermos potenciar, um dos seus principais expoentes⁸¹²». Para o ex-líder do CDS, Portugal tem em relação à Europa a esperança de um *novo desenvolvimento português*, assente na abertura, na qualidade, na dimensão internacional das nossas unidades, na competitividade e, sobretudo, num projecto geral de mudança, que faça também dessa mudança europeísta uma via de maior reencontro dos portugueses consigo mesmos. A Europa é encarada como uma via de mudança e uma via de reconciliação. Para Lucas Pires talvez seja necessário reinventar uma nova forma de solidariedade e de entendimento, um novo Pacto de Regime entre as três forças democráticas, para que a mudança possa ser motivo de esperança para todos os portugueses, de tal forma que «em qualquer caso teremos sempre a certeza de que, de agora em diante, o futuro português, será ainda mais o futuro europeu, e o futuro europeu será ainda mais o futuro português⁸¹³».

⁸¹¹ Francisco Lucas Pires, «A contribuição de Portugal para a construção da Unidade Europeia», in Francisco Lucas Pires, *A Revolução Europeia. Antologia de Textos*, Lisboa, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, 2007, p.223. Este texto foi inicialmente publicado em *Democracia e Liberdade*, Julho/Agosto/Setembro, 1985, pp.52-65. Ver no mesmo sentido Adriano Moreira, «Fronteiras: do Império à União Europeia», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *Do marcelismo ao fim do império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial, 1999, pp.269-289. A entrada de Portugal na Comunidade Europeia, para Medeiros Ferreira, «marca uma era, no sentido em que se pode periodizar a vida do país num antes e num depois da adesão». José Medeiros Ferreira, «O processo de adesão», in Fernando Rosas (org.), *Século XX: homens, mulheres e factos que mudaram a história*, Lisboa, Público, s/d, p.659.

⁸¹² Francisco Lucas Pires, «A contribuição de Portugal para a construção da Unidade Europeia», *art. cit.*, p.227.

⁸¹³ Francisco Lucas Pires, *idem*, p.227. A aproximação de Portugal à Europa entre 1972 e 1986 representou uma intervenção do poder político, investido de autoridade e legitimidade, sobre o território nacional. Portugal não pode ficar para trás no processo de integração política que se enceta com a adesão à CEE e, fundamentalmente, com a aprovação do Acto Único Europeu. O Estado português joga aqui um papel decisivo, dado que o governo de Cavaco Silva, em sua representação, com o beneplácito da CEE, segue o *referencial desenvolvimento*, há muito reclamado. Com efeito, a adesão de Portugal às

A adesão de Portugal à CEE representava o fim do ciclo do império e a abertura do país ao mundo, ultrapassado o isolacionismo de décadas, e ao diálogo numa base bilateral e até multilateral, de que as Comunidades são um expoente. Em 1978 existia uma significativa minoria, cerca de 20% dos inquiridos, que pensava que Portugal não poderia sobreviver economicamente sem as ex-colónias. A observação do processo de apagamento desta posição parece intrinsecamente ligada à perspectiva de adesão à CEE, evidenciando como «o processo de adesão e a própria adesão tiveram um papel de consolidação dos laços com as democracias europeias, além de constituírem um substituto da perda das ex-colónias e um incentivo às mudanças na estrutura das actividades económicas, sociais e culturais do país⁸¹⁴».

A adesão do país à CEE significa o regresso ao diálogo com diferentes culturas, no respeito pela diferença, numa Europa unida na diversidade, e que é próprio da idiossincrasia do povo português, como o atestam séculos de contactos frutuozos com diferentes povos. Ultrapassadas as resistências salazaristas, a Europa está de novo connosco. A oposição política apoia na generalidade a adesão do país à CEE. Na mesma linha, todos os dados apontam para que os portugueses não passaram por uma crise de identidade nacional com o fim do império e a adesão à União Europeia⁸¹⁵.

Comunidades pode ser considerada uma política pública. Cf. Paulo Vicente, «A aproximação de Portugal à Europa (1972-1986)». Trabalho realizado no âmbito do seminário de mestrado/doutoramento Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa sob a orientação da Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento, 2008.

⁸¹⁴ Mário Bacalhau, *Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD, 1994, p.257.

⁸¹⁵ Nuno G. Monteiro, António Costa Pinto, «A identidade nacional portuguesa», in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2005, p.65. Manuel Braga da Cruz aponta que, como noutros países do Sul da Europa, parece existir uma forte correlação nos elementos das classes médias urbanas entre europeísmo e fraco «orgulho nacional» e nas classes baixas rurais e pouco instruídas entre fraco europeísmo e forte «orgulho nacional». Ver Manuel Braga da Cruz, «National identity in transition», in R. Herr (ed.), *Portugal, Democracy and Europe*, Berkeley, Institute of International and Area Studies, 1993, pp.157-158.

IV: Os governos de Cavaco Silva: os anos dourados da integração europeia (1986-1994)

Nos anos 80, o PSD consolidara a sua posição dominante no sistema partidário português combinando políticas abertamente liberais com uma cuidadosa neutralização dos seus custos sociais. Com efeito, o crescimento económico, as receitas das privatizações, as transferências da CE e uma conjuntura internacional favorável permitiram ao PSD promover taxas de crescimento real nas despesas sociais inéditas desde os anos 70, atingindo o mesmo tipo de equilíbrio entre estabilização, expansão e igualitarismo que os governos social-democratas em Espanha e na Grécia tinham alcançado durante os anos 80, com resultados eleitorais igualmente favoráveis⁸¹⁶.

O aparecimento de um novo partido na cena política nacional em 1985, o PRD, alterou por momentos a organização do sistema partidário, dando início a um período de grande volatilidade, que culminou com o advento do sistema de partido maioritário. O PRD era um partido de centro-esquerda lançado pelo Presidente Ramalho Eanes, que obteve 17,9% dos votos ao apresentar-se ao sufrágio pela primeira vez, em 1985. Os eleitores que votaram a favor do PRD em 1985 eram eleitores que procediam principalmente da área do PS (e, em número bastante menor, do PCP e do PSD), cuja percentagem de votos diminuiu 15,5%. O aparecimento do PRD teve como efeito uma redução da vantagem eleitoral do PS em relação ao PCP, efeito esse que se revelou ser apenas temporário.

Nas eleições legislativas de 1985, o PSD obteve o seu melhor resultado desde a sua fundação em 1974. Após uma série de consultas com os líderes partidários, o Presidente Eanes nomeou Cavaco Silva primeiro-ministro e incumbiu-o de formar governo. Com apenas alguns meses de mandato por cumprir, Eanes exerceu os seus poderes constitucionais de forma a apoiar um governo minoritário. O Partido Renovador Democrático (PRD), eanista, tornou-se uma solução de curto prazo para reforçar o poder governativo do PSD.

As eleições presidenciais de Janeiro de 1986 representavam uma oportunidade para o PSD obter, pela primeira vez, uma maioria presidencial, legislativa e governativa. O partido apoia a candidatura do líder do Centro Democrático e Social (CDS), Diogo

⁸¹⁶ J. M. Maravall, *Regimes, Politics, and Markets: Democratisation and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp.177-197.

Freitas do Amaral. As duas figuras chegaram a um entendimento: enquanto presidente, Freitas do Amaral não actuaria com vista ao reforço dos seus poderes; Cavaco Silva sabia igualmente que Freitas promulgaria uma revisão constitucional que liberalizasse os aspectos económicos que haviam permanecido inalterados em 1982. Tal como Sá Carneiro antes dele, «Cavaco Silva pensou que necessitaria de um correligionário ideológico no cargo de presidente para poder rectificar os excessos socialistas da revolução de 1974. O líder do PSD também queria utilizar as relações harmoniosas com o Presidente para tornar o PSD o partido maioritário em Portugal⁸¹⁷».

No entanto, a vitória de Mário Soares não colocava grandes entraves ao governo minoritário do PSD. A direcção do PSD apercebeu-se que Soares, enquanto presidente, não impediria o partido de se tornar o actor político dominante em Portugal. Cavaco Silva sabia que Soares queria ser um presidente modelo e procurou imediatamente estabelecer uma coabitação pacífica com o novo presidente. Soares não tinha qualquer intenção de desestabilizar as relações com o governo. Estava mais interessado em distanciar-se da nova direcção do PS (dirigida por Vítor Constâncio) e em descobrir qualquer maneira possível de destruir Eanes e o PRD. O líder do PSD via as relações harmoniosas entre o governo e Soares como uma das formas de assegurar uma maioria nas eleições seguintes. As elites do PSD concluíram que com Soares como presidente as portas para os votos do centro continuavam abertas ao PSD, concedendo-lhe assim a possibilidade de obter uma maioria absoluta na Assembleia da República⁸¹⁸.

IV.1. Cavaco Silva e a integração na CEE (1985-1987)

Por ocasião da cerimónia da assinatura do tratado de adesão de Portugal às Comunidades Europeias, Cavaco Silva, que se tornara semanas antes o Presidente do PSD no Congresso do partido na Figueira da Foz, entendia que a integração europeia era uma «opção política de fundo» que merecia o consenso das forças políticas democráticas e exigiria um processo de transformação económica, social e cultural «muito exigente». Cavaco Silva estava convencido que a adesão à CEE seria altamente benéfica para o país e esperava que ela funcionasse como «um choque despertador das

⁸¹⁷ Maritheresa Frain, «Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995», in *Análise Social*, vol. xxx (133), 1995 (4.º), p.655. Para uma perspectiva do trajecto político de Cavaco Silva, desde a pasta das finanças, a liderança do PSD, até à chefia do executivo em 1985 vide Adelino Cunha, *A Ascensão ao Poder de Cavaco Silva, 1979-1985*, Lisboa, Edeline, 2005.

⁸¹⁸ Maritheresa Frain, *idem*, p.656.

energias nacionais no sentido da modernização e do desenvolvimento. Pensava na melhoria das condições de acesso das exportações portuguesas ao vasto mercado europeu, no afluxo de investimento estrangeiro e nos apoios comunitários para a modernização da economia. Mas sentia que existiam incertezas, a primeira das quais era como iriam reagir as empresas portuguesas à abertura das fronteiras e ao aumento da concorrência⁸¹⁹». A adesão de Portugal e da Espanha e a aprovação do Acto Único Europeu acabaram por funcionar, na opinião de Cavaco Silva, «como as forças motrizes do relançamento do projecto da construção europeia, permitindo ultrapassar a situação de «euroesclerose» em que a Comunidade tinha caído na primeira metade da década de 80, expressão que era então utilizada pelos analistas para descrever as sucessivas crises internas, o marasmo da actividade económica e o agravamento do desemprego⁸²⁰».

A primeira reunião de chefes de Estado e de Governo em que participou foi o Conselho Europeu do Luxemburgo de 2 e 3 de Dezembro de 1985, em que foi aprovado o Acto Único Europeu, a primeira grande revisão do tratado que instituíra, em 1957, as Comunidades Europeias. No Conselho do Luxemburgo, Portugal apoiou a institucionalização da cooperação política europeia, uma etapa no sentido da formulação e implementação em comum de uma política externa europeia. De acordo com Cavaco Silva, «Portugal ganhava assim uma capacidade acrescida de fazer ouvir a sua voz na cena internacional em domínios em que, de outra forma, seria mantido à margem, através da sua participação no processo de troca de informações e de consultas entre os estados membros e na discussão das questões internacionais, com vista à tomada de posições conjuntas e realização de acções comuns⁸²¹».

Cavaco Silva entende que Portugal não deve ser um contribuinte líquido das Comunidades Europeias enquanto subsistirem assimetrias de desenvolvimento⁸²². A agricultura, sector com um peso muito relevante na economia portuguesa e com uma percentagem de população activa significativa, merece uma atenção especial no quadro dos apoios que o país vai receber. Atente-se que, em 1987, existiam entre nós 950 000 explorações agrícolas, onde trabalhava quase um quarto da nossa população activa, mas

⁸¹⁹ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.1 («O percurso até à maioria absoluta e a primeira fase da coabitação»), 3ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2002, p.171.

⁸²⁰ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.177.

⁸²¹ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.177.

⁸²² Aníbal Cavaco Silva, «O desafio europeu», discurso pronunciado no Congresso dos Partidos Europeus Liberais, Democráticos e Reformistas, in Aníbal Cavaco Silva, *Cumprir a Esperança (discursos proferidos durante a vigência do X Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987, p.202.

produzindo menos de 10% da produção nacional. A produtividade média da nossa agricultura era cerca de um terço da produtividade da CEE, era mesmo muito inferior à da Espanha e da Grécia. O período de transição previsto no Acto de Adesão às Comunidades tem, segundo Cavaco Silva, de «corresponder a um enorme esforço de investimento no sector agrícola». O Programa Específico de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa representa a possibilidade de realização de um montante global de investimento da ordem dos 210 milhões de contos, ao longo de um período de dez anos, com uma comparticipação comunitária que ultrapassa, em média, os 50%⁸²³. Durante o ano de 1986, Portugal beneficiou de um montante total de 49,4 milhões de contos de recursos provenientes dos fundos comunitários. Tendo em consideração as verbas que o nosso país transferiu para a Comunidade, verifica-se que o saldo líquido dos fluxos financeiros relativo ao exercício de 1986 foi favorável a Portugal em mais de 30 milhões de contos. É necessário salientar que, aquando da negociação do Tratado de Adesão, se estimava que o saldo líquido, no primeiro ano, não ultrapassaria sete milhões de contos.

Em Fevereiro de 1987 tinha-se alcançado uma taxa de expansão do produto interno superior a 4%, a maior da CEE, registou-se um aumento do poder de compra dos salários em 5% e das pensões em 10%. As preocupações económicas e de desenvolvimento constituem matéria de particular sensibilidade do governo e a agricultura sobressai entre as restantes actividades, ainda para mais face às disparidades regionais: de acordo com Cavaco Silva, «o Governo encara a política agrícola como um factor de desenvolvimento integrado, e não como uma acção isolada das demais políticas. Para além do acompanhamento da aplicação dos instrumentos de realização da política agrícola, procuramos coordená-la com outras medidas, designadamente ao nível regional, de modo a fazer surgir emprego de substituição ou em complemento da actividade agrícola e a conseguir uma maior integração da PAC com outras políticas comunitárias⁸²⁴».

Os principais objectivos da política económica do governo eram a redução da inflação, a expansão do investimento produtivo, o aumento da produção interna, o acréscimo dos salários reais e a contenção do desemprego, na linha da chamada

⁸²³ Aníbal Cavaco Silva, «A agricultura portuguesa perante o desafio europeu», discurso pronunciado no 1º Congresso da Agricultura Portuguesa, em 22 de Fevereiro de 1987, in Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.316.

⁸²⁴ *Idem, ibidem*, p.320.

«estratégia de progresso controlado», a ser executada sem pôr em causa o equilíbrio nas contas externas e o gradual saneamento das finanças públicas. Nas palavras de Cavaco Silva, o relançamento da economia em 1986 foi uma «realidade incontestável⁸²⁵». A taxa de inflação foi reduzida para 11,7% em 1986, menos de metade da média dos últimos três anos e em Abril último situava-se em 8,9%, em comparação com o mês homólogo de 1986, uma taxa de desemprego de cerca de 8%, a balança de transacções correntes apresentou um excedente da ordem dos 1,2 mil milhões de contos, isto é, 4% do PIB, o défice global do sector público administrativo sofreu uma redução significativa, atingindo 9% do PIB em 1986, contra 11% no ano anterior.

As alterações introduzidas, em 1986, na legislação sobre investimento estrangeiro decorrem, em parte, das obrigações assumidas no âmbito comunitário. De acordo com Cavaco Silva, os elementos disponíveis para o primeiro trimestre de 1987 indicavam que o investimento estrangeiro quase triplicou em relação a período homólogo do ano anterior, atingindo os 9,4 milhões de contos. Tudo levava assim a querer que o valor de 24,5 milhões de contos alcançado pelo investimento estrangeiro em 1986 seria nesse ano largamente ultrapassado. O governo esperava também que a sua distribuição sectorial registasse uma progressiva diversificação, de forma a atenuar o peso significativo do sector terciário, cerca de 60% do total, com destaque para o turismo e comércio por grosso⁸²⁶.

IV.2. Significado e alcance do Acto Único Europeu

Os anos de 1985-88 podem ser considerados como um tempo em que a construção europeia entra no seu mais vigoroso e produtivo período desde 1955-57. As mais recentes análises sobre a origem do Acto Único Europeu reconheceram que uma das forças que precederam o ressuscitar da ideia europeia em meados da década de 1980 era um novo consenso entre os governos dos Estados-membros acerca do declínio da

⁸²⁵ Aníbal Cavaco Silva, «Balanço sobre a política económica do Governo», no almoço do American Club de Lisboa, em 29 de Maio de 1987, in Aníbal Cavaco Silva, *Cumprir a Esperança (discursos proferidos durante a vigência do X Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987, p.325.

⁸²⁶ *Idem, ibidem*, p.329. Cf. Secretaria de Estado da Integração Europeia, *Portugal nas Comunidades Europeias. Primeiro Ano (1986)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1987. O titular da pasta dos Negócios Estrangeiros era Pedro Pires de Miranda.

capacidade europeia de competir, quer no mercado doméstico quer no mercado internacional, com os EUA e o Japão⁸²⁷.

O acordo assim obtido é o fruto dos trabalhos de uma Conferência intergovernamental, convocada a 2 de Julho de 1985, na sequência do Conselho Europeu de Milão e após parecer favorável do Conselho das Comunidades Europeias, com o objectivo de realizar certas alterações institucionais na organização comunitária. O Acto Único Europeu ordena as suas disposições comuns, precisam-se alguns pontos capitais sobre o entrosamento entre as Comunidades Europeias e a cooperação política europeia, organizada até agora em estreita associação com elas mas que não tinha até ao presente logrado a sua institucionalização formal em texto convencional; o segundo, o mais extenso, elenca as alterações a introduzir em cada um dos Tratados, ao passo que a terceira regula a cooperação política europeia. Por fim, o quarto e último Título contém as disposições gerais e finais.

O Acto Único Europeu inscreve-se na orientação geral do projecto de tratado do Parlamento Europeu que, sob impulso de Altiero Spinelli, adoptou em 14 de Fevereiro de 1984 o projecto de tratado da União Europeia. Este projecto prevê uma revisão dos tratados de Paris e de Roma que instituíram as Comunidades Europeias, revisão que visa um reforço das instituições comunitárias e um alargamento dos seus campos de actividade. Em virtude das iniciativas e dos trabalhos do Parlamento Europeu, sob a pressão da crise do poder de decisão na Comunidade Europeia e sob a direcção do Conselho Europeu, os governos negociaram e adoptaram o Acto Único Europeu em 17 de Fevereiro no Luxemburgo e em 28 de Fevereiro de 1986 em Haia. O Acto Único entrou em vigor em Julho de 1987. O Conselho Europeu procurou relançar a união europeia, tomando como ponto de referência o plano Genscher-Colombo (1981). Este plano propõe uma abordagem mais global da integração numa concepção que visa reunir as actividades comunitárias e as actividades que os Estados-membros da Comunidade desenvolvem noutros subsistemas. Estes últimos dizem respeito, nomeadamente, à cooperação política, que, além das relações externas, devia compreender a segurança, as actividades culturais, as garantias dos direitos fundamentais, assim como os instrumentos de luta contra o terrorismo e a criminalidade. A instituição principal que devia assumir a «direcção política» deste

⁸²⁷ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.157.

conjunto era o Conselho Europeu, assistido pelo Conselho. Após algumas reuniões, o plano europeu proposto pelos ministros Genscher e Colombo assumiu a forma de declaração solene sobre a união europeia adoptada no Conselho Europeu de Estugarda em Junho de 1983. Esta declaração traça a via da reflexão e das negociações que culminarão no Acto Único Europeu em 1986.

A «invenção política» da Comissão Delors I reside no choque que o Livro Branco provoca, na medida em que suscita imediatamente um amplo consenso político em torno da proposta, que visa o aperfeiçoamento de um grande mercado interno num prazo fixado antecipadamente: a Europa de 1993. Esta proposta, aprovada pelo Conselho Europeu em Março de 1985, não deixa de recordar, segundo Dusan Sidjanski, «a conduta de Jean Monnet: exerce um efeito catalisador ao definir os objectivos susceptíveis de congregarem as vontades dispersas, intervém no momento oportuno e estabelece prazos precisos. Além disso, graças à dinâmica que consegue insuflar na perspectiva de um espaço sem fronteiras, do reforço das políticas de acompanhamento e da Europa tecnológica – factores essenciais na competição mundial com os Estados Unidos e o Japão –, esta proposta arrasta na sua esteira uma série de reformas institucionais indispensáveis ao bom funcionamento da economia comunitária⁸²⁸». O artigo 17.º do Acto Único vem impor a votação por maioria qualificada no Conselho, em matérias reguladas no Tratado CEE em que até agora prevalecia o recurso à regra da unanimidade: trata-se das modificações ou suspensões autónomas dos direitos de pauta aduaneira comum (artigo 28.º); da decisão sobre a extensão aos prestadores de serviços nacionais de Estados terceiros estabelecidos na Comunidade das regras aplicáveis aos nacionais dos Estados-membros (artigo 59.º, nº2); da aprovação das directivas sobre a coordenação das políticas dos Estados-membros em matéria cambial, respeitantes aos movimentos de capitais entre esses Estados e os países terceiros (artigo 70.º, nº1); e à decisão do Conselho sobre a adopção de disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos (artigo 84.º, nº1).

A iniciativa criativa da Comissão, baseada numa constatação relativa aos obstáculos que entravam a liberdade de circulação, propõe o objectivo 1992, ou seja, a realização «mercado interno, espaço sem fronteiras», que o Conselho de Milão aprovou sob a forma do Livro Branco. É em torno do consenso criado por esta «invenção

⁸²⁸ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das Origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996. p.120.

política» que se desenvolverá o processo de sinergia a partir do Conselho de Milão. Desta forma, escreve Sidjanski, «os partidários mais ardentes do mercado interno, a Grã-Bretanha e a Dinamarca, só dificilmente podiam manter a sua oposição às reformas institucionais que os países do Benelux acham indispensáveis ao bom funcionamento do espaço sem fronteiras. O consenso entre os dois grupos antagónicos desencadeou uma sinergia que incitou a França e a Alemanha, encorajada pela vontade da presidência italiana, a empenharem-se mais resolutamente na transformação deste Conselho Europeu de Milão num êxito⁸²⁹».

Deste modo, desenvolveu-se gradualmente um movimento em espiral que permitiu quer a confirmação de políticas exteriores ao tratado quer a criação de novas políticas, a definição de novos objectivos, como a união económica e monetária e uma série de intervenções que exigiram, por sua vez, uma reforma parcial dos procedimentos de decisão, assim como a institucionalização do Conselho Europeu. Para cimentar este novo empreendimento, o Conselho Europeu inscreveu uma vertente de cooperação política no Acto Único Europeu.

No preâmbulo, os Estados-membros da CEE declaram-se animados da vontade de transformarem o conjunto das suas relações numa união europeia em conformidade com a declaração solene de Estugarda de 19 de Junho de 1983, resolvidos a realizarem esta união europeia com base nas comunidades, funcionando de acordo com regras próprias e na cooperação europeia em matéria de política externa e dispostos a dotarem esta união dos meios e acção necessários. Do mesmo modo, declaram-se decididos a promover em conjunto a democracia e os direitos fundamentais, assim como a melhorar a situação económica e social pelo aprofundamento das políticas comuns e pela prossecução de objectivos novos e a assegurar um melhor funcionamento das comunidades, permitindo que as instituições exerçam os seus poderes nas condições mais conformes com o interesse comunitário.

Inspirada pelo artigo 2.º do Tratado de Roma, a Comissão perspectivou a partir de 1987 três grandes funções da sua política económica: «A procura de uma maior estabilidade (luta contra a inflação e contra os desequilíbrios externos), a afectação óptima dos recursos para beneficiar do efeito de dimensão e estimular a inovação e a competitividade, a distribuição equilibrada das riquezas, que também é função dos

⁸²⁹ Dusan Sidjanski, *idem*, p.121.

méritos de cada um⁸³⁰». Apesar de maiores proveitos económicos, o grande mercado corre o risco de acentuar as disparidades entre as regiões ou os grupos sociais e de criar, assim, desequilíbrios, situações instáveis ou até conflituais. A política regional realizada sob a forma de uma política estrutural não se limita a simples transferências orçamentais ou repartições financeiras, mas aposta num real impacto das regiões dotadas de estruturas inadaptadas ou objecto de conversões. Na verdade, estabeleceu-se uma aliança não escrita entre a Comissão Europeia e as regiões. A Comissão Europeia encarou a região como um veículo principal para enfraquecer ou reforçar a posição dos Estados-membros. Com efeito, no período entre 1985 e 1993 assistiu-se a uma redefinição clara da relação entre centro e periferia em todos os Estados-membros⁸³¹. Do ponto de vista económico, a região era tida como uma unidade territorial crucial para competir num cenário de globalização. A região era igualmente observada com o seu potencial de interesse estratégico e como aliada da Comissão Europeia no sentido de garantir mais manobra nos termos do desenvolvimento das suas políticas de longo prazo, naturalmente de acordo com os parâmetros fixados a nível do Estado. Os investidores estrangeiros avaliariam as regiões em termos da qualidade das suas infra-estruturas, recursos humanos e autonomia governamental. O estabelecimento do Comité das Regiões e Autoridades Locais veio confirmar o renovado interesse pelas regiões. Todavia, as regiões cedo se aperceberam que o Comité das Regiões era um meio de controlo da crescente importância das regiões no plano supranacional⁸³².

Os instrumentos comunitários são chamados a desempenhar, em complemento das políticas nacionais e regionais, um papel importante na convergência de economias. Deste modo, poderão contribuir para reforçar a coesão económica e social no seio da Comunidade Europeia. Essa orientação global e esses objectivos permitirão assegurar uma maior harmonia e uma maior complementaridade dos programas e das acções comunitárias em ligação com as políticas empreendidas nos diversos sectores pelos Estados-membros. Tal parece ser o caso, designadamente, das acções levadas a cabo pelos fundos estruturais, entre eles, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e FEOGA.

⁸³⁰ *Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bulletin des Communautés européennes, suplemento 1/87, p.7.*

⁸³¹ Ingeborg Tömmel, «Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the regions'», in *Regional and Federal Studies* 8, 2, summer 1998, pp.52-80.

⁸³² John Loughlin, «Representing the Regions in Europe: The Committee of the Regions», in *Regional and Federal Studies*, 6, 1996, pp.147-165.

É preciso esperar por 1979 para assistir à retomada do processo de integração monetária, com a criação do sistema monetário europeu (SME) e da unidade monetária europeia (ecu). Os êxitos registados pelo SME, que permitiram a garantia de uma maior estabilidade das moedas no seio do sistema, explicam a retomada do processo da união monetária no contexto da dinâmica do Acto Único. Após períodos de estagnação, até de regressão, o processo foi posto de novo em movimento a partir de 1987. Segundo Sidjanski, «este longo e sinuoso percurso da união monetária, em paralelo com as flutuações do processo de integração e da conjuntura económica e política, não é menos singularmente rápido, se analisarmos numa perspectiva histórica a importância tradicionalmente concedida pelos Estados à manutenção da sua soberania monetária. Com efeito, desde séculos que a moeda tem sido o símbolo da unidade e da soberania⁸³³». De facto, à medida que a interdependência aumenta e o símbolo da soberania monetária nacional perde a sua substância, amplia-se o movimento para a união monetária. Até Margaret Thatcher foi forçada a reconhecer que era necessário aceitar os resultados positivos que se estavam a alcançar, obtidos graças aos esforços dos parceiros da Grã-Bretanha na reconquista da «soberania partilhada». A «soberania partilhada» é a ilustração do princípio da subsidiariedade, que permite reforçar a capacidade de acção real pelo exercício em comum dos poderes que, tomados isoladamente, perdem, pelo menos parcialmente, o seu potencial inicial. Refira-se que uma das últimas acções do governo de Thatcher foi a sua decisão de aderir ao SME em Outubro de 1990. Trata-se de um primeiro passo para a plena participação deste país na concepção e realização da união económica e monetária. A engrenagem está em movimento, mas é difícil o caminho à união monetária e ao seu complemento necessário, o banco central e a moeda única, pois está em causa a transferência de atributos de soberania e, naturalmente, de um salto qualitativo que se inscreve na lógica da integração económica⁸³⁴.

A coesão, que será reforçada pelo efeito da união económica e monetária, contribuirá para consolidar a identidade europeia e para aumentar a influência da Comunidade perante os seus principais concorrentes no mercado mundial, assim como no seio do GATT e do FMI. Desta forma, a Comunidade disporá de uma capacidade

⁸³³ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.127.

⁸³⁴ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, pp.127-128. Sobre a formalização do mercado único e mobilização do discurso à escala comunitária para concertar diferentes sensibilidades dos Estados-membros ver N. Fligstein, I. Maria-Drita, «How to make a market: reflections on the attempt to create a single market in the European Union», in *American Journal of Sociology*, nº102, 1996, pp.1-32.

acrescida em matéria de relações económicas externas, nomeadamente no seio das organizações internacionais económicas. Esta relação entre integração e coesão internas e os seus prolongamentos no plano externo foi claramente confirmada pelo Tribunal de Justiça: a capacidade externa da Comunidade exerce-se nos limites e em função das suas competências internas⁸³⁵.

Contudo, a integração económica e social, ao reforçar a coesão, produz efeitos que se repercutem para lá das esferas económicas ou sociais. A união económica constitui igualmente um dos fundamentos essenciais da segurança e de uma política externa eficaz. Assim sendo, tece-se gradualmente a trama da política externa, cujas políticas comercial e económica formam as partes integrantes e edificam-se progressivamente os fundamentos da segurança da Comunidade Europeia. Daí a insistência do Acto Único na necessidade de uma política externa e de segurança coerente com a política económica e social da Comunidade. Com efeito, reconstituem-se passo a passo a unidade e a complementaridade indispensáveis entre a integração económica e a integração política no seio da união europeia.

É, todavia, no fortalecimento do poder de decisão que podemos encontrar o traço decisivo do Acto Único, a sua preocupação com a realização da coesão institucional na Comunidade. Essa preocupação é manifesta, desde logo, nos passos dados no sentido de revalorizar a posição do Parlamento Europeu na vida da Comunidade. Por um lado, através da atribuição que lhe é feita de um verdadeiro poder de codecisão em dois importantes, ainda que escassos, aspectos da vida comunitária: os da adesão e associação de novos Estados à Comunidade (artigos 8.º e 9.º do Acto Único). Por outro lado, através da institucionalização da sua participação no processo comunitário de decisão, lograda pelo mecanismo da cooperação com o Parlamento Europeu, este órgão vê ser reconhecida uma diversa e mais forte eficácia às posições que emita sobre os diversos actos normativos que careçam de ser aprovados por aquele processo – e que são previstos no artigo 6.º do Acto Único. De acordo com Moura Ramos, «qualquer uma destas vias concorre pois para acentuar o relevo da única instância comunitária directamente tributária da representação dos cidadãos europeus – o que não deixa de contribuir para o revigoramento do sistema institucional respectivo⁸³⁶». O mesmo alcance, de reforço do poder de direcção, tem o crescente recurso à maioria qualificada

⁸³⁵ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.128.

⁸³⁶ Rui Manuel Moura Ramos, *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p.191.

como forma de votação no seio do Conselho, forma esta cuja promoção é quase sempre feita – apenas com exclusão de uma hipótese: a do artigo 49.º, em que o mecanismo precedente era o de maioria simples – à custa da regra da unanimidade; a maior facilidade com que é possível assim obter decisões no seio do Conselho traduz uma preocupação de dinamizar a sua acção e de conseguir que ele seja em menor medida presa das contradições de interesses nacionais que por vezes embaraçam a sua acção.

Por fim, o mesmo desígnio de acentuação do poder comunitário de decisão se repercute na concessão à Comissão do poder de execução dos actos do Conselho, a outra alteração com relevo na problemática institucional trazida pelo Acto Único (artigo 10.º). Não obstante os termos limitados em que uma tal competência é reconhecida e as cautelas de que é rodeado o seu exercício, pode, porém, ver-se nela uma manifestação mais do intuito de prosseguir o reforço do centro de decisão comunitário⁸³⁷.

O funcionamento do mercado interno, apoiado por um elevado número de políticas e de instrumentos comuns, requer uma capacidade institucional adequada. Admitida pelos Estados-membros, esta exigência contribuiu para melhorar as instituições e o processo de decisão na Comunidade, confirmando, assim, a lógica da engrenagem e a relação entre os objectivos fixados pelo Acto Único e os recursos institucionais capazes de garantir a sua realização. A sinergia entre o mercado interno, as políticas comuns e as instituições da Comunidade deu lugar a uma série de reformas institucionais: o Conselho Europeu adquiriu o seu direito de cidadania entre as instituições comunitárias; a maioria qualificada volta a emergir no Conselho de Ministros; o Parlamento Europeu é mais intimamente associado ao processo legislativo da Comunidade; o papel da Comissão na execução das decisões é reforçado; as directivas tornam-se instrumento principal de realização dos objectivos do Acto Único; é criado um tribunal de primeira instância.

A estas reformas acresce a inovação principal que é justamente a cooperação política, que, sem fazer parte da Comunidade Europeia, é justaposta e ligada a ela pelas pontes que são o Conselho Europeu e o Conselho, bem como, de uma forma menos aparente, mas real, a Comissão, sem omitir o Parlamento Europeu⁸³⁸. O Conselho Europeu impõe-se como uma instituição central que orienta as actividades da Comunidade e afirma o seu papel fundamental no quadro da cooperação política, a

⁸³⁷ Rui Manuel Moura Ramos, *idem*, pp.191-192.

⁸³⁸ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.130.

avaliar pelos capítulos de actividade importante em que o Conselho Europeu não tenha assumido um papel decisivo. O Acto Único coloca os marcos institucionalizados da união política. Neste aspecto, recorda, simplifadamente, o plano Fouchet, proposto em 1959 pelo general de Gaulle. Este projecto visava cobrir, além do domínio económico, o domínio político, a defesa e a cultura. Por comparação com o Acto Único, adoptado cerca de vinte e cinco anos depois, o projecto Fouchet atribuía a si próprio um campo de actividade mais amplo. Não se limitava a abordar de uma forma mais directa as questões de defesa, mas também procurava desenvolver a sua acção no domínio cultural. Este último, que não escapa inteiramente à acção comunitária, não está, no entanto, formalmente incluído no Acto Único⁸³⁹.

O Acto Único surge como um instrumento de coesão da entidade comunitária: a nível horizontal, porque assegura a extensão da respectiva competência a áreas em relação às quais ela não se encontra prevista e que a bem dizer nela haveriam necessariamente de se ter por integradas, para a cabal prossecução dos fins da Comunidade; no plano vertical, na medida em que se procurou por todos os modos o reforço do poder de decisão, nele acentuando a vertente comunitária, interior, com o progressivo relevo dado às instâncias cuja actuação encontra no interesse comunitário globalmente considerado o critério fundamental da sua acção⁸⁴⁰. Todavia, deve salientar-se que o processo de cooperação não é ainda o reconhecimento pleno da maioria política do Parlamento Europeu como instância comunitária de primeira grandeza, da mesma forma que é também escasso o aumento de poderes que por outra via lhe foi conferido; porque as alterações referentes à Comissão e ao Tribunal de Justiça operam tão-só a um nível puramente técnico; porque o alargamento das hipóteses em que se estipula a maioria qualificada como processo de decisão no seio do Conselho pode ser esvaziado, na ausência de entendimento entre os Estados sobre os termos e os efeitos da invocação, por um ou por mais dentre eles, de um interesse nacional vital; porque o próprio alargamento da competência comunitária pouco mais é que a formalização ou o suporte convencional de certas novas actuações, já decididas, em particular com base no mecanismo do artigo 235.º do Tratado CEE; porque, finalmente, os próprios preceitos referentes à cooperação política europeia, salvo talvez no que toca à questão da segurança, pouco mais representam que a consolidação de regras e processos anteriormente aceites. Moura Ramos conclui que a debilidade dos

⁸³⁹ Dusan Sidjanski, *op cit.*, p.135.

⁸⁴⁰ Rui Manuel Moura Ramos, *op. cit.*, p.192.

progressos efectivamente obtidos na senda de uma maior integração política do todo comunitário deverá assim ser considerada como o reflexo do nível de consciência europeia atingido pelos actores fundamentais dessa construção, os Estados-membros, da permanência de uma estrutura de base em que a aglutinação política se faz predominantemente no plano estadual e das dificuldades de impor um projecto federal ou confederal num espaço marcado sobretudo pela identidade e pela sedimentação histórica das unidades político-culturais que o constituem⁸⁴¹.

Qual então a posição de Cavaco Silva e do seu governo em relação ao Acto Único Europeu? O primeiro-ministro indica, na Assembleia da República, três razões para se fazer um balanço positivo daquele documento. Em primeiro lugar, foram salvaguardados os interesses portugueses, dado que as novas disposições não derrogam os nossos regimes transitórios e fora acautelada por uma declaração do governo a posição portuguesa em dois aspectos do sistema de voto no Conselho, que não foram previstas nas negociações de adesão; em segundo lugar, as modificações introduzidas nas relações entre as diferentes instituições comunitárias deverão favorecer a posição portuguesa, «já que a especificidade da nossa situação deverá beneficiar com a nova ponderação entre os centros de decisão e com a introdução do conceito de maioria qualificada. O reforço dos poderes do Parlamento e a extensão das áreas de execução e gestão da Comissão deverão igualmente permitir adequada compreensão e expressão dos nossos interesses». Por fim, «podemos esperar que favoreça particularmente Portugal a introdução do conceito de coesão económica e social, que contempla a redução das disparidades entre as diversas regiões europeias. O desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade e a coordenação das políticas económicas dos Estados-membros, realizada através dos fundos estruturais, são princípios agora consagrados que certamente nos irão beneficiar». Cavaco Silva salientava ainda outros dois aspectos do documento: o reforço das bases científicas e tecnológicas da indústria europeia e as disposições no âmbito da política social, permitindo a melhoria e a harmonização das condições de trabalho e a promoção do diálogo entre parceiros sociais⁸⁴².

⁸⁴¹ Rui Manuel Moura Ramos, *op. cit.*, pp.177-178.

⁸⁴² Aníbal Cavaco Silva, «A importância do Acto Único Europeu», discurso pronunciado na Assembleia da República (1986), in Aníbal Cavaco Silva, *Cumprir a Esperança (discursos proferidos durante a vigência do X Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987, p.211.

Cavaco Silva mostrava-se defensor do mercado interno e dos seus efeitos, tendo sempre em consideração as futuras consequências para um país pequeno como Portugal: como escreve na sua autobiografia política, nos Conselhos Europeus «costumava enfatizar as exigências que a realização do mercado interno coloca aos países menos desenvolvidos, para criar margem de manobra para defender o reforço dos apoios financeiros exigido pela redução das assimetrias de desenvolvimento entre as diferentes regiões. Pessoalmente, eu até pensava que, a prazo, a realização do mercado interno era benéfica para Portugal, havendo, no curto prazo, que salvaguardar as derrogações previstas no nosso tratado de adesão. Uma pequena economia aberta como a portuguesa só tinha a ganhar com a eliminação dos obstáculos ao efectivo acesso dos seus produtos ao vasto mercado europeu, em particular ao mercado espanhol⁸⁴³». No Conselho Europeu de Londres, de Dezembro de 1986, Cavaco Silva aproveita para voltar ao tema e salientar a importância da coesão económica e social: «Defendi o mercado interno como instrumento da expansão económica europeia e do combate ao desemprego, mas acrescentei que a sua realização sem sobressaltos requeria uma forte coesão política e uma convicção europeia de todos os estados membros, o que não era compatível com grandes disparidades de desenvolvimento entre as regiões. Para fazer da Europa um espaço de desenvolvimento e criação de emprego – tal como os Estados Unidos da América e o Japão – a Comunidade devia assumir o compromisso firme de realizar o mercado interno e avançar em paralelo na coesão económica e social⁸⁴⁴».

As preocupações de natureza financeira são constantes nas intervenções de Cavaco Silva, dado que estava em causa o apoio a países numa posição mais fragilizada, no entanto não esquece outros domínios da integração: «Era óbvio para mim que sem a resolução da grave crise orçamental que a Comunidade então atravessava não haveria meios financeiros para os apoios aos países menos desenvolvidos. Por isso, no Conselho de Londres, dei todo o apoio à Comissão Europeia para a preparação de propostas de reforma da Política Agrícola Comum (PAC), dos fundos estruturais e do financiamento da Comunidade, questões da maior relevância para Portugal. Era também minha preocupação actuar de modo a que não ficasse a ideia de que Portugal tinha da Comunidade uma visão meramente mercantilista e financeira. Daí o apoio que dei à Europa dos cidadãos, ao reforço da cooperação política e ao desenvolvimento das

⁸⁴³ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.1 («O percurso até à maioria absoluta e a primeira fase da coabitação»), 3.^a edição, Lisboa, Temas e Debates, 2002, p.179.

⁸⁴⁴ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.179.

relações com os países da América Latina, do Mediterrâneo e da África Subsariana⁸⁴⁵». Na verdade, a boa relação das autoridades portuguesas com a Comissão Europeia espelha-se na comunhão de opiniões quanto às questões da coesão económica e social e solidariedade europeia, sem as quais a unidade da CE parece comprometida: «A convergência das economias e a solidariedade entre os estados membros são princípios fundamentais da construção europeia. A realização da coesão económica e social prevista no Acto Único Europeu exige um aumento significativo dos fundos estruturais. Estes eram pontos que eu sabia ir ao encontro do pensamento de Jacques Delors. Manifestou-se disposto a lutar por um aumento significativo dos meios financeiros para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas e eu prometi-lhe todo o apoio da parte portuguesa para que as propostas da Comissão fossem aprovadas. Eu estava convencido de que Delors seria o verdadeiro árbitro da difícil negociação que iria seguir-se e queria que ele saísse de Lisboa certo de que Portugal estava seriamente empenhado no aprofundamento da construção europeia, que merecia ser ajudado e que podia ser um caso de sucesso a ser apresentado como tal no futuro pela Comissão⁸⁴⁶».

A integração europeia foi, de acordo com Cavaco Silva durante o seu primeiro governo, a área de actuação menos atingida pela obstrução movida pelos partidos da oposição⁸⁴⁷, o que evidencia o potencial das reformas em execução no plano comunitário.

IV.3. A primeira maioria absoluta e a perspectiva da integração europeia

O PRD, que até então contribuía para a viabilização do governo de Cavaco, abstendo-se nos momentos cruciais da aprovação do orçamento e da apresentação de uma moção de confiança, começa a sentir os efeitos da estratégia oposicionista do PS, que lhe desguarnece o seu flanco esquerdo. À tática de Cavaco de lançar sucessivos reptos à oposição parlamentar para derrubar o Executivo, por via de um estilo agressivo e autoritário de exercício do poder, responde o PRD em princípios de 1987 com a decisão de apresentar uma moção de censura, colocando o PS na difícil situação de optar por ir a seu reboque ou abster-se com os inerentes custos de incoerência em relação à estratégia oposicionista que até aí protagonizara. Os socialistas acabam por se

⁸⁴⁵ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, pp.179-180.

⁸⁴⁶ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.181.

⁸⁴⁷ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.199.

decidir pelo que se lhes afigura ser o mal menor, votando favoravelmente a moção de censura e contribuindo assim para a queda do governo⁸⁴⁸. À disponibilidade de Vítor Constâncio (Secretário-geral do PS) para ser indigitado com vista à formação do novo governo, Soares responde com a exigência de uma maioria parlamentar absoluta de suporte à alternância a apresentar. Perante a impossibilidade de Constâncio assegurar o preenchimento de tal condição, Soares sente-se então à vontade para dissolver a Assembleia da República e convocar novas eleições, «em nome da estabilidade e da governabilidade do País. Além do mais, desferia assim um golpe mortal no eanismo e conservava a confiança do eleitorado do centro⁸⁴⁹».

Os resultados eleitorais vieram ampliar ainda mais a tendência ascensional em curso por parte do PSD, que atingiu uns surpreendentes 50,2%, à custa do eleitorado do CDS, que desceu para 4,4% e sobretudo do PRD, reduzido a 4,9%. O PS registou 22,7%, voltando a hegemonizar o espaço da esquerda democrática e os comunistas desciam cerca de três pontos percentuais, confirmando o declínio histórico já assinalado nas eleições de 1985. De acordo com Marina Costa Lobo, o ano de 1987 assinala um ponto de viragem na história eleitoral portuguesa: foi a partir desse ano que o PS e o PSD, as duas forças moderadas, reafirmam o seu domínio inicial no processo eleitoral⁸⁵⁰. O contexto que envolve o funcionamento do governo é claramente maioritário por três razões: a Constituição favorece o domínio de facto do poder executivo por parte do governo e mesmo legislativo, desde que detenha uma maioria na Assembleia da República; contra todas as pressões implícitas que o processo de integração na União Europeia tem exercido, mantemos um Estado altamente centralizado; e finalmente maioritário na medida em que o sistema partidário, apesar de o sistema eleitoral não ter sido alterado, evolui naturalmente para a bipartidarização do voto a partir de 1987, padrão esse que se mantém inalterado até 2002⁸⁵¹. Marina Costa Lobo conclui que, a partir de 1987, os executivos de Cavaco Silva podem caracterizar-se como governos de primeiro-ministro, na medida em que o chefe de governo era o principal protagonista tanto da coordenação político-partidária como da coordenação intersectorial⁸⁵², tendo evidentemente a última palavra na condução da política externa

⁸⁴⁸ António Reis, «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.6, Mem Martins, Alfa, 1992, p.77.

⁸⁴⁹ *Idem, ibidem*, p.78. Vide, igualmente, Maritheresa Frain, *art. cit.*, pp.659-660.

⁸⁵⁰ Marina Costa Lobo, *Governar em Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p.86.

⁸⁵¹ Marina Costa Lobo, *idem*, p.87.

⁸⁵² Marina Costa Lobo, *idem*, p.239.

do país e em particular do rumo que Portugal devia seguir no quadro da integração europeia.

No âmbito das prioridades da política externa do segundo governo de Cavaco Silva, realça-se de imediato a participação activa do país no processo de construção da Europa, fazendo da adesão às Comunidades Europeias um factor decisivo da modernização e desenvolvimento de Portugal. O governo não abdica de alguns objectivos: a defesa do princípio da coesão económica e social, visando o desenvolvimento das regiões e a consequente redução das assimetrias regionais; valorizar no quadro comunitário as ligações com os países de expressão portuguesa; apoiar a realização do mercado interno europeu; concretizar o programa de modernização da indústria portuguesa; preparar a presidência portuguesa em 1992. O governo salienta a importância da efectivação do Acto Único Europeu enquanto passo positivo e equilibrado em direcção à união europeia, assegurar um novo sistema de financiamento da Comunidade que seja mais equitativo e proporcione mais recursos próprios, gerir de modo eficaz e com pleno aproveitamento a transição estabelecida no tratado de adesão para o sector industrial (até 1992) e o primeiro período transitório para o sector agrícola (que termina em fins de 1990)⁸⁵³.

Para Cavaco Silva, a progressiva integração no quadro comunitário «não deve pôr em causa essa inestimável riqueza europeia que é a diversidade das suas nações e das suas culturas específicas. Os liberais e os reformistas europeus estão particularmente bem posicionados para enfrentar o desafio, pois valorizam acima de tudo a liberdade e o pluralismo⁸⁵⁴». Segundo Cavaco Silva, o modelo de integração comunitário é único: «As Comunidades Europeias são uma realidade política que não se ajusta aos esquemas clássicos. Trata-se de articular em moldes inovadores os Estados nacionais com a progressiva afirmação da dimensão comunitária, aumentando o peso e a influência da Europa no mundo. Só quem, como os liberais e os reformistas, não esteja agarrado a concepções e fórmulas ultrapassadas pode levar às últimas consequências a lógica da

⁸⁵³ *Programa do XI Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros, Direcção-Geral da Comunicação Social, 1987, pp.62-67. Ver igualmente João de Deus Pinheiro, «Grandes eixos da política externa no Portugal de hoje», in *Nação e Defesa*, nº45, Janeiro-Março de 1988 (Ano XIII), pp.13-36. (Comunicação do Ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro, efectuada no Porto, ao CDN/88, em 18 de Fevereiro de 1988).

⁸⁵⁴ Aníbal Cavaco Silva, «O liberalismo reformista e a modernidade da Europa», na entrega da Medalha de Ouro em Munique a Martin Bangemann, in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1989, pp.277-278.

integração europeia, no respeito pelos valores nacionais dos países membros. A inspiração liberal esteve sempre presente na história da CEE e manifesta-se uma vez mais no projecto, que a todos mobiliza, de abolir até 1992 os obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais. (...) 1992 é, assim, um símbolo de liberdade e um marco fundamental na evolução da sociedade liberal europeia». Cavaco alerta que é fundamental projectar as Comunidades pelo mundo, pois é esse o seu apanágio: «A Europa de 1992 não será na nossa perspectiva, uma fortaleza fechada aos que estão de fora, mas – prosseguindo a mais autêntica tradição europeia – reforçará laços de cooperação com os povos dos outros continentes⁸⁵⁵».

Cavaco Silva segue atentamente os desenvolvimentos para a realização do Acto Único Europeu. A aprovação do Plano Delors, no Conselho Europeu de Bruxelas de Fevereiro de 1988, onde se afirma a vocação comunitária para uma Europa forte e aberta ao exterior e se recusa a ideia de uma Europa a duas velocidades ou da coexistência de disparidades quanto à concentração de riqueza. Ainda nesta reunião conseguiu-se que a modernização da indústria portuguesa fosse considerada como um objectivo das reformas comunitárias, tendo sido criada uma linha específica para o PEDIP no valor de 100 milhões de ecus por ano, até 1992, que se adiciona aos fluxos provenientes do FEDER e do Fundo Social e dos Investimentos bonificados do BEI, num total, em cinco anos, de 2000 milhões de ecus, que a Comunidade destina à modernização da indústria portuguesa. Ainda se conseguiu que a participação de Portugal e da Espanha na depreciação dos stocks agrícolas do passado fosse reduzida a 30% e a nossa contribuição para a restituição ao Reino Unido fosse limitada de acordo com o esquema de reembolsos previstos no Tratado de Adesão.

Quatro meses mais tarde, em Hanôver, também na linha inspiradora do Acto Único, mas indo mais longe, o Conselho Europeu decidiu relançar o objectivo da união económica e monetária. Para esse fim, de acordo com Cavaco, para tirar todo o partido da realização do mercado interno «é indispensável que a Europa caminhe no sentido da estabilidade cambial, aprofundando a experiência positiva do sistema monetário europeu⁸⁵⁶». Para o primeiro-ministro há uma diferença qualitativa de vulto entre a aprovação do Plano Delors e a construção do mercado interno: «aquele criou as

⁸⁵⁵ *Idem, ibidem*, p.278.

⁸⁵⁶ Aníbal Cavaco Silva, «A construção da Europa comunitária», intervenção na Assembleia da República na abertura do debate sobre «O Conselho Europeu de Bruxelas e o futuro da integração europeia», in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1989, p.292.

condições de sobrevivência e de progresso da União Europeia; a construção do mercado interno é uma etapa decisiva na construção desse projecto⁸⁵⁷». Para tal, o governo afigura como decisivo o aprofundamento da cooperação com os países da EFTA.

O mercado único é, escreve Cavaco, um passo de extrema importância na Europa do final do milénio: «A decisão de construir o mercado único sem fronteiras constitui uma decisiva resposta estratégica aos requisitos de um mundo marcado pela intensa competição e pela inovação tecnológica de grandes potências económicas, como o Japão e os Estados Unidos da América. O avanço do mercado único parece ter erradicado a tão falada «euroesclerose» do passado, trazendo um excepcional dinamismo à Europa comunitária, bem patente na evolução positiva do investimento».

Simultaneamente, «a União Económica e Monetária abre caminho ao aprofundamento da dimensão política das Comunidades Europeias, recentemente impulsionado pelas transformações políticas no Leste europeu e pela perspectiva da unificação da Alemanha⁸⁵⁸». Em Junho de 1989, teve lugar em Madrid, no final da presidência espanhola, o Conselho das Comunidades, cujo tema central da reunião foi o relatório sobre a união económica e monetária, elaborado pelo Comité Delors, criado um ano antes, em Hanôver. Na opinião de Cavaco Silva, o Comité Delors fez um «excelente trabalho», tendo o seu relatório merecido rasgados elogios de quase todos os chefes de governo. Propunha a realização da união monetária em três fases, a última das quais seria a criação de um banco central europeu e de uma moeda única. As preocupações de Portugal estavam bem equacionadas no relatório, em particular no seu parágrafo 29. Nele se recomendava o reforço das políticas comunitárias de natureza regional e estrutural, de forma a evitar potenciais efeitos negativos sobre as regiões menos desenvolvidas e a estimular o desenvolvimento equilibrado em toda a Comunidade⁸⁵⁹. Nas conclusões aprovadas em Madrid, e vencida a intransigência do Reino Unido, reconheceu-se que o Comité Delors, que define as etapas com vista à união económica e monetária, representa «uma boa base para a continuação dos

⁸⁵⁷ Aníbal Cavaco Silva, «A Europa de 1992», na abertura do debate parlamentar sobre a Europa de 1992, in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1989, p.267.

⁸⁵⁸ Aníbal Cavaco Silva, «A estratégia europeia de Portugal», no seminário sobre «Portugal e a transição para a União Económica e Monetária», em 8 de Junho de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1991, p.253.

⁸⁵⁹ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, pp.176-177.

trabalhos». O Conselho decidiu que a primeira fase da realização da união económica e monetária teria início em 1 de Julho de 1990, data em que a liberalização total dos movimentos de capitais entrava em vigor para oito países (Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia obtiveram períodos de transição) e deu orientações para a convocação de uma Conferência Intergovernamental, destinada a alterar os tratados, de modo a possibilitar o estabelecimento das fases posteriores. A decisão final de convocar a Conferência Intergovernamental foi tomada no Conselho Europeu de Estrasburgo, em Dezembro de 1989, com o voto contra do Reino Unido. Nas palavras de Cavaco, «foi claramente uma decisão de natureza política, tal como em 1957 tinha sido a criação da Comunidade Económica Europeia, em que o objectivo central era tornar impossível uma nova guerra entre a França e a Alemanha [cada país puxava pelos seus galões para conduzir primordialmente estas políticas europeias]. Só uma lógica política podia levar os governos a abdicar de um símbolo da soberania nacional com a força da moeda⁸⁶⁰».

A agricultura continua a ser um sector muito específico da economia portuguesa e busca o reconhecimento dessa especificidade nas instâncias comunitárias. Segundo Cavaco, em apenas três anos, o investimento agrícola apoiado pelo governo cresceu 700%. Utilizando positivamente os apoios comunitários, complementados pelos fundos do Orçamento do Estado português, em 1986-1988, foram investidos quase 130 milhões de contos na reconversão e modernização de explorações agrícolas, no desenvolvimento da indústria agro-alimentar e na melhoria de infra-estruturas de produção e comercialização agrícolas. Para o ano de 1988, o investimento programado em projectos de modernização que beneficiam de apoios ascende a 80 milhões de contos. No quadro da reforma da política agrícola comum, o governo conseguiu, de acordo com Cavaco, garantir expressamente o reconhecimento da especificidade da agricultura portuguesa, obtendo a dilatação dos períodos transitórios e a apoios especiais, de modo a promover uma integração harmoniosa do sector. Cavaco Silva vai mais longe e considera «este reconhecimento como uma das mais importantes vitórias diplomáticas obtidas pelo meu Governo, o que mostra bem a importância que atribuímos à agricultura no nosso projecto de modernização de Portugal⁸⁶¹». Mas, para ser ganha a batalha do desenvolvimento e da modernização, Portugal precisava de um texto constitucional

⁸⁶⁰ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.178.

⁸⁶¹ Aníbal Cavaco Silva, «Perspectivas para a agricultura portuguesa», na sessão inaugural do 2.º Congresso de Agricultores Portugueses», in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1989, p.378.

«moderno, europeu e democrático⁸⁶²». Sem aquela revisão indispensável, consumada na revisão constitucional de 1989, para apagar a influência marxista da nossa economia, o país teria dificuldades em se adaptar à Europa no período pós-1992 já que cessam uma grande parte dos períodos transitórios de diversos sectores produtivos e se dá entrada no projecto de mercado interno. O futuro do país, no plano nacional e europeu, comprometia-se sem aquela indispensável revisão da Lei Fundamental.

O governo esboça igualmente algumas considerações de natureza institucional. O executivo considera que a realização do grande mercado interno «deve ser acompanhada por um reforço da representação democrática das instituições comunitárias, contrariando qualquer orientação no sentido de uma Europa de burocratas». O executivo liderado por Cavaco Silva defende «o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, o qual deve ser cada vez mais a emanação da vontade do eleitorado europeu e não apenas a soma de expressões nacionais (...), que importa aprofundar, de modo pragmático, a cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão deve ser cada vez mais o executivo que assegura a realização das políticas comuns, cabendo-lhe o principal papel de iniciativa, o Conselho deve ser o garante da unidade europeia no respeito pela identidade de cada Estado, cabendo-lhe zelar pelo equilíbrio das decisões comunitárias, tendo em conta a diversidade e a especificidade dos Estados membros⁸⁶³».

Na mesma linha, o reforço dos poderes do PE não pode despojar a influência do Conselho: «Aceitamos como primeiro aspecto do aprofundamento da dimensão política a consolidação da legitimidade democrática, o que tem sido muitas vezes abordado na óptica do reforço dos poderes do Parlamento Europeu. Se porém, tal se concretizasse em prejuízo do Conselho, não poderia merecer o nosso acordo. Pois não será o Conselho a instituição comunitária onde se reúnem os representantes nacionais democraticamente eleitos e mais estreitamente responsáveis perante o eleitorado? Não será o Conselho o órgão de decisão onde os pequenos países melhor defendem os seus interesses? Consideramos que a transferência de poderes dos Estados para a Comunidade não deve resultar no enfraquecimento do controlo democrático, mas não nos parece que tal possa ser conseguido diminuindo o papel do Conselho. O reforço do

⁸⁶² Aníbal Cavaco Silva, «A importância dos serviços para o progresso da economia», na Semana do Terciário, in Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.401. Ver também Maritheresa Frain, *art. cit.*, pp.662-663.

⁸⁶³ Aníbal Cavaco Silva, «A construção da Europa comunitária», intervenção na Assembleia da República na abertura do debate sobre «O Conselho Europeu de Bruxelas e o futuro da integração europeia», in Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.293.

controlo democrático poderá conduzir a um maior envolvimento dos Parlamentos de cada um dos Estados membros na fiscalização do processo democrático da Comunidade, evolução que nos parece desejável e positiva. O segundo aspecto da união política prende-se com a eficiência e a eficácia da Comunidade e das suas instituições. Reconhecemos que há necessidade de uma maior operacionalidade das instituições e de garantir a sua adequada articulação, tendo em vista melhorar a capacidade de resposta da Comunidade às novas situações. Um terceiro aspecto da união política que merece o nosso acordo é o do reforço da unidade e coerência da acção comunitária externa, que deverá conduzir a uma maior afirmação da Comunidade na cena internacional e a uma melhor defesa dos seus interesses⁸⁶⁴».

O governo apoia a cooperação em matéria de política externa iniciada pela CEE em 1986, «para que a Comunidade cada vez mais fale a uma só voz nas grandes questões da cena internacional, o que lhes confere acrescida capacidade de intervenção, beneficiando todos e cada um dos Estados membros⁸⁶⁵». Cavaco Silva interroga-se sobre qual seria a amplitude de uma eventual política externa, se essa absorveria as competências externas dos actuais Estados-membros e se aquela não reduziria as nossas preocupações ou capacidade de actuação no plano internacional. Para o primeiro-ministro, «a nítida falta de amadurecimento da matéria e a necessidade de se proceder a um estudo das suas implicações sobre a capacidade de decisão autónoma e sobre a soberania de cada um dos países da Comunidade levam a questionar a possibilidade de se passar a falar de uma verdadeira política externa comum». E conclui: «Não será mais sensato reconhecer um amplo campo em que cada Estado possa manter a sua visão específica do relacionamento internacional, de acordo com a melhor defesa dos seus interesses, as suas condições geográficas, a sua tradição histórica e a realidade da sua situação política, económica e social?» Cavaco critica as forças da oposição, que não se interrogam sobre as implicações de tal política, e «quando apressadamente aderem a teses federalistas». Cavaco é concludente sobre esta matéria: «(...) para uma adequada coerência da acção externa da Comunidade - que é fundamental -, deveremos avançar de forma pragmática e gradual, procurando áreas de política externa e de segurança

⁸⁶⁴ Aníbal Cavaco Silva, «Uma Europa unida na diversidade e no consenso», no encerramento do debate sobre a integração europeia, na Assembleia da República, em 19 de Junho de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, pp.283-284.

⁸⁶⁵ Aníbal Cavaco Silva, «A construção da Europa comunitária», intervenção na Assembleia da República na abertura do debate sobre «O Conselho Europeu de Bruxelas e o futuro da integração europeia, in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade...*, pp.293-294.

comuns que correspondam basicamente a interesses também comuns dos Estados membros⁸⁶⁶».

Cavaco Silva sustenta que é preciso manter a coesão da NATO, a sua determinação e a sua credibilidade, «assegurando a ligação entre os dois pilares europeu e americano e garantindo a indispensável presença de forças dos Estados Unidos na Europa, já que continuam a reflectir o empenho norte-americano na defesa do nosso continente e dos nossos valores». Ao mesmo tempo, o governo defende a dinamização da UEO, no sentido do reforço do pilar europeu de defesa. Para Cavaco, «a União da Europa Ocidental, que é um foro privilegiado para o debate de questões de defesa entre Europeus, tem contribuído, em matéria de segurança, para o desenvolvimento de um cooperação europeia mais forte no domínio da política externa⁸⁶⁷». O primeiro-ministro reforça esta ideia ao considerar que «não é viável uma terceira via entre a União Soviética e os Estados Unidos e que o reforço do pilar europeu da Aliança Atlântica no âmbito da União Europeia Ocidental deve visar a coesão da Aliança como um todo, em íntima ligação com os nossos aliados americanos⁸⁶⁸». Com efeito, a entrada de Portugal nas Comunidades Europeias dá pleno sentido à participação activa do país na NATO. Segundo o governo, «a NATO é, no plano da defesa, um baluarte indispensável para a

⁸⁶⁶ Aníbal Cavaco Silva, «Uma Europa unida na diversidade e no consenso», no encerramento do debate sobre a integração europeia, na Assembleia da República, em 19 de Junho de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, p.284. O Secretário de Estado da Integração Europeia, Vítor Martins, reforça a posição do primeiro-ministro acrescentando que «... a realidade europeia, e sobretudo a nova realidade europeia, impõe que se caminhe progressivamente para um acrescido policentrismo político: é todavia, prematuro ponderar desde já se isso se assegurará melhor por via dos modelos federal, confederal ou outro, normalmente saídos da cópia precipitada de qualquer modelo ocorrido noutra tempo ou noutra sítio. Contudo, não deixaremos de acrescentar desde já que, em nosso entender, não parece fácil que o modelo federal possa dar resposta cabal aos desafios da integração política, em função da diversidade dos Estados e nações que integram a Comunidade e da própria originalidade do modelo institucional comunitário sedimentado em mais de três décadas de experiência». Ver Vítor Martins, «Portugal e as Comunidades Europeias. Rumo à união europeia», in Associação Industrial Portuguesa (*AIP informação*), nº9, 1990 (Setembro) (Ano XVI), p.11. No mesmo texto, o autor considera importante reduzir o impacto do sistema comitológico comunitário, que é pesado, complexo e mesmo contraditório, relevando os comités consultivos, «sem prejuízo de se encontrarem fórmulas que salvaguardem o controlo indirecto por parte do Conselho, de modo a que aos Estados seja dada voz para exprimir, em casos excepcionais, as dificuldades de especial envergadura e impacto com que possam debater-se» (p.12). Vítor Martins recusa uma Europa a várias velocidades ou de geometria variável, defende o método comunitário, o reforço dos poderes do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu e o alargamento da votação por maioria qualificada.

⁸⁶⁷ Aníbal Cavaco Silva, «A afirmação de Portugal no Mundo», no Instituto de Defesa Nacional, em 31 de Maio de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, pp.123-124.

⁸⁶⁸ Aníbal Cavaco Silva, «A vocação atlântica», intervenção no Instituto de Defesa Nacional, in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade...*, pp.101-102.

preservação dos valores democráticos que dão sentido e valor à ideia europeia, que é acima de tudo uma ideia de liberdade⁸⁶⁹».

De acordo com as disposições do governo, a CEE poderá constituir o pólo determinante do desenho da nova geografia europeia «e o quadro adequado para desdramatizar o desejável processo de unificação alemã». A Alemanha unificada deve ser membro da NATO, «participando activamente em todas as suas estruturas, embora admitindo adequadas contrapartidas de segurança dadas pelos Aliados à União Soviética. Entendemos que o neutralismo alemão seria um contributo negativo para a estabilidade da Europa⁸⁷⁰».

As instâncias comunitárias não podiam ficar indiferentes aos desenvolvimentos na Alemanha e nos países do Leste. Desta forma, dez dias antes da data marcada para o Conselho extraordinário de Dublin (25/26 de Junho de 1990), o presidente francês, Mitterrand, e o chanceler alemão, Kohl, dirigiram uma carta ao primeiro-ministro irlandês, defendendo a aceleração do processo da construção política da Europa comunitária. A carta pedia que o Conselho decidisse sobre a preparação de uma Conferência intergovernamental sobre a união política, para a qual se indicavam quatro objectivos: fortalecer a legitimidade democrática da União; tornar as suas instituições mais eficientes; assegurar a unidade e a coerência da acção económica, monetária e política da União; definir e implementar uma política externa e de segurança comum. Comentava-se que o novo texto do tratado, criando a união económica e monetária e a união política, devia entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1993, após ratificação pelos parlamentos nacionais. Não obstante o impacto mediático desta carta, a generalidade dos líderes europeus viu-a como uma tentativa da França e da Alemanha afirmarem a sua liderança no processo da construção europeia e predeterminarem as conclusões do Conselho, colocando à margem os outros países que não apreciaram o gesto.

Cavaco entendia que os avanços deviam processar-se de forma equilibrada, consistente e gradual, com pragmatismo e sem rupturas, devendo corresponder-lhes uma etapa de desenvolvimento económico e social harmónico no conjunto da Comunidade. Tal como acontecera relativamente à união económica e monetária, «uma posição contrária à união política enfraqueceria a capacidade negocial portuguesa e prejudicaria

⁸⁶⁹ Aníbal Cavaco Silva, «O fortalecimento das relações económicas externas», no jantar da Câmara de Comércio Hispano-Portuguesa, in Aníbal Cavaco Silva, *Construir a Modernidade...*, p.384.

⁸⁷⁰ Aníbal Cavaco Silva, «A afirmação de Portugal no Mundo», no Instituto de Defesa Nacional, em 31 de Maio de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, p.124.

as prioridades nacionais, onde se destacava o desenvolvimento económico e social do País e a valorização da sua vocação universal. Eu estava consciente de que a defesa dos interesses portugueses teria de fazer-se em simultâneo com o empenho no aprofundamento da integração europeia, tal como tinha acontecido desde a nossa adesão, em Janeiro de 1986». Segundo o governo, «antes de decidir sobre a realização de uma união política, devia ser feito um trabalho de base que demonstrasse a necessidade de se caminhar para um estágio mais avançado da integração e clarificasse os seus objectivos e consequências, de modo a possibilitar uma reflexão cuidada e fundamentada por parte do Conselho Europeu. Era preciso que a opinião pública em cada Estado-membro percebesse quais os benefícios de um novo contrato, que implicava a transferência de competências adicionais para a Comunidade⁸⁷¹». O Ministério dos Negócios Estrangeiros fez uma análise demorada das posições e políticas em cima da mesa: Portugal devia demonstrar empenhamento na realização da União Europeia e procurar criar espaço negocial para, no decurso da Conferência Intergovernamental, conseguir defender o interesse nacional no contexto do interesse comunitário. Nas palavras de Cavaco, «a posição portuguesa era, contudo, cautelosa em relação à política externa comum. Havia um certo receio de que fosse posta em causa a nossa tradicional vocação para o relacionamento com a África e a América Latina. Daí que, num debate que teve lugar na Assembleia da República, dias antes do conselho Europeu, eu tenha afirmado que, para uma adequada coerência da acção externa da Comunidade – que era de facto gradual –, se devia avançar de forma pragmática e gradual, procurando áreas de política externa e segurança comuns que correspondessem basicamente a interesses também comuns dos Estados-membros, e tenha criticado o PS por adesão precipitada a teses federalistas⁸⁷²».

No Conselho Europeu de Dublin, Cavaco manifestou apoio aos objectivos globais propostos, para Portugal o «núcleo duro» da nova arquitectura europeia eram os doze Estados-membros e salientou ainda a defesa de alguns princípios, tais como a salvaguarda da identidade nacional e o respeito pelas instituições democráticas de cada Estado-membro, a preservação do equilíbrio institucional existente na Comunidade, o respeito pelo princípio da subsidiariedade, «mas sempre associado ao princípio da

⁸⁷¹ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, pp.185-186.

⁸⁷² Aníbal Cavaco Silva, *idem*, pp.186-187.

solidariedade, formando duas faces da mesma moeda, como muito bem tinha sido sublinhado pelo papa Pio XI, na Encíclica «Quadragesimo Anno»⁸⁷³».

Em face dos acontecimentos verificados no Leste europeu, o segundo semestre de 1989 assistiu a uma aceleração do processo de desintegração dos regimes comunistas. A democracia pluralista e a economia de mercado eram tentadoras para aquelas populações que ansiavam por prosperidade. Cavaco defende que «o próprio processo da integração contribuiu muito para o desmoronamento do «império soviético»⁸⁷⁴». Os chefes de Estado e de Governo entenderam que o processo de integração europeia devia prosseguir ou ser mesmo acelerado⁸⁷⁵.

Os acontecimentos no Leste exigiam uma Europa comunitária mais forte e unida. Num jantar oferecido por Mitterrand aos chefes de governo dos países da Comunidade Europeia, em 19 de Novembro de 1989, e de acordo com Cavaco, «nenhum dos presentes tinha dúvidas de que o novo estado de alma da Europa iria influenciar fortemente a Comunidade Europeia, mas já havia dúvidas quanto à capacidade desta para assumir, como era desejável, o papel central na determinação do futuro do continente. A cimeira extraordinária do Eliseu marcou o início de uma nova fase da vida comunitária, em que a força impulsionadora passou a ser as mudanças na Europa Central e Oriental⁸⁷⁶». A questão da Europa de Leste, no quadro das linhas orientadoras da posição portuguesa quanto à construção europeia, comportava, segundo Cavaco Silva, riscos e oportunidades para Portugal. Para o chefe de governo português, «os riscos resultavam da deslocação para o leste do centro de gravidade da Comunidade Europeia, do agravamento da nossa posição periférica, do aumento da concorrência para importantes sectores da nossa economia e na captação de investimento estrangeiro⁸⁷⁷».

⁸⁷³ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.187. O executivo português revê-se no modelo dos «círculos concêntricos» (conceito cunhado por Jacques Delors), na medida em que reforçaria a solidariedade intracomunitária e aproximaria a CEE de países periféricos e blocos regionais pela possibilidade de alargar a influência e maneira de estar europeias a outras áreas. Cf. João de Deus Pinheiro, *Reflexões sobre a (nova) construção europeia*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1990, p.10.

⁸⁷⁴ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.179.

⁸⁷⁵ Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, pp.115-117.

⁸⁷⁶ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2^a. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.181. João de Deus Pinheiro manifesta a oposição à forma como se esboçava a aproximação da então RFA aos demais Estados-membros, ao pensar-se já num período após a unificação, pois entende que se multiplicavam propostas para uma rápida reforma institucional da Comunidade que acentuavam a sua componente supranacional, ou mesmo federal, pelo intensificar ou alargar das suas competências substanciais. Ver João de Deus Pinheiro, *op. cit.*, p.13.

⁸⁷⁷ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.182.

Em resultado das transformações geopolíticas verificadas na Europa, o Conselho Europeu de Estrasburgo (8/9 de Dezembro de 1989) aprovou a criação da Agência Europeia do Ambiente e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e da Fundação Europeia para a Formação Profissional, para apoiar os países do Leste europeu. Qual foi, então, o posicionamento de Portugal face a estes desenvolvimentos? Cavaco entendeu que «os acontecimentos no Leste europeu reforçavam o interesse de Portugal participar, desde o início, no projecto da união monetária, porque ele iria certamente configurar a Comunidade como o centro polarizador de um espaço económico mais vasto». (...) Portugal devia defender «uma agenda ampla para a Conferência Intergovernamental, de modo a ganhar espaço de negociação para o reforço dos mecanismos comunitários, visando a redução das disparidades regionais do desenvolvimento⁸⁷⁸».

Na mesma linha e já no Conselho Europeu de Roma de 27 e 28 de Outubro de 1990, Cavaco sublinhou algumas orientações específicas que eram defendidas por Portugal, para uma nova dimensão política da Comunidade: alargamento das competências comunitárias a novas áreas, com relevo para as redes transeuropeias de transportes (a que Portugal deu sempre particular destaque); consagração de uma cidadania europeia, em que a livre circulação das pessoas era um elemento de capital importância; preservação do equilíbrio institucional vigente, sem prejuízo da maior participação do Parlamento Europeu na vida comunitária, mas mantendo a iniciativa legislativa como prerrogativa da Comissão; reforço da coesão económica e social e fixação de meios compatíveis com o desenvolvimento harmonioso das regiões da Comunidade; desenvolvimento de uma política externa comum, com uma vertente de segurança, no respeito pelas vocações específicas dos Estados-membros⁸⁷⁹.

⁸⁷⁸ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.183. Deus Pinheiro entende que ocorrerão transformações políticas na CEE com a implosão da URSS, destacando vectores negativos dessa transformação, entre eles, a diluição do papel dos EUA como garante indispensável da segurança na Europa Ocidental, a progressão das ideias de criação dum Espaço Europeu, sob a forma de «Casa Comum» ou de Confederação, o reforço da integração da Comunidade numa «federação de Estados verdadeiramente supranacional, o que tendencialmente pode vir a acentuar o papel dos Estados e Economias mais fortes». Cf. João de Deus Pinheiro, *op. cit.*, p.42.

⁸⁷⁹ Aníbal Cavaco Silva, *idem*, p.193. Deus Pinheiro sustenta que as decisões não podem vir a ser tomadas em termos próximos da maioria simples pelo que se deve manter um sistema inspirado na maioria qualificada em uso no Conselho. Surgirão dificuldades na transposição destes princípios para uma Assembleia Parlamentar a que se queira atribuir competências legislativas e nesta medida o ministro dos Negócios Estrangeiros português entende que para as ultrapassar se poderia criar no Parlamento Europeu uma nova «Câmara dos Estados», na qual a cada Estado fosse atribuída uma representação restrita, paritária e democraticamente escolhida, que funcionasse na base da maioria qualificada e cujo assentimento fosse necessário para as deliberações parlamentares. O Conselho deveria continuar a

No entender do governo, no avanço para uma nova dimensão política devem ser respeitados alguns princípios que garantam o sucesso das Comunidades Europeias. O primeiro dentre eles é o *consenso*, «por forma a excluir soluções que não sejam aceites pelos doze Estados membros ou que conduzam a uma Europa a duas ou várias velocidades, que categoricamente rejeitamos». A seguir, importa respeitar a *diversidade* das opções, das tradições e mesmo dos interesses dos Estados-membros, bem como das suas identidades nacionais e instituições fundamentais. De seguida, a preservação dos actuais *equilíbrios institucionais*, «já que o Tratado de Roma e o Acto Único apontam para um modelo de decisão, concertação e controlo que se tem revelado equilibrado e relativamente eficaz». Para o governo, a união política deve ser construída de forma *gradual e flexível*, com pragmatismo, «sem grandes saltos e sem uma programação rígida quanto à sua evolução futura, recolhendo lições à medida que se avança». É fundamental respeitar o princípio da *subsidiariedade* e concretizar o conceito de *cidadania europeia*, contribuindo assim para a «criação de uma identidade comunitária na qual as pessoas, paralelamente às suas nacionalidades, se revejam». No entanto, para o governo de Cavaco Silva, muitas questões inerentes à união política carecem ainda de clarificação, a delimitação do seu alcance e a identificação dos seus benefícios⁸⁸⁰. Para Cavaco não existe unanimidade entre os governos e as opiniões públicas dos Doze na definição ou mesmo na percepção do que é a união política. Cavaco chega mesmo a elaborar uma reflexão ponderada dos acontecimentos externos à luz dos recentes avanços institucionais e respectivas implicações para Portugal: «É óbvio que o significativo alargamento das competências comunitárias poderia conduzir à transformação da Comunidade numa federação e os actuais Estados membros em Estados federados. Entendo, contudo, e estou acompanhado por muitos outros Chefes de Governo da CEE, que uma metamorfose tão radical da Comunidade não pode ser

assumir a posição central no sistema comunitário. Simultaneamente, Deus Pinheiro considera que é importante rever o princípio da subsidiariedade com vista a conhecer-se a lista de competências da União, o que deve compreender o acordo unânime dos Estados-membros. Cf. João de Deus Pinheiro, *op. cit.*, pp.40-41.

⁸⁸⁰ Aníbal Cavaco Silva, «Uma Europa unida na diversidade e no consenso», no encerramento do debate sobre a integração europeia, na Assembleia da República, em 19 de Junho de 1990, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, pp.281-282. Itálicos no original. Ver Memorando da delegação portuguesa, *A União Política na perspectiva da Conferência Intergovernamental* (distribuído no Conselho de Assuntos Gerais, em Bruxelas, a 4 de Dezembro de 1990). É proposta a criação de um *Congresso Europeu*. Este seria uma formação conjunta a partir de órgãos existentes e não uma nova instituição, no qual se juntariam ambos os níveis de representação parlamentar e numa base duplamente paritária: entre o PE e os parlamentos nacionais; e entre as delegações de cada um dos Estados-membros. O Conselho Europeu seria o interlocutor privilegiado do Congresso. Este poderia dirigir recomendações ao Conselho Europeu do qual receberia periodicamente uma comunicação sobre o Estado da União. Consultámos a versão do documento inserta em *Política Internacional*, vol.1, nº3, Inverno de 1991, pp.107-112.

levada a cabo precipitadamente, simplesmente por efeito da pressão dos acontecimentos externos. É natural que os Estados não queiram aceitar uma redução tão fundamental da sua soberania e do seu estatuto internacional sem uma reflexão aprofundada e amadurecida, sem um debate público, sem um mandato específico, e sem a ponderação adequada dos benefícios e dos custos. Não podemos aceitar com ligeireza que um país soberano, com oito séculos de História como é Portugal, possa um dia vir a ser confundido com uma qualquer autonomia regional no quadro de uma federação de Estados europeus⁸⁸¹». Cavaco enaltece que o governo prefere «uma linguagem menos ambiciosa, mais cautelosa e realista. A justificação para um novo passo na direcção da união política encontramos-la na necessidade de fortalecer a capacidade da Comunidade e dos Estados membros para agirem em áreas do seu interesse comum⁸⁸²». Mais à frente Cavaco é lapidar: «(...) a forte identidade nacional, a inexistência de minorias e a tradição histórica que o Povo português assume com particular nitidez desaconselham a adesão precipitada a soluções federais, que cerceariam a nossa soberania para além dos limites aceitáveis, criando situações irreversíveis que poderiam ser pesado encargo para as gerações futuras. Trata-se de matéria demasiado importante para admitir posições apressadas e pouco reflectidas». As cautelas perante o federalismo continuam: «(...) Entendemos que se deve ser cauteloso quando se trata de ceder partes da nossa soberania, o que significa perda de capacidade de decisão autónoma, e que devemos ser exigentes quanto às garantias presentes e futuras de que a nossa identidade nacional não irá dissolver-se num conjunto de contornos diluídos, onde os mais poderosos tenderão a impor a sua vontade e as suas decisões aos países mais pequenos⁸⁸³».

Para o chefe do executivo, a adopção de políticas comuns e a aprovação do Acto Único em 1986 representaram restrições de soberania dos Estados-membros. Porém, conseguiu acautelar-se os interesses portugueses. Para Cavaco, «uma maior amplitude naquela restrição irá necessariamente exigir cuidada ponderação e redobradas cautelas, já que pode pôr em causa expressões importantes da nossa capacidade soberana de decisão e de afirmação das nossas especificidades. É esta orientação que continuará a pautar a nossa conduta (...)»⁸⁸⁴.

⁸⁸¹ *Idem, ibidem*, p.282.

⁸⁸² *Idem, ibidem*, p.283.

⁸⁸³ *Idem, ibidem*, pp.284-285.

⁸⁸⁴ *Idem, ibidem*, p.285.

E quanto à questão dos alargamentos comunitários? Durante o seu segundo governo, o primeiro com maioria parlamentar, Cavaco não tece grandes considerações, mas sempre adianta que «Portugal não é contrário a futuros alargamentos da Comunidade, mas entendemos que só após 1993 será possível reflectir serenamente sobre este tema, sem malograr as esperanças dos que se nos dirigem, mas tendo em conta a necessidade de consolidar a dinâmica do processo em curso⁸⁸⁵».

IV.4. O Tratado de Maastricht: metas e sentido

O modo como o Tratado de Maastricht prossegue o processo de integração iniciado nos alvares da década de 50 caracteriza-se pela elevação desta ao patamar superior do político⁸⁸⁶, com a constituição de uma nova entidade, a «União», dotada de um quadro institucional único e com capacidade para se prover dos meios necessários para a realização dos seus objectivos, que ultrapassam em muito o domínio do económico, muito embora esse continue a desempenhar nela um papel particularmente relevante⁸⁸⁷.

No Conselho Europeu realizado em Maastricht nos dias 9 e 10 de Dezembro de 1991, a Comunidade Europeia ultrapassou o limiar da integração política. Empenhou-se no processo de exercício em comum dos atributos essenciais da soberania nacional, destacando-se: política externa e de segurança, defesa comum a prazo, união económica e moeda única, cidadania europeia, justiça e assuntos internos. Segundo o método inaugurado por Jean Monnet, «o Conselho Europeu de Maastricht definiu os objectivos, estabeleceu os prazos e dividiu as tarefas entre as instituições da Comunidade. Além disso, incluiu uma cláusula de revisão, a exemplo da que figurava no projecto Fouchet do general de Gaulle, cláusula que previa a convocação de uma conferência intergovernamental em 1996, na perspectiva de um reforço da União. Por outras palavras, os impulsos dados e as decisões fundamentais tomadas em Maastricht são

⁸⁸⁵ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a Europa no final do séc.XX», na XII Conferência Jean Monnet, no Instituto Universitário Europeu de Florença, em 24 de Novembro de 1989, in Aníbal Cavaco Silva, *Ganhar o Futuro...*, p.338.

⁸⁸⁶ Francisco Lucas Pires, «A caminho de uma Constituição Política Europeia?», in *Análise Social*, v.27 (n.ºs 118-119), 1992, n.ºs 4-5, p.725 e ss. Cf. António José Fernandes, *A União Europeia de Maastricht – Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?*, Lisboa, Editorial Presença, 1994.

⁸⁸⁷ Em particular sobre as novas competências da Comunidade Europeia, cf. Robert Lane, «New Community Competences under the Maastricht Treaty» in *Common Market Law Review*, v.30, 1993, p.939 e ss. E para uma visão de conjunto sobre o Tratado da União, vide, entre outros, Ana Maria Guerra Martins, *O Tratado de Maastricht. Contributo para a sua compreensão*, Lisboa, Editorial Lex, 1993.

mais um começo do que um fim. Daí a dificuldade de prever desde já todas as implicações, visto que, embora se trate de uma aposta de Pascal, o alcance real só poderá ser avaliado à luz da experiência comum e da coesão dos membros perante essa experiência⁸⁸⁸». Depois do Tratado da Comunidade Europeia da Defesa (CED) e de várias iniciativas sem futuro, e na sequência da consagração da prática de cooperação política pelo Acto Único, é o primeiro compromisso dos Estados membros da Comunidade num conjunto de domínios políticos que fazem parte dos atributos de soberania. Desta forma, o tratado da união política visa reforçar e alargar aquilo que o Acto Único se limitou a esboçar timidamente. Além disso, inova ao estabelecer um calendário restritivo para a união económica e monetária, bem como na instauração de uma moeda única.

Inscrevendo-se no prolongamento do Acto Único, o Tratado da União Europeia alarga o voto por maioria qualificada e reforça o papel do Parlamento Europeu, com a criação do processo de co-decisão (descrito no artigo 189.º-B do Tratado CE), o alargamento do âmbito da aplicação tanto do mecanismo da cooperação como do dos pareceres conformes, a intervenção na designação da Comissão e as acrescidas possibilidades de actuação em sede processual⁸⁸⁹. Procura tornar o funcionamento da Comunidade simultaneamente mais eficaz e mais democrático nos domínios económicos e sociais. Em contrapartida, revela-se claramente a clivagem entre a vertente económica, com uma dominante comunitária, e a vertente política, com predominância intergovernamental. Com efeito, em matéria de política externa e de segurança comum, que constitui a inovação mais importante da União, o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros têm um papel predominante, enquanto a Comissão está reduzida a um papel bem mais apagado, embora o seu presidente seja membro do Conselho Europeu.

Segundo o Tratado da União Europeia (TUE), os objectivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) são a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e integridade da União, de acordo com princípios da Carta das Nações Unidas; o reforço da segurança da União sob todas as formas; a manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os princípios da Carta da ONU, da Acta de Helsínquia e da Carta de Paris; o fomento da cooperação

⁸⁸⁸ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.222.

⁸⁸⁹ Rui Manuel Moura Ramos, *op. cit.*, pp.333-334.

internacional; e o desenvolvimento e reforço da democracia e do estado de direito, bem como o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. No cumprimento desses objectivos deverá existir por parte de todos os Estados-membros, um espírito de solidariedade e interajuda mútuas, estando a vigilância destes imperativos a cargo do Conselho. O artigo 17.º do TUE determina que a PESC abrange todas as questões relativas à segurança da União, que podem levar a uma defesa comum caso seja essa a vontade expressa dos Estados-membros, decidida em sede do Conselho Europeu. O artigo 17.º, no seu número 2, estatui ainda, que a política externa da União no campo operacional consistirá na concretização das chamadas Missões de Petersberg.

O artigo 23.º do TUE determina que a regra geral de votação neste segundo pilar da União Europeia continua a ser a unanimidade, se bem que com a previsão de um elemento de flexibilização: a abstenção dos Estados-membros não impede a tomada de decisões por unanimidade. A esta forma de abstenção simples, soma-se uma outra disposição, que introduz o importante conceito de abstenção construtiva. Aí se estipula que o Estado-membro que faça acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal explicando as razões da sua decisão de se abster será desvinculado da aplicação dessa decisão, embora tendo que reconhecer que esta vincula a União e os restantes Estados-membros, dentro do espírito de solidariedade mútua. O Estado-membro que se abstém não deve empreender acções que resultem no bloqueamento da aplicação dessa decisão. Se os Estados-membros que recorram a este tipo de abstenção representarem mais de dois terços dos votos expressos, então a decisão não será tomada, sendo a questão reenviada para o Conselho Europeu. As posições e acções comuns que constituam medidas de execução das decisões tomadas por unanimidade podem ser deliberadas por maioria qualificada. Aqui o Tratado prevê uma derrogação à flexibilidade: se um dos Estados-membros afirmar que se opõe à tomada de decisão por maioria qualificada e invocar como justificação expressas razões de política nacional, então a decisão não será tomada, sendo reenviada para o Conselho Europeu, onde a decisão se processa por unanimidade. É necessário igualmente salientar que a maior lacuna do artigo 24.º do TUE estava na falta de clareza quanto aos sujeitos vinculados pelos acordos concluídos através das suas disposições. O artigo 24.º do TUE responde parcialmente a esta dúvida, estatuinto que o acordo vincula as instituições da União, sem declarar definitivamente que o acordo vincula também os Estados-membros. Esta questão da persistente ambiguidade do artigo 24.º do TUE é consequência de uma debilidade estrutural muito

importante para a afirmação da União Europeia como força efectiva no plano internacional: a falta de uma personalidade jurídica internacional.

O artigo 26.º do TUE define a figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (Secretário Geral/Alto Representante), delimitando as suas funções. Estas serão a da assistência ao Conselho nas questões da PESC, contribuindo também para a sua formulação e execução. Um importante papel de representação especial da União e de mediador entre a União e terceiros também lhe é conferido.

O desejo de criar uma verdadeira identidade política europeia manifestado pelos chefes de Estado e de Governo dos «doze» em Maastricht constitui uma primeira resposta aos desafios que de vários pontos do globo lhes foram lançados desde que em 1989 a Comunidade surgiu à face do mundo como o principal ponto de referência e pólo de atracção sobretudo para os países do Leste europeu. De acordo com os objectivos da PESC, o artigo J.4 constitui o embrião de todos os possíveis desenvolvimentos futuros ao estabelecer que a política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição a prazo de uma política de defesa comum que poderá conduzir no momento próprio a uma defesa comum. Um papel fundamental é conferido aqui à União da Europa Ocidental (UEO), como executante das decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa. Da maior importância é o facto que a União da Europa Ocidental ser desenvolvida como componente de defesa da União Europeia e como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica. Para esse efeito deverá formular uma política de defesa europeia comum, zelando pela sua aplicação concreta e desenvolvendo mais o seu próprio papel operacional. Dado o artigo XII do Tratado de Bruxelas, que criou a União da Europa Ocidental, prever a sua expiração em 1998, o artigo J.4 poderia ser revisto e a União da Europa Ocidental ser integrada pura e simplesmente dentro da União Europeia⁸⁹⁰.

Na sequência da sua inscrição na Carta Social de 1989, é o Tratado de Maastricht que consagra oficialmente o princípio da subsidiariedade enquanto princípio fundamental da União Europeia. O princípio da subsidiariedade anuncia-se

⁸⁹⁰ Cf. Maria João Militão Ferreira, *A Política Externa Europeia – Uma Reflexão sobre a União Europeia como Actor Internacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005, pp. 258-263. Vide também Pedro Álvares, *Maastricht – A Europa e o Futuro*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1992, pp.105-109.

simultaneamente como um critério de orientação positivo para as novas competências e como uma protecção contra as precipitações do poder central. A este respeito, Jacques Delors recordou que «em todos os sistemas de inspiração federal, como a Comunidade Europeia, o princípio da subsidiariedade proporciona um contrapeso permanente aos mecanismos de spill-over, que tendem, num mundo complexo, a carregar excessivamente o escalão do poder central⁸⁹¹». Todavia, uma referência abusiva à noção de subsidiariedade por parte do Conselho e dos Estados-membros poderia servir de pretexto para recusar um progresso relevante da acção comunitária ou para reduzir o alcance de uma decisão tomada.

Existiram três momentos fundamentais de iniciativas monetárias na história da integração europeia: o Plano Werner para alcançar a união económica e monetária (UEM) até 1980; o Sistema Monetário Europeu (SME), lançado em 1979; e a conferência intergovernamental sobre UEM que resultou no Tratado de Maastricht. Todos ficaram a dever-se, em parte, para deliberar decisões para “relançar” a integração europeia. Excluindo a terceira iniciativa, as duas primeiras foram uma resposta às crises ou desafios internacionais da moeda. No caso do Plano Werner, as flutuações internacionais da taxa de câmbio, que culminaram no colapso do sistema de Bretton Woods, impeliram a Comunidade Europeia a agir; no caso do SME, o impacto desestabilizador dos movimentos de moeda estrangeira, especialmente o dólar, tiveram o mesmo efeito⁸⁹².

No plano dos «Princípios», o novo artigo 3.º-A do Tratado de Roma, introduzido por Maastricht, lança as bases da União Económica e Monetária ao afirmar que a acção dos Estados-membros e da Comunidade implica a adopção de uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados-membros, no mercado interno e na definição de objectivos comuns, a qual por sua vez implica a fixação irrevogável das taxas de câmbio conducente à criação de uma moeda única, o ecu, e a definição e condução de uma política monetária e de uma política cambial únicas cujo objectivo primordial é a manutenção da estabilidade dos preços. Essa acção implica ainda a observação de um certo número de princípios orientadores: preços estáveis, finanças públicas e condições monetárias sólidas e balança de pagamentos sustentável.

⁸⁹¹ Cit. Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.229.

⁸⁹² Desmond Dinan, *op. cit.*, p.481.

O Tratado de Maastricht realizou um progresso qualitativo ao desenvolver a dinâmica comunitária em duas direcções principais: o estabelecimento da união económica e monetária e o reforço da coesão económica e social. Esta dupla inovação constitui o eixo central do processo de integração no prolongamento da dinâmica do mercado interno e das políticas de acompanhamento. A UEM implica a criação de um banco central europeu e de uma moeda única, o ecu, e abre uma nova etapa da integração europeia, graças à transferência de soberanias monetárias dos Estados-membros para a Comunidade. A união monetária será gerida por um sistema europeu de bancos centrais, cujo núcleo será constituído por um banco central europeu independente. Esta etapa impõe a convergência das políticas económicas nacionais e o respeito por uma disciplina orçamental comum. Segundo Sidjanski, «este conjunto de objectivos, de regras e de instituições atesta, de uma forma concreta, a vocação federal da União Europeia. Com efeito, a moeda única encarna um atributo de soberania de que são dotados os Estados federais⁸⁹³».

A realização da união económica e monetária articula-se segundo um programa em três fases, tendo-se a primeira iniciado em Julho de 1990, em conformidade com uma decisão do Conselho Europeu de Madrid. Esta primeira fase prevê a participação de todos os Estados-membros no mecanismo das taxas de câmbio, na liberalização dos capitais e na vigilância multilateral das políticas económicas nacionais. A segunda fase iniciou-se a 1 de Janeiro de 1994 com a criação do Instituto Monetário Europeu (IME) e com uma série de medidas respeitantes à independência dos bancos centrais, à composição definitiva do cabaz do ecu, à convergência económica e à redução da dívida e dos défices públicos. O IME é dirigido por um conselho composto por um presidente, designado por comum acordo pelos chefes de Estado ou de governo – sob recomendação do comité dos governadores e após consulta do Parlamento Europeu e do Conselho –, e por governadores dos bancos centrais, assumindo um deles a vice-presidência. O facto de o presidente ser designado pelas altas autoridades nacionais sublinha a importância que é atribuída ao conselho do IME. A terceira fase iniciou-se em 1 de Janeiro de 1999. O valor do euro (em Dezembro de 1995 abandona-se o ecu) ficará irrevogavelmente fixado. A decisão respeitante à passagem para a terceira fase dependia do Conselho, reunido a nível dos chefes de Estado ou de governo. Deliberando por maioria qualificada com base em relatórios do IME e da Comissão, no parecer do

⁸⁹³ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.234.

Parlamento Europeu e nas recomendações do Conselho de Ministros, deve decidir se a maioria dos Estados-membros satisfazem as condições necessárias à adopção de uma moeda única.

Esta decisão fundamental de criação de uma moeda única caracteriza-se, segundo Dusan Sidjanski, por três traços essenciais: em primeiro lugar, apoia-se nos relatórios e nas recomendações do IME, da Comissão e do Conselho, deliberando este último por maioria qualificada. Estes relatórios e recomendações dizem respeito ao grau de estabilidade dos preços, ao respeito pelas margens normais de flutuação no SME, ao carácter duradouro da convergência económica e à disciplina orçamental, visando eliminar os défices públicos excessivos. Em segundo lugar, no decurso deste processo, o Conselho, reunido quer a nível dos ministros, quer a nível dos chefes de Estado ou de governo, delibera por maioria qualificada. Repare-se que o tratado não se refere ao Conselho Europeu, mas ao Conselho reunido a nível dos chefes de Estado ou de governo. Esta distinção pode ser atribuída ao facto de, neste caso, o Conselho reunido a nível dos mais altos responsáveis nacionais deliberar por maioria qualificada, segundo um procedimento específico próprio do Conselho. Pode retirar-se uma consequência desta distinção: é certo que o Conselho da Comunidade é constituído por representantes dos Estados-membros a nível ministerial, mas nada se opõe a que, de futuro, o Conselho possa igualmente reunir-se a nível mais elevado e tomar decisões por maioria qualificada. Em terceiro lugar, o tratado fixa prazos precisos segundo o método Monnet. Para além disso, fiel à sua vocação, organiza a união monetária no quadro do sistema europeu dos bancos centrais (SEBC), sistema descentralizado no qual os poderes são partilhados entre o banco central europeu (BCE) e os bancos centrais nacionais. Desta forma, embora o BCE seja o único habilitado a autorizar a emissão de moeda na Comunidade, tanto ele como os bancos centrais nacionais podem emitir notas. Acresce ainda que os governadores dos bancos centrais têm assento no conselho dos governadores do BCE ao lado dos membros do seu directório. Como no caso do IME, o presidente e os membros do directório são designados pelos governos dos Estados-membros reunidos a nível dos chefes de Estado ou de governo, sob recomendação do Conselho e após consulta do Parlamento Europeu e do conselho dos governadores do BCE⁸⁹⁴.

⁸⁹⁴ Dusan Sidjanski, *idem*, p.236. Sobre o desenvolvimento da UEM vide Kenneth Dyson, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London, Longman, 1994; Daniel Gros and

A criação de um banco central europeu no interior do sistema europeu dos bancos centrais e a adopção da moeda única constituem um progresso decisivo rumo a uma comunidade federal. É uma decisão fundamental, pois conduz ao abandono das moedas nacionais. A Comunidade optou entre o deutsch mark e o ecu, opção que evita que o deutsch mark se torne a única moeda dominante na Europa. Destarte, não é de espantar que a opinião pública alemã tenha sido agitada por um aceso debate a propósito do abandono do marco. Numa oração de sapiência que ficou célebre, realizada em Bruges por ocasião da abertura do ano lectivo 1988/89 do Colégio da Europa, Margaret Thatcher teve o cuidado de sublinhar com grande ênfase que, em matéria monetária, a questão fundamental não residia no facto de existir ou não uma moeda única e um banco central europeu mas sim no cumprimento dos compromissos assumidos com vista à liberalização dos movimentos de capitais, à criação de um mercado verdadeiramente livre no que respeita a serviços financeiros, banca, seguros e investimento, a uma maior utilização do ecu (como meio prático de pagamento mas não, obviamente, como elemento de unificação monetária) e à abolição em toda a Comunidade dos controlos de câmbios. A Inglaterra conseguira uma cláusula de isenção que deveria amortecer o choque que o desaparecimento do símbolo da grandeza britânica iria produzir.

De acordo com Sidjanski, cumpridas as duas primeiras etapas para o êxito da UEM, «não é menos verdade que, ao contrário de uma profissão de fé corrente, está a recriar-se uma Europa monetária a duas velocidades, a exemplo do SME. Com efeito, o SME é um mecanismo exterior ao sistema comunitário que, limitado à partida, deu provas de uma força de arrastamento inegável, atraindo todos os membros da Comunidade, uns atrás dos outros, com excepção de Portugal e da Grécia. É nesta dinâmica de arrastamento que assentam as esperanças da união monetária, mas também no apoio activo dos operadores, dos empresários e dos seus promotores. Esta decisão fundamental aposta no efeito de engrenagem e nas reacções positivas dos mercados financeiros, bem como nas empresas, nomeadamente nas pequenas e médias, que deveriam estar entre as principais beneficiárias da fixação de câmbios invariáveis⁸⁹⁵». Para um país como Portugal, a União Económica e Monetária constitui a hora da

Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System Towards Monetary Union*, New York, St. Martin's Press, 1991; Kathleen McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1997.

⁸⁹⁵ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.238.

verdade, o momento a partir do qual certos problemas de equilíbrio deixam de poder ser resolvidos por meios artificiais e em que a renúncia a esses meios, se puder ser efectuada, significará um sinal de maioria em termos económicos⁸⁹⁶.

Do ponto de vista do federalismo, dois eixos de política comunitária merecem uma consideração particular: a política regional e a nova dimensão da política e da solidariedade sociais. Nestes dois campos, o Tratado de Maastricht atribui-se como objectivo finalizar a obra empreendida pelas instituições comunitárias e ratificada pelo Acto Único Europeu. A «Europa das regiões», cuja ideia foi lançada por Denis de Rougemont nos anos 60, inscreve-se gradualmente nos factos e nas instituições. A política regional tornou-se uma realidade nos anos 70, antes de ser ratificada pelo Acto Único Europeu. No Tratado de Maastricht, toda uma série de políticas comuns é orientada para um melhor equilíbrio regional e o desenvolvimento das regiões mais pobres. Esta evolução da política regional apoia-se nas acções dos fundos estruturais, bem como na dinâmica das regiões dos Estados-membros e na Comunidade. Afirmam-se regiões que aplicam, por vezes sem o saberem, o princípio da subsidiariedade, reforçando as suas estruturas e actividades infra e transestatais. Os fundos estruturais funcionam com base em princípios novos: prioridade às regiões mais desfavorecidas, programação, parceria e somatividade. Enquanto o Acto Único visava principalmente neutralizar ou compensar os efeitos negativos, o Tratado de Maastricht arroga-se como objectivo promover a aproximação entre regiões, assegurar a coesão e apoiar os esforços de convergência das políticas económicas. É introduzida uma maior flexibilidade e aligeira-se os processos de decisão e de programação: reforça a parceria entre a Comissão, o Estado e as regiões e define melhor as responsabilidades em função do princípio da subsidiariedade. Assim, por vias diversas, a Comunidade põe em prática os princípios do federalismo, tentando criar condições para um melhor equilíbrio entre diversos níveis de autoridade.

O Fundo de Coesão, proposto pela Espanha, a favor dos países cujo PNB por habitante é inferior a 90% da média comunitária (Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal) será para esses Estados-membros o que as políticas estruturais são para as regiões. Desta forma, o Fundo de Coesão vai apoiar desde 1994 os programas de convergência

⁸⁹⁶ Pedro Álvares, *op. cit.*, pp.80-81. Miguel Cadilhe adverte para a perda de vários comandos da política macroeconómica pelo governo. Cf. Miguel Cadilhe, «Tempos e Modos de Portugal na U.E.M.», separata da revista *Brotéria*, vol.132, n.º3, Março de 1991, Porto, 1991; Miguel Cadilhe, «Breves Comentários», in Secretaria de Estado da Integração Europeia, *A Europa Após-Maastricht*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1992, pp.101 e ss.

económica desses Estados menos favorecidos. As acções dos diversos instrumentos de apoio e de incentivo de que a Comunidade é dotada são chamados a inscrever-se nas grandes orientações de política económica definidas pelo Conselho Europeu. Veja-se que os *Länder* alemães se encontram presentes nos diversos estádios do processo de decisão por intermédio dos seus «observadores», que têm assento nas delegações oficiais e participam nos diversos grupos de trabalho. Com a ratificação do Acto Único Europeu, a participação dos *Länder* a nível nacional foi reforçada. Além disso, não tardaram a instalar as suas representações em Bruxelas e a aproximarem-se, assim, do centro de decisão comunitária.

O Comité das Regiões não se pronuncia para a elaboração dos programas-quadro plurianuais ou dos programas específicos de investigação e de desenvolvimento tecnológico nem em matéria de política industrial, política social e política de ambiente. A revisão do Tratado de Maastricht permitirá preencher estas lacunas e reforçar, segundo as necessidades, o contributo das regiões. Aliás, qualquer que seja o valor dos textos e das instituições, a sua vocação é apenas oferecer um quadro e criar um ambiente. Cabe às regiões o papel activo. Muitas vezes presentes a título individual em Bruxelas, têm uma oportunidade para contribuir em conjunto para o desenvolvimento de uma união europeia simultaneamente com vocação federal e regional. Com efeito, ao reflectirem a diversidade cultural, económica e geográfica, as regiões contribuem para modelar uma união federal na qual poderão afirmar-se as personalidades das nações e das regiões. Acresce que as regiões, espaços de participação cívica, permitem, nas palavras de Sidjanski, «reduzir a distância que separa os cidadãos das instituições da Comunidade. É nesta Europa diversa, complexa mas unida ao mesmo tempo, que as pessoas e as suas comunidades de base terão ocasião para desabrochar, fornecendo cada uma o seu contributo próprio à construção da Europa unida⁸⁹⁷».

As disposições do Tratado de Maastricht relativas à Coesão são obviamente de grande importância, mas o facto de se tratar de um domínio onde as decisões mais importantes são tomadas por unanimidade pode diminuir o seu alcance dadas as dificuldades que podiam surgir em virtude de dificuldades financeiras dos Estados-membros mais ricos (Alemanha a fazer face aos problemas resultantes da reunificação) ou mesmo de certas oposições de princípio (Reino Unido). Por outro lado, a duplicação, em termos reais, dos fundos estruturais, entre 1987 e 1993, «que implica importantes

⁸⁹⁷ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.245.

transferências, especialmente em relação ao PIB dos Estados-membros menos prósperos» e aos empréstimos substanciais e de volumes crescentes que o Banco Europeu de Investimentos tem concedido a favor das regiões mais pobres, não pode deixar de ser considerado como uma advertência velada àquilo que alguns consideram como um apetite excessivo por parte dos países menos ricos, ainda para mais quando o Pacote Delors II foi só aprovado em Dezembro de 1992 e o Fundo de Coesão, até pelo domínio limitado em que se aplica (se bem que da maior importância), não é obviamente por si só suficiente para apoiar os esforços que os Estados-membros menos desenvolvidos são chamados a realizar no contexto das obrigações decorrentes do Tratado de Maastricht.

No Conselho Europeu de Madrid de Junho de 1989, conscientes os Estados-membros que para a realização do mercado interno era importante o estabelecimento da componente social, os chefes de Estado e de governo presentes afirmaram que, no quadro da construção europeia, era fundamental dar aos aspectos sociais a mesma importância que aos aspectos económicos e que nessas condições esses aspectos deveriam ser desenvolvidos de maneira equilibrada. As orientações da Cimeira de Madrid viriam a concretizar-se, na reunião do Conselho Europeu que teve lugar em Estrasburgo, no final de 1989, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, declaração solene adoptada por onze chefes de Estado e de governo presentes nessa Cimeira (a Inglaterra chumbou o documento). Esta declaração consagra a liberdade de circulação de trabalhadores em todo o território comunitário, a liberdade de escolha e exercício de uma profissão e o princípio da justa remuneração, o princípio de que a concretização do mercado interno deve conduzir a uma melhoria das condições de vida e de trabalho, o princípio das prestações de segurança social, a liberdade de associação e negociação colectiva, a formação profissional, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a informação, consulta e participação dos trabalhadores, a protecção da saúde e a segurança no meio laboral, a protecção das crianças e dos adolescentes e das pessoas idosas e deficientes.

As provisões do Tratado de Maastricht para a justiça e assuntos internos foram colocadas num novo título no fim do tratado, o primeiro artigo dos quais listava nove áreas de “interesse comum” sujeitas a cooperação intergovernamental: asilo; o atravessamento de fronteiras externas; imigração; combate ao aumento de drogas; combate da fraude a uma escala internacional; cooperação judicial em matérias cíveis;

cooperação judicial em matérias criminais; direitos alfandegários; cooperação policial. O Tratado de Maastricht estabeleceu três instrumentos para a implementação da política de justiça e assuntos internos: posições conjuntas, acções conjuntas e convenções. Posições conjuntas e acções conjuntas assemelhavam-se a instrumentos similares estabelecidos no segundo pilar do tratado (cooperação em política externa e de segurança) mas foram ainda menos definidas. As convenções eram já uma característica familiar, apesar de improdutivas, de cooperação entre os Estados-membros na justiça e assuntos internos (veja-se a Convenção de Asilo de Dublin e a Convenção de Fronteiras Externas). Sem surpresa num pilar intergovernamental, os ministros da justiça e assuntos internos teriam que agir unanimemente no Conselho de Ministros, excepto em matérias processuais e quando da decisão de medidas para implementar acções conjuntas⁸⁹⁸.

O procedimento de designação da Comissão institui uma forma de co-decisão. Outros poderes de co-decisão garantem ao Parlamento Europeu uma participação mais efectiva e mais ampla no processo legislativo comunitário. Em quinze casos de co-decisão segundo o artigo 189.º-B, sete eram regidos pelo procedimento «em cooperação» de acordo com o Acto Único. A estes sete casos, que incidem principalmente sobre o mercado interno e o reconhecimento mútuo, o Tratado de Maastricht acrescentou oito novos casos de co-decisão que se aplicam aos sectores novos. Segundo este procedimento, o acordo do Parlamento é parte integrante da decisão: sem este acordo a decisão não pode ser tomada. O parecer favorável é imposto em oito casos, seis deles respeitantes a domínios novos. É exigido nomeadamente na adesão de novos membros, em determinados acordos internacionais que criam um quadro institucional específico e comportam implicações orçamentais apreciáveis para a Comunidade, na definição dos objectivos, organização e coordenação dos fundos estruturais, bem como na criação do Fundo de Coesão. Em dois destes casos de co-decisão – cultura (artigo 128.º, n.º5) e programas-quadro plurianuais (artigo 130.º, n.º1) – o Conselho é obrigado a tomar decisões por unanimidade, procedimento que parece estar em contradição com o espírito da co-decisão. Paralelamente, foi alargado o processo de cooperação tal como foi instituído pelo Acto Único: em dezoito casos, só três foram extraídos do Acto Único, constituído os outros quinze inovações. Quatro casos dizem respeito a programas de investigação e de desenvolvimento tecnológico,

⁸⁹⁸ Desmond Dinan, *op. cit.*, p.567. Vide R. Bieber and J. Monar (eds.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, Brussels, European Interuniversity Press, 1995.

dois aos fundos (regional e social), quatro à união económica e monetária, dois à política social. O procedimento de consulta também foi alargado a mais de vinte casos, uma dezena dos quais se refere à união económica e monetária. Sob estas três formas – co-decisão, cooperação e consulta –, a participação do Parlamento Europeu no processo legislativo comunitário foi fortemente desenvolvida e diversificada⁸⁹⁹.

Num estágio mais avançado do processo de decisão, o Parlamento Europeu formula o seu parecer após uma primeira leitura da proposta da Comissão. Este parecer é tomado em conta pelo Conselho quando define uma posição comum segundo os processos de «cooperação» e de «co-decisão». No chamado procedimento de co-decisão, que, segundo as estimativas, abrangerá 80 a 100 actos por ano, o peso do Parlamento Europeu aumenta ao mesmo tempo graças ao recurso ao comité de conciliação e ao seu assustador poder de rejeição de uma posição comum. Através da utilização hábil destes poderes, o Parlamento Europeu poderá aumentar o seu peso, quer por meio de emendas, quer pela sua intervenção constante ao longo do processo de decisão segundo o artigo 189.º-B, tanto mais que estes novos poderes do Parlamento Europeu não deixarão de influenciar o processo nas suas fases anteriores. O efeito das possibilidades de recurso ao comité de conciliação ou a ameaça de rejeição pesarão no processo de decisão. Contudo, a eficácia real dos poderes acrescidos do Parlamento Europeu dependerá sobretudo, em última análise, da sua capacidade de utilizar eficazmente os novos instrumentos postos à sua disposição⁹⁰⁰.

Após instituir a cidadania da União, o Tratado de Maastricht acrescenta, ainda no nº1 do artigo 8.º, que «é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro», para adiantar no n.º2 que os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no Tratado. Ao instituir a ordem jurídica comunitária, a Comunidade contribuiu para fazer do cidadão europeu um beneficiário e um sujeito de jurisdição dos direitos comuns. Como contrapeso do poder directo ou imediato exercido pelas instituições comunitárias sobre os cidadãos, estes conquistaram tantos direitos como acesso junto do Tribunal de Justiça. Além disso, beneficiaram de uma participação reforçada, emolpada pelas organizações socio-económicas e comités consultivos e, a partir de 1979, de participação directa nas eleições do Parlamento

⁸⁹⁹ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p.251.

⁹⁰⁰ Dusan Sidjanski, *op. cit.*, pp.264-265.

Europeu. No mesmo espírito, o Comité das Regiões poderia incluir representantes regionais eleitos ao lado de representantes de diversas categorias sócio-profissionais.

De acordo com Moura Ramos, é necessário constatar desde logo que o Tratado se recusou a ir ao ponto de definir autonomamente a cidadania da União, optando por fazê-lo através de uma remissão que torna a titularidade deste estatuto decorrente da de um outro: o de nacional de cada um dos Estados-membros. «Esta posição do legislador da União não pode», escreve Moura Ramos, «deixar de ser fonte de outras importantes consequências, das quais a mais relevante será talvez a de se poder concluir que a União cria um estatuto particularmente importante, ao menos em princípio – a cidadania respectiva –, e ao mesmo tempo coloca-se na situação de não poder ela própria intervir na determinação do círculo daqueles que dele beneficiarão, deixando, por outro lado, essa determinação totalmente nas mãos de outras entidades que lhe são estranhas, ainda que por assim dizer constituam os seus «founding fathers», os Estados». E ainda uma outra consequência: a de a União vir a ficar na situação de ter de aceitar as mutações no seu «substratum» pessoal que resultassem da livre decisão dos Estados-membros quando estes conformassem o respectivo vínculo da nacionalidade. Não poderá negar-se assim que boa parte do sentido que à partida pareceria resultar da instituição de uma cidadania da União deverá ao menos ser relativizado uma vez que à entidade que procede à respectiva atribuição não se reconhece sequer a possibilidade de autonomamente definir o círculo dos respectivos beneficiários⁹⁰¹.

Percorrendo os artigos 8.º-A a 8.º-D do Tratado CE, deparamos, na verdade, com a reafirmação do direito de livre circulação e permanência no território dos Estados-membros (artigo 8.º-A), a consagração de certos direitos de participação política, a nível local e da União (artigo 8.º-B), a previsão de uma vertente internacional da cidadania da União (artigo 8.º-C) e do acesso a certas instâncias e instituições da União (8.º-D). No que toca ao segundo e terceiros casos, não se trata de um estatuto uniforme reconhecido por esta entidade aos titulares da cidadania respectiva, mas de direitos cujo exacto conteúdo dependerá do Estado-membro em que venham a ser exercidos⁹⁰². Moura Ramos sustenta que o cidadão da União não adquire sequer um verdadeiro direito, pois a ordem internacional não configura um qualquer direito dos indivíduos a serem protegidos internacionalmente (nem pelo seu Estado nacional respectivo), limitando-se

⁹⁰¹ Rui Manuel Moura Ramos, *op. cit.*, pp.341-342. Cf. José Medeiros Ferreira, *A nova era europeia. De Genebra a Amesterdão*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p.66.

⁹⁰² Rui Manuel Moura Ramos, *op. cit.*, p.346.

antes a reconhecer aos Estados o direito de proteger, no plano internacional, os seus nacionais. O cidadão da União o que tem é o direito a ser protegido por outro Estado-membro da União que não o da sua nacionalidade, se este assim o entender fazer. Este último não é totalmente livre nesta decisão, devendo agir como o faria caso se tratasse de um dos seus nacionais. Para Moura Ramos, uma vez mais vamos encontrar de novo aqui o princípio da assimilação ao nacional como critério definidor do conteúdo de alguns dos direitos da cidadania da União⁹⁰³. É importante referir que o Tratado de Maastricht prevê, no artigo 8.º-D, dois mecanismos de garantia graciosa – o direito de petição ao Parlamento Europeu e a possibilidade de recurso ao Provedor de Justiça a instituir nos termos do artigo 138.º-E. Se bem que integrados nos preceitos que configuram a cidadania da União, trata-se, na verdade, de dois artigos não exclusivos dos cidadãos da União, uma vez que radicam igualmente na esfera jurídica de qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro. O Tratado de Maastricht, com a instituição da cidadania da União, vem representar a mudança do paradigma dominante, ao assentar o centro de gravidade de certos direitos de carácter público no homem europeu, e não já no operador económico, elevando-o assim ao *status* de verdadeiro cidadão europeu.

IV.5. A segunda maioria absoluta e o Tratado de Maastricht

Nas eleições legislativas de Outubro de 1991, o PSD ganhou com maioria absoluta dos votos (50,4%), conseguindo inclusivamente reforçar o resultado eleitoral obtido em 1987. Era a segunda maioria de Cavaco Silva e estava garantida uma maioria dos deputados na Assembleia da República, vital para levar por diante algumas das reformas estruturais que o país precisava e para cumprir metas decorrentes da integração de Portugal na União Europeia. Também no ano de 1991, Mário Soares é reeleito como presidente da República à primeira volta, com o apoio do PSD, obtendo cerca de 70% dos votos.

O Programa de Governo apontava, como condição essencial para que as Comunidades Europeias se constituam como núcleo dinamizador da Europa, o sucesso das conferências intergovernamentais sobre a união económica e monetária (UEM) e união política, que a par do mercado interno, consagrariam a irreversível integração

⁹⁰³ *Idem, ibidem*, p.353.

económica dos Doze bem como a emergência de uma nova dimensão política. O governo continua firme na defesa de alguns princípios, tais como a subsidiariedade, a unidade a doze, sem clivagens nem velocidades diferenciadas, o gradualismo como regra de avanço na construção europeia, a consideração do Atlântico não como fronteira mas como traço de união a ocidente e a sul. O governo considera que importa dar um impulso real para a efectiva definição de uma política externa e de segurança comum (PESC) e o desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa, consagrar a primazia da coesão económica e social, assegurar uma maior intervenção das instâncias parlamentares não apenas no controlo democrático da vida comunitária, mas, outrossim, numa via de cooperação e de co-responsabilização nas grandes opções.

O governo coloca a sua máxima atenção nos seguintes domínios da actividade comunitária no horizonte dos próximos quatro anos: o apoio à realização do Acordo de Schengen, como embrião de um verdadeiro espaço sem fronteiras a doze e onde se salvaguardem as especificidades de cada país face a terceiros; a progressiva liberalização do comércio internacional, nomeadamente através da conclusão do Uruguay Round do GATT, sem prejuízo da defesa intransigente da indispensável transição para os sectores sensíveis e do reforço das regras e disciplinas contra a concorrência desleal; a consagração do «espaço económico europeu», fazendo-nos aproximar dos Estados da EFTA; outro aspecto fundamental era a presidência do Conselho das Comunidades no primeiro semestre de 1992 que constituiria «prioridade absoluta» da política externa portuguesa durante o período da sua realização⁹⁰⁴.

A agricultura portuguesa também enfrentava desafios importantes com a reforma da política agrícola comum (PAC), entre eles, vencer a segunda etapa do período de transição da integração europeia, designadamente tendo em conta a penetração progressiva nos mercados europeus e a harmonização da legislação, das normas de qualidade e da disciplina de produção e gestão dos mercados⁹⁰⁵.

Para Cavaco Silva, o Acto Único Europeu abriu as portas para Maastricht, para a União Europeia. Maastricht foi «um salto qualitativo histórico no processo de integração europeia. Precisamente no limiar da plena concretização do projecto inscrito no Tratado de Roma e consubstanciado no Acto Único Europeu – o Mercado Interno –,

⁹⁰⁴ *Programa do XII Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1991, pp.38-44.

⁹⁰⁵ *Idem*, pp.86-87.

Maastricht vem assinalar a transformação desse Mercado Comum, programado já em 1957, numa União Económica e Monetária numa via de crescente integração política, ou seja, no que veio a chamar-se União Europeia⁹⁰⁶». Na cerimónia da assinatura do Tratado da União, Cavaco sustentava que «o Tratado que hoje recolhe a nossa adesão corresponde a um equilíbrio sábio entre a ambição e a prudência, o idealismo e o pragmatismo, a solidariedade e a subsidiariedade. Trata-se de um resultado que se ajusta à realidade de hoje e se projecta no futuro. Não é uma etapa final. É, antes, o começo de um novo ciclo⁹⁰⁷».

Portugal apoia os objectivos globais da União Política; defende alguns aspectos como o avanço gradual por consenso entre os Doze e sem rupturas, no respeito pelas identidades nacionais e no respeito pelas instituições fundamentais de cada Estado-membro, a preservação do equilíbrio institucional.

Na acção externa, Portugal defende que se deve «avançar com pragmatismo, dando prioridade às áreas de interesse comum, não afectando as vocações específicas dos Estados-membros e afirmando sempre que, na definição da Política Externa e de Segurança Comum, não se pode pôr em causa o papel da NATO⁹⁰⁸». A criação de uma política externa e de segurança comum, cujos eixos, segundo Cavaco Silva, deveriam ser definidos já na Cimeira de Junho em Lisboa, bem como a formulação de uma política de defesa comum «constituem desenvolvimentos políticos da integração europeia que permitirão à Comunidade assumir de forma coesa e explícita a defesa dos seus interesses fundamentais e intervir crescentemente na cena internacional com uma voz única e com acrescida expressão⁹⁰⁹». Quanto à PESC, Portugal defende que não se faça uma transposição pura e simples dos métodos de decisão comunitários. Para

⁹⁰⁶ Aníbal Cavaco Silva, «Do Acto Único ao Tratado de União Europeia», no ciclo de conferências «A Europa após Maastricht», em 13 de Abril de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1993, p.121.

⁹⁰⁷ Aníbal Cavaco Silva, «O começo de um novo ciclo na caminhada para a União Europeia», na cerimónia de assinatura do Tratado da União, em 7 de Fevereiro de 1992 (Maastricht), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.117. Como reconhece Francisco Lucas Pires, a Europa que resulta de Maastricht deve ser vista como uma «unidade aberta» (o modelo mais desejável para a Europa do futuro), inspirada num novo tipo de federalismo descentralizador, e garante da diversidade, cujo contributo da lógica da subsidiariedade deve ser valorizado. Ver Francisco Lucas Pires, *O que é a Europa*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992, p.131.

⁹⁰⁸ Aníbal Cavaco Silva, «Do Acto Único ao Tratado de União Europeia», no ciclo de conferências «A Europa após Maastricht», em 13 de Abril de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.126.

⁹⁰⁹ Aníbal Cavaco Silva, «O começo de um novo ciclo na caminhada para a União Europeia», na cerimónia de assinatura do Tratado da União, em 7 de Fevereiro de 1992 (Maastricht), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.119.

Cavaco, «a Guerra do Golfo fez emergir de uma forma dramática a debilidade política da CE e a sua incapacidade de actuar eficazmente na área da segurança. A cooperação política europeia, do meu ponto de vista, funcionou razoavelmente, mas faltavam-lhe instrumentos e a Comunidade não deixava de se sentir excessivamente subordinada às iniciativas dos EUA. Estes acontecimentos vão influenciar decisivamente o debate sobre a PESC, nomeadamente em matéria de segurança. Entendia-se que era preciso reforçar a coerência política da CE e que era necessário, rapidamente, dotá-la de meios eficazes de acção. Nesta matéria, não foi possível chegar a um consenso durante bastante tempo. Uns pretendiam uma entidade europeia de defesa subordinada à União Europeia; outros defendiam a preservação do papel da NATO, consideravam fundamental a presença das tropas americanas na Europa e advogavam o desenvolvimento do papel da União da Europa Ocidental (UEO) como entidade autónoma mas fazendo a ponte entre a Nato e a União Europeia». E Cavaco adianta-se quanto a um facto dramático na história da Europa na década de 1990, cujo desenvolvimento se deveu em grande medida à falta de entendimento dos líderes europeus: «Este debate vai ganhar novo relevo com a crise da Jugoslávia: mas, ainda assim, vai ser difícil chegar a um consenso, apesar de se estar a aproximar a data marcada para o encerramento das Conferências [Intergovernamentais]⁹¹⁰».

As duas teses em confronto são, a dada altura, retomadas em duas cartas: a carta Kohl-Mitterrand, o documento italo-britânico. É nesta fase que começam a desenhar-se linhas de convergência e vai ser a cimeira da NATO, em Roma, em Novembro de 1991, que vai permitir encontrar, nas palavras de Cavaco Silva, «a solução de compromisso que se encontra consagrada no Tratado de Maastricht. E embora se reconheça a necessidade de reforçar a identidade europeia em matéria de segurança, e, a prazo, também de defesa, estabelecendo-se a UEO como a componente de defesa da União Europeia, garante-se a compatibilidade com a NATO; a UEO é também o pilar europeu dentro da Aliança e o reforço da UEO significa, ele próprio, o reforço da Aliança⁹¹¹».

Cavaco mostra-se satisfeito pelas adaptações importantes no edifício institucional, pois era necessário combater o «défice democrático» para tornar o sistema mais eficaz. O Parlamento Europeu vê reforçados os seus poderes de intervenção no

⁹¹⁰ Aníbal Cavaco Silva, «Do Acto Único ao Tratado de União Europeia», no ciclo de conferências «A Europa após Maastricht», em 13 de Abril de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, pp.128-129.

⁹¹¹ *Idem, ibidem*, p.129.

processo de decisão, o que lhe permitirá uma acção política mais visível enquanto instituição que representa os povos da Europa. O Tribunal de Contas eleva-se a instituição. Cria-se o Comité das Regiões, constitui-se o Provedor. Em suma, «a arquitectura institucional consolida-se em harmonia com as exigências crescentes do processo de integração⁹¹²».

Cavaco sublinha ainda a importância da instituição de uma cidadania europeia, «que assegurará um maior enraizamento popular do projecto europeu»; e o estabelecimento de mecanismos intergovernamentais de cooperação judiciária, «que são fundamentais para o bom funcionamento do grande espaço de livre circulação que queremos construir⁹¹³». Cavaco refere-se igualmente ao número significativo de portugueses a trabalhar nos restantes países europeus, tendo o país um benefício suplementar nos direitos que são conferidos aos portugueses pela nova cidadania europeia, nomeadamente em matéria de liberdade de circulação das pessoas, de protecção diplomática e consular e de capacidade eleitoral nos seus locais de residência. O primeiro-ministro congratula-se pelo facto de os portugueses que vivem e trabalham no estrangeiro saberem quanto vale a qualidade de cidadão europeu a acrescentar à sua nacionalidade, rejeitando por isso o nacionalismo estreito dos adversários de Maastricht.

Cavaco punha como uma das questões fundamentais na concretização de Maastricht a aprovação das perspectivas financeiras da Comunidade para o período de 1993-1997, o chamado Pacote Delors II. Falou-se a este propósito da factura de Maastricht que, para o primeiro-ministro, «é uma noção bem errada. Maastricht é uma sementeira de progresso e não uma factura. O Tratado da União Europeia é sobretudo um projecto político, consensualmente aprovado, que resultou da consciência de que poderemos fazer melhor em conjunto aquilo que em muitos casos temos feito separada e desordenadamente e que só assim a Europa poderá defender e afirmar a sua posição no Mundo. O objectivo é o de maximizar a capacidade de intervenção da Comunidade e o de criar condições para um progresso económico e social equilibrado e duradouro, não só no espaço europeu, como também à escala mundial. Para o conseguir a Comunidade

⁹¹² Aníbal Cavaco Silva, «O começo de um novo ciclo na caminhada para a União Europeia», na cerimónia de assinatura do Tratado da União, em 7 de Fevereiro de 1992 (Maastricht), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.119.

⁹¹³ Aníbal Cavaco Silva, «Confiança no projecto europeu», no Congresso das Indústrias Alemãs (BDI), em 2 de Junho de 1992 (Berlim), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.141. Cf. Aníbal Cavaco Silva, «Defender os interesses de Portugal na União Europeia», no debate sobre ratificação do Tratado da União Europeia, em 9 de Dezembro de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.158.

terá que desenvolver um conjunto alargado de acções e iniciativas que requerem adequado suporte financeiro. Sem meios não se pode esperar obter resultados compatíveis com as ambições expressas em Maastricht».

No Pacote Delors II há um ponto que interessa especialmente a Portugal e à Espanha que é naturalmente os fundos estruturais para a realização da coesão económica e social. Segundo Cavaco, «ao aceitarem a União Monetária, os Estados-membros menos desenvolvidos dispuseram-se a suportar custos importantes. Mas exigem também que a nível comunitário se criem as condições para poderem beneficiar, em pé de igualdade com os países mais desenvolvidos, das vantagens do Mercado Único e da Unificação monetária. É essa solidariedade que está na base da construção europeia⁹¹⁴».

As perspectivas financeiras do Pacote Delors II deveriam incluir a reforma da PAC, a revisão dos fundos estruturais, a criação do novo Fundo de Coesão, a tradução financeira dos novos compromissos em matéria de política externa e do alargamento de competências quanto a políticas internas e, evidentemente, a reforma dos recursos próprios comunitários. Cavaco continua a sublinhar a relevância do Pacote Delors II: «(...) a implementação do Tratado depende decisivamente da aprovação do *Pacote Delors II*. Sem isso, corremos o risco de ter um Tratado sem conduções de exequibilidade e o acordo conseguido em Maastricht sofreria um abalo na sua credibilidade». Para Cavaco, a primeira das exigências para o prosseguimento do processo de decisão sobre aquele plano financeiro estava finalmente cumprida: a reforma da PAC. O governo manifesta a sua satisfação «porque acreditamos que a manutenção da anterior política agrícola comum, concebida para as necessidades da década de 60, constituía um sério constrangimento ao progresso para a União Europeia pelas distorções que introduzia no mercado dos produtos agrícolas, em geral, no Orçamento Comunitário, em particular, e, ainda, pelas dificuldades que criava ao desenvolvimento do livre comércio internacional. A reforma da PAC, sem dúvida um dos mais difíceis *dossiers*, é a prova da vitalidade do projecto comunitário. O acordo conseguido veio também criar novas possibilidades de progresso nas negociações do *Uruguay Round*. Trata-se de um dossier extremamente complexo, mas esperamos que a vontade política de encontrar soluções, expressa por ambas as partes quando da última

⁹¹⁴ Aníbal Cavaco Silva, «Maastricht – Uma sementeira de progresso», no jantar oferecido pela Caixa Geral de Depósitos por ocasião do início das actividades do Banco Luso-Espanhol, em 5 de Maio de 1992 (Madrid), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.135.

Cimeira CE-EUA, se traduza agora numa inflexão positiva na situação de impasse que se verifica. O sucesso do *Uruguay Round* é decisivo para o relançamento da economia mundial, para o fortalecimento dos processos de democratização em curso em várias partes do Mundo e para a criação da economia de mercado no Centro e Leste da Europa⁹¹⁵».

Cavaco Silva considera positivo que na formulação do Tratado não se tenha consagrado a referência a concepções de federalismo que, «pela sua carga histórica que as caracteriza, poderiam não só impedir o avanço para a União Europeia como vir a constituir entraves para desenvolvimentos que, no futuro, se mostre aconselhável introduzir neste processo de integração. E relembro aqui que o próprio Tratado prevê, nas suas disposições finais, que «em 1996 será convocada uma Conferência de Representantes dos Governos dos Estados membros para analisar as disposições deste Tratado para as quais se preveja uma revisão⁹¹⁶». Cavaco sublinha na Assembleia da República que a definição das políticas comunitárias se fará sempre no respeito pelos princípios da subsidiariedade e das identidades nacionais dos Estados-membros, respeito que considera particularmente importante nos sectores da educação e da cultura.

Cavaco reitera algumas das prioridades portuguesas no domínio da defesa, salientando ainda uma derrota aparente dos negociadores portugueses em Maastricht: o governo defendia o faseamento no tempo da definição de uma política de defesa comum, a sua compatibilização com a NATO, a utilização da UEO para a elaboração e concretização das decisões da União com repercussões no domínio da defesa; se, porém, «no processo de decisão, a nossa proposta de adopção do princípio da paridade (1 Estado = 1 voto) não mereceu total acolhimento, o método adoptado neste domínio, de dupla unanimidade e maioria de pelo menos oito Estados membros corresponde na

⁹¹⁵ Aníbal Cavaco Silva, «Confiança no projecto europeu», no Congresso da Federação das Indústrias Alemãs (BDI), em 2 de Junho de 1992 (Berlim), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, pp.144-145.

⁹¹⁶ Aníbal Cavaco Silva, «Construir um destino para a Europa», no debate da Assembleia da República sobre o Conselho Europeu de Maastricht, em 17 de Dezembro de 1991 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.108. Vide Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.201.

prática a um reforço da salvaguarda de interesses que pretendíamos obter com a nossa proposta⁹¹⁷».

O chefe do executivo entende que com o Tratado da União Europeia estão abertos os caminhos para que Portugal possa vir a partilhar, em simultâneo com os seus parceiros comunitários, os benefícios da união monetária plena. E ressalva: «A ideia da Europa a duas velocidades foi definitivamente afastada. E este é um dos resultados mais positivos dos conseguidos em Maastricht, não só para Portugal como para toda a Comunidade Europeia⁹¹⁸».

Cavaco enaltece que algumas correntes têm-se mostrado preocupadas com a perda de soberania que uma moeda única no final do século pode representar. «Mas mal estará o País», escreve Cavaco Silva, «em que a sua afirmação como Nação independente resulte apenas da especificidade da unidade monetária que nele circula. Para além disso, num quadro de liberdade de circulação de capitais, o poder de cunhar moeda própria não confere qualquer liberdade de escolha face às decisões de política monetária tomadas pelos países com os quais nos relacionamos. A soberania e a capacidade de defender os interesses nacionais pautam-se através da possibilidade de influenciar as orientações de política monetária do conjunto dos países da União Europeia⁹¹⁹». Na mesma linha, de acordo com Cavaco, o projecto da União Europeia é o que melhor garante a paz, a segurança e a prosperidade dos povos europeus. E para que a economia internacional ganhe tonalidades mais positivas e se desenvolva uma maior solidariedade relativamente às situações de sofrimento e miséria que atingem algumas regiões do globo «é preciso que a Europa comunitária continue a ser um pólo de estabilidade e prossiga a marcha para a União Europeia⁹²⁰».

As soluções que o Tratado de Maastricht consagra vêm, segundo o primeiro-ministro, ao encontro dos verdadeiros interesses de Portugal. Assim, a União Europeia «constitui, inequivocamente, o quadro em que Portugal melhor pode realizar os objectivos de desenvolvimento e bem-estar para a sua população e em que Portugal

⁹¹⁷ Aníbal Cavaco Silva, «Construir um destino para a Europa», no debate da Assembleia da República sobre o Conselho Europeu de Maastricht, em 17 de Dezembro de 1991 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.114.

⁹¹⁸ *Idem, ibidem*, p.116.

⁹¹⁹ Aníbal Cavaco Silva, «Uma União Europeia para garantir a paz e a segurança dos povos», no almoço da Câmara de Comércio Luso-Britânica, em 20 de Outubro de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.149.

⁹²⁰ *Idem, ibidem*, p.149.

melhor pode afirmar-se no Mundo como uma nação multissecular que soube renovar-se e enfrentar os desafios do progresso⁹²¹».

Cavaco entende que Maastricht significa progresso e desenvolvimento e que é o resultado de anos de labor nas instâncias comunitárias: «(...) o Acto Único Europeu, ao criar o Mercado Interno e, em particular, ao consagrar a criação de um mercado financeiro integrado justaposto à disciplina cambial do Sistema Monetário Europeu [o escudo passou a fazer parte do mecanismo de taxas de câmbio do SME no dia 6 de Abril de 1992], tornou inevitável o caminho para a União Económica e Monetária. Esta representa, em larga medida, o prolongamento lógico do mercado Interno. Constituindo a forma adequada de gerir as interdependências acrescidas geradas pela abolição das fronteiras, a União Económica e Monetária é a solução que permite potenciar, pela adopção da moeda única, as vantagens daí decorrentes⁹²²».

IV.6. A presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias

No primeiro semestre de 1992, Portugal assumiu, pela primeira vez desde a sua adesão à CEE, a presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias, sucedendo à presidência holandesa. Portugal atribuía enorme significado a esta tarefa e Cavaco depositava toda a confiança nas negociações conduzidas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro, e o apoio técnico da Secretaria de Estado da Integração Europeia, liderada por Vítor Martins.

O ano de 1992 era tido como «emblemático» a muitos títulos, dado que, além de constituir o ano-meta do grande mercado interno, seria um «ano-charneira» para lançar a dinâmica da União Europeia⁹²³. Nesse sentido, o mercado interno constitui uma «prioridade absoluta», tendo em conta não só a necessidade de respeitar o calendário a

⁹²¹ Aníbal Cavaco Silva, «Defender os interesses de Portugal na União Europeia», no debate sobre a ratificação do Tratado da União Europeia, em 9 de Dezembro de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, pp.156-157. Na recta final das negociações do Tratado de Maastricht ainda foi possível aprovar uma declaração anexa ao tratado relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade (departamentos franceses ultramarinos, Açores, Madeira e Canárias), em que se reconhecia a necessidade de medidas específicas, tendo em vista o seu desenvolvimento económico e social. O conceito de ultraperiferia, lançado no Conselho de Rhodes de 2 e 3 Dezembro de 1988, passava a figurar no Tratado da União Europeia. Vide Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.202.

⁹²² Aníbal Cavaco Silva, «Defender os interesses de Portugal na União Europeia», no debate sobre a ratificação do Tratado da União Europeia, em 9 de Dezembro de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.158.

⁹²³ Ministério dos Negócios Estrangeiros (Gabinete do Secretário de Estado da Integração Europeia), *Rumo à União Europeia*, Dezembro de 1991, p.3.

que os Doze se submeteram, como também a importância desse objectivo como verdadeiro pilar para o sucesso das etapas futuras da integração europeia⁹²⁴. Portugal mostrava-se preocupado quanto ao futuro da Jugoslávia e da ex-URSS, a presidência portuguesa estava empenhada na formalização em definitivo do Espaço Económico Europeu (EEE), no estreitamento das relações com a América Latina e com os países de África, Caraíbas e Pacífico, a continuação das negociações no Uruguay Round, colocando a ênfase, nos próximos meses, na agricultura, nos têxteis, nos serviços, no acesso ao mercado e na propriedade intelectual e ainda perspectivar o alargamento da Comunidade⁹²⁵.

Cavaco Silva reconheceu que o exercício da presidência se revelou «bem mais difícil e trabalhoso do que (...) inicialmente esperava. A guerra civil na ex-Jugoslávia foi fonte de um trabalho ciclópico por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros, numa tentativa frustrante de conseguir um acordo político entre as partes beligerantes e pôr fim ao verdadeiro genocídio que se verificava na Bósnia-Herzegovina. O desmoronamento da União Soviética, no fim de 1991, exigiu um esforço especial da parte da Comunidade, visando a estabilidade política e económica nas novas repúblicas. Houve ainda o «não» dos Dinamarqueses no referendo sobre o Tratado de Maastricht, que lançou sobre o projecto de integração europeia uma onda de incerteza e pessimismo. O ministro João de Deus Pinheiro, como presidente do Conselho de Ministros de Assuntos Gerais, enfrentou com grande habilidade política situações particularmente difíceis, como foi reconhecido pelos seus colegas⁹²⁶».

Ao apresentar o programa da presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias, Cavaco esperava poder levar ao Conselho várias medidas do Livro Branco ainda por aprovar, nomeadamente a legislação sobre mercados públicos, o código aduaneiro, a concretização de medidas nos sectores dos seguros e dos serviços financeiros, o estatuto da sociedade europeia e a definição de um quadro regulador da livre circulação de obras de arte. As redes transeuropeias, que emergiram no Tratado da União Europeia como uma competência comunitária autónoma, constituem igualmente uma prioridade da presidência portuguesa, tendo em vista a importância que lhe é conferida tanto em termos de realização do mercado interno como do reforço da coesão

⁹²⁴ *Idem, ibidem*, p.11.

⁹²⁵ Cf. Ministério dos Negócios Estrangeiros (Gabinete do Secretário de Estado da Integração Europeia), *Rumo à União Europeia*, Dezembro de 1991.

⁹²⁶ Aníbal Cavaco Silva, Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.332.

económica e social. Também a livre circulação de pessoas merecia a melhor atenção da presidência portuguesa⁹²⁷. Para o chefe do executivo, vivem-se tempos de incerteza e só a união da Europa poderá proteger os seus povos dos perigos e turbulências: «A Europa que estamos a construir é a resposta à aceleração da História, às profundas mutações da cena internacional a que temos assistido. Avançamos numa união cada vez mais estreita também porque queremos ter, fora das nossas fronteiras, uma capacidade de acção e de cooperação reforçadas e não para erguer barreiras económicas, políticas ou culturais⁹²⁸».

De acordo com o primeiro-ministro, a presidência portuguesa «surpreendeu a Europa⁹²⁹». Quanto ao mercado interno, foram tomadas 36 decisões, tendo ficado à data aprovadas mais de 90% das medidas do Livro Branco, destacando-se os progressos realizados nos domínios dos seguros de vida, dos serviços financeiros e dos mercados públicos, bem como a aprovação do código aduaneiro. Segundo Cavaco, os avanços registados durante a presidência portuguesa colocam o mercado interno num plano de «irreversível caminhada para o objectivo 92⁹³⁰».

No que respeita à reforma da PAC, o governo entendia que era necessário mudar profundamente, substituindo o objectivo de crescimento da produção por outros que melhor se adaptassem às actuais condições estruturais da economia europeia, visando nomeadamente o reequilíbrio dos mercados agrícolas, a salvaguarda e a estabilidade do rendimento dos agricultores, a defesa das explorações familiares e a protecção do meio ambiente. A presidência portuguesa conseguiu, na sequência do compromisso da Presidência de 21 de Maio, a aprovação formal de toda a reforma da PAC, assim como o pacote de preços para 1992-1993, no Conselho de 30 de Junho. A reforma introduz algumas mudanças fundamentais, designadamente o suporte dos agricultores que tradicionalmente se caracterizava por meio de preços garantidos demasiado elevados e que passará a operar-se por via de ajudas directas ao produtor, moduladas em função da dimensão e do rendimento médio das explorações agrícolas, considerando as especificidades e produtividades regionais. Merece ser sublinhado a aprovação dos

⁹²⁷ Aníbal Cavaco Silva, «Rumo à União Europeia», na apresentação do programa da Presidência Portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias, em 19 de Dezembro de 1991 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.21.

⁹²⁸ Aníbal Cavaco Silva, «Um diálogo fecundo com a América Latina», na sessão de abertura da VIII Reunião Ministerial de San José, em 24 de Fevereiro de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.26.

⁹²⁹ Aníbal Cavaco Silva, «Balanço do exercício da Presidência», na Assembleia da República, em 3 de Julho de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, p.39.

⁹³⁰ *Idem, ibidem*, p.40.

regulamentos quadro estabelecendo medidas específicas relativas a determinados produtos agrícolas a favor dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (POSEIMA) e do arquipélago das Canárias (POSEICAN), os quais prevêem uma série de medidas de carácter plurianual e plurisectorial destinadas a facilitar os abastecimentos e a contribuir para a melhoria da produção e comercialização dos produtos agrícolas destes arquipélagos tendo em conta a perspectiva da realização do mercado interno e os problemas específicos das regiões, nomeadamente aqueles que decorrem dos elevados custos de transportes devidos ao afastamento⁹³¹.

Deve ser salientado o facto de não se ter chegado a acordo quanto à globalidade das perspectivas financeiras. O governo congratula-se pela criação do Fundo de Coesão, já a partir de 1993, e a decisão de que as negociações para alargamento da Comunidade só podem realizar-se depois da ratificação do Tratado da União e de se ter chegado a acordo sobre o Pacote Delors II; não foi possível proceder à assinatura da Convenção das Fronteiras Externas, mas no domínio do asilo foi possível aprovar um conjunto de conclusões respeitantes à definição harmonizada de diversos conceitos da Convenção de Dublin, tendo sido igualmente merecedor de aprovação um outro projecto de Convenção, paralelo à Convenção de Dublin, a celebrar com países terceiros.

O Conselho Europeu de Maastricht mandatará os Ministros TREVI para, em colaboração com a Comissão, tomar as medidas necessárias à criação de um Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL). A Presidência portuguesa inscreveu este objectivo no seu Programa e, durante o seu mandato, decorreram os trabalhos de um grupo *ad hoc* criado no quadro TREVI, com vista ao estabelecimento das bases da unidade europeia de droga (UED), sobre o qual se inscreverá, no futuro, a EUROPOL. O Conselho Europeu de Lisboa requereu a preparação da convenção necessária à instituição da EUROPOL. Nessa ocasião, apoiou a formação de uma equipa de projecto, destinada a facilitar a rápida instituição de uma unidade europeia de investigação sobre estupefacientes, concebida como primeiro passo no sentido da criação da EUROPOL; deve notar-se que não foi aprovada a directiva da organização do tempo de trabalho, da harmonização fiscal no domínio do IVA e dos impostos especiais de consumo, do trânsito de resíduos perigosos e da cabotagem de mercadorias; quanto ao alargamento, reafirmou-se que a União Europeia para que se caminha continuará a ser uma

⁹³¹ Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias, *Portugal 92*, Janeiro/Junho 1992, pp.69-78.

organização aberta a todos os países europeus que satisfaçam os princípios políticos básicos que informam a União. Mas a adesão tem ainda como condição a capacidade destes países para absorverem de forma integral o «acervo comunitário», tal como ele resulta do Tratado da União. O Conselho Europeu de Lisboa de 26 e 27 de Junho de 1992 entendeu que, para responder com êxito aos desafios da União Europeia constituída por um maior número de Estados-membros, são necessários progressos paralelos no que se refere ao desenvolvimento interno da União e no que diz respeito à preparação para a adesão de outros países. Neste contexto, o Conselho Europeu discutiu também as candidaturas apresentadas pela Turquia, Chipre e Malta, tendo decidido que cada uma delas deve ser apreciada individualmente.

Em Maio de 1992 foi assinado, no Porto, pela Comunidade e os países da EFTA, o Tratado que institui o Espaço Económico Europeu (EEE). Este acto foi visto como um acto natural do grande movimento de integração europeia, estreitando os laços entre duas experiências bem sucedidas de integração económica. O acordo alcançado é virtuoso à escala europeia porque constitui simultaneamente um poderoso factor de crescimento económico e social e um elemento estabilizador da paz e da segurança no continente europeu⁹³²; no domínio da política externa e de segurança comum, a Presidência preparou o primeiro relatório sobre a futura política externa e de segurança comum, que, depois da análise no Conselho, foi aprovado no Conselho Europeu de Lisboa. Para Cavaco, tal relatório define com razoável precisão as áreas passíveis de acções comuns dos Doze em relação a determinados países ou grupos de países (países da Europa Central e do Leste, em particular a Comunidade de Estados Independentes e os Balcãs, o Mediterrâneo, em particular o Magrebe, e o Médio Oriente). Segundo o primeiro-ministro, «como os acontecimentos na ex-Jugoslávia deixam bem claro, a concretização de uma política externa e de segurança europeia, influente e respeitada, é um objectivo prioritário e daí o nosso empenho em fazê-la avançar o mais longe possível durante o período da nossa Presidência⁹³³».

O Conselho Europeu de Lisboa aprovou a renovação do mandato de Jacques Delors como Presidente da Comissão, tendo Portugal conseguido inclusivamente o apoio do primeiro-ministro do Reino Unido, John Major.

⁹³² *Idem, ibidem*, pp.19-22. Vide Aníbal Cavaco Silva, «Balanço do exercício da Presidência», na Assembleia da República, em 3 de Julho de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, pp.37-52.

⁹³³ Aníbal Cavaco Silva, «Balanço do exercício da Presidência», na Assembleia da República, em 3 de Julho de 1992 (Lisboa), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo...*, pp.50-51.

Durante os primeiros quatro meses da Presidência Portuguesa verificou-se a mudança de três governos e três primeiros-ministros (Irlanda, Bélgica e França), o que nunca acontecera desde que Portugal faz parte da Comunidade Europeia. Portugal atribuía enorme importância ao Pacote Delors II, na medida em que, nos termos das decisões do Conselho Europeu de Maastricht, ele condiciona decisivamente a questão do alargamento. Porém, o Conselho Europeu de Lisboa não conseguiu um acordo político sobre as perspectivas financeiras. Na verdade, a aprovação do Pacote Delors II revestia-se de carácter primacial para realizar os compromissos que os Doze assumiram em Maastricht. Registe-se ainda que durante a Presidência Portuguesa, a Comunidade iniciou igualmente contactos exploratórios com vista à definição da natureza dos futuros acordos a estabelecer com as diferentes repúblicas da Comunidade de Estados Independentes, com o fito de estabelecer com estas repúblicas acordos intermédios entre os acordos de cooperação e comércio e os acordos de associação.

O Conselho de Lisboa efectuou uma reflexão sobre as condições de aplicação do princípio da subsidiariedade, tendo em vista dar uma maior transparência ao processo de tomada de decisões comunitárias e ao reforço do diálogo com os cidadãos da Europa. Dado o Tratado do Porto que cria o EEE, as negociações com os países EFTA candidatos poderiam iniciar-se logo que estivessem preenchidas as condicionantes referentes à ratificação do Tratado e tomada decisão sobre o Pacote Delors II – foi, no entanto, possível chegar a um entendimento sobre o tratamento a conceder aos *Länder* da Alemanha Oriental e a Berlim-Leste no quadro das acções estruturais da Comunidade. Os aspectos humanitários – nomeadamente o auxílio à população sitiada de Sarajevo – assumiam nesta fase uma importância prioritária, sendo que, após o reforço da pressão, em particular sobre os líderes sérvios, a Comunidade estava pronta a ir mais longe não excluindo, se necessário, o recurso a meios militares no quadro das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na mesma linha, a Comunidade não reconhecia a Sérvia e o Montenegro como Estado sucessor automático da ex-Jugoslávia e exigia a suspensão da participação da delegação jugoslava da CSCE e outras organizações internacionais⁹³⁴.

⁹³⁴ Vide Aníbal Cavaco Silva, «Passar o testemunho», no Parlamento Europeu, em 7 de Julho de 1992 (Estrasburgo), in Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1993, pp.53-62.

Em boa verdade, a Presidência da Comunidade Europeia que se seguia no segundo semestre de 1992, a do Reino Unido, herdava um conjunto de *dossiers* importantes, aos quais caberia dar uma resposta firme e em tempo útil.

A Presidência da Comunidade Europeia permitiu à diplomacia portuguesa desempenhar um papel na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, o qual levou à fundação de Kyoto. Ainda para mais, o executivo teria de enfrentar a crise difícil na Bósnia-Herzegovina. Mas no topo de todas as questões, completou a Reforma MacSharry da Política Agrícola Comum (PAC), a qual, em toda a sua extensão, não conduziu a quaisquer benefícios aos agricultores portugueses.

Segundo José Magone, a Presidência Portuguesa esteve envolta na resolução de crises na maior parte do tempo. Todavia, pode ser considerada um sucesso⁹³⁵. Depois da Presidência Portuguesa, a diplomacia portuguesa tornou-se muito mais activa na defesa dos interesses nacionais. Para o autor, tal tornou-se mais evidente durante o Conselho Europeu de Edimburgo quando Portugal se aliou com os parceiros do sul da Europa para a defesa da duplicação dos fundos estruturais, conhecido por Pacote Delors II. Esta aliança com os parceiros do sul da Europa deveria tornar-se uma característica neste campo das políticas comunitárias⁹³⁶.

Por fim, deve ser referido que em 1992 Cavaco Silva introduziu a terceira revisão da Constituição. O principal objectivo era o de ajustar a Lei Fundamental ao Tratado da União Europeia. Tal tornou-se particularmente evidente no artigo 166.º-f (alterado para o artigo 161.º-n em 1997) que dizia respeito a competências legislativas e políticas da Assembleia da República. Aí se refere que a Assembleia da República está habilitada a dar a sua opinião quanto a decisões respeitantes a matérias comunitárias. Mais uma vez, a revisão foi aprovada com os votos do PSD, PS e CDS e a recusa do PCP. Enquanto que as revisões constitucionais podem ser vistas como ajustamentos à Constituição de 1976 ao *acquis communautaire* dos Estados-membros da União Europeia, a terceira revisão de 1992 significou uma decisão fundamental para uma fusão sistémica entre a União e o sistema político nacional. A revisão respondeu ao

⁹³⁵ Para um resumo da Presidência Portuguesa vide José M. Magone, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Basingstoke, Macmillan, 1997, pp.164-170.

⁹³⁶ José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction, 2004, p.33; Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Little, 2001, p.98.

protocolo 13 respeitante ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia. De acordo com Magone, «this Europeanization of the constitutional provision links the supranational and national levels and makes it now a multilevel nested game for the Portuguese political class and the population. This is probably one of the reasons why the smaller parties asked for a referendum on this matter. Maastricht is really a qualitative leap from national sovereignty to transnational shared sovereignty⁹³⁷».

IV.7. Reforçar Maastricht: a contribuição portuguesa

Nas vésperas da eleição presidencial de 1991, o presidente candidato à reeleição, Mário Soares, assumiu claramente o desejo de ter uma palavra a dizer no desenvolvimento da política externa e de defesa. Soares apelou a uma «co-responsabilização do PR e do governo em certas áreas políticas, o que reforçaria a solidariedade institucional que caracteriza e é fundamental num regime semipresidencialista». Ao aperceber-se que as circunstâncias internacionais e internas em mudança requeriam modificações também da sua parte, Soares procurava desde cedo lançar sinais de que a coabitação pacífica tinha chegado ao fim⁹³⁸. Todavia, Cavaco Silva não cedeu e o governo continuou a conduzir a política externa e de defesa do país de acordo com as linhas já traçadas e conhecidas. Na sua autobiografia política, Cavaco esclarece a razão pela qual não submeteu a referendo popular o Tratado da União Europeia: «Não só porque a Constituição não o permitia, mas também porque a adesão do País às Comunidades Europeias, em 1985, e a posterior alteração do Tratado, realizada pelo Acto Único Europeu, não tinham sido objecto de referendo. Eu estava convencido de que a posição negocial portuguesa nas instâncias comunitárias seria prejudicada; os nossos parceiros não deixariam de se interrogar sobre o porquê do referendo, quando antes não tinha sido feito. Um eventual voto negativo podia ser interpretado como um «não» à permanência de Portugal nas Comunidades Europeias, quando este era inequivocamente o projecto que podia garantir o progresso do País e a melhoria das condições de vida da população⁹³⁹». Em 9 de Dezembro de 1992, o PS

⁹³⁷ José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction, 2004, p.37.

⁹³⁸ Maritheresa Frain, «Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995», in *Análise Social*, vol.xxx (133), 1995 (4.º), p.664.

⁹³⁹ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.346. Anunciado como o início de um ciclo, pela representação portuguesa, ou uma etapa transitória, pelos demais negociadores do Tratado, Maastricht é encarado na

juntou os seus votos aos do PSD para a ratificação do Tratado pela Assembleia da República, depois de terem sido feitas as alterações à Constituição juridicamente indispensáveis.

A situação que se vivia na Comunidade Europeia atribuía uma importância decisiva ao Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992. Alguns dos assuntos mais quentes estavam sob a mesa e prometiam pairar na condução das negociações em curso: o espectro da recessão económica, a turbulência do SME, que já tinha levado à saída da libra inglesa e da lira italiana do mecanismo de taxas de câmbio, a perplexidade das opiniões públicas perante a construção europeia, os actos bárbaros praticados pela Sérvia na Bósnia-Herzegovina. O Conselho Europeu de Edimburgo, segundo os Estados-membros, não podia fracassar. Nesta reunião seria também discutido o chamado Pacote Delors II, que incluía os apoios financeiros da Comunidade ao desenvolvimento dos países da coesão – Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia – para o período de 1993-1999. Cavaco Silva queria conseguir para Portugal um montante de fundos de apoio ao desenvolvimento e modernização do país, duplo daquele que tinha sido conseguido no período de 1988-1992 (Pacote Delors I). No final deste Conselho Europeu, Cavaco regozijava-se pelo facto de a duplicação dos apoios financeiros ao desenvolvimento e modernização do país ter ficado garantida, o fundo de coesão podia financiar até 85% os projectos no domínio do ambiente e das infra-estruturas de transportes e o cálculo da contribuição de cada Estado-membro para o orçamento comunitário fora alterado no sentido defendido por Portugal. Os resultados alcançados eram muito positivos, como os próprios partidos da oposição acabaram por reconhecer⁹⁴⁰.

Para Cavaco Silva, o Espaço Económico Europeu (EEE) não só promoverá a intensificação das relações económicas e do diálogo político entre a EFTA e a CE, como também contribuirá decisivamente para facilitar os processos de adesão, nomeadamente em matéria de adopção do *acquis* comunitário. Considerando o acordo que foi alcançado em Edimburgo e as perspectivas de ratificação do Tratado da União Europeia por todos os Estados-membros, foi dado o aval para que as negociações com a

óptica de Michael Burgess como «a strange heterogeneous creature». Ver Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.215. Por sua vez, João de Deus Pinheiro opunha-se à realização de um referendo popular para a ratificação do Tratado de Maastricht por considerar o seu articulado muito complexo e ininteligível para a maioria dos portugueses.

⁹⁴⁰ *Idem, ibidem*, pp.348-349.

Áustria, Suécia e Finlândia se iniciassem desde já, embora a sua conclusão só possa realizar-se após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia⁹⁴¹.

Cavaco entende que o mercado único representa um contributo da Europa para a «promoção do comércio internacional e um poderoso veículo de cooperação entre a Europa e o resto do Mundo⁹⁴²». Na reunião do Fórum Económico Mundial em Davos, de 1993, o primeiro-ministro assinala dez linhas de acção indispensáveis para fazer funcionar eficazmente o mercado único: concluir as medidas que ainda faltam quanto à livre circulação de mercadorias, capitais e serviços, designadamente quanto à propriedade industrial e à fiscalidade das empresas; estabelecer a livre circulação das pessoas num quadro de acrescida segurança para os cidadãos, concretamente através da constituição da EUROPOL e do sistema europeu de informações e da aprovação da convenção sobre as fronteiras externas e de uma política de imigração e de asilo; garantir a transposição de directivas comunitárias por parte dos Estados-membros: o Mercado Único seria uma «manta de retalhos» cheia de distorções, se não se processar uma rápida e harmoniosa adopção dos actos comunitários nas ordens jurídicas nacionais; assegurar uma gestão solidária do mercado único a exercer pelas instituições comunitárias e pelas administrações nacionais. É preciso garantir uma rigorosa aplicação do direito comunitário, combater os excessos regulamentadores e burocráticos, impulsionar as iniciativas complementares ou de acompanhamento, promover a convergência das políticas nacionais; supervisionar com regularidade os efeitos económicos e sociais do mercado interno a nível comunitário e nacional (dado que se pretende o reforço da competitividade da economia europeia, as directivas comunitárias são o cimento do mercado único, mas não são dogmas intocáveis); informar mais (há muito por divulgar e esclarecer, nomeadamente em relação às pequenas empresas) e melhor (é preciso uma informação rigorosa e preparada para atingir os diferentes segmentos da vida europeia); assegurar a coerência das diversas políticas e acções da Comunidade: a investigação, a indústria, o ambiente, a tecnologia, a energia, os transportes, a política de concorrência devem cooperar harmoniosamente

⁹⁴¹ Vide Aníbal Cavaco Silva, «Os grandes desígnios da Europa», na sessão organizada pela Associação Suíça-Portugal, em Genebra, 28 de Janeiro de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1995, pp.27-36. Sobre a criação do EEE e o que este representaria para a CEE ver João de Deus Pinheiro, *op. cit.*, pp.29-30. Deus Pinheiro já não exercia as funções de ministro dos Negócios Estrangeiros nesta altura – em funções encontrava-se já Durão Barroso.

⁹⁴² Aníbal Cavaco Silva, «A dinâmica do Mercado Único», na reunião anual do World Economic Forum, em Davos, 29 de Janeiro de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.37.

para o funcionamento eficaz e competitivo da economia europeia num espaço sem fronteiras. Em particular, urge reforçar o tecido empresarial europeu, tornando-o mais concorrencial a nível mundial; promover uma participação mais intensa dos meios económicos e sociais na vida comunitária quer através do reforço da concertação, a nível nacional e a nível comunitário, quer pela consagração explícita e transparente do lobbying; agir nas relações externas em função da lógica do mercado interno: a eliminação das fronteiras internas impõe uma política comercial comum em relação ao exterior, mas exigente no combate firme ao comércio desleal, à concorrência baseada em práticas distorcidas e abusivas. A conclusão do Uruguay Round seria um «bom casamento» para o mercado único e seria uma boa notícia para a economia mundial; garantir que as condições materiais para o mercado interno sejam partilhadas por todas as regiões da Comunidade, tendo a resposta de ser encontrada no reforço da coesão económica e social e na implementação do Pacote Delors II⁹⁴³.

As perturbações no domínio cambial tiveram, de acordo com Cavaco Silva, pelo menos, uma vantagem: «vieram demonstrar que as questões de soberania e identidade nacional ligadas à moeda única não têm grande sentido, pois do que efectivamente se trata é o de escolher entre uma moeda única, em cuja gestão todos os Estados-membros podem participar, ou de um mercado cambial que é efectivamente comandado pelo banco central de um Estado-Membro. Hoje, é cada vez mais reconhecido que o processo de moeda única e da política monetária é a resposta certa à recente turbulência cambial⁹⁴⁴».

O ano de 1993 é marcado por uma forte recessão económica que se fazia sentir na Europa. Havia uma questão considerada da maior importância para a recuperação económica europeia: a descida das taxas de juro que, em termos reais, se situavam na Europa a nível muito superior às dos EUA e Japão. Como o marco alemão era a moeda-âncora do SME, as taxas de juro na Comunidade Europeia eram determinadas pelo banco central alemão, o qual, em resultado do agravamento do défice público da Alemanha, associado à reunificação, seguiu uma política monetária restritiva, lançando assim um elevado custo em termos de desemprego sobre os outros países. Segundo Cavaco, esta questão foi abordada na reunião do Conselho Europeu de Copenhaga de 21 e 22 de Junho de 1993 por vários chefes de governo, todos com os olhos postos no

⁹⁴³ *Idem, ibidem*, pp.38-39.

⁹⁴⁴ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a construção europeia», no almoço no American Club de Lisboa, em 31 de Março de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.43.

chanceler Kohl. Este não falou do problema das taxas de juro, escudando-se na independência do banco central alemão. Tornou-se, assim, ainda mais clara a importância da criação do Banco Central Europeu, «para que a política monetária passasse a ser conduzida tendo em conta os interesses do conjunto dos Estados-membros e não só da Alemanha⁹⁴⁵».

As preocupações de natureza económica e sectorial continuam no ano de 1993. O sector têxtil constituiu a grande inquietação de Cavaco Silva no Conselho Europeu de Bruxelas. As negociações entre a Comunidade Europeia e os EUA, visando um acordo sobre o Uruguay Round para a liberalização do comércio internacional, tinham entrado na recta final e os resultados apresentavam-se desfavoráveis para o sector têxtil europeu: o mercado europeu seria aberto às exportações de todas as origens, com destaque para os países asiáticos, «mas sem contrapartidas significativas na abertura dos mercados de países terceiros e sem o reforço das regras e disciplinas que contrariassem as práticas de concorrência desleal, adoptadas por alguns países exportadores. A manterem-se os resultados das negociações, Portugal seria seriamente prejudicado, visto que em nenhum outro país europeu a indústria têxtil tinha um peso tão grande: 32% das nossas exportações totais, 25% do emprego industrial e, dependendo directa ou indirectamente do sector, cerca de um milhão de portugueses». Os resultados apresentados pela Comissão eram «inteiramente inaceitáveis para Portugal», por atingirem um interesse vital da sua economia. Cavaco refere na sua autobiografia política que o ministro dos Negócios Estrangeiros português tinha ameaçado invocar o chamado «compromisso de Luxemburgo» que possibilitava a um Estado-membro bloquear um acto comunitário que pusesse em causa um seu interesse vital. Recorda Cavaco que «era como uma «bomba atómica», e eu queria fazer tudo para não recorrer a ela, porque sabia que deixava uma marca negativa sobre o país que a utilizasse⁹⁴⁶». Todavia, tal não foi necessário. O presidente da Comissão Europeia comprometeu-se a apresentar um programa de apoio à modernização da indústria têxtil e de vestuário portuguesa, cujo montante viria a ser fixado em 400 milhões de euros, para o período de 1994-1999, a que acrescia a possibilidade de recurso a um empréstimo do Banco Europeu de Investimentos, no valor de 500 milhões de euros. Os objectivos portugueses na negociação do Uruguay Round para o sector têxtil acabaram, assim, por ser «largamente

⁹⁴⁵ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.351.

⁹⁴⁶ *Idem, ibidem*, p.352.

atingidos⁹⁴⁷», ficando claro para Cavaco que a nossa qualidade de Estado-membro da União Europeia havia potenciado a nossa voz no GATT, dando uma dimensão às nossas exigências que o país nunca tinha conhecido nas rondas anteriores.

Para Cavaco Silva, o segundo pilar do Tratado da União Europeia (PESC) é importante por dois aspectos: em primeiro lugar, «importa reconhecer que o desaparecimento do clima de acção bipolar que caracterizou a ordem internacional nas últimas décadas não significa que a Europa possa deixar de se preocupar com as questões de segurança. Em segundo lugar, a definição prevista no Tratado de áreas de acção comum de política externa não significa que cada Estado-Membro perca o seu direito de iniciativa nesta matéria, ou que sejam postas em causa as suas tradicionais vocações neste domínio. As acções comunitárias serão cumulativas e não substitutivas das políticas externas nacionais dos Estados-Membros⁹⁴⁸». A segurança e estabilidade constituem mais do que nunca desafios importantes para a Europa e os seus aliados e Cavaco manifesta-o de forma lapidar: «Justifica-se, por isso, a continuação da presença militar norte-americana na Europa. A NATO é, e será, a trave-mestra da nossa segurança, e a afirmação de uma identidade europeia neste domínio deve ser feita em estreita cooperação e compatibilidade com a NATO, tal como se encontra estabelecido no Tratado de Maastricht⁹⁴⁹». Apesar da implementação da PESC ter vindo a ser levada a efeito através de diversas «acções comuns» decididas nos últimos Conselhos Europeus, Cavaco entende que é necessário «discutir e encontrar soluções que conduzam ao seu alargamento e ao aprofundamento do seu conteúdo. A síntese que for alcançada na crescente colaboração entre a NATO e a UEO reforçará a capacidade da Europa para fazer face ao novo ambiente estratégico e afirmar a Identidade Europeia de Defesa e Segurança. (...) Penso que devemos, desde logo, recusar firmemente a alternativa europeísmo/atlantismo. O reforço da construção europeia e a solidariedade transatlântica não se excluem. Bem pelo contrário, complementam-se. A magnitude dos desafios que se colocam na cena internacional necessitam mais do que nunca da vitalidade da parceria transatlântica⁹⁵⁰». Ao reflectir sobre este assunto, e nestes termos,

⁹⁴⁷ *Idem, ibidem*, pp.354-355.

⁹⁴⁸ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a construção europeia», no almoço do American Club, de Lisboa, em 31 de Março de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.44.

⁹⁴⁹ *Idem, ibidem*, p.49.

⁹⁵⁰ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a evolução da Europa», no European Institute, de Washington, em 12 de Outubro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.71. No primeiro semestre de 1995, Portugal assumiu a presidência da UEO, momento que praticamente coincidiu com a nomeação de José Cutileiro para Secretário-geral daquela organização. Durão Barroso recorda que as decisões tomadas na

Cavaco estaria provavelmente a pensar na incapacidade da União Europeia em agir de pronto e com vigor na grave crise dos Balcãs na primeira metade da década de 1990.

Em Janeiro de 1994, Cavaco Silva mostrava-se satisfeito por já estar em marcha a cooperação reforçada nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (terceiro pilar do Tratado de Maastricht) prevista no Tratado para assegurar a livre circulação das pessoas, num quadro de segurança acrescida para os cidadãos. Trata-se, segundo Cavaco, de «um dos objectivos mais relevantes da União na medida em que os problemas relativos à imigração ilegal, ao asilo, à droga, ao terrorismo, à criminalidade já não podem ser resolvidos eficazmente ao nível estritamente nacional. Também aqui o fenómeno da globalização está presente, pelo que é indispensável procurar uma resposta ao nível dos Doze». Sobre Schengen, o primeiro-ministro entende que ele é «um factor de impulsão, dentro da própria União, com vista à realização do objectivo da livre circulação das pessoas. Nos seus propósitos está o binómio mais liberdade de circulação – mais segurança. Ao contrário daquilo que tem sido erradamente propagado, não se trata de edificar uma fortaleza, fechando as portas da Europa. Schengen é sobretudo um exercício de supressão de fronteiras do qual beneficiarão, não só os nacionais dos Estados signatários, como também os cidadãos dos restantes Estados da Comunidade ou mesmo de países terceiros, desde que tenham regularmente entrado no seu território⁹⁵¹».

Cavaco Silva mostra-se satisfeito com o alcance do Tratado de Maastricht na medida em que, na sua globalidade, «constitui uma solução equilibrada, sem dúvida mais adaptada à situação actual da Europa e ao papel que ela é hoje chamada a desempenhar a nível mundial⁹⁵²». Para o chefe do executivo, enumera um conjunto de

Reunião Ministerial de Lisboa, em Maio, incluíram: a criação de novas estruturas de tomada de decisões; a definição de mecanismos que permitam uma mais clara definição das forças a ser colocadas sob o comando da UEO; o reforço do Secretariado e da Célula de Planeamento; e o estabelecimento do apoio político-militar indispensável para o Conselho da UEO. Ao projectar a Conferência Intergovernamental de 1996, Durão Barroso espera que aquela «nos proporcione uma visão mais clara do que significa a UE como entidade política. Esta ainda não tem uma verdadeira política comum de segurança e defesa e ainda não é capaz de demonstrar o seu peso político de uma forma proporcional à força económica e militar conjunta dos seus membros». Ver José Manuel Durão Barroso, «A parceria transatlântica no novo contexto de segurança europeu», in José Manuel Durão Barroso, *A Política Externa Portuguesa. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1994-1995)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995, pp.187-193. O mesmo texto foi publicado na Revista da NATO, vol.43, nº5, Setembro de 1995. Cf. José Manuel Durão Barroso, «A Presidência Portuguesa: principais empreendimentos», intervenção na Assembleia Parlamentar da UEO, Paris, em 19 de Junho de 1995, e reunida na colectânea já citada, pp.107-110.

⁹⁵¹ Aníbal Cavaco Silva, «Uma participação activa na União Europeia», no debate parlamentar sobre a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 19 de Janeiro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, pp.64-65.

⁹⁵² Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a construção europeia», no almoço no American Club, em 31 de Março de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.45.

balizas que para a implementação do Tratado nos devem guiar rumo à União Europeia: pragmatismo, gradualismo, respeito pelas identidades nacionais e pela diversidade, preservação do equilíbrio institucional, correcta utilização do binómio subsidiariedade-solidariedade⁹⁵³. Na revisão do Tratado, em 1996, interessará prioritariamente, segundo Cavaco, preservar o princípio da igualdade dos Estados, evitar qualquer tendência hegemónica e garantir um adequado equilíbrio entre as diferentes instituições da União. Maastricht «não estabeleceu o modelo final da União. Não é provável, e possivelmente não seria desejável, que a revisão de 1996 o venha a fazer. (...) A legitimidade democrática do sistema de instituições, a eficácia do processo de decisão e a defesa da participação plena em termos igualitários de todos os Estados-Membros são as linhas de orientação que continuaremos a perfilhar. (...) A União Europeia já não é apenas um rumo. É o projecto tangível de uma Europa mais forte, mais coesa, mais solidária. Foi por essa Europa que sempre nos batemos. É nessa Europa que Portugal deve assegurar o seu futuro⁹⁵⁴».

Cavaco Silva sustenta que o futuro da integração europeia se pauta por valores fixados na década de 50, tais como, o respeito pela democracia, pelos Direitos do Homem e pela economia de mercado, o gradualismo no avançar para o modelo final de organização política da Europa, mas que «consagrar, neste momento, qualquer solução de modelo final, seria tão inoportuno quanto inadequado⁹⁵⁵».

O primeiro-ministro não deixa de evocar a importância para o país do facto de pertencermos ao clube europeu, ao entender que a União Europeia pode contribuir decisivamente para um triplo objectivo estratégico do nosso país na década de 1990: «o desenvolvimento das nossas estruturas económicas e sociais, tendo em vista atingir os níveis médios comunitários à entrada do próximo século; uma maior afirmação de Portugal no Mundo, valorizando o património da nossa história, nomeadamente os laços atlânticos e a especial relação com os outros países de língua portuguesa; a garantia de segurança e paz num quadro de cooperação que tem a NATO como pilar essencial, mas

⁹⁵³ Vide Aníbal Cavaco Silva, «Uma participação activa na União Europeia», no debate parlamentar sobre a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 19 de Janeiro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, pp. 57-66.

⁹⁵⁴ *Idem, ibidem*, p.66.

⁹⁵⁵ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a evolução da Europa», no European Institute, de Washington, em 12 de Outubro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.69.

que assentará, de forma progressiva, numa efectiva identidade europeia de defesa e de segurança⁹⁵⁶».

Já tivemos a oportunidade de referir que Cavaco Silva não cedeu qualquer protagonismo a Mário Soares na condução da política externa e de defesa nacional, alegando que cabia ao executivo e não à presidência a concretização das metas delineadas naqueles sectores da governação. Mas nem por isso Soares deixa de manifestar uma opinião sobre os acontecimentos, em particular sobre os recentes desenvolvimentos comunitários que segue com atenção como Presidente da República, como o atesta o livro de Maria João Avillez, *Soares, o Presidente*. Desde cedo Soares advertira para a supremacia dos planos económico e financeiro em detrimento das variáveis política e cultural no Tratado da União Europeia e à ambiguidade do Tratado porque permitia várias práticas de actuação muito diversas. Soares assevera que mostrou alguma preocupação face aos difíceis processos de ratificação do Tratado em França e na Dinamarca e que não foi insensível à falta de debate interno sobre a construção europeia, salientando que gostaria de ver Portugal mais activo no desenvolvimento de projectos comunitários, participando diligentemente nos debates em curso e contribuindo com ideias originais. Soares considera-se defensor das teses federalistas em função da nova relação de forças que se está a estabelecer no mundo e na exigência de grandes espaços solidários, bem delimitados face à crescente globalização do planeta⁹⁵⁷.

Em relação à questão do alargamento, o primeiro-ministro partilha a opinião da grande maioria dos seus parceiros comunitários, segundo a qual «é claramente vantajoso para a Europa que os princípios que sempre têm norteado este movimento de integração sejam assumidos por um número cada vez maior de Europeus, abrangendo um número alargado de países. Em particular, sempre vimos como muito positiva a adesão dos

⁹⁵⁶ Aníbal Cavaco Silva, «Uma participação activa na União Europeia», no debate parlamentar sobre a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 19 de Janeiro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.59. A propósito de uma alocução proferida no Palácio das Necessidades no dia 12 de Julho de 1991, Hans-Dietrich Genscher, o então ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, previu que a União Política continuaria a desenvolver-se em direcção aos Estados Unidos da Europa. Numa entrevista dada em 1993 conclui que «a nossa ideia condutora continua a ser, hoje como na altura, a de criarmos uma Europa com uma Constituição comum, com uma política económica e monetária comum, e com uma política externa, de segurança e de defesa comum». Ver Hans-Dietrich Genscher, «O papel de Portugal nos Estados Unidos da Europa», entrevista concedida a *Informal*, nº1, Maio/Junho 1993, p.4.

⁹⁵⁷ Vide Maria João Avillez, *Soares, o Presidente*, Público, 1997, pp.233-244; Cf. Mário Soares, *Intervenções 7*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1993. Em 1993, no aniversário do segundo ano da sua reeleição, Soares manifestava no programa *Marcha do Tempo*, da RTP1, apresentado por Maria Elisa, que a Europa caminha para uma federalização, estando em vias de se constituir um governo europeu.

países da EFTA, dos quais fomos parceiros durante vinte e cinco anos⁹⁵⁸». E vai mesmo mais longe: «(...) o «alargamento» é a melhor prova de vitalidade do movimento de integração europeia e estamos certos de que ele não afectará os princípios que desde sempre presidiram a este movimento, nem o reforço da coesão interna, fundamental para a afirmação da Europa no Mundo⁹⁵⁹».

Estava em marcha o quarto alargamento e Cavaco entende-o como positivo para o projecto da União Europeia, quer do ponto de vista político quer do ponto de vista económico. Para Cavaco, «a adesão da Áustria, da Suécia, da Finlândia e da Noruega pode tornar a União Europeia mais forte. Não partilhamos dos receios daqueles que vêm neste alargamento o Cavalo de Tróia dos que ambicionavam travar o processo de construção europeia. Tão-pouco seguimos os que viram no alargamento apenas o alibi para reformar o sistema institucional, ensaiando a fuga para a frente. O alargamento tem, para nós, os seus méritos próprios e merece o nosso apoio, garantido que seja que os Estados da EFTA assumirão, sem ambiguidades, o projecto da União Europeia por inteiro⁹⁶⁰».

Foi no Conselho Europeu de Essen de 9 e 10 de Dezembro de 1994 que se definiu o quadro estratégico das relações com os países da Europa Central e Oriental, tendo em vista a sua futura adesão à Comunidade. Os países teriam de criar as condições para poderem assegurar todas as responsabilidades de um Estado-membro. Por outro lado, a União teria de criar condições institucionais necessárias para absorver as novas adesões, mantendo concomitantemente a dinâmica da integração europeia, o que seria feito numa conferência de representantes dos governos dos Estados-membros, a convocar em 1996, para a revisão do Tratado da União Europeia, aprovado em Maastricht (saliente-se que o Tratado foi assinado durante a Presidência Portuguesa). Só depois desta conferência se podiam iniciar as negociações de adesão. Cavaco lembra que considerou razoável a estratégia proposta e deu-lhe o seu apoio. O alargamento para

⁹⁵⁸ Aníbal Cavaco Silva, «Os grandes desígnios da Europa», na sessão organizada pela Associação Suíça-Portugal, em Genebra, 28 de Janeiro de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.35.

⁹⁵⁹ Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a construção europeia», no almoço no American Club, de Lisboa, em 31 de Março de 1993, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, p.46.

⁹⁶⁰ Aníbal Cavaco Silva, «Uma participação activa na União Europeia», no debate parlamentar sobre a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 19 de Janeiro de 1994, in Aníbal Cavaco Silva, *Manter o Rumo...*, pp.65-66. Ver no mesmo sentido José Manuel Durão Barroso, «O quarto alargamento da União Europeia», intervenção na Assembleia da República, por ocasião do debate para aprovação do Tratado de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, em 15 de Dezembro de 1994, in José Manuel Durão Barroso, *A Política Externa Portuguesa. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1994-1995)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995, pp.143-147.

Leste era, segundo o chefe do executivo, «inevitável. Era uma exigência da estabilidade e segurança no continente europeu e era expressão da solidariedade devida aos países da Europa Central e Ocidental, que tinham superado os regimes colectivistas e abraçado os valores da democracia, dos direitos do homem e da economia de mercado. No entanto, na intervenção que produzi em Essen, não deixei de sublinhar como o processo era exigente para os Estados candidatos, os quais teriam de consolidar as economias de mercado, avançar na harmonização das legislações e reforçar a convergência económica e monetária. Por outro lado, defendi que o alargamento devia ser feito em termos que não pusessem em causa o dinamismo e a coesão interna da União⁹⁶¹».

A primeira década da nova democracia portuguesa foi caracterizada por um forte empenhamento na integração europeia como a única forma viável para fortalecer o seu regime democrático⁹⁶². Na segunda metade da década de 1980 e 1990, Portugal teve de aprender a viver com as pressões, particularmente aquelas relacionadas com a implementação do mercado único europeu vindas da Comunidade Europeia. É somente depois de 1992 que a diplomacia portuguesa se torna mais confiante no plano europeu. A presidência do Conselho da União Europeia pode ser vista como o ponto decisivo para a maturação da posição portuguesa. José Magone qualifica o período entre 1986 e 1995 como o da Fase da Aprendizagem⁹⁶³. Modernização é a palavra de ordem nos governos de Cavaco Silva, de tal como forma que o desafio da integração europeia não pode ser perdido. O conjunto do território português foi classificado nas regiões em atraso de desenvolvimento (objectivo nº1), que receberam, de 1989 a 1993, 37 dos 51,3 biliões de ecus orçamentalmente afectados ao FEDER, ao FSE e ao FEOGA-Orientação, isto é, 63,4% do total, sendo a dotação de Portugal muito superior ao seu

⁹⁶¹ Aníbal Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2ª. edição, Lisboa, Temas e Debates, 2004, p.358. O alargamento para Leste era um *dossier* complexo e seria herdado pelo sucessor de Jacques Delors na presidência da Comissão Europeia. Na reunião extraordinária do Conselho Europeu, em Bruxelas, em 15 de Julho de 1994, Jacques Santer foi designado para presidente da Comissão Europeia, decisão que contou com o apoio imediato de Cavaco Silva. Durão Barroso defende que uma reforma institucional da Comunidade Europeia só poderia ocorrer após o alargamento. Com o alargamento em vista da UE e da nova ponderação de votos que os países subrepresentados reclamam, o ministro dos Negócios Estrangeiros português advoga que a União não é um Estado federal. Ver José Manuel Durão Barroso, «Alargar a Europa sem enfraquecer a Europa», entrevista concedida ao jornal *Público*, em 25 de Junho de 1995. Cf. José Manuel Durão Barroso, «A Europa e a questão do nacionalismo radical», in José Manuel Durão Barroso, *A Política Externa Portuguesa. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992-1993)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1993, pp.65-69.

⁹⁶² José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction, 2004, p.29.

⁹⁶³ *Idem, ibidem*, p.31.

peso económico-demográfico (19,2% do total). Os fundos estruturais financiam, no mínimo, 75% do custo total e, no mínimo, 50% das despesas públicas envolvidas, não sendo de esquecer que, já antes desta reforma, Portugal tinha recebido um auxílio substancial da CE, tendo a parte dos fundos estruturais no investimento global nacional crescido de 6% para 9%, ou seja, cerca de 25% do investimento público (dos quais 50% afectos aos transportes, 24% à hidráulica, 17% à educação, 6% às actividades produtivas e 2% à energia).

A CE participa no financiamento de diferentes programas específicos. Destaque-se o Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP), aprovado por decisão do Conselho Europeu de 12 e 13 de Fevereiro de 1988, cobrindo o período de 1989 a 1992 com despesas previstas de 488,6 milhões de contos, cabendo ao orçamento comunitário o financiamento de 31,5% e ao Banco Europeu de Investimentos o de 34,5%. A agricultura portuguesa beneficiou de 150,5 milhões de contos de auxílio ao investimento em 1988, dos quais 48,9% sob a forma de investimento co-financiado e 51,1% consistentes em subvenções a fundo perdido. O Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP) recebeu, em cinco anos, 41,7 milhões de contos, dos quais 22,5 para investimento e 19,2 para subsídios ao investimento.

Portugal é naturalmente beneficiário do financiamento comunitário de projectos transfronteiras. O Programa STAR (Serviços Avançados de Telecomunicações) e o Programa VALOREN (no domínio das energias) foram objecto de decisão em 1986, para o período de 1987 a 1991, e Portugal recebeu 120 milhões de ecus para o STAR e 65 milhões de ecus para o VALOREN⁹⁶⁴. Entre 1987 e 1989, Portugal teve que submeter a tempo à Comissão Europeia um Plano de Desenvolvimento Regional para negociar o Quadro Comunitário de Apoio, que definiria a participação financeira da União Europeia no plano de desenvolvimento regional. Já durante a negociação do Quadro Comunitário de Apoio II perpassava o sentimento, durante o governo de Cavaco Silva, de que esta seria a última oportunidade para Portugal receber os fundos estruturais vindos da União Europeia, em face do alargamento comunitário à Europa Central e de Leste e aos *Länder* da Alemanha de Leste que se vislumbrava. Depois da presidência portuguesa do primeiro semestre de 1992, o governo tornou-se perspicaz na

⁹⁶⁴ A.L. Sousa Franco, «O Período Europeu (1986-1993)», in António Reis (coord.), *Portugal: 20 anos de democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p.281.

consulta com os grupos da sociedade civil para responder às críticas acerca da forma como foi decidido o Quadro Comunitário de Apoio I em 1989⁹⁶⁵.

Apesar do escrutínio da legislação comunitária por uma Comissão de Assuntos Europeus ter sido regulado em 1987, um escrutínio eficaz da legislação comunitária pela Assembleia da República começou apenas depois da introdução da nova lei 20/94, no contexto da ratificação do Tratado da União Europeia, que inclui um protocolo sobre o papel que os parlamentos nacionais devem desempenhar no processo de integração europeia. Antes de 1994, o escrutínio da legislação comunitária era esporádico e inconsistente, sempre dependente do protagonismo de quem estava à frente da Comissão de Assuntos Europeus. Um avanço qualitativo teve lugar quando o ex-ministro das finanças Jorge Braga de Macedo esteve à frente da Comissão de Assuntos Europeus e introduziu as necessárias reformas para que fosse possível escrutinar a tradução da legislação comunitária pelo governo. A maioria da legislação comunitária é promulgada pelo governo através de decretos-lei⁹⁶⁶. Só a partir de 1994 é que é notório, também com a ratificação do Tratado de Maastricht e o acompanhamento mais rigoroso pelos parlamentos nacionais da actividade comunitária, o despertar para os assuntos comunitários, o que evidenciava a importância daquela etapa no momento crucial do processo da construção europeia.

⁹⁶⁵ José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction, 2004, pp.218-222.

⁹⁶⁶ *Idem, ibidem*, pp.43-44.

V: O fim do deslumbramento pelo *eldorado* europeu: os governos de António Guterres (1995-2002)

O ano de 1995 trouxe de novo o Partido Socialista (PS) ao poder, na sequência das eleições legislativas de 1 de Outubro. Nesse escrutínio, o PS alcançou 43,76% dos votos e o seu mais directo rival, o Partido Social-democrata (PSD), já sob a liderança de Fernando Nogueira, obteve 34,12% dos votos, uma cifra que ficava aquém dos resultados nas legislativas anteriores que deram a Cavaco Silva duas maiorias absolutas inéditas na história da democracia portuguesa. O Secretário-geral do PS e novo primeiro-ministro, António Guterres, manifestaria algum desconforto por aquele resultado eleitoral, dado que a maioria relativa assegurada em Outubro implicaria uma acção executiva algo limitada⁹⁶⁷.

O Partido Socialista chega ao poder em Portugal numa conjuntura que, nos finais dos anos 90, colocaria os partidos social-democratas no controlo da maioria dos governos da União Europeia. A vitória do PS constituiu assim o acontecimento fundador da chamada “revolução rosa”. Embora o PS tenha recusado explicitamente classificar o seu programa como parte de uma qualquer “nova via”, a plataforma política anunciada em 1995 já abandonara a maior parte das características da social democracia tradicional e buscara um novo compromisso entre preocupações sociais, economia de mercado e ortodoxia orçamental. Segundo Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, o PS terá sido assim «um dos primeiros partidos a levar ao poder uma agenda política que se inscrevia no que tem sido denominado “nova social democracia”, uma agenda que tentou transpor para o nível europeu durante a presidência portuguesa do Conselho Europeu em 2000. Estas foram alterações notáveis para um partido que, no início dos anos 80, ainda abraçava o marxismo nos seus estatutos, e que passara uma boa parte dos anos 80 e 90 numa crise interna e sob a hegemonia dos seus adversários de centro-direita no sistema partidário⁹⁶⁸».

⁹⁶⁷ Quanto à disposição das duas maiores forças partidárias na Assembleia da República, ao PS coube um total de 112 deputados e ao PSD um total de 88 deputados, ficando o Partido Socialista a apenas quatro deputados para obter maioria absoluta naquela câmara. Cf. www.cne.pt. Sítio da Internet consultado a 5 de Maio de 2008. Para uma análise da evolução dos resultados eleitorais obtidos pelas principais forças políticas para o período de 1983 a 1999, vide André Freire, «Realinhamentos eleitorais, 1983-1999: estruturas sociais, economia e voto partidário», in *Análise Social*, Vol.XXXVII (162), 2002, pp.121-149, em especial pp.140-143 para o comportamento eleitoral do PS durante esses anos.

⁹⁶⁸ Marina Costa Lobo e Pedro C. Magalhães, «Da terceira vaga à terceira via. A Europa e os socialistas portugueses (1974-1999)», in Vitalino Canas (org.), *O Partido Socialista e a Democracia*, Oeiras, Celta, 2005, p.205.

O PS beneficiou quer das circunstâncias económicas desfavoráveis enfrentadas pelo governo do PSD no início dos anos 90 (aumento do preço do petróleo) quer da inversão da conjuntura na segunda metade da década. Acresce a isso, alterações na conjuntura concorrencial na esquerda no sistema partidário português permitiram ao PS reconfigurar o seu compromisso europeu, designadamente pela subscrição ao modelo essencialmente liberal que tem caracterizado as políticas macroeconómicas da UE desde os anos 90 e pela introdução de uma dimensão social na convergência da União Económica e Monetária (UEM) que, embora cuidadosamente circunscrita, foi o bastante para alargar a natureza do compromisso europeu que prevalecia em Portugal desde 1991 e para contribuir para o redireccionamento da agenda europeia durante a Presidência Portuguesa da UE no primeiro semestre de 2000⁹⁶⁹.

Circunstâncias económicas favoráveis e os esforços do anterior governo PSD conjugaram-se para tornar o período de 1995 a 1999 bastante próspero: o crescimento real do PIB foi em média de 3,3%, uma taxa mais elevada do que no resto da União Europeia (onde a média era de 2,2%) e o desemprego caiu de 7,3% para 4,3%. Com efeito, em 22 de Maio de 1998, o Conselho Europeu da UE anunciou que Portugal fora incluído na lista dos países que participariam na UEM a partir de 1999. O objectivo prioritário da UEM tinha sido assim alcançado (a construção europeia, mais concretamente a adesão à UEM, era uma das prioridades do PS para as eleições de 1995), simultaneamente baixando o défice orçamental, reduzindo o desemprego e aumentando a despesa pública com alguns serviços sociais.

Nos anos 90, os constrangimentos políticos e económicos que os socialistas sofreram nos seus anteriores executivos foram largamente minorados. Pela primeira vez, o PS herdava uma situação económica favorável e a erosão do PCP tornou menos onerosa a sua estratégia abertamente centrípeta. Por sua vez, os socialistas conseguiram ganhar os dividendos do seu antigo compromisso com a Europa, usando a União Económica e Monetária para eliminar a separação entre o anterior discurso ideológico (de esquerda) e a sua antiga *praxis* política (centrista) e o seu antigo eleitorado fundamental. Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães concluem que «a busca simultânea da Unidade Monetária Europeia e da introdução de uma componente “social” na agenda

⁹⁶⁹ Marina Costa Lobo e Pedro C. Magalhães, *idem*, p.211. António Guterres defendeu em várias ocasiões que «temos de estar sempre no centro de todos os aspectos do processo de construção europeia, mesmo quando elas não atingem o conjunto do nosso continente, ou mesmo o conjunto da União Europeia». António Guterres, *A Pensar em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1999, p.73.

da integração resultou numa adopção antecipada da particular mistura de liberalismo económico e social-democrata que caracterizou a “Terceira Via”, ainda que não fosse referida como tal. Mais uma vez, a integração europeia, neste caso a UEM, foi usada como catalisador para esta mudança programática⁹⁷⁰».

O Programa do XIII Governo Constitucional é, na verdade, ambicioso quanto ao processo de integração europeia e este, na perspectiva portuguesa, «não é compatível com quaisquer modelos de evolução que apontem para uma diminuição dos actuais patamares de integração, ou abram caminho à consolidação de fórmulas permanentes de diferenciação entre os Estados, que coloquem em causa a unidade do percurso que está subjacente ao projecto europeu e à vertente de solidariedade intracomunitária que lhe está indissolúvelmente associada⁹⁷¹». Para além do desejo ao acesso à terceira fase da UEM e à moeda única, Portugal apoia o alargamento da UE, devendo ficar «assegurado que tal passo se efectuará num quadro que preserve os aspectos essenciais dos presentes equilíbrios da União e assegure o prosseguimento sustentado das actuais políticas comunitárias⁹⁷²». A PESC é tida como condição essencial para que a Europa possa fazer face aos desafios decorrentes da nova ordem mundial. Esta «deve continuar a compatibilizar a dimensão comunitária com as tradições específicas da ordem nacional, no plano externo, melhorando os respectivos instrumentos e tornando-os coerentes com o restante aparelho de relações externas da União». Portugal defende o eficaz funcionamento da EUROPOL e um contínuo empenhamento na plena aplicação do Acordo de Schengen, «cujo alargamento, desenvolvimento e consolidação o Governo considera ser condição essencial para a construção do indispensável quadro de livre circulação europeia⁹⁷³».

V.1. O Tratado de Amesterdão: dinâmicas e consequências

O Tratado de Maastricht assumiu-se, desde sempre, como uma fase transitória no processo de integração, tendo fixado um prazo para a sua revisão. De acordo com o artigo N, n.º2, deveria ser convocada uma conferência intergovernamental em 1996, com o propósito de alterar certas disposições do Tratado, em relação às quais ou não se

⁹⁷⁰ Marina Costa Lobo e Pedro C. Magalhães, *idem*, p.217.

⁹⁷¹ *Programa do XIII Governo Constitucional – apresentação e debate*, Lisboa, Assembleia da República, 1996, p.37.

⁹⁷² *Idem*, p.37.

⁹⁷³ *Idem*, p.38.

tinha conseguido chegar a um consenso em Maastricht ou não se tinha a certeza se o consenso a que se tinha chegado conseguiria funcionar na prática.

Os primeiros passos reais no sentido da revisão do Tratado foram dados na reunião do Conselho Europeu de Corfu de 24 e 25 de Junho de 1994, na qual os Chefes de Estado e de Governo decidiram criar um grupo de reflexão para preparar os trabalhos da conferência – que ficou conhecido como o Grupo Westendorp – e convidaram os órgãos comunitários e os Estados-membros a apresentar os seus relatórios sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia. O grupo de reflexão reuniu e trabalhou com base em todos esses relatórios e, em Dezembro de 1995, apresentou ele próprio o seu relatório ao Conselho Europeu de Madrid, onde se fixavam as linhas directrizes da organização da CIG. A conferência foi convocada, oficialmente, pela presidência, em 29 de Março de 1996, com o objectivo de se concentrar nos seguintes temas: uma União próxima do cidadão; maior democracia e eficácia das instituições da União; reforço da capacidade de acção externa da União. Após mais de um ano de negociações, sob as presidências italiana e irlandesa, o Tratado de Amesterdão acabou por ser assinado durante a presidência holandesa, no dia 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, após o depósito do último instrumento de ratificação pela França⁹⁷⁴.

É certo que o Tratado de Amesterdão ficou, em alguns aspectos, muito aquém dos objectivos propostos (um dos objectivos que não foi atingido foi a reforma institucional), mas isso não deve escamotear os avanços que foram conseguidos.

O Tratado de Amesterdão contém elementos que contribuem para o reforço do carácter constitucional do Tratado. Se o modelo constitucional pressupõe um poder político supremo para além dos Estados; o exercício desse poder político sobre os cidadãos; a possibilidade de controlo do poder político por parte dos cidadãos e a existência de mecanismos de protecção dos cidadãos contra os abusos do poder, então toda e qualquer alteração que contribua para reforçar o poder político central, ou seja, o da União, bem como o papel dos cidadãos no seu seio deve ser encarada como uma manifestação constitucional⁹⁷⁵. Na revisão do Tratado efectuada em Amesterdão, é

⁹⁷⁴ O Tratado de Amesterdão, tal como já tinha acontecido com o Tratado de Maastricht, provocou revisões constitucionais em alguns Estados-membros (França e Áustria) e foi objecto de referendo noutros (Irlanda e Dinamarca).

⁹⁷⁵ Ana Maria Guerra Martins, *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Lex, 2000, p.177.

evidente a preocupação de melhorar os pilares intergovernamentais através da sua aproximação ao pilar comunitário, iniciando-se um percurso, já anunciado em Maastricht, no sentido da unidade e coerência da União que se manifesta ao nível das fontes, dos órgãos e da fiscalização judicial dos actos.

Além disso, um dos principais propósitos desta CIG foi a aproximação da União ao cidadão, o que vai ter repercussões em matéria de protecção dos direitos fundamentais, de consagração de novos direitos para o cidadão, de reforço dos poderes do PE e dos parlamentos nacionais, no desenvolvimento de certas políticas – ambiente, saúde pública, protecção do consumidor – e na inserção de um novo título relativo aos vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação das pessoas no Tratado CE. Devem ainda destacar-se como elementos constitucionais o reforço dos poderes do Tribunal de Justiça, o aumento das atribuições da União e o poder de suspensão dos Estados-membros que não cumprem algumas obrigações fundamentais que lhe são impostas. Tendo em conta estes progressos, Lucas Pires sustenta que «há, de facto, sinais de uma ambição para lá do mercado, traduzindo, provavelmente, o reconhecimento ou a emergência de uma verdadeira “sociedade civil europeia”⁹⁷⁶».

O Tratado de Amesterdão consagra, no n.º1 do artigo 6.º, os princípios e os valores, nos quais assenta a União: os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, bem como o princípio do Estado de direito, afirmando-se que estes princípios são comuns aos Estados-membros. Consagrou-se, então, uma espécie de cláusula de homogeneidade, à semelhança da que existe no artigo 28.º da Constituição alemã⁹⁷⁷. Em Maastricht considerava-se prioritário o respeito da identidade nacional dos Estados-membros que aparecia no singular, acentuado muito mais o carácter individualista de cada Estado. Em Amesterdão assume-se que a União e os Estados assentam em princípios comuns e devem coexistir. A União não pretende “destruir” os Estados-membros, pois ela firma-se nos mesmos princípios. Do mesmo modo, como os Estados não estão destinados a desaparecer há que salvaguardar as especificidades de cada um deles, ou seja, as

⁹⁷⁶ Francisco Lucas Pires, *Amesterdão: do mercado à sociedade europeia?*, Cascais, Principia, 1998, p.39.

⁹⁷⁷ De acordo com este preceito da Lei Fundamental, a ordem constitucional dos *Länder* deve respeitar os princípios republicano, democrático e do Estado social de direito. No sentido de que o artigo 6.º, n.º1 do Tratado da União Europeia consagra um princípio de homogeneidade e, por isso, deve ser entendido como uma concessão ao federalismo, ver Ana Maria Guerra Martins, *op. cit.*, p.179.

identidades nacionais, nomeadamente culturais. A riqueza e a diversidade culturais da Europa não se devem perder⁹⁷⁸.

A última parte das negociações da CIG revestiu-se de especial dificuldade, com um grande número de assuntos a ser acordado nas derradeiras horas da cimeira. Nenhum acordo foi possível, contudo, em relação àquilo que era considerado um dos grandes objectivos desta conferência: a reforma institucional. Neste capítulo, o máximo alcançado limitou-se, quase exclusivamente, a um protocolo sobre a reforma institucional que aventava possíveis opções para uma futura reforma, face à perspectiva de um novo alargamento. Depois de tão grandes expectativas, alimentadas por uma agenda ambiciosa, o resultado de Amesterdão parecia revelar-se uma desilusão. As críticas, algumas de extrema dureza, não se fizeram tardar. Alguns autores⁹⁷⁹ discordam do epíteto de «fracasso» a que muitos associaram o Tratado de Amesterdão, admitindo que, se falhou no compromisso de levar por diante reformas institucionais indispensáveis ao alargamento, não se pode olvidar o facto de que em alguns domínios (com destaque para as dimensões sociais da integração e em particular o fenómeno do desemprego crescente), Amesterdão impulsionou um avanço significativo, revelando-se «(...) qual “primeira pedra” de uma sociedade civil europeia, capaz de “civilizar” o mercado, mas, ao mesmo tempo, sustentar o consenso popular a respeito da moeda única⁹⁸⁰».

Com o intuito de reforçar a actuação do Parlamento Europeu como verdadeiro *co-legislador*, o tratado alargou consideravelmente os domínios de utilização do procedimento de co-decisão introduzido por Maastricht, fazendo dele a regra que passa a funcionar entre os mecanismos de decisão da UE. Tratou-se de um maior esforço para solucionar o alegado défice democrático da União⁹⁸¹, privilegiando um mecanismo que melhora significativamente a posição do PE (única instituição directamente eleita) nas relações interinstitucionais. Por outro lado, conscientes da complexidade deste procedimento, os legisladores encetaram uma tentativa para a sua simplificação ao suprimirem a chamada «terceira leitura». Amesterdão fez depender a efectividade da indigitação do presidente da Comissão da aprovação do PE (artigo 214.º, nº2 TCE). No

⁹⁷⁸ Ana Maria Guerra Martins, *op. cit.*, p.179.

⁹⁷⁹ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia, 2005, p.101.

⁹⁸⁰ Francisco Lucas Pires, *op. cit.*, p.7.

⁹⁸¹ Para uma síntese da problemática do défice democrático no contexto da UE, vide António Goucha Soares, «O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos», in *Análise Social*, Vol.XXXII (142), 1997 (3.º), pp.627-648.

mesmo sentido, seriam também sujeitas a parecer favorável do Parlamento Europeu as novas sanções criadas para punir a violação grave e persistente dos direitos fundamentais por parte de um Estado-membro. Acrescente-se que Amesterdão alargou consideravelmente os casos de consulta prévia ao Parlamento, destacando-se os aspectos respeitantes às decisões em matéria de «flexibilidade» ou de «cooperação reforçada» no primeiro pilar (artigo 11.º, nº2 TCE), ao mesmo tempo que lhe outorgou a possibilidade de estabelecer o estatuto e as condições gerais de exercício das funções dos deputados (embora sujeito a parecer da Comissão e aprovação unânime do Conselho – artigo 190.º, nº5 TCE). Tendo em conta o alargamento que se seguia, este tratado fixou em 700 o número-limite de parlamentares (artigo 189.º TCE).

Na senda das anteriores revisões dos tratados, Amesterdão procedeu a uma considerável extensão da votação por maioria qualificada, todavia, não foi capaz de tornar este tipo de votação a regra geral, uma vez que da unanimidade continuou a depender um conjunto significativo de matérias. Isabel Camisão e Lobo-Fernandes consideram que «às vantagens de um mecanismo que facilitaria *a fortiori* o avanço do processo de integração, sobrepôs-se, uma vez mais, o velho espírito do Compromisso de Luxemburgo, o mesmo é dizer a «lei de ferro» dos interesses nacionais⁹⁸²».

O Tratado de Amesterdão procurou incrementar o envolvimento dos parlamentos nacionais na tomada de decisões comunitária⁹⁸³. Desta forma, foi elaborado um Protocolo Relativo aos Parlamentos Nacionais na União Europeia que formalizava o envio sistemático de informação sobre a actividade da União, de modo a que estes pudessem discutir as propostas de legislação comunitária e, por conseguinte, dar a conhecer aos cidadãos a actividade da UE. Para tornar exequível este objectivo, o referido protocolo determinava que as propostas de iniciativa legislativa com origem na Comissão só poderiam ser colocadas na agenda do Conselho seis semanas depois de terem saído dos serviços daquela instituição. O mesmo texto reconhecia também à Conferência dos Órgãos dos Parlamentos Nacionais Especializados em Assuntos Europeus (COSAC) a possibilidade de submeter às instituições comunitárias as contribuições que considerasse oportunas sobre as actividades legislativas da União.

⁹⁸² Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.102.

⁹⁸³ Cf. Ana Fraga, *Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos, 2001.

Este tratado procurou ainda introduzir algumas modificações no âmbito de actuação das próprias instituições. Procedeu-se à separação do Comité Económico e Social do Comité das Regiões, permitindo-lhe responder mais eficazmente ao alargamento dos respectivos campos de acção; o Tribunal de Justiça viu o seu papel consolidado, pois as suas competências foram reforçadas e alargadas às novas áreas que passaram a fazer parte do domínio comunitário; uma declaração anexa ao tratado previa um aumento da importância do papel do presidente da Comissão, ao estabelecer que este deveria «gozar de um amplo poder discricionário em matéria de atribuição das funções no seio do colégio, bem como no que respeita a qualquer redefinição delas durante um mandato da Comissão⁹⁸⁴». Tendo em consideração a perspectiva da entrada em funções de uma nova Comissão no ano 2000, foi também definida uma reorganização das tarefas do colégio para assegurar uma melhor repartição entre as pastas convencionais e as atribuições específicas, ao mesmo tempo que se considerou «desejável» atribuir a responsabilidade pela área das relações externas a um único vice-presidente⁹⁸⁵. Questões assaz pertinentes, tais como as regras de voto no Conselho ou a composição da Comissão ficaram à espera de compromissos sólidos, protelando-se uma reforma de fundo tendo em vista a chegada de novos membros à UE.

No que concerne à Comissão, os textos⁹⁸⁶ estabeleciam que, à data de realização do alargamento, esta instituição passaria a contar apenas com um comissário por Estado-membro (os cinco «grandes» ver-se-iam privados do seu segundo comissário aquando da primeira ronda de novas adesões à Comunidade), fazendo, porém, depender tal medida de uma nova ponderação de votos no Conselho que permitisse compensar os Estados-membros que prescindam da possibilidade de designar um segundo membro da Comissão. Avança-se conseqüentemente com duas possibilidades: ou uma reponderação dos votos ou a introdução de uma dupla maioria. O Protocolo fixava ainda o prazo máximo para a convocação de uma nova CIG (no mínimo um ano antes de a União ultrapassar os 20 Estados-membros) tendo como fito proceder a uma revisão global das disposições dos tratados relativas à composição e ao funcionamento das instituições. Desta forma, até à concretização do alargamento manter-se-iam em vigor as disposições

⁹⁸⁴ Ver Declaração Relativa à Organização e ao Funcionamento da Comissão.

⁹⁸⁵ *Idem.*

⁹⁸⁶ Cf. Declaração Relativa à Organização e ao Funcionamento da Comissão e Protocolo Relativo às Instituições na Perspectiva do Alargamento da União Europeia.

do Compromisso de Ioannina⁹⁸⁷, ficando, no entanto, previsto que até essa data deveria ser encontrada uma solução para a Espanha⁹⁸⁸. O acordo final contido no Protocolo Relativo às Instituições na Perspectiva do Alargamento da União Europeia deixava, assim, prever uma tentativa de correcção da «sobre-representação» dos pequenos e médios países (que tinha vigorado até então) através da introdução de um maior equilíbrio de posições relativas entre grandes e pequenos. A este respeito, Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes concluem que «à aparente justeza de tal medida pode contrapor-se, porém, a possibilidade de uma alteração deste teor poder comportar, na prática, o perigo de um desfasamento ainda mais acentuado. Na verdade, qualquer tentativa de modificar o equilíbrio vigente necessita de ser criteriosamente ponderada, sob pena de fazer pender a balança para o lado dos que, pelos seus peso político e económico e dimensão, já são naturalmente mais «fortes»⁹⁸⁹».

O Tratado de Amesterdão introduziu um novo título dedicado ao emprego (Título VIII TCE) que procurava dotar a Comunidade de competências e instrumentos aptos a concretizar o objectivo de «um elevado nível de emprego» já inscrito no TCE. Todavia, este novo título ficou aquém das expectativas. Por um lado, o objectivo de atingir um elevado nível de emprego não foi integrado entre os princípios directores da política económica ao nível da estabilidade monetária, do combate à inflação ou da redução dos défices públicos; por outro lado, a exigência da adaptabilidade da mão-de-obra presente neste tratado apontava para uma «flexibilização» do mercado de trabalho que poderia ter efeitos perversos no que respeita ao «modelo social europeu»; por fim, o tratado deixava perceber uma espécie de condicionamento da política de emprego à política económica, o que poderia fazer oscilar a importância daquela ao sabor das conveniências desta. Mais ainda, Amesterdão não criou verdadeiramente uma política comum de emprego (tal como havia sido proposta pela França), limitando-se na verdade a confirmar que a responsabilidade primeira pelo emprego cumpre aos Estados⁹⁹⁰.

⁹⁸⁷ Resolução do Conselho Europeu de 29 de Março de 1994, que teve lugar na Grécia, cujo objectivo era evitar que, com a entrada da Áustria, da Finlândia e da Suécia, a anterior posição relativa dos maiores Estados-membros fosse prejudicada em relação aos pequenos e médios países.

⁹⁸⁸ País que, nas negociações de adesão, viu compensado com um segundo comissário o facto de, apesar da sua dimensão, lhe ter sido atribuído um número de votos no Conselho consideravelmente inferior aos dos quatro maiores Estados. Ver Declaração Respeitante ao Protocolo Relativo às Instituições na Perspectiva do Alargamento da União Europeia.

⁹⁸⁹ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.104.

⁹⁹⁰ Cf. José Barros Moura, «O Tratado de Amesterdão: Conteúdo, Problemas e Perspectivas», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º2 («Da Conferência Intergovernamental ao Tratado de Amesterdão»), Novembro de 1997, p.77. Para a posição oficial do Governo sobre o modelo social europeu, vide António Guterres,

Às disposições sociais já previstas em Maastricht somaram-se novos mecanismos (em sectores tão diversos como a política social, a educação, a formação profissional e a juventude), visando nitidamente o alargamento do catálogo dos direitos sociais. No tratado ficaram reflectidas, entre outras, as preocupações com a melhoria das condições de vida e de trabalho, a adequada protecção social dos trabalhadores e o desenvolvimento dos recursos humanos ou a luta contra a exclusão social. Da mesma forma, Amesterdão procurou também consolidar o ainda incipiente estatuto de cidadão da União introduzido por Maastricht. Ao afirmar o carácter da complementaridade da *nova cidadania*⁹⁹¹ em relação à cidadania nacional, o tratado acrescenta ao elenco específico de direitos a possibilidade de um cidadão se dirigir por escrito a qualquer uma das instituições da União numa das doze línguas oficiais da Comunidade e obter resposta redigida na mesma língua. Por sua vez, Amesterdão reforçou o carácter político do novo estatuto, ao somar aos direitos já consagrados anteriormente a obrigatoriedade de respeito pelos direitos do homem e da mulher e pelas liberdades fundamentais. Foram igualmente contemplados os importantes direitos dos consumidores e um direito genérico à informação.

Devidamente clarificado, o princípio da subsidiariedade deverá ser um dos princípios basilares da nova união política em construção. Vincadamente descentralizador, não deve constituir, no entanto, entrave à acção da União. O protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade concentra-se, fundamentalmente, no princípio da subsidiariedade, limitando-se a afirmar que cada instituição assegurará a observância do princípio da proporcionalidade, de acordo com o qual a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado. O protocolo vem confirmar o princípio da subsidiariedade como um princípio relativo ao exercício das competências, pois nele expressamente se afirma que o princípio da subsidiariedade dá uma orientação sobre o modo como as competências e as atribuições comunitárias devem ser exercidas no plano comunitário. Além disso, vem também confirmar o princípio da subsidiariedade como um princípio neutro, no sentido de que tanto «permite alargar a acção da Comunidade, dentro dos limites das suas competências, se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a

«Após o Euro. Por um novo “modelo social europeu”», in *Cadernos de Economia*, nº45, Outubro/Dezembro de 1998, pp.10-12.

⁹⁹¹ No artigo 17.º do TCE pode ler-se: «(...) A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui».

essa acção quando esta deixe de se justificar» (nº3 do protocolo). O protocolo vem esclarecer duas questões que até agora ainda não eram pacíficas, designadamente, o princípio da subsidiariedade não atribui qualquer competência à Comunidade, mas regulamenta o seu exercício; o princípio da subsidiariedade, em si mesmo, não é centralizador nem descentralizador, mas sim neutro⁹⁹². Finalmente, clarifica-se a questão de que o princípio pode ser invocado em Tribunal, pois o protocolo, de acordo com o artigo 311.º, tem o mesmo valor que o Tratado.

O protocolo não vem, porém, resolver todos os problemas relativos ao princípio da subsidiariedade, cujo grau de complexidade é muito grande. Ana Maria Guerra Martins refere, como exemplo demonstrativo, que não se encontra no protocolo qualquer solução para o problema do carácter exclusivo ou concorrente da competência, «pois esta questão só pode ser resolvida, através da enunciação no Tratado das matérias que fazem parte das atribuições exclusivas das Comunidades e das que são concorrentes com os Estados membros, mas para tal não foi possível obter consenso⁹⁹³».

De acordo com Monar⁹⁹⁴, os «grandes vencedores» da CIG 1996/1997 e do Tratado de Amesterdão foram a Justiça e os Assuntos Internos, em resultado das significativas transformações que revolucionaram o terceiro pilar saído de Maastricht; se antes estávamos no domínio da intervenção tipicamente intergovernamental, com Amesterdão assistiu-se a uma comunitarização de várias matérias desse pilar. Questões relevantes como a concessão de vistos, as políticas de asilo e imigração, as regras respeitantes à cooperação judicial em matéria civil passaram a estar sob a alçada da UE constando de um novo título do TCE, designado por «Vistos, Asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas». Neste sentido, Amesterdão implicou a adopção de um novo método que, à simples cooperação intergovernamental, opôs uma participação alargada das instituições comunitárias, o controlo por parte do Tribunal de Justiça e a obrigação de a União actuar pela via legislativa (regulamentos e directivas em vez de convenções)⁹⁹⁵. Saliente-se que foi dado à Comissão o monopólio da iniciativa nos domínios acima mencionados, contudo os legisladores optaram por estabelecer um período de transição de cinco anos durante o qual o Conselho de

⁹⁹² Ana Maria Guerra Martins, *op. cit.*, p.222.

⁹⁹³ Ana Maria Guerra Martins, *op. cit.*, pp.222-223.

⁹⁹⁴ J. Monar and W. Wessels, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London, Continuum, 2001, p.267.

⁹⁹⁵ Nas restantes matérias, designadamente na cooperação entre as polícias e outras autoridades responsáveis por assuntos criminais, mantinha-se a cooperação intergovernamental.

Ministros deliberaria por unanimidade, sob proposta da Comissão, ou por iniciativa de um Estado-membro e mediante consulta ao Parlamento Europeu.

Outro marco significativo foi a incorporação do Acordo de Schengen na ordem jurídica comunitária, resultando na unificação dos dois sistemas jurídicos paralelos. Schengen converte-se, então, na «primeira» das cooperações reforçadas, mecanismo introduzido pelo Tratado de Amesterdão⁹⁹⁶. Por sua vez, ao contrário do TUE, Amesterdão definiu claramente um conjunto de objectivos precisos para a justiça e assuntos internos. Destaca-se o consagrado no reformulado artigo 2.º do TUE, que previa «a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça». Com a criação desta área, pretendeu-se assegurar a conjugação da livre circulação de pessoas com as «medidas adequadas» em matéria de controlos de fronteira externa, asilo, imigração e de prevenção e combate à criminalidade. De assinalar é também o facto de o Tratado de Amesterdão estabelecer, pela primeira vez, um prazo definido para a adopção das medidas nas áreas da justiça e dos assuntos internos⁹⁹⁷. Com esta delimitação no tempo, garantiu-se uma maior probabilidade de sucesso, como é comprovado, aliás, pela concretização de outros objectivos igualmente sujeitos a prazo de conclusão, nomeadamente, como acontecera no passado, com o estabelecimento da Política Comercial Comum, ou a mais recente conclusão da União Económica e Monetária.

O balanço final no que respeita às modificações operadas por Amesterdão no domínio da justiça e assuntos internos é, de acordo com Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, claramente positivo. O avanço na comunitarização de algumas matérias relacionadas com a segurança interna demonstra uma intenção de introduzir uma vertente mais política na integração. Tratou-se, na verdade, de uma resposta da União às necessidades e aos novos desafios dos cidadãos europeus⁹⁹⁸.

Porém, a reforma do terceiro pilar não foi perfeita. Por um lado, a excessiva «compartimentação» em sectores, em vez da adopção de uma estratégia global e a delimitação algo artificial entre os domínios que prevalecem intergovernamentais e as

⁹⁹⁶ Sobre Schengen, em geral, vide Monica den Boer (ed.), *Schengen: Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht, the Netherlands, EIPA, 1997.

⁹⁹⁷ No artigo 61.º TCE pode ler-se: «A fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça, o Conselho adoptará: a) no prazo de cinco anos a contar da data da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas nos termos do artigo 14.º, em conjugação com medidas de acompanhamento, com ela directamente relacionadas, em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração (...)».

⁹⁹⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.112. Cf. J. Monar and W. Wessels, *op. cit.*, p.293.

matérias comunitarizadas. Por outro, alguma timidez na transferência de competências para a comunidade, ao ser imposto um período de transição que, contudo, demonstrou uma certa hesitação e adiou medidas que poderiam, e deveriam, ter sido tomadas com a maior celeridade. Igualmente importante é o enfoque colocado na «flexibilidade» que, sem prejuízo da vantagem que representa ao permitir o avanço dos que estão dispostos a «ir mais longe», comporta também o perigo de uma fragmentação que pode pôr em risco a coesão indispensável a qualquer projecto conjunto. Como sustentou Monar, «the enormous upsurge of flexibility means that there will be a major risk of fragmentation and political tensions between the “ins” and “outs” of Schengen and other frameworks of closer cooperation⁹⁹⁹». Parece que o que se ganhou em desejáveis e ambiciosos objectivos e em novas competências ficou de alguma forma «ensombrado» pelo risco de divisão e pelo adiamento, ainda que temporário, de uma verdadeira reforma estrutural¹⁰⁰⁰.

A ideia de flexibilidade conheceu novos desenvolvimentos com o Tratado de Amesterdão¹⁰⁰¹. O resultado foi a inclusão de um novo título no TUE que consagra expressamente uma inovadora forma de flexibilidade – a cooperação reforçada. O objectivo principal do novo mecanismo é permitir aos Estados-membros instaurar entre si uma cooperação mais estreita, utilizando para tal o quadro institucional da UE. Desta forma, evita-se também a proliferação de subsistemas paralelos, como Schengen, fora do sistema comunitário. Assim sendo, esta nova abordagem procurou igualmente antecipar uma resposta aos inevitáveis problemas que um alargamento a larga escala provocaria ao nível das tomadas de decisão. Se o consenso a 15 se revelava já difícil e até frequentemente impossível, numa União a 25 ou 30 Estados seria seguramente bastante mais complicado. Já no que concerne ao segundo pilar, não foi explicitamente prevista a cooperação reforçada, muito embora tenha ficado consagrada uma «abstenção construtiva» que, se correctamente aplicada, poderia também facilitar os avanços da integração neste domínio. Ao excluir a PESC da cooperação reforçada, procurou-se, fundamentalmente, evitar que o seu uso neste campo pudesse pôr em risco a ainda frágil imagem de uma Europa unida. Todavia, ao estabelecerem a possibilidade de uma

⁹⁹⁹ J. Monar and W. Wessels, *op. cit.*, p.293.

¹⁰⁰⁰ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.113.

¹⁰⁰¹ Para uma análise do impacto da flexibilidade no Tratado de Amesterdão, vide Helen Wallace, «Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?», in Karlheinz Neunreither and Antje Wiener (ed.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.175-191.

abstenção que não põe em causa a tomada de decisão, os negociadores deste tratado esforçaram-se por ultrapassar as de outro modo inevitáveis limitações impostas pela exigência de unanimidade neste domínio.

Amesterdão não deu neste campo um passo tão ambicioso como um primeiro relance sobre esta matéria poderia fazer supor. Na verdade, numa tentativa de evitar uma possível fragmentação da UE em «núcleo da frente», por um lado, e «pelotão da retaguarda», por outro, os líderes europeus acabaram por tolher o novo instrumento de integração¹⁰⁰².

No que respeita à representação externa da UE, poucos progressos foram conseguidos, tendo Amesterdão consagrado o anterior modelo da presidência rotativa (artigo 18.º TUE). Naquilo que pode ser encarado como uma tentativa de dotar esta representação de mais visibilidade e continuidade, Amesterdão substituiu o anterior modelo de troika por um novo modelo composto pelo Conselho da Presidência, pela Comissão e pelo Secretário-geral do Conselho (que exerceria também as funções de alto-representante para a PESC). As partes envolvidas estavam, porém, longe de ter alguma importância. Efectivamente, entre as três, era possível estabelecer uma hierarquia que reservava claramente à presidência o lugar cimeiro. Quanto à Comissão, o Tratado previa a sua plena associação aos trabalhos, o que lhe garantia uma certa independência nesta parceria. Por último, ao Secretário-geral do Conselho competia assistir a presidência, daqui decorrendo que o seu lugar na estrutura decisional da PESC dependeria, em grande medida, da sua relação com a presidência em funções¹⁰⁰³. A existência de um «senhor PESC», a despeito de conferir uma maior visibilidade à União, contribui igualmente para aumentar a confusão quanto ao seu verdadeiro representante. Tornou-se, assim, deveras evidente que sem uma coordenação interna

¹⁰⁰² Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, pp.115-116. Cf. J. Monar and W.Wessels, *op. cit.*, p.165.

¹⁰⁰³ Sobre os desenvolvimentos da PESC, e mais tarde da PESD, vide Jolyon Howorth and John T. S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, 2003; Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Karen E. Smith, *European Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, UK, Polity Press, 2003; Carlos Costa Neves, «A Política Externa e de Segurança Comum e o Tratado de Amesterdão», in *Política Internacional*, vol.1, N.ºs 15/16, Outono-Inverno 1997, pp.49-73; Carlos Martins Branco, «A Evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht», in *Relações Internacionais (RI)*, nº14, Junho 2007, pp.57-66.

realmente eficaz, «os demasiados «rostos» que agem em nome da União acabariam por constituir um entrave à edificação de uma imagem internacional forte e coesa¹⁰⁰⁴.

Compreendendo que seria impossível falar de segurança externa sem ponderar a questão da defesa, os representantes dos Estados-membros tentaram, com Amesterdão, avançar um pouco mais na embrionária Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD). Assim sendo, o compromisso entre as duas áreas apareceu plasmado no artigo 17.º TUE, de acordo com o qual «a política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum (...)». Concomitantemente, foi reafirmado o papel da UEO (fundida na PESC com o Tratado de Nice) como parte integrante do desenvolvimento da União, prevendo-se mesmo a possibilidade da sua integração na União Europeia. A União deveria intervir com o intuito de garantir a paz, inserindo-se nesta lógica as chamadas «missões de Petersberg», que incluem acções humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e forças de combate para a gestão de crises. À UEO caberia preparar e executar as decisões e acções da União com repercussão em matéria de defesa. Segundo Isabel Camisão e Lobo-Fernandes, «percebe-se assim nestes «pequenos passos» um esforço dos responsáveis europeus para acrescentar à União Europeia a indispensável dimensão de segurança e defesa, já que a classificação de «potência civil» de Duchêne se tornava mais dilemática perante as ambições de um maior aprofundamento político¹⁰⁰⁵».

Qualquer progresso na dimensão da segurança e defesa deve ser entendido como um meio privilegiado de aprofundamento político, ao contribuir para a edificação de uma União capaz de exercer convenientemente as suas responsabilidades e fazer valer os seus interesses, ainda que preservando a relação transatlântica. Uma UE dotada de maior autonomia em matéria de segurança e defesa, longe de se tornar um concorrente, poderá ser um aliado para os EUA, ao mesmo tempo que será capaz de abraçar a protecção dos seus cidadãos¹⁰⁰⁶.

Os avanços e travões de Amesterdão vieram inclusivamente colocar em questão o próprio método de revisão dos tratados, que concebida para uma Comunidade de seis Estados, parece aproximar-se do «esgotamento» numa União cada vez mais heterogénea

¹⁰⁰⁴ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia, 2005, p.120.

¹⁰⁰⁵ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *idem*, p.121.

¹⁰⁰⁶ Isabel Camisão, Luís lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.122.

e cujas matérias sujeitas a votação se revestem cada vez mais de crescente sensibilidade¹⁰⁰⁷.

Pelo potencial que encerra, não obstante os avanços modestos, e em algumas áreas, até decepcionantes, o Tratado de Amesterdão não deixa de ser o texto possível no presente estágio de integração europeia. Poderá ser entendido como um «precursor do futuro» que representa, tal como sublinharam Moravcsik e Nicolaidis, «the beginning of a new phase of flexible, pragmatic constitution-building in order to accommodate the diversity of a continent-wide polity¹⁰⁰⁸».

De acordo com Duff, ao assegurar a co-decisão com o Conselho, apesar de actuando por unanimidade em oito novas áreas, o PE foi «o principal beneficiário de Amesterdão»¹⁰⁰⁹. Estes novos poderes situavam-se estranhamente sobre as quinze velhas competências que operavam com o Conselho actuando através da votação por maioria qualificada. Mas dado que um dos objectivos da conferência intergovernamental foi o de simplificar e clarificar os complicados procedimentos legislativos comunitários, a sua redução a apenas três, designadamente consulta, cooperação e co-decisão poderiam ser tomados como garantidos. Desta forma, o PE era “o grande vencedor de Amesterdão”. Pesem embora alguns reveses, a Comissão manteve o seu direito de iniciativa legislativa, o seu papel em matéria de segurança interna foi alargado e o papel do Presidente eleito foi reforçado *vis-à-vis* a escolha de outros membros da Comissão. O papel do Tribunal de Justiça Europeu foi indirectamente fortalecido de duas formas. Primeiro, foram feitas provisões para um alargamento potencial da sua jurisdição de acordo com o terceiro pilar (cooperação judicial e policial) de forma a que pudesse dar regras preliminares naquelas referências a ele dirigidas pelos tribunais nacionais, sujeito a um acordo entre os governos dos Estados-membros. Em segundo, as possibilidades de revisão judicial foram automaticamente alargadas para incluir os direitos fundamentais, procedimentos civis e

¹⁰⁰⁷ Cf. J. Monar and W. Wessels, *op. cit.*, p.1.

¹⁰⁰⁸ Cit. Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.248.

¹⁰⁰⁹ A. Duff, *The Treaty of Amsterdam: text and commentary*, London, Federal Trust, 1997, p.100. Também nesse sentido vide R. Dehousse, «European Institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?», in *Common Market Law Review*, volume 35, number 3, June 1998, pp.595-627. Para uma avaliação mais modesta da arquitectura institucional que resultou do Tratado de Amesterdão vide Gerda Falkner and Michael Nentwich, «The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?», in Karlheinz Neunreither and Antje Wiener (ed.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.15-35.

áreas políticas comuns respeitantes a vistos, refugiados e asilo localizados no primeiro pilar da UE¹⁰¹⁰.

Sobre o Tratado de Amesterdão, António Covas entende que «consagrou uma revisão intercalar, um ajustamento de trajectória ou, então, que se prestou a conceder um compasso de espera ao processo de construção europeia. Num outro registo pode ainda dizer-se que o Tratado de Amesterdão é um bom exemplo do ritual da tecnodiplomacia intergovernamental e do virtuosismo da ambiguidade. Com efeito, tudo leva a crer que os governantes fizeram, em Amesterdão, a economia política dos referendos eventuais previstos para a ratificação do tratado. Salvar a face perante os rigores da política doméstica, eis o objectivo incontornável desta conferência intergovernamental. Nessa exacta medida, pode dizer-se que a tecnodiplomacia intergovernamental esteve à altura das circunstâncias¹⁰¹¹». Neste contexto, a «flexibilidade» poderá revelar-se uma ferramenta eficaz para o progresso do edifício comunitário.

V.2. Portugal, o Tratado de Amesterdão e o alargamento comunitário

Em Março de 1996, o XIII Governo Constitucional aprovou um documento para a Conferência Intergovernamental de 1996, sob o título «Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia», que enunciava a posição portuguesa quanto à reforma do Tratado de Maastricht, tendo em conta o propósito fundamental da sua convocação: preparar as instituições comunitárias para o alargamento da UE. Aquele texto constitui o resultado final do trabalho de um grupo que Francisco Seixas da Costa coordenou entre 1995 e 1996, inicialmente como sub-director geral dos Assuntos Comunitários e, após Outubro de 1995, como Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

Segundo aquele documento, a construção europeia assenta no progresso em comum, construindo e reforçando solidariedades, e não em avanços isolados dos mais aptos ou mais desenvolvidos. Portugal mostra desagrado por em determinados domínios

¹⁰¹⁰ Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, pp.243-244. Cf. Andrew Moravcsik, Kalypso Nicolaidis, «Keynote article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam», in *Journal of Common Market Studies*, vol.36, Annual Review, 1998, pp.13-37.

¹⁰¹¹ António Covas, *A União Europeia. Do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI*, Oeiras, Celta Editora, 1998, pp.79-80.

tenha sido necessário utilizar soluções de *opting out*, caso do Protocolo Social e da UEM, ou fora da estrutura da União, como o Acordo de Schengen. Estes mecanismos são interpretados como fórmulas excepcionais e sempre transitórias, «usadas para a resolução de impasses pontuais, que de alguma forma se devem erigir em regras para o futuro da União». Por sua vez, a tese segundo a qual os indispensáveis futuros alargamentos a leste só se poderão fazer através de esquemas de integração diferenciada, baseia-se no pressuposto, segundo a representação portuguesa na CIG, «de que haveria a necessidade de transformar o carácter da União e a linha de progressão das suas políticas para possibilitar o alargamento. Flexibilizar os critérios de adesão, abrindo caminho à não assunção das obrigações e dos deveres decorrentes da condição de Estado membro de pleno direito seria dar o primeiro passo para uma União descaracterizada, muito diferente da União Europeia sólida, coesa e solidária a que aqueles Estados se sentiram motivados a aderir¹⁰¹²».

Para a delegação portuguesa é preciso reflectir em conjunto sobre os modelos de distribuição de votos no Conselho para que não diminuam a capacidade relativa dos Estados na formação de maiorias qualificadas ou na constituição de minorias de bloqueio; quanto ao Conselho Europeu, é preciso evitar a excessiva formalização das competências, «o que poderia configurar uma evolução, até agora evitada, de o integrar nas instâncias de decisão»; no que respeita ao Parlamento Europeu, o processo de co-decisão é susceptível de ser alargado, nomeadamente a casos actualmente sujeitos a cooperação e que o respectivo procedimento seja simplificado. Deve reconhecer-se o princípio de consulta sistemática em áreas do primeiro pilar em que esta é ainda meramente facultativa, de um reforço da sua intervenção no campo dos direitos e interesses dos cidadãos, bem como de uma melhoria da aplicação do sistema de consulta nos domínios abrangidos pela PESC e pela cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. O documento adverte que importa evitar soluções que se traduzam numa transposição simplista para o quadro institucional comunitário de soluções decalcadas de modelos nacionais de separação de poderes, «sem atender ao facto de que a União é um sistema original e *sui generis* que não comporta, no actual estado de

¹⁰¹² Ministério dos Negócios Estrangeiros, «Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia», Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1996. Seguimos o texto em anexo in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p.337. Deve referir-se que em Junho de 1995 deu entrada em funcionamento o «Grupo de Reflexão», em que a titularidade portuguesa foi atribuída a André Gonçalves Pereira. O relatório final do «Grupo de Reflexão», o chamado Relatório Westendorp, indicou as tendências da discussão para a CIG, documento que influenciaria as delegações presentes na Conferência.

integração, as correspondentes garantias dos modelos constitucionais de tipo nacional, nomeadamente de carácter federal¹⁰¹³». Entende-se que o PE, na perspectiva da União alargada, deve ter no máximo 700 deputados e que o actual sistema de sobre-representação dos eleitores dos Estados de menor dimensão é o que melhor corresponde à necessidade de assegurar uma representação de diferentes forças políticas nacionais na instituição que melhor projecta precisamente a diversidade dos povos dos Estados-membros da UE; a Comissão deve continuar a desempenhar um papel central no equilíbrio interinstitucional, entre Conselho e Parlamento, na medida em que detém o direito exclusivo de iniciativa e, enquanto guardião dos Tratados, os poderes necessários para assegurar a sua implementação e a das disposições adoptadas pelas instituições em sua aplicação, para além das competências executivas que lhe são delegadas pelo Conselho. A Comissão deve continuar a apresentar-se como um órgão colegial e independente, detentor do poder exclusivo de apresentar propostas. O documento reforça ainda que é essencial associar a Comissão aos trabalhos do âmbito dos segundo e terceiro pilares, designadamente com vista a garantir uma maior coerência e coordenação entre o domínio comunitário e a dimensão predominantemente intergovernamental no seio da UE.

A extensão das decisões por maioria qualificada parece ser a tendência natural e a mais ajustada para a eficácia do funcionamento do Conselho, nomeadamente na perspectiva de futuros alargamentos. Todavia, entende-se que a unanimidade deve ser preservada em matérias mais sensíveis, nomeadamente a questão da revisão dos Tratados e outras questões de sentido estruturante da União, o sistema de recursos próprios, a fiscalidade.

A subsidiariedade é considerada um critério racional que permite que o exercício de competências se efectue ao nível mais eficaz e adequado para a realização dos objectivos pretendidos. Simultaneamente, a introdução de um «catálogo de competências» da União parece menos adequada, «não só porque resulta da lógica tradicional de um Estado federal que não existe, mas também porque acabaria por limitar o modo como os Estados membros possam desejar evoluir na integração futura,

¹⁰¹³ Ministério dos Negócios Estrangeiros, «Portugal e a Conferência Intergovernamental...», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.343.

sendo que no presente seria praticamente impossível obter um consenso em redor de uma tal lista¹⁰¹⁴».

Na mesma linha, avançar para a comunitarização da PESC afigura-se uma atitude «irrealista» porque se encontra ligada ao núcleo central da soberania dos Estados-membros da UE e nessa medida cingida no essencial ao quadro intergovernamental em que foi criada. Sendo imprudente avançar com a extensão pura e simples da maioria qualificada no contexto do segundo pilar, o documento assevera que se pode considerar a possibilidade de em Conselho Europeu virem a ser fixadas determinadas «plataformas» ou temas, rigorosamente definidos, relativamente aos quais se poderia posteriormente aplicar o voto por maioria qualificada¹⁰¹⁵. Apoiar-se a criação de uma unidade cujo objectivo seria o de aproveitar as distintas facetas da acção externa da União, contribuindo assim para ultrapassar as insuficiências actuais na preparação e execução das acções da PESC. O grupo português, que apoia esta unidade, entende que ela deve ficar localizada no Secretariado-Geral do Conselho. Esta célula não teria direito de iniciativa, mas constituiria um elemento de apoio à acção das presidências, elevando a colaboração interinstitucional, sem pôr em causa o papel central dos Estados no domínio da PESC. A CIG deve também pronunciar-se pelo aprofundamento da ligação entre a UE e a UEO, sem prejuízo da articulação desta com a NATO, na perspectiva da construção de uma identidade europeia de Segurança e Defesa e de um pilar europeu com dimensão efectiva na Aliança Atlântica.

Relativamente ao terceiro pilar, reclamam-se melhorias na eficácia do sistema actualmente em vigor. Essas melhorias passam por três ordens de medidas: comunitarização e/ou reforço da cooperação em alguns domínios, simplificação do sistema de decisão e criação de medidas reforçadas de protecção dos direitos dos cidadãos¹⁰¹⁶. Com o propósito de agilizar o terceiro pilar, a delegação portuguesa sugere um esforço de simplificação e/ou redução dos quatro níveis de preparação dos trabalhos do Conselho, procedendo-se a uma clarificação dos respectivos papéis, com particular destaque para a articulação entre o COREPER e o Comité do Artigo K4. Igualmente se clama por um papel reforçado do Parlamento Europeu no terceiro pilar, sendo favorável,

¹⁰¹⁴ *Idem, ibidem*, p.352.

¹⁰¹⁵ Refere-se às Estratégias Comuns, conceito que viria a ter acolhimento no Tratado de Amesterdão.

¹⁰¹⁶ Ministério dos Negócios Estrangeiros, «Portugal e a Conferência Intergovernamental...», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.363.

no plano da salvaguarda dos direitos dos cidadãos, à atribuição de maiores competências ao Tribunal de Justiça neste âmbito.

Ainda segundo o documento, é primordial assegurar uma maior eficácia aos processos de consulta ao Comité Económico e Social, bem como ao Comité das Regiões; o grau de integração atingido ou em curso de execução na UEM não tem sido acompanhado com uma necessária dimensão social, sentimento nutrido pelas opiniões públicas, vislumbrando-se um desvio aos preceitos do modelo social europeu. Neste medida, defende-se uma política conjugada de relançamento do emprego a nível da União Europeia, tendo por base a coesão económica e social, elemento vital da solidariedade intracomunitária e daí o reforço às questões das Regiões Ultra-Periféricas (RUP), que desde Maastricht sustentamos. Deve ainda referir-se que aprovamos a figura formal da «abstenção construtiva» e a atribuição de personalidade jurídica à UE¹⁰¹⁷.

No caminho para Amesterdão, procurou-se assegurar o cumprimento de três objectivos: rever o processo institucional à luz dos futuros alargamentos e das exigências de funcionalidade, de democracia e de transparência das instituições; encarar a possibilidade de estender a acção comunitária a novos domínios e tentar o aprofundamento de algumas políticas sectoriais menos desenvolvidas ou não equacionadas em Maastricht; e ainda procurar reflectir sobre os limites possíveis no esforço para ultrapassar o híbrido equilíbrio intergovernamental/comunitário que o Tratado da União Europeia manteve em algumas áreas. Nesta CIG, Portugal precisava, segundo Seixas da Costa, ser mais ambicioso e impor um pensamento europeu dado que «a prevalência de uma agenda marcadamente voltada para uma perspectiva nacional, que foi evidente na condução de toda a negociação de Maastricht, redundou num défice de elaboração teórica interna e não ajudou a criar uma «massa crítica» coerente a nível de diversos departamentos da Administração Pública, susceptível de nela gerar e promover uma filosofia autónoma de intervenção europeia¹⁰¹⁸».

Para Seixas da Costa, a «não-decisão» durante a CIG sobre o binómio Comissão/ponderação de votos, a fixação do modelo aberto das Cooperções

¹⁰¹⁷ Cf. *Idem, ibidem*.

¹⁰¹⁸ Francisco Seixas da Costa, «Para a história de uma negociação», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p.65. O mesmo texto foi publicado na revista *Política Internacional* (n.º15/16, 1997), Lisboa.

Reforçadas, a consagração do critério do «interesse nacional»¹⁰¹⁹ na PESC e nas Cooperções Reforçadas, bem como os modelos de «geometria variável» na Justiça e Assuntos Internos (JAI) acabaram por resultar de uma laboriosa negociação final a nível de Primeiros-Ministros. De igual modo, a fórmula conseguida para o título sobre o Emprego só foi possível nesse mesmo contexto final, contando, na ocasião, com a pressão positiva do novo governo socialista francês e com uma posição mais dócil por parte do novo executivo trabalhista britânico¹⁰²⁰.

O então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus reconheceria que se poderia ter ido mais longe no quadro das propostas a colocar sobre a mesa da Conferência, designadamente em áreas não excessivamente conflituais ou polémicas, como forma de garantir uma visibilidade permanente em grande número de temas e ao longo de todo o exercício da CIG. Para a delegação portuguesa afigurava-se decisivo um resultado efectivo na questão das Regiões Ultra-Periféricas e a vontade expressa de continuar a indicar um Comissário. O mesmo se aplica para a aceitação condicional dos mecanismos decisórios na PESC e na Justiça e Assuntos Internos (JAI), no primeiro caso exigindo a salvaguarda do «interesse vital» e, no segundo, obrigando à produção de Declarações da Conferência que abrem a porta à possibilidade futura de invocação de regimes específicos que nos interessam¹⁰²¹.

Para Seixas da Costa, os passos dados na CIG rumo a Amesterdão em matéria de Segurança e Defesa poderão ter sido escassos, na medida em que se não forem completados a prazo pela objectivação de uma vontade política forte poderão ter limitado significado em termos práticos¹⁰²². Os resultados obtidos em Amesterdão ficam, aliás, «bastante aquém daquilo que a maioria dos Estados membros desejaria». Tendo sido reservado à PESC um pilar específico, de raiz intergovernamental, em Maastricht, em Amesterdão não estavam reunidas as condições «para um qualquer salto qualitativo muito radical neste domínio, embora os termos de referência do quadro

¹⁰¹⁹ O Tratado de Amesterdão introduziu no direito primário um mecanismo inspirado no chamado «Compromisso do Luxemburgo», de acordo com o qual um Estado-membro poderá invocar importantes e expressas razões de política nacional para impedir que se proceda à adopção de uma decisão por maioria qualificada. A questão será, então, submetida ao Conselho Europeu.

¹⁰²⁰ Francisco Seixas da Costa, «Para a história de uma negociação», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.93.

¹⁰²¹ *Idem, ibidem*, pp.93-96.

¹⁰²² Francisco Seixas da Costa, «A Segurança Comum Europeia», baseado na intervenção feita no seminário «O Tratado de Amesterdão e a PESC», organizado pelo Instituto Superior Naval de Guerra, em Lisboa, em 16 de Abril de 1998, in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p.97.

global europeu se tenham entretanto alterado substancialmente. Amesterdão surge num momento em que, no quadro da NATO, se discutiam as questões da partilha de responsabilidades no cenário europeu e, em especial, estava no seu ponto mais delicado certo tipo de opções estratégicas essenciais, a principal das quais era o próprio alargamento da organização¹⁰²³». Seixas da Costa avança com alguns factores que explicam os fracos progressos na PESC: há parceiros que entendem que o quadro europeu não pode prevalecer neste domínio sobre o vínculo transatlântico, privilegiando este como espaço de afirmação onde melhor crêem poder e dever consagrar os seus esforços; há países membros da actual UE que continuam a não se rever numa estrutura de Segurança e Defesa assente numa partilha de meios. Com efeito, o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus concluiria que a evolução da dimensão Segurança e Defesa em Amesterdão acabou por sofrer de uma conjugação viciosa de algum atlanticismo radical com a permanência dos efeitos de um passado neutralista de alguns Estados-membros. Esse duplo movimento bloqueador viria a revelar-se o factor essencial que determinou o modelo final saído de Amesterdão nesse domínio. Dos debates da CIG puderam então detectar-se duas linhas essenciais, de acordo com Seixas da Costa: a primeira linha tinha como elemento central a ideia de que a União da Europa Ocidental (UEO) deveria permanecer praticamente intocada no seu quadro funcional e de articulação com a União Europeia. O que se pretendia era tão-só preservar a autonomia da UEO face à UE, ou seja, garantir a manutenção do seu laço essencial com a NATO, sem a fazer evoluir para uma dependência político-estratégica das opções comunitárias em termos de PESC; a segunda linha é apresentada como integracionista, promotora de uma leitura radical do processo de aproximação UE-UEO esboçado no Tratado da União Europeia que, designadamente, permitisse explorar o sentimento de frustração europeia gerado em crises como a da ex-Jugoslávia, através da promoção de um modelo de gestão política que se afirmasse como complementar da Identidade Europeia de Segurança e Defesa em construção no âmbito da NATO. Mais ainda, no espaço entre estas duas posições-limite situou-se outra perspectiva, cujos mentores eram os países de tradição neutralista, e que apostava numa vinculação limitada em termos de objectivos e partilha de meios. A assunção pela UE das missões de Petersberg era o quadro-limite para a sua intervenção, criando desta forma dois tempos operativos autónomos entre si no quadro da UEO, aos quais ficariam desigualmente ligados os

¹⁰²³ *Idem, ibidem*, p.98.

Estados-membros da União Europeia. A solução encontrada acabou por se fazer em torno desta última orientação, a menos intrincada¹⁰²⁴.

Contudo, detectam-se, segundo Seixas da Costa, alguns constrangimentos da PESC em Amesterdão: se a UE inclui nas finalidades da PESC o desenvolvimento das missões de Petersberg, não tem, por ora, meios operacionais autónomos para as realizar em absoluto. Daqui parte muito do interesse, aliás, em conseguir estabelecer as *combined joint task forces*, projecto que permitiria dispor de meios militares NATO «não separados, mas separáveis»; ao alargar as ambições da sua própria PESC, ao dar-lhe objectivos que só é possível realizar com meios UEO, ao se aperceber que estes meios, a partir de certa dimensão, têm forçosamente de ser de origem NATO, logo, ao fazer depender a sua utilização do consentimento americano, «não estará a União Europeia a caminhar para uma ainda maior dependência, em termos da formulação da sua política de segurança (e, por essa via, da sua própria política externa comum) da vontade americana? Não funcionará este suposto reforço da dimensão europeia em matéria de defesa e segurança, através da articulação mais íntima entre a UE e a UEO, num sentido ironicamente contrário ao da plena autonomização face aos EUA, que alguns preconizam como linha mais desejável de evolução?»¹⁰²⁵

Quanto aos avanços no terceiro pilar (JAI), Seixas da Costa entende que constituem «um interessante caminho num domínio reconhecidamente de grande sensibilidade e delicadeza». Não tendo Portugal quaisquer receios em ceder em áreas vincadamente do domínio da sua soberania, continuará portanto a preservar sempre «um equilíbrio entre as dimensões de natureza securitária que lhes estão associadas e a permanente afirmação de uma cultura de protecção dos direitos dos cidadãos, na linha

¹⁰²⁴ *Idem, ibidem*, pp.99-101. O ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, partilhava as mesmas ideias de Seixas da Costa relativamente à segurança europeia. Ver Jaime Gama, «European Cooperative Security: achievements and challenges – A perspective from the European Union», discurso proferido no Colóquio da UEO na EXPO'98, em Lisboa, 30 de Julho de 1998, in Jaime Gama, *A política externa portuguesa, 1995-1999*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2001, pp.181-183. Cf. Jaime Gama «Posição Portuguesa na Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado de Maastricht», intervenção na Assembleia da República a propósito da revisão do Tratado da União Europeia e da realização do Conselho Europeu Extraordinário de Turim, 27 de Março de 1996, in Jaime Gama, *op. cit.*, p.89.

¹⁰²⁵ Francisco Seixas da Costa, «A Segurança Comum Europeia», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.104.

de uma ligação e desejo de participação no desenvolvimento de uma cultura europeia de liberdades¹⁰²⁶».

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus considera que «só um acto refundador da União, envolvendo não apenas os governos mas igualmente os Parlamentos Nacionais, poderia criar condições políticas para uma mutação institucional que permitisse tocar estas questões mais sensíveis¹⁰²⁷».

A articulação Conselho/Parlamento ficou na última CIG «muito mais simplificada», ao eliminar-se o chamado procedimento de consulta e ao reduzir-se o procedimento de cooperação apenas à área da UEM e, neste caso concreto, pela razão formal de a Conferência ter assumido o compromisso de não tocar nas respectivas regras. Na mesma linha, enaltece-se o alargamento da co-decisão, dando ao PE um maior poder ao garantir que, sempre que o Comité de Conciliação não aprove um projecto comum, a proposta do acto legislativo será considerada rejeitada. Deve generalizar-se a co-decisão, porém, tal implica que no futuro sejam encaradas novas iniciativas em matéria de simplificação desse mesmo processo, que impeçam que o peso burocrático dos mecanismos acabe por afectar o fluir operativo da articulação entre Conselho e Parlamento.

O Presidente da Comissão viu os seus poderes reforçados «ligeiramente» e tal deriva da leitura sombria que se faz do funcionamento da Comissão em exercício, onde, à falta de poder formal de coordenação rigorosa, se assiste à imposição de políticas personalizadas dirigidas por alguns comissários. Esta situação tornou-se «intolerável», fragilizando a sua posição perante as opiniões públicas dos Estados-membros, «motivando os respectivos governos a serem restritivos quanto à atribuição de mais poderes a uma instituição que parece não responder perante ninguém». Seixas da Costa defende o reforço dos poderes da Comissão, se bem que esse reforço apenas poderá «ter lugar se e quando a Comissão vier a ser sujeita a um modelo de responsabilização firme, rigoroso e eficaz». No mesmo sentido, apresenta-se ilusória a proposta de criar uma Comissão de 10 ou 12 Comissários, desligados do seu país. Para já, tal discussão,

¹⁰²⁶ Francisco Seixas da Costa, «Liberdade, Segurança e Justiça», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.115. O mesmo texto encontra-se publicado na revista *Europa – Nova Fronteiras* (n.º 2, 1997), Centro Jacques Delors, Lisboa.

¹⁰²⁷ Francisco Seixas da Costa, «A Reforma das Instituições», baseado na intervenção feita no seminário «Reforma Institucional e Democratização da União Europeia», organizado pela Fundação Mário Soares e pela Fundação Friedrich Ebert, em Lisboa, em 13 de Maio de 1998, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.207.

segundo o membro do Governo, não tem qualquer sentido. Em Amesterdão fixou-se um quadro de 20 comissários como o único compromisso aceitável neste estágio da discussão. O executivo não faz uma leitura negativa das Cooperções Reforçadas, antes pelo contrário: «se bem aproveitadas, as Cooperções Reforçadas poderão revelar-se um modelo interessante para resolver alguns dos problemas que todos teremos de enfrentar nos próximos alargamentos¹⁰²⁸».

Para Jaime Gama, ministro dos Negócios Estrangeiros, com a conclusão da CIG a União fica dotada de instituições aptas a funcionar. Para o chefe da diplomacia portuguesa, que aceitava uma expansão das matérias sujeitas a votação por maioria qualificada e estava disposto a encarar fórmulas construtivas de reponderação de votos, «era inadmissível a perda de representação na Comissão, ou o abandono do português como língua oficial da UE, ou a sujeição compulsiva a decisões tomadas no quadro da PESC que contrariassem os grandes desígnios nacionais. E sentimentos semelhantes foram partilhados pela quase totalidade dos nossos parceiros¹⁰²⁹».

De acordo com Seixas da Costa, Amesterdão foi uma «óbvia derrota para os maiores Estados, que não conseguiram fazer vingar a sua ideia de alargar, em termos do processo de decisão, a sua distância em relação a parceiros de inferior dimensão demográfica¹⁰³⁰». As Estratégias Comuns são um mecanismo para permitir que a PESC seja decidida por maioria qualificada, embora com uma cláusula de «interesse nacional vital», que nomeadamente Portugal conseguiu garantir em Amesterdão. Mas num contexto em que a unanimidade deixa de se aplicar, é evidente que os Estados mais fortes, que têm uma política externa e de segurança de grande visibilidade, considerem não poderem ser limitados em decisões que passam a comprometê-los perante o mundo externo. Assim se entende o interesse, igualmente na PESC, para um reforço da sua representação. Nesta medida, Seixas da Costa congratula-se com o crescente número de votações no quadro comunitário não sujeitas à unanimidade, não só porque a UE se confronta com a perspectiva do alargamento como uma Comunidade com cada vez mais membros precisa de agilizar processos de decisão que já não se coadunam inteiramente com aqueles para os quais foi criada. A perda da unanimidade, que caracterizava o modelo intergovernamental, não tem sido entretanto compensada pela instituição de

¹⁰²⁸ Cf. *Idem, ibidem*, p.218.

¹⁰²⁹ Jaime Gama, «O Tratado de Amesterdão e a Integração Europeia», in Jaime Gama, *op. cit.*, p.93.

¹⁰³⁰ Francisco Seixas da Costa, «Uma Reforma Indispensável?», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.222. O mesmo texto foi publicado na revista *Europa – Novas Fronteiras* (n.º5, 1999), Centro de Informação Jacques Delors, Lisboa.

processos de natureza mais federal – através de uma instituição onde os Estados «tenham representação idêntica e através de fórmulas de federalismo fiscal, que permitam desencadear reequilíbrios distributivos automáticos de natureza financeira».

Vive-se, então, nas palavras de Seixas da Costa, num «modelo híbrido», que se apresenta propício para a consagração de «directórios», «que cada vez se sentem menos obrigados a proceder à disponibilização de mecanismos compensatórios e parece darem como adquirida a inevitabilidade da dualização de desenvolvimento, agora que já obtiveram as vantagens do mercado interno e a liberdade de expressão financeira e empresarial dos seus importantes interesses económicos¹⁰³¹».

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus faz duras críticas à Comissão que, em anos recentes, em muitos sectores «mais não fez do que projectar os interesses maioritários e, com essa orientação, contribuiu para afectar sectores importantes no quadro de desenvolvimento de alguns países. Algumas lamentáveis decisões tomadas na área das relações económicas externas aí estão a prová-lo de forma flagrante. Portugal foi, nesse domínio, particularmente penalizado¹⁰³²». Seixas da Costa refere-se à Agenda 2000, o pacote financeiro da UE para o período de 2000-2006 na perspectiva de uma União alargada¹⁰³³. Não sendo Portugal dos principais beneficiários das políticas que a Agenda 2000 optou por privilegiar, somos, contudo, «dos principais prejudicados pela linha seguida naquela proposta, no sentido de fazer assentar nas políticas estruturais o essencial do esforço para comportar os futuros alargamentos¹⁰³⁴». Jaime Gama entende que Portugal não pode ser penalizado por ser um caso de sucesso em matéria de convergência nominal. Sustenta que, se olharmos para as grandes linhas da Agenda 2000, se verifica que, mesmo em relação às políticas estruturais, cresce a despesa para os novos membros, estabiliza para o Fundo de Coesão e apenas decresce para os Quinze¹⁰³⁵.

¹⁰³¹ Francisco Seixas da Costa, «Uma Reforma Indispensável?», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.231.

¹⁰³² *Idem, ibidem*, p.231.

¹⁰³³ Para uma análise da Agenda 2000 e para as reacções que suscitou numa atmosfera de alargamento comunitário vide Graham Avery and Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield Academic Press, 2001, em especial pp.101-139.

¹⁰³⁴ Francisco Seixas da Costa, «Agenda 2000 – Radiografia da Ambição Europeia», baseado na intervenção feita no seminário «Agenda 2000 – Que Desafios para Portugal?», organizado pela Unimagem, a «Dun & Bradstreet» e o *Diário Económico*, em Lisboa, em 12 de Janeiro de 1998, in Francisco Seixas da Costa, *op cit.*, p.134.

¹⁰³⁵ Jaime Gama em entrevista ao *Diário Económico*, 20 de Novembro de 1997. Entrevista conduzida por Sérgio Figueiredo e Paula Arménia.

Seixas da Costa é bastante realista quanto ao impacto do pacote financeiro em discussão e o que ele representa para um país da coesão como Portugal: «é porque pensamos que não está ainda assumido por muitos que a Europa dos anos 80 ou do início dos anos 90, a Europa da solidariedade e da duplicação dos fundos – para sermos claros, a Europa que, no fundo, pagou o Mercado Interno com a Coesão Económica e Social –, essa Europa começou a cair com o muro de Berlim¹⁰³⁶». E acrescenta: a planificação financeira para o septénio que vai de 2000 até ao final de 2006, se era tida como a verdadeira radiografia da actual ambição europeia, revela que «há uma doença na Europa, porque, na realidade, se nota que as previsões feitas na Agenda 2000 não correspondem às necessidades mínimas para a prossecução sustentada das políticas que têm sido o êxito do projecto europeu. A nosso ver, estamos perante uma baixa ambição, uma ambição que parece ser como que um exercício limitado de gestão corrente e que não é uma boa resposta aos problemas com que a Europa se defronta¹⁰³⁷». Segundo o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, à Comissão teria sido dada, expressa ou implicitamente, a indicação para não produzir um quadro financeiro para os primeiros sete anos do novo milénio que ultrapassasse o limite de 1,27% do produto da UE, nível já previsto para 1999 no quadro anterior, o que significa um exercício financeiro muito limitado. Seixas da Costa considera mesmo a Agenda 2000 o dossier mais difícil de negociar desde a adesão de Portugal à CEE em 1986¹⁰³⁸. Jaime Gama defende que a boa negociação do futuro pacote financeiro tem várias componentes: primeiro, continuar a crescer acima da média europeia; segundo, entrar na moeda única prossequindo a política anti-inflacionista; em terceiro lugar, assegurar a sustentabilidade dos programas infraestruturais por via do apoio da UE¹⁰³⁹.

Em Berlim, em Março de 1999, assegurou-se o financiamento da UE até 2006, com quatro elementos essenciais: a Política Agrícola Comum (PAC) é fixada um pouco mais abaixo do que estava planeado, mas mesmo assim acima daquilo que será sustentável se ela vier aplicar-se em pleno a alguns países candidatos. Esta PAC dificilmente será compatível com as futuras regras da Organização Mundial do

¹⁰³⁶ Francisco Seixas da Costa, «Agenda 2000 – Radiografia da Ambição Europeia»..., in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.141.

¹⁰³⁷ Francisco Seixas da Costa, «Fazer as Contas da Europa», baseado na intervenção feita no colóquio «Agenda 2000 – Fundos Estruturais e Alargamento a Leste», organizado pelo Governo Regional da Madeira, no Funchal, em 25 de Junho de 1998, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.148.

¹⁰³⁸ *Idem, ibidem*, p.156.

¹⁰³⁹ Jaime Gama em entrevista ao *Diário Económico*, 20 de Novembro de 1997. Entrevista conduzida por Sérgio Figueiredo e Paula Arménia.

Comércio (OMC), estando para breve o início de um novo ciclo liberalizador; na política estrutural houve um esforço de redução global e de maior reorientação em favor dos países mais ricos. A questão é saber se o actual modelo é extensível, sem mudanças, aos novos países aderentes, concretamente se esses mesmos países podem vir a usufruir das políticas de solidariedade de que os actuais Estados da Coesão beneficiaram; o *timing* do alargamento, porque a ter lugar qualquer atraso do alargamento, após 2002, ele só beneficia os actuais contribuintes líquidos; quanto às chamadas políticas internas (em que cerca de 2/3 das verbas vão para a Investigação & Desenvolvimento – I&D) e às relações externas da União (Mediterrâneo, América Latina, etc.), verifica-se que o que sai de Berlim revela uma ambição «muito escassa»¹⁰⁴⁰.

A resposta ao desafio do alargamento passa, segundo Seixas da Costa, por uma internacionalização agressiva e a rápida maturação dos nossos factores de competitividade, contribuindo assim para atenuar os seus impactos, similares, aliás, àqueles que a globalização tem vindo a desencadear. A pertença à zona euro, com as vantagens daí decorrentes em termos de optimização de custos e de segurança do investimento, «é um elemento compensador da maior importância e uma vantagem comparativa substancial de que Portugal passará a dispor». Como indicia a discussão em torno da Agenda 2000, os países candidatos à adesão, dado o seu baixo nível de desenvolvimento económico, tenderão a «tornar-se os destinos privilegiados dos apoios comunitários, originando um «enriquecimento» estatístico do nosso país no novo contexto comunitário. É, aliás, a necessidade de garantir que o processo de apoio estrutural se manterá por algum tempo mais que constitui a linha de trabalho portuguesa no actual debate em torno do futuro quadro financeiro, procurando assegurar que o esforço de criação de infraestruturas e as acções de reconversão em curso têm um tempo mínimo de maturação, e que outras áreas do orçamento comunitário contribuam de forma equitativa para o encargo financeiro que o alargamento implica¹⁰⁴¹».

No caso de Portugal é enaltecido o êxito no aproveitamento e utilização dos fundos estruturais que possibilitou integrar o grupo de países que passaram a adoptar o euro como moeda única a partir de 1 de Janeiro de 1999, por cumprirem os critérios de

¹⁰⁴⁰ Cf. Francisco Seixas da Costa, «Um Balanço Português», baseado na intervenção feita no encerramento da XII Conferência Anual do *Semanário Económico*, em Lisboa, em 29 de Abril de 1999, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, pp.161-162. Cf. Comissão Europeia, *Agenda 2000. Para uma União Reforçada*, Boletim da União Europeia, suplemento 5/97, 1997, pp.17-40.

¹⁰⁴¹ Francisco Seixas da Costa, «O Desafio do Alargamento», baseado na intervenção feita no colóquio «O Desafio Europeu – Passado, Presente e Futuro», organizado pela Fundação de Serralves, no Porto, em 27 de Outubro de 1997, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.191.

convergência exigidos pelo Tratado da União Europeia¹⁰⁴². Jaime Gama encontra-se bastante otimista quanto à introdução do euro, na medida em que depois de atingida a convergência nominal, a introdução do euro transformar-se-á num ponto de partida para a concretização de oportunidades que nos permitam consumir a convergência real. O ministro dos Negócios Estrangeiros aponta perspectivas encorajadoras para a economia portuguesa: a inflação em 1997 foi de 1,9%; um aumento do rendimento disponível dos particulares de 3%; com adesão às Comunidades Europeias, entre 1985 e 1996, o PIB *per capita* aumentou cerca de catorze pontos percentuais, situando-se agora em cerca de 70 % da média da UE; registámos, em 1997, a maior taxa de crescimento económico desta década (4% a nível nacional, contra 2,6% da União); a taxa de desemprego, em 1997, situou-se em 6,7%; a descida significativa das taxas de juro; um programa de privatizações a uma escala nunca antes vista. Gama sustenta que no plano das relações internacionais, o euro, pelo seu alcance e implicações, não deixará de ter repercussões não só no tocante ao Sistema Monetário Internacional no seu conjunto, como ainda quanto aos equilíbrios e à correlação de forças que definiram, há cinquenta anos, a arquitectura e processo de tomada de decisões das instituições de Bretton Woods. A nova moeda europeia será um importante elemento novo com que o G-7 terá que passar a contar nas suas orientações em matérias monetárias e financeiras¹⁰⁴³.

Há, porém, razões para não estar tão otimista quanto ao futuro económico dos países da coesão em face do alargamento. Para Augusto Felício, analisando o mapa da Europa comunitária, verifica-se que os PECO (Países da Europa Central e Oriental) estão geograficamente melhor colocados para acederem ao mercado da Europa central e vice-versa por parte das empresas provenientes destes países com sérias vantagens face ao mercado dos PECO comparativamente com as empresas dos países mediterrânicos, em especial, portuguesas e espanholas¹⁰⁴⁴. A periferialidade, a falta de dimensão do mercado português, as dificuldades estruturais, a insuficiente capacidade financeira são problemas que Portugal precisa de enfrentar sob pena de se deixar ficar para trás. Na perspectiva do alargamento aos PECO, a questão essencial tem a ver com o volume dos

¹⁰⁴² J. Augusto Felício, «Fundos estruturais e alargamento a Leste», in *Cadernos de Economia*, n.º45, Outubro/Novembro de 1998, p.26. Os critérios de convergência são quatro: estabilidade cambial; estabilidade de preços; convergência das taxas de juro; disciplina das finanças públicas. Cf. Aníbal Cavaco Silva, *Portugal e a Moeda Única*, Lisboa, Verbo, 1997, p.76.

¹⁰⁴³ Jaime Gama, «Portugal, a União Económica e Monetária e a Introdução do Euro», discurso proferido na Câmara de Comércio e Indústria Luso-Francesa, em 5 de Maio de 1998, in Jaime Gama, *op. cit.*, pp.131-132. Nesse sentido aponta também a análise de José Medeiros Ferreira, *A nova era europeia. De Genebra a Amesterdão*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, pp.90-91 e pp.113-114.

¹⁰⁴⁴ J. Augusto Felício, *art. cit.*, p.28.

apoios estruturais que são ou não orientados para as regiões¹⁰⁴⁵. Preparar a UE nos planos financeiro e económico é uma tarefa difícil, mas vital para o sucesso da integração europeia. Francisco Torres advoga inclusivamente que «o desafio da moeda única é hoje o desafio mais imediato mas constitui apenas um ponto de partida para vencermos os desafios do emprego, da coesão social e, enfim, o mais importante e o mais esquecido dos desafios, o desafio da qualidade de vida¹⁰⁴⁶.

No quadro de uma UE que encara o alargamento como uma inevitabilidade, qual era então a posição de Portugal? O executivo pronunciou-se contra a flexibilização dos critérios e dos procedimentos de adesão, defendia a sua realização por etapas sucessivas, muito escalonadas no tempo e não excluía vetar indirectamente esse processo se não tivesse asseguradas as fórmulas de financiamento necessárias para manter as políticas de solidariedade¹⁰⁴⁷. A representação portuguesa passou a apresentar-se, desde 1996, como o seu primeiro defensor, considerando a expansão das fronteiras comunitárias uma obrigação histórica e uma necessidade estratégica¹⁰⁴⁸. Além disso, reconheceu o acesso à UE como um direito a todas as democracias europeias, exprimindo a sua solidariedade com os candidatos pós-comunistas em nome da experiência portuguesa, onde a estabilização democrática fora inseparável da integração.

Em 1999 chegara o momento de pôr à prova a capacidade da União Europeia para integrar o conjunto das democracias pós-comunistas – primeiro, os cinco candidatos cujas negociações para a adesão já estavam em curso, depois os seis Estados associados excluídos da primeira leva¹⁰⁴⁹ - bem como para conter a escalada dos

¹⁰⁴⁵ *Idem, ibidem*, pp.30-31.

¹⁰⁴⁶ Francisco Torres, «A globalização, a competitividade e o emprego na UEM», in *Cadernos de Economia*, n.º45, Outubro/Dezembro de 1998, p.17. Para uma síntese do caminho que o nosso país precisa de percorrer até ver concluídas as fases para uma plena adesão à UEM vide José Ferreira Machado, «Portugal e a União Económica e Monetária: as novas regras do jogo», in *Política Internacional*, vol.1, n.ºs15/16, Outono-Inverno 1997, pp.7-16.

¹⁰⁴⁷ Ministério dos Negócios Estrangeiros, «Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia», Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1996. Seguimos o texto em anexo in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p.337

¹⁰⁴⁸ Jaime Gama em entrevista ao *Diário Económico*, 20 de Novembro de 1997. Entrevista conduzida por Sérgio Figueiredo e Paula Arménia. Cf. Jaime Gama, «Os Novos Desafios que se Colocam à Europa», intervenção no seminário «Agenda 2000: que desafios para Portugal?», Centro Cultural de Belém, 12 de Janeiro de 1998, in Jaime Gama, *op. cit.*, pp.117-121.

¹⁰⁴⁹ O Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, emendou essa posição e marcou para o semestre seguinte, durante a presidência portuguesa, o início das negociações para a adesão da Roménia, da Bulgária, da Eslováquia, da Letónia, da Lituânia e de Malta. Portugal apoiou essa decisão, sublinhando que se opusera à exclusão inicial desses candidatos da primeira vaga do alargamento. Vide União Europeia, Conselho Europeu de Helsínquia, *Conclusões da Presidência*, I.8, SN 300/99; Jaime Gama, «Alargamento é a prioridade», in *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999.

conflitos entre os países balcânicos envolvidos nas guerras de secessão da Jugoslávia¹⁰⁵⁰. Nas previsões portuguesas, «a outra Europa estava à vista, quer quanto à mudança das suas fronteiras e à deslocação dos seus centros de gravidade, quer quanto à emergência de um novo modelo de integração¹⁰⁵¹».

A intenção de aderir à moeda única, na primeira linha da União Económica e Monetária, foi a orientação essencial ao longo deste período. Todavia, nota Carlos Gaspar, «depois de realizado esse propósito e nas vésperas do grande alargamento, faltava definir, para lá dos jogos conjunturais, uma posição portuguesa sobre o modelo político da Europa. Os riscos de marginalização periférica só em parte estavam limitados pela adesão ao euro, pois a recentragem hierárquica, institucional e geográfica parecia inevitável, enquanto a tendência para a formação de agregados sub-regionais homogéneos e a cooptação de pequenos Estados por potências ou coligações relevantes se tornavam mais prováveis¹⁰⁵²».

Pela primeira vez, surgia a tendência maximalista, que poderia ser a única fora de um pequeno Estado ultrapassar os dilemas do isolamento e da insubordinação: um contrato federal teria a vantagem de alinhar Portugal com uma vanguarda europeia e de procurar obter num acto fundador condições estáveis de defesa da posição relativa do Estado e da sua individualidade¹⁰⁵³.

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus considera o alargamento nórdico de 1995, designadamente a entrada na UE da Áustria, da Finlândia e da Suécia, «o seu mais bem sucedido e fácil alargamento». Com a adesão destes Estados, «com um padrão económico e tecnológico bem mais próximo dos países mais desenvolvidos da então União a Doze, com uma geografia de interesses estratégicos que a evolução recente do leste europeu veio a revelar complementar de grande parte desses mesmos países, houve como que um sublimar mas expressivo desequilíbrio dentro da União Europeia¹⁰⁵⁴». Com efeito, segundo Seixas da Costa, após o alargamento, Portugal

¹⁰⁵⁰ Em Maio de 1999, a Comissão Europeia deu um primeiro passo para criar um «processo de estabilização e associação» para os países da Europa do Sudeste – Bósnia Herzegovina, Croácia, Jugoslávia, Macedónia e Albânia. Na sequência desta iniciativa, em 10 de Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia aprovou o Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste.

¹⁰⁵¹ Carlos Gaspar, «Portugal e o alargamento da União Europeia», in *Análise Social*, Vol.XXXV (154-155), 2000, p.371.

¹⁰⁵² Carlos Gaspar, *idem*, pp.371-372.

¹⁰⁵³ Vide José Medeiros Ferreira, «O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis», in *Política Internacional*, vol.2, n.º17, Primavera-Verão 1998, pp.21-31; Francisco Lucas Pires, «Grandes e pequenos no pós-Amesterdão», in *Estratégia*, n.ºs 12/13, 1999, pp.69-76; Carlos Gaspar, *art. cit.*, p.372.

¹⁰⁵⁴ Francisco Seixas da Costa, «Para além de Amesterdão», in *Público*, 2 de Outubro de 1997.

agravou a sua marginalidade face a determinadas políticas da União e «começa a ser difícil gerir essa distância em termos do processo decisório de Bruxelas e Estrasburgo. A circunstância de as decisões comunitárias serem crescentemente tomadas por maioria qualificada, num processo que é, em si, imparável e que se justifica, muito simplesmente, pela lógica da eficácia, tenderá, no futuro, a tornar mais evidente esta periferização dos nossos interesses¹⁰⁵⁵».

O alargamento que se perspectiva é um facto incontornável ao qual o nosso país dá total apoio: nas palavras de Seixas da Costa, Portugal olha o alargamento como «um imperativo de sentido estratégico a que é imprescindível dar uma inequívoca resposta positiva. (...) Para Portugal, o alargamento constitui um elemento essencial para a desejável reunificação política do continente, que a abertura definitiva das portas de Brandeburgo nos permite agora ambicionar¹⁰⁵⁶».

Em suma, qual a posição do governo quanto ao texto final obtido em Amesterdão? Seixas da Costa é lapidar: «(...) Amesterdão é um compromisso de passagem entre dois tempos da Europa comunitária. E é também a consensualização possível da vontade média de integração em áreas que, para muitos, roçam já os limites da sua soberania tradicional. Além de outras óbvias virtualidades, comporta os elementos de esperança no aprofundamento em dimensões próximas de algumas das grandes preocupações dos cidadãos europeus, abre caminho ao reforço da vertente social que entendemos essencial para acompanhar o projecto de integração económico-monetária, facilita os instrumentos para a afirmação externa da União. Prolonga, contudo, a indecisão sobre o formato definitivo dos processos de decisão, esses mesmos entretanto mais simplificados. É um Tratado que fica à espera da UEM, do impulso desta para se determinar se é possível e necessário ir mais longe, na certeza de que qualquer evolução tem que se fazer para além do presente quadro institucional, de uma união híbrida de países onde a permanência dos excessos de intergovernamentalidade acaba frequentemente por agravar os riscos que, precisamente com a insistência nela, se pretendiam evitar¹⁰⁵⁷».

¹⁰⁵⁵ Francisco Seixas da Costa, «Agenda 2000 – Radiografia da Ambição Europeia», baseado na intervenção feita no seminário «Agenda 2000 – Que Desafios para Portugal?», organizado pela Unimagem, a «Dun & Bradstreet» e o *Diário Económico*, em Lisboa, em 12 de Janeiro de 1998, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.138.

¹⁰⁵⁶ Francisco Seixas da Costa, «Reunificar o continente», in *Diário de Notícias*, 1 de Janeiro de 2000.

¹⁰⁵⁷ Francisco Seixas da Costa, «Para além de Amesterdão», in *Público*, 2 de Outubro de 1997.

V.3. Rumo a Nice: uma revisão anunciada dos tratados

Dada a conjugação de circunstâncias económicas favoráveis e políticas sociais moderadas, é talvez surpreendente que o PS não tenha conseguido aumentar significativamente o seu peso eleitoral nas eleições legislativas realizadas a 9 de Outubro de 1999. Não obstante as sondagens pré-eleitorais anunciarem uma maioria absoluta do PS, a verdade é que conseguiu ganhar mais dois deputados, chegando a controlar exactamente metade dos assentos parlamentares¹⁰⁵⁸.

Com efeito, houve um reverso da medalha para os êxitos do governo PS no final dos anos 90: a incapacidade para implementar reformas importantes que requeriam coligações mais alargadas de apoio político e grandes mudanças legislativas. Concretamente, não foi tentada a reestruturação da saúde, do sistema fiscal ou da segurança social, apesar das crescentes demonstrações de que tal reestruturação se tinha tornado vital. Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães asseveram que o adiamento destas reformas essenciais pareceu ser menos uma consequência das restrições da UEM do que de circunstâncias políticas internas. O estatuto minoritário dos socialistas tornou-se simultaneamente uma causa e uma desculpa conveniente para a incapacidade do governo de Guterres em implantar algo mais que tímidas políticas redistributivas e outras políticas sociais altamente circunscritas, uma incapacidade mormente ditada pelo receio de rotura na volúvel base social em que se apoiara o regresso político dos socialistas em 1995¹⁰⁵⁹.

António Guterres foi eleito Presidente da Internacional Socialista em Novembro de 1999, numa altura em que 13 dos 15 Estados-membros da UE tinham governos socialistas e Portugal assumiu a Presidência da UE entre Janeiro e Junho de 2000. Ao ser o primeiro dirigente da “Terceira Via” a ganhar o poder, Guterres estava desejoso de projectar a sua própria visão de social-democracia na Europa e no processo de integração¹⁰⁶⁰.

De acordo com o Programa do XIV Governo Constitucional, o executivo entende que se deve garantir a solidificação e operacionalidade dos novos mecanismos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Assim, sustenta-se que é

¹⁰⁵⁸ O PS obteve um total de 44,06% dos votos, a que correspondeu um total de 115 deputados. O seu mais directo opositor, o PSD, alcançou um total de 32,32% dos votos, perfazendo um total de 81 deputados. Cf. www.cne.pt. Sítio da Internet consultado a 5 de Maio de 2008.

¹⁰⁵⁹ Marina Costa Lobo e Pedro C. Magalhães, «Da terceira vaga à terceira via...», p.215.

¹⁰⁶⁰ Marina Costa Lobo e Pedro C. Magalhães, *idem*, p.215.

importante desenvolver, em termos institucionais, um modelo de Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), «que dê sequência à futura herança da União da Europa Ocidental (UEO), numa articulação completa com a NATO, num quadro de tendencial subordinação à orientação política da União Europeia. O Governo Português continuará na linha da frente dos que entendem que a criação da IESD é o corolário lógico da evolução da PESC e um caminho essencial para o reforço político do papel da Europa¹⁰⁶¹». Saliente-se que o governo dá todo o apoio à definição de uma Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, mas entende que seria vantajoso o alargamento às dimensões económicas e sociais¹⁰⁶². Por outro lado, o executivo aguarda com entusiasmo a Presidência Portuguesa da UE, no primeiro semestre de 2000. Na verdade, «Portugal deverá continuar a tentar, nesse contexto negocial, compatibilizar a eficácia de uma União alargada com a preservação dos equilíbrios essenciais entre os Estados e as instituições¹⁰⁶³».

As reformas operadas em Amesterdão não foram suficientes para garantir o salutar funcionamento das instituições na iminência do alargamento. Os chefes de Estado e de Governo deixaram consagrada no Protocolo Relativo às Instituições na Perspectiva do Alargamento da União Europeia a obrigatoriedade de se proceder à reforma institucional. A 14 de Fevereiro de 2000, menos de um ano depois da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a UE inicia nova ronda de negociações, agora com o propósito de encontrar uma solução para os chamados *left-overs* de Amesterdão.

A nova CIG, que decorreu em 2000 e como tal conduzida pelas presidências portuguesa e francesa da UE, tinha um mandato muito claro: preparar a União Europeia para a adesão próxima¹⁰⁶⁴ de um número significativo de novos Estados. A agenda da CIG alargou-se a vários domínios, nomeadamente a dimensão e composição da Comissão, a ponderação de votos no Conselho, a extensão da votação por maioria qualificada e a «cooperação reforçada». Para além destes temas, foi ainda incluído um conjunto de outras matérias, destacando-se o aumento dos poderes do Parlamento

¹⁰⁶¹ *Programa do XIV Governo Constitucional – apresentação e debate*, Lisboa, Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 2000, p.68.

¹⁰⁶² *Idem*, p.68.

¹⁰⁶³ *Idem*, p.69.

¹⁰⁶⁴ O Conselho Europeu de Helsínquia definiu como objectivo que a primeira ronda de novas adesões à UE se concretizasse até ao final de 2002, de modo a que os novos membros pudessem participar nas eleições para o PE realizadas em 2004.

Europeu, a reforma do sistema jurisdicional, o avanço na Política Europeia de Segurança e Defesa e a adopção de uma Carta dos Direitos Fundamentais. O acordo final foi alcançado em Nice, na madrugada de 11 de Dezembro de 2000, dando origem a um texto que opera a terceira reforma dos tratados comunitários em menos de uma década, mas que, efectivamente, representa a desejada «luz verde» para uma adesão «em massa» à UE. Cumpridos os necessários processos de ratificação, as disposições do Tratado de Nice entraram em vigor a 1 de Fevereiro de 2003.

A solução encontrada em Nice aparece sob a forma de um «pacote» composto por quatro reformas interligadas: a reforma da Comissão; a reponderação dos votos; a nova maioria qualificada; e a redistribuição de lugares nas instituições comunitárias¹⁰⁶⁵.

No que concerne à Comissão, o novo protocolo foi mais longe ao estabelecer a invalidação da regra de um comissário por Estado-membro a partir do momento que em que a UE atingisse os 27 Estados-membros. Nessa altura, o número de comissários deveria ser inferior ao número de países, adoptando-se para sua designação um sistema de rotatividade baseado no princípio da igualdade. Os Estados encararam esta reforma como uma «ameaça» à sua capacidade representativa, acabando por se remeter para o Conselho, deliberando por unanimidade, a definição deste sistema, bem como o estabelecimento do número adequado de comissários. Permaneceu, então, pelo menos até a aplicação definitiva das alterações previstas, um forte sentimento de nacionalidade na composição da Comissão, contrariando a máxima de independência que os tratados estabelecem como característica fundamental deste órgão colegial e que seria o garante da sua supranacionalidade. A Comissão continuou a ver o seu papel e influência enfraquecido, tendência que se vislumbrava nos tratados anteriores, mas que Nice veio acentuar¹⁰⁶⁶.

A crise da Comissão Santer ter-se-á espelhado nas próprias reformas previstas no tratado, já que o reforço da autoridade do presidente da Comissão veio também clarificar a questão da atribuição de responsabilidades, ao permitir a responsabilização individual de um dos membros pelos erros cometidos sem que a instituição, no seu todo, seja posta em causa. Por outro lado, os novos poderes do presidente podem servir de

¹⁰⁶⁵ Paula Vaz Freire, *Os novos passos da integração europeia. O Tratado de Amesterdão e o Tratado de Nice*, Lisboa, Vislis, 2002, pp.100-101.

¹⁰⁶⁶ Que seria, de facto, a «grande perdedora» desta cimeira, não fosse pelo assinalável reforço do papel do seu presidente. Cf. Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia, 2005, p.129.

contrapeso ao evidente enfraquecimento da Comissão, deixando em aberto a eventualidade de esta instituição se poder tornar num verdadeiro Executivo europeu. Na mesma linha vai a adopção da maioria qualificada na nomeação do presidente e, numa fase seguinte, dos membros da Comissão (artigo 214.º TCE). Segundo Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, o fim da exigência de um «comum acordo» teve pelo menos a vantagem de permitir ao Conselho¹⁰⁶⁷ eleger, «não o «mínimo denominador comum», mas tendencialmente o candidato mais forte. Tal inovação, não deixa, porém, de encerrar algumas dificuldades: por um lado, o candidato continuou a depender da aprovação do PE, o que, em caso de desacordo, poderá resultar em complexas negociações com esta instituição; por outro, o fim da unanimidade confronta o presidente com novos desafios, pois se até aqui era nomeado o candidato de «todos os países», com o novo sistema poderá ser indigitado um candidato considerado indesejado por alguns¹⁰⁶⁸».

O reforço do papel do presidente da Comissão (presidida, desde Outubro de 1999, por Prodi) parece não ter sido suficiente para um verdadeiro fortalecimento desta instituição. Com efeito, subsistiu a sua frágil posição no domínio da PESC, enquanto que nas matérias da justiça e assuntos internos continuou obrigada a partilhar com os Estados-membros o direito de iniciativa até 2004, por força do período de transição estabelecido pelo Tratado de Amesterdão. Igualmente fora do seu campo de actuação ficou o que restou do terceiro pilar de Maastricht, designadamente o funcionamento da Eurojust (artigo 31.º TUE) e alguns aspectos da política social, não lhe sendo atribuído, por exemplo, nenhum papel no novo Comité de Protecção Social (artigo 144.º TCE), para além da nomeação de dois dos seus membros¹⁰⁶⁹. Por outro lado, alguns temeram a excessiva concentração das reformas efectivas no papel do presidente da Comissão levando a temer que a influência e a capacidade de decisão deste colégio passassem a depender, em demasia, da personalidade do nomeado e do seu talento quer para liderar, quer para desenvolver um trabalho construtivo com as demais instituições comunitárias¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁷ Numa primeira fase, a da designação do presidente da Comissão, reunido a nível dos chefes de Estado e de Governo.

¹⁰⁶⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.130.

¹⁰⁶⁹ Cf. J. Monar and W. Wessels, *op. cit.*, p.323.

¹⁰⁷⁰ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.130; Paula Vaz Freire, *op. cit.*, pp.141-142; Miguel Gorjão-Henriques, «Novas reflexões sobre o sistema institucional comunitário antes e depois de Nice», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 (dedicados ao tema «A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, pp.163-164.

A questão da redistribuição dos votos no Conselho foi uma das mais complexas do Tratado de Nice. Para além de opor os grandes Estados de um lado e os médios e pequenos de outro, as negociações acabaram por criar divisões no seio dos grandes (por exemplo, entre a Alemanha e a França) e dos pequenos (caso da Bélgica e da Holanda), que lutavam por uma representação proporcional. O acordo possível ficou consagrado no artigo 3.º do Protocolo Relativo ao Alargamento da União Europeia, de acordo com o qual, a partir de 1 de Janeiro de 2005¹⁰⁷¹, o artigo 205.º, n.º2 TCE passaria a contemplar a seguinte ponderação de votos nas decisões do Conselho que exijam maioria qualificada: França, Alemanha, Itália e Reino Unido – 29; Espanha – 27; Holanda – 13; Portugal, Bélgica e Grécia – 12; Áustria e Suécia – 10; Dinamarca, Finlândia e Irlanda – 7; Luxemburgo – 4. Para além da nova distribuição de votos dos Estados-membros, os líderes europeus acordaram ainda numa atribuição de votos aos países candidatos (com excepção da Turquia)¹⁰⁷². Cumprindo o que havia ficado acordado em Amesterdão, designadamente a perda de um dos comissários por parte dos grandes Estados e sua respectiva compensação através da alteração da ponderação de votos no Conselho¹⁰⁷³, este compromisso marca, de acordo com Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, «uma tentativa clara de anular a, até então, «sobre-representação» dos pequenos Estados, considerada insustentável em virtude do alargamento¹⁰⁷⁴». Com efeito, numa tentativa de satisfazer os interesses de determinados Estados-membros em prejuízo do interesse geral, a nova ponderação de votos foi concretizada ao «sabor das conveniências», acabando por agravar algumas das desproporcionalidades existentes¹⁰⁷⁵.

Numa UE constituída por 15 Estados-membros, para que uma proposta da Comissão fosse adoptada pelo Conselho seria necessário um mínimo de 169 votos em 237, ou seja, uma percentagem de 71,3% dos votos. Porém, a este requisito somam-se ainda outros dois: de acordo com o que ditaria o reformulado artigo 205.º, n.º2 TCE, os

¹⁰⁷¹ Data antecipada para 1 de Novembro de 2004 pelo artigo 12.º, n.º1 do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

¹⁰⁷² Polónia – 27; Roménia – 14; República Checa e Hungria – 12; Bulgária – 10; Lituânia e Eslováquia – 7; Chipre, Estónia, Letónia e Eslovénia – 4; Malta – 3.

¹⁰⁷³ Ver o artigo 1.º do Protocolo Relativo às Instituições na Perspectiva do Alargamento da União Europeia.

¹⁰⁷⁴ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.131.

¹⁰⁷⁵ Veja-se o caso da Espanha e Alemanha, cuja ponderação de votos em vigor (apenas mais 25% de votos para a Alemanha) é reduzida, apesar da Alemanha ter mais do dobro da população da Espanha. A nova ponderação, longe de corrigir essa desproporcionalidade, acentua-a ainda mais ao reduzir a diferença para somente 7,4%, ainda que a nova maioria qualificada introduza na ponderação o elemento populacional, que pesará obviamente a favor da Alemanha.

votos desta maioria qualificada deveriam ser formados por uma maioria de Estados-membros se o Conselho decidisse com base numa proposta da Comissão e por pelo menos dois terços dos Estados-membros em todos os outros casos; por sua vez, o n.º do referido artigo estabelecia que, quando uma decisão fosse adoptada pelo Conselho por maioria qualificada, um membro do Conselho poderia pedir a confirmação de que essa maioria representa pelo menos 62% do total da população da União Europeia. Cumpridos os três requisitos, estamos então perante um modelo de «tripla maioria» (votos ponderados, número de Estados e população) que só muito dificilmente poderá contribuir para aumentar a eficácia do sistema de decisão¹⁰⁷⁶. De registar também o facto de a introdução do factor demográfico favorecer a formação de «minorias de bloqueio», contribuindo desse modo para um aumento significativo do peso dos grandes países¹⁰⁷⁷, com destaque para a Alemanha (o mais populoso dos Estados da UE) que foi a clara vencedora da cimeira de Nice. Compreende-se então a razão pela qual a Alemanha tenha aceite, sem grande inconveniente, uma «subrepresentação» na atribuição de votos no Conselho, dado que tal desequilíbrio seria amplamente compensado pela sua força populacional.

Na verdade, se é certo que este novo elemento permitiria a uma combinação de três dos quatro grandes (França, Alemanha, Itália e Reino Unido) travar a adopção da decisão, à Alemanha bastaria o apoio de outro Estado grande e de um dos pequenos (com excepção do Luxemburgo) para bloquear a decisão. Já numa Europa a 27 membros ou mais, os votos dos quatro maiores Estados seriam necessários para travar uma decisão, ainda que a Alemanha permanecesse numa posição favorável, uma vez que, juntamente com dois outros grandes, poderia impossibilitar a adopção da decisão com base na percentagem da população¹⁰⁷⁸.

O novo sistema de votação por maioria qualificada, bastante complexo para uma UE a Quinze, necessitaria irremediavelmente de adaptações à medida que o número de membros fosse aumentando. Todavia, é de registar como positivo o facto de estas disposições não permitirem uma divisão entre «velhos» e «novos» membros, na medida

¹⁰⁷⁶ Augusto Rogério Leitão, «O Tratado de Nice: um novo modelo de governação para a União Europeia?», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2.º semestre de 2001 e 1.º semestre de 2002, p.142.

¹⁰⁷⁷ Contrariamente ao que acontece em relação aos Estados de maior dimensão, a introdução deste critério penalizaria significativamente os pequenos e médios Estados que, para travar uma decisão, precisariam de reunir um grupo de pelo menos oito membros, formando portanto, numa União a 15, uma «maioria de bloqueio».

¹⁰⁷⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, pp.132-133.

em que nenhum dos grupos poderia, por si só, estabelecer uma maioria qualificada. Não ficou, porém, acautelada uma tensão que poderá ser problemática entre Este e Oeste, contando cada uma das «coligações» com o necessário número de votos para bloquear uma decisão indesejada¹⁰⁷⁹.

Com efeito, a introdução de dois novos elementos (maioria, ou dois terços, dos membros e critério populacional) tornariam as decisões no Conselho mais complexas e porventura menos transparentes. O que ficou consagrado neste novo compromisso foi, em primeiro lugar, o reconhecimento dos interesses nacionais, relegando, para segundo lugar, o indispensável aumento de legitimidade, representatividade e transparência do processo de tomada de decisão.

O critério que presidiu à distribuição de lugares no Parlamento Europeu apresenta-se de leitura difícil¹⁰⁸⁰. Começando por ignorar o número máximo de 700 parlamentares acordado em Amesterdão, as novas disposições de Nice previam para esta instituição um número não superior de 732 membros (artigo 189.º TCE)¹⁰⁸¹. Considerando que o número anterior foi fixado precisamente com o intuito de estabelecer um limite que garantisse o eficaz funcionamento do PE, não se consegue perceber como é que a sua dilatação poderá contribuir para servir o mesmo objectivo. A atribuição de lugares suscita igualmente dúvidas. Os vencedores indiscutíveis, neste campo, foram a Alemanha e o Luxemburgo, dado que viram o seu número de lugares inalterado a despeito do alargamento. Desta forma, a 1 de Janeiro de 2004 (e com efeitos a partir do início da legislatura de 2004-2009) passaria a ser a seguinte a distribuição parlamentar: Alemanha – 99; França, Itália e Reino Unido – 72; Espanha – 50; Holanda – 25; Bélgica, Grécia e Portugal – 22; Suécia – 18; Áustria – 17; Dinamarca e Finlândia – 13; Irlanda – 12; Luxemburgo – 6.

Surpreendente foi também a distribuição de lugares entre os futuros membros da UE, que ficou muito aquém da pretendida proporcionalidade em função da população de cada país, mormente quando comparada com o número de lugares atribuídos aos então membros da União Europeia¹⁰⁸². De acordo com a Declaração Relativa ao Alargamento da União Europeia, aos países candidatos seriam atribuídos os seguintes

¹⁰⁷⁹ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.133.

¹⁰⁸⁰ Cf. J. Monar and W. Wessels in *op. cit.*, p.325.

¹⁰⁸¹ Para uma sùmula das principais reformas introduzidas em Nice para o Parlamento Europeu vide Paula Vaz Freire, *op. cit.*, pp.136-138.

¹⁰⁸² Cf. J. Monar and W. Wessels in *op. cit.*, p.326.

lugares no Parlamento Europeu¹⁰⁸³: Polónia – 50; Roménia – 33; República Checa e Hungria – 20; Bulgária – 17; Eslováquia – 13; Lituânia – 12; Letónia – 8; Eslovénia, Estónia e Chipre – 6; Malta – 5. Segundo Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, a nova fixação de lugares no Parlamento Europeu, longe de contrariar a desproporcionalidade representativa desta instituição, contribuiu, em alguns casos, para uma acentuação significativa desta. É, pois, vital combater esse défice de representatividade na instituição que é, por excelência, a representante dos interesses dos cidadãos¹⁰⁸⁴.

Ao que se passou com a distribuição de lugares no PE, podemos, contudo, opor o exemplo do Comité Económico e Social. Visando manter a eficácia da sua actuação, foi estabelecido um limite máximo de 350 lugares depois do alargamento, com o objectivo de garantir que os seus membros fossem representativos dos vários grupos sociais e económicos que compõem a sociedade civil. Quanto ao Comité das Regiões, tendo em vista aumentar a sua legitimidade democrática, a nova redacção do artigo 263.º TCE introduzida por Nice fez depender a participação neste órgão de uma das duas seguintes condições: ser titular de um mandato eleitoral a nível regional ou local, ou ser politicamente responsável por uma assembleia eleita. A analogia também aqui se mantém quanto ao número de membros, já que este deveria permanecer inalterado até ao alargamento, não podendo, depois da concretização deste último, ultrapassar os 350 lugares.

Nice procedeu a outras reformas no campo institucional, destacando-se a revisão do sistema judicial e as novas disposições relativas à tomada de decisão¹⁰⁸⁵.

De acordo com as novas regras definidas por Nice, o Tribunal de Justiça terá um juiz por Estado-membro e reunirá em câmaras (três ou cinco juízes) ou numa grande câmara (onze juízes), se tal for solicitado por um Estado-membro ou por uma instituição comunitária que seja parte na respectiva instância. As anteriores reuniões plenárias deixaram, portanto, de ser a regra e o número de advogados-gerais foi, por sua vez, fixado em oito.

¹⁰⁸³ Distribuição alterada pelo artigo 11.º do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

¹⁰⁸⁴ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, pp.134-135.

¹⁰⁸⁵ Para uma análise pormenorizada desta reforma vide Rui Manuel Moura Ramos, «O Tratado de Nice e a reforma do sistema jurisdicional comunitário», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2.º semestre de 2001 e 1.º semestre de 2002, pp.77-104, para quem o Tratado de Nice «introduziu a mais significativa modificação do sistema jurisdicional comunitário até hoje verificada no plano do direito primário» (p.77).

O Tribunal de Primeira Instância será composto, no mínimo, por um juiz por Estado-membro¹⁰⁸⁶, escolhidos pela sua independência e o seu nível de habilitações para o cargo a ocupar. Em geral, as novas disposições aumentam a importância e a responsabilidade deste tribunal (artigo 225.º TCE), cujas decisões só podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça em questões de direito (incompetência ou violação do direito comunitário pelo Tribunal de Primeira Instância e irregularidades processuais que prejudiquem os interesses do recorrente). Uma das grandes novidades é a possibilidade conferida ao Conselho – agindo por unanimidade mediante proposta da Comissão e após consulta ao PE – de criar *painéis judiciais* (artigo 225.º A TCE) incumbidos de ouvir e determinar em primeira instância certas categorias de acção ou de procedimentos em matérias específicas. Por sua vez, as decisões destes painéis podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância, ainda que limitado às questões de direito (a menos que na decisão que cria o painel esteja também previsto o recurso nas questões de facto). Nesta reforma do sistema judicial ressalta ainda a extensão dos direitos do PE como «litigante», que aparece agora em igualdade de circunstâncias com o Conselho, a Comissão e os Estados-membros. Foi igualmente alargada ao PE a possibilidade, até então reservada a Conselho, Comissão e Estados-membros, de obter a opinião do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com a lei comunitária de um acordo internacional a realizar entre a Comunidade e um país terceiro. Para Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, esta foi, porventura, a «grande reforma» de Nice, estendendo-se as suas repercussões para lá do sistema institucional propriamente dito, para se reflectirem também numa transformação significativa do sistema legal da União¹⁰⁸⁷.

O Tratado de Nice previu que, à habitual avaliação global, o Tribunal de Contas pudesse somar avaliações específicas sobre cada domínio importante da actividade da UE (artigo 248.º, nº1 TCE). A Declaração Respeitante ao Tribunal de Contas suscita também a adopção de medidas que permitam melhorar a cooperação entre esta instituição e as instituições nacionais de fiscalização, concretamente através da criação de um *comité de contacto*.

A agenda da CIG 2000 contemplou a possibilidade de se avançar um pouco mais na generalização da votação por maioria qualificada. Desta forma, das cerca de 70

¹⁰⁸⁶ O Estatuto do Tribunal de Justiça (artigo 48.º) fixa em 15 este número, que, por seu turno, passa a 25 com as alterações introduzidas pelo artigo 13.º do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

¹⁰⁸⁷ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.137.

matérias sujeitas à regra da unanimidade, apenas 45 foram consideradas para alteração. O compromisso final resultou no alargamento da votação por maioria qualificada a 35 novas áreas, sendo que, destas, somente 22 veriam a modalidade de votação alterada por ocasião da entrada em vigor do tratado (remetendo-se as restantes alterações para uma data posterior ou após uma decisão do Conselho caso a caso)¹⁰⁸⁸. Apesar do considerável número de matérias que colocou sobre a regra da votação por maioria qualificada, Nice não deu um impulso significativo neste domínio. Com efeito, nas áreas consideradas particularmente sensíveis¹⁰⁸⁹, ou seja, aquelas que interferem mais directamente com o poder individual de cada Estado-membro, a unanimidade prevaleceu, ao mesmo tempo que, em algumas novas matérias, a adopção da votação por maioria qualificada ficou condicionada por assinaláveis excepções¹⁰⁹⁰. Mas é preciso reconhecer que este tipo de votação se tornou o procedimento predominante no que respeita às nomeações e aprovação dos estatutos das instituições comunitárias e conheceu uma extensão significativa em algumas das áreas da representação externa da União (capítulo tradicionalmente sujeito à unanimidade).

Nice avançou também um pouco no respeitante aos partidos políticos a nível europeu, uma vez que este tratado consagra a base jurídica necessária à definição do seu estatuto e das regras relativas ao seu funcionamento. De acordo com as disposições introduzidas por Nice, compete ao Conselho, no âmbito da co-decisão, a decisão sobre esta matéria (artigo 191.º, n.º2, TCE). Não obstante a importância que medidas impulsionadoras da criação de verdadeiros partidos europeus poderiam ter para formação de uma «consciência política europeia», os líderes europeus mostraram alguma relutância, deixando claro que o disposto no artigo 191.º TCE «não implica nenhuma transferência de competência para a Comunidade Europeia, nem afecta a aplicação de normas constitucionais nacionais¹⁰⁹¹». A este respeito, Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes concluem que «embora tenhamos assistido a um aumento dos

¹⁰⁸⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.137.

¹⁰⁸⁹ São os casos, por exemplo, da reforma dos tratados, da adopção de estratégias comuns no domínio da PESC, da harmonização fiscal ou da cultura.

¹⁰⁹⁰ No domínio da liberdade de movimento e de residência, por exemplo, a votação por maioria qualificada não se aplica às disposições sobre passaportes, bilhetes de identidade, autorização de residência e segurança ou protecção social. No domínio da cooperação judicial em matérias civis continuam sujeitas à regra da unanimidade as disposições relativas às leis sobre a família. Por sua vez, a maioria qualificada só se aplicará às disposições que respeitam à política de asilo se as regras comuns e os princípios básicos tiverem sido adoptados por unanimidade. Igualmente sujeitas a excepções estão as medidas respeitantes à introdução do euro nos novos Estados-membros, uma vez que a unanimidade se continua a manter na fixação da taxa de conversão.

¹⁰⁹¹ Declaração Respeitante ao Artigo 191.º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

poderes legislativos do Parlamento Europeu, a sua afirmação como verdadeiro co-legislador ficou, ainda assim, aquém do desejável. Neste sentido, a opção escolhida por Nice parecia, pois, desviar-se do esperado aprofundamento¹⁰⁹²».

Em resposta à possível participação na coligação governamental do líder do partido de extrema-direita, Jörg Haider, na Áustria, o Tratado de Nice atribuiu ao Conselho a competência para verificar a existência de um *risco manifesto* de violação dos princípios fundamentais enunciados no n.º1 do artigo 6.º TUE¹⁰⁹³ e para lhe dirigir as recomendações apropriadas. Ao Conselho cabe ainda a verificação regular da validade dos motivos que conduziram à constatação da violação. No caso de o Estado-membro em causa não conseguir reparar a situação, será então desencadeado o procedimento, já anteriormente previsto pelo artigo 7.º (agora n.ºs 2 e seguintes), destinado a verificar a existência de uma violação grave e persistente daqueles princípios e à aplicação das respectivas sanções (este procedimento manteve-se inalterado pelas disposições de Nice).

Não obstante de, à data da conferência intergovernamental de 2000, não ter ainda sido oficialmente instituída uma cooperação reforçada¹⁰⁹⁴, muitas eram as dúvidas quanto à real operacionalidade deste instrumento, sobretudo quanto à possibilidade de veto nacional prevista por Amesterdão¹⁰⁹⁵. É por isso que a reforma do recém-criado mecanismo foi introduzida na agenda da CIG, ficando o acordo final plasmado no TUE e no TCE através da introdução de um número considerável de novas regras e da reformulação de algumas das antigas. Dentre elas destaca-se a adopção da votação por maioria qualificada, mesmo no caso de a decisão ter sido submetida ao Conselho Europeu, o que se traduz, na prática, na eliminação da possibilidade de veto nacional (artigos 11.º, n.º2 TCE e 40.º A, n.º2 TUE). Registe-se também a extensão da «cooperação reforçada» às disposições da PESC, ainda que limitada às *acções comuns* e às *posições comuns* que não tenham implicações em matéria militar ou de defesa (artigos 27.º A – 27.º E TUE). Foi também fixada em oito o número mínimo de Estados

¹⁰⁹² Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.140.

¹⁰⁹³ Princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito.

¹⁰⁹⁴ Se excluirmos o Acordo de Schengen, por muitos considerado como o primeiro exemplo da instituição de uma «cooperação reforçada».

¹⁰⁹⁵ O artigo 11.º, n.º2 do TCE previa a possibilidade da não-realização da votação para a autorização de uma cooperação reforçada no caso de um Estado-membro «declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tenciona opor-se à concessão de uma autorização por maioria qualificada (...)». A mesma possibilidade é conferida pelo artigo 40.º, n.º1 do TUE, desta feita em relação às matérias do terceiro pilar.

necessários à instauração de uma cooperação reforçada, significando, assim, que após o alargamento este mecanismo poderia ser utilizado por um grupo constituído por menos de metade dos membros da União (ao contrário do que tinha sido previsto pelo Tratado de Amesterdão)¹⁰⁹⁶.

Por sua vez, entendeu-se que as cooperações reforçadas só podiam ser utilizadas como «último recurso», estipulando o artigo 43.º A do TUE que estas apenas poderão ser iniciadas depois de se estabelecer no Conselho que os seus objectivos não podem ser atingidos, num prazo razoável, através da aplicação das disposições relevantes dos tratados. Ao Conselho e à Comissão cabe cooperar para assegurar a consistência das actividades desenvolvidas neste domínio e a sua coerência com as políticas da União e da Comunidade (artigo 45.º TUE)¹⁰⁹⁷. A este propósito, Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes sustentam que alterações apresentadas em Nice no que respeita às cooperações reforçadas representam «uma tentativa de contrabalançar uma maior operacionalidade deste instrumento com um reforço de salvaguardas que minimizem os seus riscos potenciais. Ainda assim, e mau-grado a redundância, diríamos que, no cômputo geral, o Tratado de Nice flexibilizou a «flexibilidade»¹⁰⁹⁸».

A comunitarização do terceiro pilar está longe de ser a mais indicada e desejada em Nice, o que se justifica pela evidente falta de vontade política e de consenso em comunitarizar o que ainda restava do terceiro pilar de Maastricht. Porém, a criação da Eurojust (Unidade Europeia de Cooperação Judicial – artigos 29.º e 31.º TUE), que terá como missão executar as tarefas definidas no Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999, composta por magistrados e advogados nacionais, vem substituir a unidade criada interinamente pelo Secretariado do Conselho, dedicando-se a combater o crime organizado, concretamente através da promoção da coordenação das autoridades judiciais nacionais, do apoio às investigações criminais em casos de crimes internacionais e da maior viabilização dos pedidos de extradição graças a uma cooperação reforçada entre a Eurojust e a Rede Judicial Europeia.

Os procedimentos e instrumentos ao serviço da PESC mereceram em Nice um desenvolvimento muito limitado. Ainda assim, uma das novidades é a possibilidade de

¹⁰⁹⁶ Na redacção do artigo 43.º, alínea *d*) do TUE, uma cooperação reforçada deveria envolver «pelo menos a maioria dos Estados-membros».

¹⁰⁹⁷ Cf. Paulo Vila Maior, Nuno Castro Marques, «O Tratado de Nice: um “Nice Treaty”? Para que Estados-membros?», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2.º semestre de 2001 e 1.º semestre de 2002, pp.180-181.

¹⁰⁹⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.144.

estabelecer uma cooperação reforçada no âmbito da PESC (artigo 27.º A – 27.º E TUE), com a condição de salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu todo. No entanto, o tratado limitou expressamente a sua incidência à implementação de uma *acção comum* ou *posição comum*, ao mesmo tempo que excluiu a sua aplicação às matérias com implicações militares ou de defesa¹⁰⁹⁹ (artigo 27.º B TUE). No que concerne à celebração de acordos internacionais no domínio da PESC (artigo 24.º TUE), deixou de ser exigida a unanimidade para que o Conselho possa deliberar, a menos que tais acordos incidam sobre uma matéria em relação à qual seja exigida unanimidade para a adopção das decisões internas. Foram também alargadas as funções e responsabilidades do Comité Político e de Segurança (CPS), que passou a exercer, sob responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises, podendo mesmo, se tal for autorizado por aquela instituição, tomar as decisões relevantes no que respeite a uma operação específica (artigo 25.º TUE). Outra modificação importante tem que ver com a figura do representante especial, com competência nas questões políticas específicas, cuja nomeação pelo Conselho deixou de estar sujeita à regra da unanimidade (artigo 23.º, nº2 TUE). Quanto à União da Europa Ocidental (UEO), ao contrário de Amesterdão, praticamente se eclipsou com o Tratado de Nice, na medida em que a gradual transferência das tarefas desta organização para a UE traduziu-se numa «extinção», no tratado, das passagens que lhe eram dedicadas¹¹⁰⁰.

A União Europeia deveria assumir as funções de gestão de crises da UEO, tornando-se, para tal, indispensável o reforço das suas capacidades neste sector, de forma a estar apta a intervir com ou sem recurso aos meios da NATO. Assim sendo, como, aliás, já era previsto pelo Conselho Europeu de Helsínquia, foi acordada a substituição dos organismos militares e políticos provisórios, a funcionar desde Março de 2000, por três novos órgãos permanentes que deveriam ser criados «rápida e independentemente» da ratificação do Tratado de Nice: o Comité Político e de Segurança (CPS), que tem a seu cargo todos os aspectos da PESC, incluindo a

¹⁰⁹⁹ No n.º4 do artigo 17.º TUE foi substituída a expressão «cooperação reforçada» por «cooperação mais estreita», procurando-se assim distinguir o instrumento agora colocado à disposição dos Estados na área da PESC de outro tipo de cooperação que poderá ser estabelecida a nível bilateral entre os membros da União.

¹¹⁰⁰ Única referência à UEO que se manteve em Nice resulta da possibilidade contemplada neste tratado de dois ou mais Estados-membros estabelecerem entre si uma cooperação mais estreita «a nível bilateral, no âmbito da UEO e da NATO, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a cooperação prevista no presente Título [PESC]» (artigo 17.º, nº4 TUE).

PECSO¹¹⁰¹, e na eventualidade de uma operação militar de gestão de crises cabe ao CPS delinear, sob a autoridade do Conselho, a direcção estratégica e a política da operação; o Comité Militar da União Europeia, que prestará aconselhamento militar e fará recomendações ao CPS, exercendo também a direcção militar de todas as actividades militares no âmbito da UE; o Estado-Maior da União Europeia, que desempenhará as funções de peritagem e apoio militar à PECSO, incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE. Exercerá ainda as funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as missões de Petersberg, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais.

Não obstante a criação destas duas últimas estruturas militares, o Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa¹¹⁰² deixava claro que a desejada capacidade de gestão de crises e prevenção de conflitos não envolve a criação de um exército europeu e que a decisão de pôr à disposição destas operações recursos nacionais caberá sempre aos Estados-membros. Por sua vez, é reafirmada a importância da NATO, que continua a ser a base da defesa colectiva dos seus membros.

O relatório da presidência faz ainda referência ao projecto de desenvolvimento de capacidades civis nos quatro domínios prioritários identificados na cimeira de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000 (polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil)¹¹⁰³. Neste campo específico, foi acordado que os Estados-membros deveriam estar aptos, até 2003, a fornecer 5000 polícias para missões internacionais, 1000 dos quais prontos a serem mobilizados num espaço inferior a 30 dias.

Desde Amesterdão têm sido dados passos importantes no domínio da segurança e defesa, contudo a grande maioria dos avanços foi realizada à margem da moldura institucional e dos procedimentos de decisão da União, não tendo sido consagrada em letra de tratado. Esta situação parece encontrar explicação em algumas divergências que opõem Estados como a França, defensor de uma capacidade de defesa europeia mais autónoma, a outros, como o Reino Unido, que continua a defender vigorosamente o papel insubstituível da NATO. Uma outra explicação residiria no facto de alguns

¹¹⁰¹ Política Europeia Comum de Segurança e Defesa. A sigla adoptada em relação a esta política varia com os textos comunitários, aparecendo, com alguma frequência, como PESD, Política Europeia de Segurança e Defesa.

¹¹⁰² Ver Anexo VI, «Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa», in União Europeia, Presidência, *Conclusões do Conselho Europeu de Nice*, 2000.

¹¹⁰³ Ver União Europeia, Presidência, *Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira*, 2000.

membros da União continuarem a defender a manutenção do carácter intergovernamental do segundo pilar saído de Maastricht, pelo que os avanços só foram possíveis porque acordados à margem dos tratados sob a capa de uma «cooperação» que pouco mais implica do que uma parceria semelhante à promovida entre aliados no quadro tradicional das relações internacionais¹¹⁰⁴.

A 2 de Outubro de 2000, menos de um ano depois da sua primeira reunião – e a apesar das opiniões divergentes a propósito do conteúdo do documento –, a Convenção sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da UE deu por concluídos os trabalhos, tendo o projecto de carta sido submetido ao Conselho Europeu de Biarritz, que o aprovou por unanimidade, a 14 de Outubro do mesmo ano. A despeito de ter merecido nota positiva por parte dos chefes de Estado e de Governo, a oposição firme de alguns países, com particular destaque para o Reino Unido, impediu a sua integração no tratado. O resultado foi a «proclamação solene» da carta na cimeira de Nice, que, longe de lhe atribuir um estatuto claro, deixou em aberto uma série de interrogações quanto aos seus verdadeiros efeitos legais. Perdeu-se, assim, uma oportunidade para acrescentar formalmente uma dimensão constitucional aos tratados comunitários e dar um passo marcante no processo de «constitucionalização» da UE¹¹⁰⁵.

O resultado da cimeira de Nice culminaria, segundo Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, num desequilíbrio de poderes que favorece claramente «as grandes potências», com particular destaque para a Alemanha¹¹⁰⁶. Se Nice não foi o grande tratado reformador que muitos esperavam, provavelmente não merecerá também o rótulo de «fracasso completo» com que alguns o brindaram¹¹⁰⁷. Talvez a sua

¹¹⁰⁴ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, pp.150-151.

¹¹⁰⁵ A Carta dos Direitos Fundamentais constitui a Parte II do Tratado Constitucional aprovado pelos chefes de Estado e de Governo na CIG 2003/2004. A CIG 2000 não se debruçou sobre um possível desenho constitucional da UE, apesar dos estímulos exteriores fornecidos por alguns dos líderes europeus envolvidos nas negociações da CIG (como, por exemplo, Joschka Fischer e Jacques Chirac, que desenvolveram visões diferentes sobre essa matéria).

Os líderes europeus acabariam por reconhecer a necessidade de um debate aprofundado sobre o futuro constitucional da UE e, com esse fim, foi acrescentada à acta final da conferência uma Declaração Respeitante ao Futuro da União apelando «a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia». O mesmo texto remeteria para o Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, a aprovação de uma nova declaração propondo as iniciativas apropriadas para dar seguimento ao processo de revisão de matérias tão importantes como a delimitação de competências entre a UE e os Estados-membros, o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, a simplificação dos tratados e o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia. Ficou igualmente decidida a convocação para 2004 (posteriormente antecipada para 2003) de uma nova CIG destinada a introduzir nos tratados as alterações necessárias.

¹¹⁰⁶ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.153.

¹¹⁰⁷ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *idem*, p.154. Para uma leitura mais optimista do Tratado de Nice, no sentido em que o texto aprovado comporta a semente da operacionalidade da UE para os

«exiguidade» tenha sido um prenúncio de que as grandes reformas exigem uma preparação cuidada e de que um grande número de conferências intergovernamentais pode não ser o método mais adequado para fazer avançar o projecto europeu. Tendo em conta a atmosfera de expectativa que rodeou a CIG de 2000 e a própria cimeira de Nice, Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes defendem que não existe qualquer dialéctica entre alargamento/aprofundamento: existe, antes, um complemento natural¹¹⁰⁸.

Com o resultado atingido em Nice, Paulo Vila Maior e Nuno Castro Marques acreditam que «o eixo gravitacional se vai deslocar mais ainda para o Conselho de Ministros, a instituição que, sendo-o por definição supranacional, é sem dúvida representativa dos interesses intergovernamentais. Para nós esta é a primeira evidência que os anos que se seguem serão marcados por uma queda do pêndulo para o vector intergovernamental, dando alguma razão à abordagem intergovernamental. Esta interpretação aparece reforçada pela dinâmica dos acontecimentos na cimeira de Nice, mormente os egoísmos nacionais que vieram à tona¹¹⁰⁹». Para os autores, o Tratado de Nice constituiu um retrocesso no progresso de integração europeia, pois «pode ser visto como a declaração oficial de que só depois do alargamento se processar, e de estarem acomodadas todas as suas consequências ao nível institucional, é que se poderá equacionar o aprofundamento da integração europeia. Quiçá os excessos intergovernamentais, quais tábuas de prudência marteladas pelos Estados membros em Nice, serão eles mesmos a porta aberta para um futuro rompimento com o quadro estatuído. Porque a proeminência atribuída ao Conselho, a forma como se antecipam tensões regionais devido à segmentação regional (ou por afinidade de interesses) entre os Estados membros ao serem chamados a deliberar no Conselho, são indicadores de que a acção da CE poderá enfrentar sérios obstáculos¹¹¹⁰».

Um sintoma dessa dificuldade institucional/operacional da UE, a que se soma alguma apatia das opiniões públicas europeias pelas questões comunitárias, foi a

desafios que enfrenta no futuro próximo vide Edward Best, «The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do», in *Eipascope*, European Institute of Public Administration, 1, 2001, pp.2-9; Christian Engel, «Vers un "fédéralisme à plusieurs niveaux"? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire», in *Eipascope*, European Institute of Public Administration, 1, 2001, pp.10-20; Axel Moberg, «The Nice Treaty and voting rules in the Council», in *Journal of Common Market Studies*, vol.40, n.º2, 2002, pp.259-282.

¹¹⁰⁸ Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, *op. cit.*, p.155.

¹¹⁰⁹ Paulo Vila Maior, Nuno Castro Marques, *art. cit.*, p.194.

¹¹¹⁰ Paulo Vila Maior, Nuno Castro Marques, *idem*, pp.194-195.

situação crítica que envolveu a ratificação do Tratado de Nice na Irlanda¹¹¹¹. Ultrapassada essa dificuldade, a UE vai trilhando, não raramente sem contrariedades várias, o seu caminho, não obstante o impacto da globalização, os poucos recursos financeiros e as diferentes posições nacionais em matérias vitais para o futuro da construção europeia.

V.4. A posição portuguesa perante Nice

Na véspera da sua partida para Nice, Jaime Gama defendia que o acordo de Nice deveria assegurar uma consolidação forte na passagem à maioria qualificada nas áreas razoáveis para o progresso da UE, uma redefinição da metodologia para as cooperações reforçadas que permitisse que elas se tornassem realidades práticas e não meras utopias retóricas, uma solução equilibrada no binómio composição da Comissão/ponderação dos votos em Conselho que responda a questões de eficácia mas também de representatividade e de legitimidade¹¹¹².

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa, considerava que a preservação do processo integrador constituía a principal linha de orientação subjacente às posições a defender na nova Conferência. Portugal partia para esta CIG com as linhas básicas com que se havia encarado o exercício de Amesterdão¹¹¹³. Segundo Seixas da Costa, «o equilíbrio interinstitucional existente era considerado satisfatório para o nosso país e, atendendo ao alargamento, apenas entendíamos indispensável caminhar para um maior funcionalidade através de duas vias: um aumento da lista de matérias em que a unanimidade deveria ser regra e uma

¹¹¹¹ Cf. Michael Sanfey, «Rebater o desencanto weberiano: o porquê do «sim» irlandês ao Tratado de Nice», in *Política Internacional*, nº26, Outono-Inverno 2002, pp.103-115. A vitória do «não» em Junho de 2001 foi tanto mais surpreendente porque surgiu num país que sempre foi visto, e que se vê a si próprio, como um defensor acérrimo do «projecto europeu». A situação política nacional, as preocupações referentes ao défice democrático na Europa e os receios genuínos e discutivelmente infundados pela neutralidade irlandesa determinaram o resultado daquela votação. No novo referendo a Nice, a 20 de Outubro de 2002, após uma campanha bem delineada pelo executivo irlandês, os irlandeses votaram «sim» ao Tratado de Nice por 63% contra 37% e a elite europeia de decisores políticos suspirara de alívio. Sanfey dá particular destaque aos factores expressivos para a vitória do «sim» em Outubro de 2002, na medida em que a maioria dos irlandeses que assim se manifestou pretendia demonstrar o seu «europeísmo».

¹¹¹² Jaime Gama em entrevista ao *Público*, 7 de Dezembro de 2000. Entrevista conduzida por Teresa de Sousa.

¹¹¹³ Dado que a CIG de 2000 era muito reduzida, e retomava apenas temas que, na anterior, haviam ficado por resolver (os chamados *left-overs*) e sobre os quais as posições nacionais eram conhecidas, o executivo optou por não avançar com um documento idêntico.

revisão dos mecanismos de integração diferenciada nas políticas – as Cooperações Reforçadas – que Amesterdão criara e não haviam sido utilizados¹¹¹⁴».

A Comissão Europeia deve preservar, e mesmo reforçar, os respectivos poderes no quadro interinstitucional. Deve ser atribuído ao presidente da Comissão um conjunto mais alargado de poderes que, sem afectarem o princípio da colegialidade, «facilitem a afirmação da sua autoridade, que deve ir a par da sua crescente responsabilização política, nomeadamente no que toca às garantias de neutralidade e de independência da instituição¹¹¹⁵». A posição de debilidade que os países de pequena e média dimensão têm na estrutura da Comissão, bem como a genuína ideia de que esta instituição deve espelhar a diversidade de culturas política e de interesses que existem na UE, de acordo com Seixas da Costa, levou Portugal a defender a possibilidade de poder continuar a designar um elemento para o colégio de comissários. Assim, «ao ligar esta possibilidade à importância que teria a obtenção, pela primeira vez na história comunitária, de uma absoluta igualdade dos Estados na Comissão, estávamos a desenhar uma linha de intervenção ambiciosa no tocante a esta instituição – e a importância deste passo deve medir-se pelas dificuldades com que ele se confrontou ao longo de toda a CIG¹¹¹⁶». A obtenção da igualdade dos Estados perante a Comissão implicava a compensação a nível do Conselho aos Estados que viessem a perder o seu segundo comissário. A questão estava em saber de que modo tal compensação se faria, fosse optando por uma «reponderação simples», por alteração da tabela até agora em funcionamento, fosse pela introdução de factores que reforçassem o elemento demográfico. Para Portugal era inquestionavelmente decisivo garantir que a compensação pela obtenção da igualdade na Comissão se viesse a fazer pelo «preço» mais baixo possível a nível do Conselho.

A CIG de 2000 arrancou na presidência portuguesa da UE. Seixas da Costa constata que se verificou que a preferência inicial da grande maioria dos Estados membros ia para uma agenda limitada¹¹¹⁷, justificada pela necessidade de não tornar o

¹¹¹⁴ Francisco Seixas da Costa, «A estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, pp.257-258. O mesmo texto foi publicado na revista *Negócios Estrangeiros*, nº1, 2001, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa. Seixas da Costa lembra que Portugal foi o primeiro país a apresentar, durante a CIG de 1996, uma proposta de cláusula de Cooperações Reforçadas e que grande parte das condições então avançadas pela delegação portuguesa fez vencimento no texto final.

¹¹¹⁵ Francisco Seixas da Costa, «A Estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.260.

¹¹¹⁶ *Idem, ibidem*, pp.260-261.

¹¹¹⁷ Só a Grécia, a Itália e os países do Benelux acompanhavam Portugal no interesse pelo alargamento da agenda da CIG.

exercício mais complexo e passível de ser concluído até Dezembro de 2000. Desta forma, a presidência centrou os seus esforços na inserção das Cooperações Reforçadas, iniciativa que foi então apenas apoiada pela Itália e pelo Benelux.

A posição do executivo português dava preferência pelas fórmulas de «dupla maioria», onde o elemento populacional prevalecia, posição que, reconhecia-se, não isenta de algum risco, caso as variáveis concretas de tais fórmulas evoluíssem num sentido excessivo. Seixas da Costa confessa que algumas fórmulas de «dupla maioria» poderiam ir muito longe na consideração do factor populacional, ainda para mais quando não havia, à partida, certezas quanto à aceitação do critério da maioria dos Estados, que era uma salvaguarda compensatória essencial. Mas, «sempre pensámos que a esperada rejeição deste modelo pelos «grandes» países (com excepção da Alemanha) acabaria por ser um factor decisivo para moderar os desejos de uma «reponderação simples» brutal. O que se viria a passar nas últimas horas de Nice mostrou que tínhamos razão¹¹¹⁸».

À delegação portuguesa interessava encarar uma limitada reponderação compensatória pela perda do segundo comissário dos «grandes», a que se somassem duas linhas de segurança: a exigência da presença de uma maioria dos Estados da União e de uma percentagem mínima de população europeia em qualquer maioria qualificada, modelo que assentava em elementos que fazem parte da fórmula que acabou por sair de Nice.

Segundo Seixas da Costa, os debates durante a presidência portuguesa mostraram duas realidades. Por um lado, que havia uma maioria de 10 Estados em favor da manutenção de um comissário por Estado-membro (se bem que, de entre esses, alguns pudessem admitir a fixação de um tecto máximo e aceitassem o princípio da reorganização da estrutura do colégio. Por outro lado, que havia uma larga maioria (uma vez mais 10 Estados) contra uma «reponderação simples» brutal. Todavia, a questão aqui ainda era mais complexa, dado que se entre esses 10 Estados alguns favoreciam

¹¹¹⁸ Francisco Seixas da Costa, «A estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.266. Exceptuando o modelo apresentado pela presidência francesa do Conselho Europeu de Nice, apenas a Itália ousou tornar público um modelo de reponderação simples «brutal» (ou «substancial» de acordo com os textos da presidência francesa). Tal modelo previa uma escala de 3 a 33 votos, estes últimos para os quatro «grandes» Estados. A Portugal caberiam 10 votos (numa primeira versão do documento apenas 8). A Suécia também apresentou duas variantes do seu modelo em Novembro, cujas escalas iam de 2 a 24 e de 3 a 27, cabendo a Portugal, respectivamente, 8 e 9 votos. Qualquer destes modelos permitia à Suécia sair do seu anterior *cluster* dos 4 votos e integrar o de 5.

modelos de «dupla maioria», outros eram apologistas de uma «reponderação simples», ainda que bastante moderada. Só que estes últimos viriam a ser contados pela futura presidência francesa no grupo dos que preferiam uma «reponderação simples», o que deixava em minoria os defensores da «dupla maioria»¹¹¹⁹.

As principais discussões no quadro da nossa presidência da CIG também se processaram em torno do alargamento das decisões por maioria qualificada, a revisão do artigo 7.º do TUE, potenciado pela situação austríaca (a possível participação na coligação governamental do líder do partido da extrema-direita, Jörg Haider), além de outros temas menos polémicos, como os relativos ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Primeira Instância¹¹²⁰, bem como o estatuto dos partidos políticos europeus¹¹²¹.

Seixas da Costa informa que a proposta de simples redução linear de 700 deputados para o PE foi contestada pelos maiores Estados e que uma decisão final sobre esta matéria só poderia ser encontrada nos momentos derradeiros da negociação ao mais alto nível.

Quanto às cooperações reforçadas, este tema só foi objecto de um tratamento em reuniões de carácter informal (isto é, não apoiadas em documentos de Conferência), dado não fazer parte da agenda oficial do nosso mandato, o que só viria a acontecer no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em Junho.

A presidência francesa geriu os trabalhos da CIG de Julho até Dezembro. O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus resume assim o exercício francês: «(...) vale a pena constatar, com alguma ironia, que a presidência francesa foi um inesperado, ainda que não deliberado, auxiliar da nossa estratégia negocial nacional. (...) A divisão

¹¹¹⁹ Francisco Seixas da Costa, «A estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.267.

¹¹²⁰ A presidência portuguesa teve a iniciativa, que depois será seguida pela presidência francesa, de instituir um nível paralelo de aprofundamento das questões ligadas ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Primeira Instância. Esse grupo de peritos, vulgarmente designado por «amigos da presidência», chefiado por Luís Inês Fernandes, reportou ao «grupo preparatório» e trabalhou sobre a composição dos dois Tribunais, a reapreciação das funções de Advogado-Geral, a duração dos mandatos dos juízes, a repartição de competências entre os dois Tribunais, a eventual criação de novos órgãos jurisdicionais e o procedimento de modificação do Regulamento de processo e do Estatuto do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância.

¹¹²¹ Tal como ficou assegurado em Nice, pretende-se que os partidos políticos sejam factores de impulsão de uma consciência europeia, que através deles os cidadãos se sintam mais europeus e manifestem uma maior predisposição para contribuir para um aprofundamento da integração europeia que seja feito desde a base (cidadãos) e não imposto de cima para baixo (por políticos e burocratas). Através do artigo 191.º deseja-se fomentar uma acção mais eficaz e visível dos partidos agrupados a nível europeu, «para forjar uma identidade política europeia que hoje se encontra órfã desse referencial». Cf. Paulo Vila Maior, Nuno Castro Marques, *art. cit.*, p.181.

entre «grandes» e «pequenos» não é uma realidade concreta do dia-a-dia comunitário, onde alguns «pequenos» estão porventura mais próximos de alguns «grandes» do que todos estes entre si. Mas se esta constatação é sustentada no plano racional, ela é menos evidente quando as propostas sobre a mesa reflectem uma inaceitável desigualização radical dos Estados com diferentes pesos demográficos. E ao termos tomado mais tarde a iniciativa de denunciar tais propostas, foi nossa intenção tornar o debate sobre esse ponto incontornável na agenda europeia¹¹²²».

As negociações no Conselho Europeu de Nice evidenciaram a intransigência de alguns Estados-membros quanto à ponderação de votos no Conselho. Esta tensão não conseguiu de forma alguma ser apaziguada no Conselho Europeu extraordinário de Biarritz, deixando para a cimeira de Nice o substancial quanto ao conteúdo da reforma.

A Bélgica continua a resistir ao acordo, que aceitaria facilmente se à Alemanha fosse dado, pelo menos, mais um voto do que aos restantes três grandes Estados. Após várias interrupções, a Bélgica cede, desde que se crie um novo *cluster* superior ao dos Países Baixos, dando à Roménia 14 deputados (em lugar dos 13 previstos). No debate, e para corrigir uma injustiça evidente na proposta inicial, à Lituânia são dados mais dois votos, pelo que passa a 7. Por fim, a Bélgica exige um limiar evolutivo da percentagem de votos para a maioria qualificada, só se atingindo os 73,4% propostos pela presidência no final do alargamento aos 27 Estados, a fim de facilitar o processo decisório.

É obtido o compromisso, embora se tenha saído de Nice, reconhece Seixas da Costa, com uma contradição aritmética entre estes limiares percentuais e os votos.

A Espanha é o país que mais reclama porque, não obstante ter obtido uma subida substancial do seu peso no Conselho, não alcança o objectivo central que trazia para a Conferência – poder bloquear com um Estado «grande» e com um «médio» –, para além de ser o país mais penalizado no Parlamento Europeu (menos 23% de deputados; Portugal reduz apenas 12%). O diferendo acabaria por se resolver em Bruxelas nos derradeiros dias de Dezembro.

Segundo Seixas da Costa, para Portugal, o compromisso de Nice era «satisfatório». Na Comissão, na maioria qualificada, nas Cooperações Reforçadas e no Parlamento Europeu obtivéramos excelentes resultados. Nos votos no Conselho, a

¹¹²² Francisco Seixas da Costa, «A estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, pp.269-270.

percentagem de poder que cabe a Portugal é melhor do que a de qualquer outro modelo discutido à mesa na CIG. Apesar de os limiares para a maioria qualificada terem subido, o que favorece, em princípio, a posição dos países mais populosos, sublinhe-se que, tornando as minorias de bloqueio mais pequenas, sobe teoricamente o peso potencial de Portugal dentro delas.

Para além disso, a introdução do critério da maioria dos Estados fornece uma rede suplementar de segurança da maior importância. O secretário de Estado dos Assuntos Europeus ainda não acreditava, no início desta CIG, que fosse possível vir a introduzir uma salvaguarda deste género no Tratado de Nice¹¹²³.

A CIG 2000, até então a única Conferência Intergovernamental em cuja direcção Portugal participou, «acabou por não ser», conclui Seixas da Costa, «o exercício de revolução radical das instituições em que alguns a pretendiam transformar, da mesma maneira que o seu resultado não terá sido totalmente inócuo face a certos equilíbrios que outros, como nós, entendiam dever preservar. Foi, contudo, o exercício do possível que permite à Europa continuar a caminhar e a Portugal participar nesse movimento com uma razoável capacidade de afirmação. Não era outro o nosso objectivo¹¹²⁴».

V.5. A presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias

Portugal assumiu pela segunda vez, desde que é membro de pleno direito da CEE, a presidência do Conselho das Comunidades Europeias no primeiro semestre de 2000. A este exercício juntou-se também, durante aquele período, a presidência portuguesa da UEO.

Jaime Gama deixa claro, em Paris, na Assembleia Parlamentar da UEO, os objectivos da presidência portuguesa para os seis meses seguintes: a contribuição para a futura negociação das funções da UEO na União Europeia; o reforço da capacidade

¹¹²³ Cf. Francisco Seixas da Costa, «A estratégia negocial em Nice», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, pp.285-286.

¹¹²⁴ *Idem, ibidem*, p.289. Em sintonia com as opiniões manifestadas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e pelo ministro dos Negócios Estrangeiros quanto à evolução registada nas negociações com vista à revisão dos tratados, em particular, e aos progressos registados no processo de construção europeia, em geral, vide António Guterres, «Os tratados europeus revisitados: qual o papel da Europa no mundo globalizado?», in *Política Internacional*, nº23, vol.3, Primavera-Verão 2001, pp.5-13. Cf., igualmente, os vários escritos do Presidente da República sobre questões comunitárias, entre eles, Jorge Sampaio, *Com os portugueses – dez anos na Presidência da República*, Santa Maria da Feira, Edições Afrontamento, 2005 e ainda os dez volumes de *Portugueses*, que reúnem também várias comunicações do Presidente da República sobre questões europeias, editados pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda ao longo de vários anos.

operacional da UEO; a compatibilização deste processo com o da reforma em curso na NATO, afirmando o pilar europeu da Aliança sem afectar os laços transatlânticos; a manutenção do diálogo com os Estados da União não-membros da NATO e com os aliados europeus não-membros da UE¹¹²⁵.

O programa de trabalho da presidência portuguesa da União Europeia elenca as seguintes áreas prioritárias: o alargamento (prosseguir as negociações com Chipre, a Eslovénia, a Estónia, a Hungria, a Polónia e a República Checa; iniciar as negociações com a Bulgária, a Eslováquia, a Letónia, a Lituânia, Malta e a Roménia); a reforma das instituições (a CIG deverá abordar a questão da dimensão e composição da Comissão Europeia, a ponderação dos votos no Conselho e a questão do possível alargamento das votações por maioria qualificada no Conselho); emprego, reforma económica e coesão social (o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa, dedicado ao tema «Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social – para uma Europa da inovação e do conhecimento» procurará redefinir a estratégia europeia para o crescimento, a competitividade e o emprego à luz dos desafios abertos pela globalização, a mudança tecnológica e os novos riscos de exclusão social); política externa e de segurança comum (além de dar seguimento às decisões relativas à execução da Estratégia Comum para a Rússia e de apresentar o Plano de Acção para a Estratégia Comum para a Ucrânia, Portugal abordará o desenvolvimento das Estratégias Comuns para a Região do Mediterrâneo e para os Balcãs Ocidentais); espaço de liberdade, segurança e justiça; saúde pública e segurança alimentar; as regiões ultraperiféricas¹¹²⁶.

O Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000, definiu *um novo objectivo estratégico* e uma estratégia global. Citando as suas Conclusões: «A União atribui-se hoje um novo objectivo estratégico para a próxima década: tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores

¹¹²⁵ Intervenção de Jaime Gama na Assembleia Parlamentar da UEO, em Paris, 29 de Novembro de 1999, in Jaime Gama, *A política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, p.174.

¹¹²⁶ Cf. Presidência Portuguesa da União Europeia (1 de Janeiro a 30 de Junho de 2000), *Programa de trabalho*. Seguimos o texto em anexo in *Europa – Novas Fronteiras*, nº7 (dedicado ao tema «A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000. Em Janeiro de 2000, a presidência organizou um Conselho Informal dos Ministros do Desenvolvimento que inaugurou o debate sobre as condições para uma «Nova Parceria entre a União Europeia e África». A 3 e 4 de Abril teve lugar no Cairo uma cimeira que reuniu representantes de 58 Estados (45 africanos e 13 europeus). Este encontro procurou inaugurar uma nova dimensão estratégica no relacionamento entre a Europa e a África, com repercussões ao nível político, económico e cultural. A declaração final e o plano de acção resultantes da cimeira traçaram um rumo para futuros desenvolvimentos.

empregos, e com maior coesão social. A consecução deste objectivo pressupõe uma *estratégia global* que vise: preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno; modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social; sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas¹¹²⁷».

Jaime Gama salienta a importância das conclusões a que se chegou no Conselho Europeu de Lisboa: é a primeira vez que a UE fixa metas para o crescimento económico de uma forma não impositiva mas expressiva, 3%; é a primeira vez que a UE fixa metas no domínio do emprego global procurando fazer subir o emprego global de 61 para 70% e o emprego das mulheres de 51 para 70%; é a primeira vez que a UE fixa metas em relação a segmentos de população com preparação insuficiente, na fixa etária entre os 18 e os 24 anos e a primeira vez, também, que a UE fixa metas muito claras em relação à formação profissional modernizadora, precisamente uma formação profissional que apetrechará o cidadão para enfrentar os problemas do emprego numa economia de alta competição. «E quando o Conselho Europeu de Lisboa fixa metas muito claras para as políticas fiscais, para se orientarem no sentido do emprego, ou quando fixa metas para que a Comissão analise a sustentabilidade das políticas de segurança social até ao ano 2020, está também a criar uma agenda social nova na Europa e está até a permitir que o próximo Conselho Europeu venha a ser aquele que tematizará aquilo que durante anos nunca o Conselho Europeu quis tematizar, ou seja uma agenda social europeia. E que isto seja feito sem escândalo, sem grande controvérsia, mas que o seja de uma forma absolutamente consensual, o que tem uma grande importância¹¹²⁸».

As decisões de Lisboa reforçaram este centro de governação em três formas: em primeiro lugar, conferindo ao Conselho Europeu um maior papel de coordenador das

¹¹²⁷ Conselho Europeu de Lisboa (23-24 de Março de 2000), *Conclusões da Presidência*. Seguimos o texto em anexo in *Europa – Nova Fronteiras*, nº7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, p.93.

¹¹²⁸ Jaime Gama, «Resultados do Conselho Europeu de 23/24 de Março de 2000 em Lisboa». Discurso proferido no Parlamento Europeu, 11 de Abril de 2000, in Jaime Gama, *Política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, pp.90-91. Para as principais orientações políticas da Estratégia de Lisboa vide Maria João Rodrigues, *A agenda económica e social da União Europeia. A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, Dom Quixote, 2003, pp.40-41; Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner, 2005, pp.388-391.

várias formações do Conselho de Ministros, passando a dedicar a sua reunião da Primavera à monitoragem desta estratégia, com base num relatório de síntese apresentado pela Comissão Europeia; em segundo lugar, melhorando a sinergia entre as grandes orientações de política económica e as políticas estruturais e de emprego; em terceiro lugar, com vista a complementar os instrumentos legislativos, a União adoptou um método aberto de coordenação entre Estados-membros, que começou a ser aplicado a diferentes políticas, intensificando a tradução das prioridades europeias para as políticas nacionais¹¹²⁹.

De acordo com Maria João Rodrigues, a Estratégia de Lisboa vai ser testada no desenvolvimento da economia do conhecimento com coesão social e na promoção da convergência real na Europa, combinando o impulso comunitário com as políticas nacionais. O método aberto de coordenação visa organizar um processo de aprendizagem para enfrentar os desafios comuns da economia global de uma forma coordenada, respeitando a diversidade nacional. Está a tornar-se um novo exercício para a governação a nível europeu e nacional¹¹³⁰.

A passagem para uma economia digital e baseada no conhecimento constituirá um poderoso motor para o crescimento, a competitividade e a criação de empregos. Assim, o Conselho e a Comissão são convidados a elaborar um Plano de Acção abrangente «eEuropa», a apresentar ao Conselho Europeu de Junho, utilizando um método aberto de coordenação baseado na aferição (*benchmarking*) de iniciativas nacionais, em combinação com a recente iniciativa «eEuropa» da Comissão e com a sua comunicação «Estratégias de criação de empregos na sociedade da informação»¹¹³¹.

A Estratégia de Lisboa tem de se projectar para o futuro e naturalmente vai sofrer as implicações do alargamento. A Estratégia de Lisboa deverá ser encarada pelos países candidatos como uma oportunidade para recuperar o atraso e não como uma dificuldade adicional. O método aberto de coordenação, baseando-se em prioridades e indicadores comuns, parte também do princípio de que as metas concretas são definidas pelos próprios Estados-membros, de acordo com os seus diferentes pontos de partida.

As políticas macroeconómicas, concretamente a política orçamental e fiscal deveriam, no quadro do Pacto de Estabilidade, ser mais sofisticadas para promover a

¹¹²⁹ Maria João Rodrigues, *op. cit.*, pp.41-42.

¹¹³⁰ Maria João Rodrigues, *idem*, pp.42-43.

¹¹³¹ Conselho Europeu de Lisboa (23-24 de Março de 2000), *Conclusões da Presidência...*, p.93.

mudança estrutural. A despesa pública e os incentivos fiscais deverão focalizar-se mais no apoio às infra-estruturas do conhecimento, da inovação e da educação ao longo da vida.

É necessário desenvolver uma abordagem integrada sobre a economia e a sociedade baseadas no conhecimento, o que se afigura crucial para o sucesso da Estratégia de Lisboa e pode fazer a diferença da chamada via europeia de desenvolvimento. Segundo Maria João Rodrigues, a principal preocupação em relação à Estratégia de Lisboa deveria focalizar-se na prossecução das metas já definidas, continuando a sua tradução para o nível nacional e convertendo-as numa agenda para a iniciativa dos diversos actores¹¹³².

No que concerne ao chamado «Grupo do Luxemburgo», os trabalhos relativos ao alargamento tiveram um ritmo acelerado durante os seis meses, dado que foi possível fechar 78 *dossiers* negociais com os países candidatos e abrir 52 *dossiers* negociais, ressaltando-se que para abrir um *dossier* negocial é necessário concertar as posições entre os quinze Estados-membros sobre este conjunto de assuntos¹¹³³.

A decisão tomada em Helsínquia, no sentido de conceder à Turquia o estatuto de candidato, conduziu a um aprofundamento da relação institucional entre a UE e a Turquia. O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira solicitou à Comissão propostas para o estabelecimento de uma parceria de adesão e de um quadro financeiro único de assistência à Turquia¹¹³⁴.

A Presidência apresentou, no termo do seu exercício, um relatório sobre o «Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa», tendo sido constatado que foram registados progressos satisfatórios no cumprimento do mandato de Helsínquia, no que diz respeito tanto aos aspectos militares como civis na gestão de crises. Concretamente, foi registado o sucesso da entrada em funções do Comité

¹¹³² Para as questões vitais que a Estratégia de Lisboa vai ter de se confrontar no futuro vide Maria João Rodrigues, *op. cit.*, pp.185-186. Cf., igualmente, Maria João Rodrigues, «A Estratégia de Lisboa – das Políticas Europeias às Políticas Nacionais», in *Europa – Novas Fronteiras*, n°7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, pp.42-45, onde se realça a política para as empresas, tendo em conta o importante papel económico e social desempenhado pelas pequenas e médias empresas na Europa, a adopção da Carta Europeia das Pequenas Empresas que valoriza a importância das pequenas empresas para o crescimento, a competitividade e o emprego.

¹¹³³ João Pedro da Silveira Carvalho, «Prioridades e resultados da Presidência do Conselho da UE», in *Europa – Novas Fronteiras*, n°7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, p.16.

¹¹³⁴ Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19-20 de Junho de 2000), *Conclusões da Presidência*. Seguimos o texto em anexo in *Europa – Novas Fronteiras*, n°7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, p.127.

Político e de Segurança Provisório, bem como dos órgãos militares decididos em Helsínquia.

O Conselho Europeu da Feira manifestou também o seu contentamento com o estabelecimento e a primeira reunião do Comité para os Aspectos Cíveis de Gestão de Crises, bem como a identificação das áreas prioritárias para os objectivos específicos dos aspectos cíveis de gestão de crises. A título de cooperação voluntária, os Estados-membros comprometeram-se a disponibilizar até 5000 agentes da polícia até 2003 para missões internacionais no âmbito de operações de prevenção de conflitos e gestão de crises, bem como a designar e posicionar, num prazo de trinta dias, um efectivo que poderá ir até 1000 agentes da polícia. No que à gestão militar de crises por parte da UE diz respeito, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira determinou as modalidades que deverão revestir os acordos relativos à consulta e/ou participação que permitam aos membros europeus da NATO não pertencentes à UE e a outros países candidatos à adesão à UE contribuir para a referida gestão militar de crises¹¹³⁵.

Durante a presidência portuguesa foi assinada a decisão da Comissão relativa ao III Quadro Comunitário de Apoio para o período 2000-2006. Foi ainda aprovada a orientação comum sobre a Decisão «Recursos Próprios», ultrapassando as questões que se mantinham em suspenso desde o final da presidência finlandesa. Esta decisão vem aplicar as conclusões do Conselho Europeu de Berlim no domínio do financiamento. Por sua vez, a decisão de integrar a Grécia na zona Euro em 1 de Janeiro de 2001, na sequência do cumprimento dos critérios de convergência, constitui um passo positivo adicional na integração económica e monetária da União e, por outro, a decisão tomada no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de endossar o relatório sobre o pacote fiscal aprovado pelo Ecofin e apoiar o calendário fixado com vista à concretização da troca de informações como base para a tributação dos rendimentos da poupança dos não residentes¹¹³⁶.

¹¹³⁵ Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19-20 de Junho de 2000), *Conclusões da Presidência...*, pp.126-127. Ver também o anexo 1 às *Conclusões da Presidência...*, pp.136-149 («Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Comum Europeia de Segurança e Defesa»). Cf. João Mira Gomes, «A «nova PESC» – expectativas, realidades e tendências», in *Europa – Novas Fronteiras*, nº7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, pp.28-33. O governo de António Guterres confirmava que o compromisso português com o projecto europeu era agora dirigido por uma preocupação eminentemente política. António Guterres, *A Nossa Via: Uma Relação de Confiança com os Portugueses*, Lisboa, Partido Socialista, 1998, p.36.

¹¹³⁶ João Pedro da Silveira Carvalho, *art. cit.*, p.20. Para a visão do governo português sobre o papel do euro na União Europeia, enquanto veículo de reforço da construção europeia, vide António Guterres, «O

Quanto ao mercado interno, a adopção de conclusões sobre o «Exercício de Simplificação Legislativa» – SLIM – permitiu dar um novo impulso a esta área importante para os cidadãos e as empresas. Foi aprovada a directiva sobre o comércio electrónico e chegou-se a acordo sobre a harmonização de certos aspectos dos direitos de autor e direitos conexos¹¹³⁷.

Jaime Gama salienta a importância das presidências rotativas da UE como um marco indispensável da afirmação de um Estado-membro no processo de construção comunitária¹¹³⁸. Paulo Sande afirma que a tendência para a intergovernamentalidade não se afirma sem provocar desencontradas reacções, a montante e a jusante, com origem nas mais diversas fontes. Nesse sentido, o método de revisão permanente dos tratados, quintessência do intergovernamentalismo, ganha uma dimensão institucional¹¹³⁹, na senda das revisões desde o Acto Único à CIG 2000.

De acordo com Paulo Sande, as muitas propostas de constitucionalização dos tratados, com destaque para as Jacques Delors, do Parlamento Europeu e o estudo apresentado pela Universidade de Florença, a pedido da Comissão Europeia, representam um indício inequívoco da grande preocupação dos meios mais puristas e supranacionais com a actual deriva intergovernamental. As propostas de Joschka Fischer e Jacques Chirac, que se apercebem da natureza nacional da nova direcção, vão no sentido da proeminência dos Estados mais poderosos, ricos e populosos da UE, ficando a perder os países pequenos, Portugal incluído. Paulo Sande conclui a este respeito que é necessária «uma União Europeia em que cada um dos seus membros entenda claramente as vantagens dessa pertença, um jogo de soma positiva e não de soma zero, um jogo em que os benefícios dos grandes não tenham que corresponder necessariamente a sacrifícios dos pequenos. A deriva intergovernamental a que assistimos (...) não contribui para esse objectivo¹¹⁴⁰».

euro e o processo de construção europeia», in *Cadernos de Economia*, nº57, Outubro/Dezembro de 2001, pp.7-9.

¹¹³⁷ João Pedro da Silveira Carvalho, *art. cit.*, p.21.

¹¹³⁸ Jaime Gama, «A Presidência Portuguesa da União Europeia», in *Europa – Novas Fronteiras*, nº7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, p.5.

¹¹³⁹ Paulo Sande, «União Europeia: deriva intergovernamental», in *Europa – Novas Fronteiras*, nº7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho de 2000, p.51.

¹¹⁴⁰ Paulo Sande, *idem*, p.51.

José Magone qualifica a actuação de Portugal nas instâncias comunitárias, desde 1996, de Fase da Afirmação¹¹⁴¹. António Guterres obteve sucesso ao garantir a continuidade das políticas macroeconómicas de Cavaco Silva. Em 1997 e 1998, o governo conseguiu cumprir os critérios de Maastricht, conseguindo inclusivamente ultrapassar a Bélgica e a Itália. A entrada de Portugal na Zona Euro a 1 de Janeiro de 1999 deve ser interpretado como uma importante vitória estratégica de Guterres e do país em particular¹¹⁴².

Um dos grandes desafios para o governo de Guterres foi a segunda presidência da União Europeia. A preparação deste exercício começou logo em 1998 pela Direcção-Geral para Assuntos Comunitários (DGAC). Um dos maiores sucessos da presidência foi a obtenção de um compromisso ao nível de uma estratégia e política de emprego europeia alcançada por Maria João Rodrigues durante o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa. Apesar da difícil e quase impossível tarefa, o governo de Guterres foi capaz de levar a um compromisso as duas posições de Lionel Jospin e Tony Blair. O método aberto de coordenação tornou-se numa importante extensão das metodologias da integração europeia¹¹⁴³.

Deve referir-se que em 1997 se procedeu à quarta revisão constitucional, cujo objectivo era o de tornar os políticos eleitos mais responsáveis perante o seu eleitorado. A ideia era introduzir círculos uninominais que iriam aproximar mais o representante do seu eleitorado. Esta quarta revisão também se dirigiu aos aspectos da transparência e responsabilidade do financiamento dos partidos políticos, o que em parte foi atingido. Esta nova revisão da Lei Fundamental não é alheia às normas comunitárias vigentes que Portugal tem de seguir.

O novo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa, mudou toda a estratégia de Portugal. De aí em diante, Portugal adoptou uma posição intermédia entre os integracionistas (Bélgica e Luxemburgo) e os intergovernamentalistas (Reino Unido). Mostrou claramente uma forte afinidade com as preocupações dos pequenos países como a Finlândia, Bélgica, Holanda e Grécia. Trata-se de uma posição altamente flexível que permite a negociação do processo em toda a

¹¹⁴¹ José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction, 2004, p.33.

¹¹⁴² José M. Magone, *idem*, p.34.

¹¹⁴³ José M. Magone, *idem*, p.34.

sua extensão. Em 1996 e 2000, Portugal adoptou uma posição realística, mas pró-activa no sentido de assegurar a máxima influência para um pequeno país como o nosso¹¹⁴⁴.

Segundo José Magone, a CIG de 2000 não foi auspiciosa para os pequenos países em geral. A ponderação do voto no Conselho fortaleceu a posição dos grandes em detrimento dos pequenos. Tal ficou a dever-se a uma aliança entre franceses e ingleses para uma nova configuração que ficará válida depois de completo o alargamento a 27 membros. Para Portugal, a principal clivagem não é entre grandes e pequenos Estados mas entre países com diferentes níveis de desenvolvimento ou interesses diferentes¹¹⁴⁵.

Nos primeiros dias de Junho de 2000, Jaime Gama declarava que o modelo da conferência intergovernamental estava completamente esgotado e que era necessário ultrapassar a principal divisão entre integracionistas e intergovernamentalistas. Isto significava que tinha de ser encontrado um equilíbrio entre identidades nacionais e coerência europeia na perspectiva de integrar devidamente os países candidatos¹¹⁴⁶.

O executivo tornou-se num apoiante convicto do alargamento à Europa Central e de Leste. O principal argumento era a solidariedade para com os candidatos. O alargamento era considerado positivo, na medida em que alteraria substancialmente a natureza do processo da integração europeia em termos de desenvolvimento económico e social. O alargamento iria limitar o poder dos Estados grandes e mais ricos e fortalecer a posição dos Estados pequenos com baixos índices de desenvolvimento económico e social. Durante a presidência, a diplomacia portuguesa mostrou o seu entusiasmo e apoio ao processo com vista ao alargamento¹¹⁴⁷.

Em suma, José Magone sustenta que «(...) the position of Portugal within the negotiation has improved considerably. Although Portugal is not one of the main players of the European integration process, it was able to upgrade its ability to make an impact on the whole process. This can be said particularly for the introduction of a social dimension and employment policy onto the agenda of the IGC 1996 and 2000 in conjunction with other countries as well as the Charter of Fundamental Rights of

¹¹⁴⁴ José M. Magone, *op. cit.*, pp.40-41. Para o desenvolvimento de uma estratégia portuguesa coerente de longa duração para as CIG's de 1996 e 2000 vide Carlos Gaspar, *art. cit.*, em particular pp.361-368; Francisco Torres, «A dinâmica das novas adesões à UE e as opções europeias», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º6 («Alargamento»), Dezembro de 1999, pp.85-87.

¹¹⁴⁵ José M. Magone, *op. cit.*, p.41.

¹¹⁴⁶ Cf. *Público*, 8 de Junho de 2000.

¹¹⁴⁷ Carlos Gaspar, *art. cit.*, particularmente pp.370-372.

European Citizens. The main trend was a gradual overcoming of the isolationist position of preserving national sovereignty towards one of shared sovereignty. One can speak therefore of a limited bottom-up Europeanization which is highly flexible and open for negotiations¹¹⁴⁸».

Entre 1995 e 2001, a Comissão de Assuntos Europeus desenvolveu uma ligação muito estreita com a sociedade civil. O Parlamento tomou para si a responsabilidade de esclarecer junto do público interessado os desenvolvimentos do processo de integração europeia. Tal ficou bem patente durante o processo que levou à ratificação do Tratado de Amesterdão, o Tratado de Nice e a adesão à terceira fase da União Económica e Monetária. Em 2001, o Parlamento português começou um amplo debate sobre o futuro da União Europeia, o qual aproximou as ligações à sociedade civil. José Magone conclui a este respeito que a Assembleia da República aumentou a sua actividade para educar os cidadãos e desempenha um papel relevante na dinâmica do processo de integração europeia¹¹⁴⁹.

Numa perspectiva comparada, porém, a Comissão de Assuntos Europeus é a mais fraca com a Espanha e a Grécia em termos de acompanhamento dos trabalhos comunitários. O Parlamento português é simplesmente uma legislatura fraca. De acordo com o estudo de Andreas Mauer, a Comissão de Assuntos Europeus portuguesa não está devidamente informada sobre todas as actividades que têm lugar ao nível da União Europeia. A legislatura portuguesa não está em condições de oferecer qualquer *input* em relação a determinada legislação, apenas comentários gerais para o próximo relatório¹¹⁵⁰.

As delegações portuguesas têm mostrado muito interesse numa participação activa na COSAC (Conference des organes specialisés dans les affaires communautaires), cujo trabalho se tem revelado mais interessante desde o seu encontro em Viena no segundo semestre de 1998, precisamente quando a conferência se tornou mais institucionalizada e melhor informada acerca dos Estados-membros participantes. A COSAC é uma importante estrutura de socialização dos parlamentares portugueses, dado que adquirem mais experiência em relação ao escrutínio da legislação comunitária. A sua participação na COSAC tem sido sempre considerada como integral ao trabalho

¹¹⁴⁸ José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union...*, p.42.

¹¹⁴⁹ José M. Magone, *idem*, p.44.

¹¹⁵⁰ Andreas Mauer, «National Parliament after Amsterdam: Adaptation, Recalibration and Europeanization by Process». Paper for working group meeting, XXIV th COSAC, 8-9 April 2001, p.19.

desenvolvido pela Comissão. Contudo, deve reconhecer-se que a contribuição portuguesa para a parlamentarização dos assuntos da UE só pode ser modesta. A principal razão para isto é a falta de recursos e também a importância do Parlamento para com o sistema político português em termos de adopção da legislação comunitária. Com efeito, a conferência é tão-só um fórum para obter um conhecimento mais directo dos processos de integração europeia em curso. Como tal, a conferência habilita as delegações portuguesas a adquirir mais autoconfiança na afirmação delas próprias no escrutínio da legislação comunitária em relação ao governo¹¹⁵¹.

V.6. Os desafios do futuro: *quo vadis* Europa?

O acordo alcançado em Nice não é responsável por si só pelo debate em torno do futuro da União Europeia. Na perspectiva do alargamento da UE, que se assume como uma inevitabilidade após o colapso do comunismo soviético, surgem alguns contributos importantes para a configuração do espaço político da União Europeia, os quais não são indiferentes ao crescimento da diversidade e heterogeneidade no espaço comunitário. Como abraçar essas diferenças e comungar da mesma solidariedade institucional com a consequente definição da nomenclatura do sistema político, eis os grandes desafios da UE no final do século XX e no dealbar do novo milénio.

Seixas da Costa refere que a grande, e provavelmente a mais original, característica do modelo de integração europeia «é exactamente essa virtualidade de se ter constituído como um processo federador da diversidade diplomática dos Estados membros, precisamente porque essa mesma diversidade assenta numa lógica comum de interesses e de valores, que, à partida, não deve excluir qualquer das dimensões da política externa dos Estados membros que com ela seja coerente e compatível¹¹⁵²». Segundo o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, para além da PESC ser uma espécie de baixo denominador comum diplomático, «o dia-a-dia demonstra que as grandes prioridades dos Estados membros mais poderosos tendem frequentemente a impor-se aos restantes e isso só não acontece mais pelo facto de, não raramente, se verificarem contradições bloqueantes entre esses mesmos Estados. A deriva para o

¹¹⁵¹ José M. Magone, *op. cit.*, p.46.

¹¹⁵² Francisco Seixas da Costa, «A Europa e a política externa portuguesa», baseado na intervenção feita no colóquio «A Democracia e a política externa portuguesa», organizado pela Fundação Luso-Americana e pela *Política Internacional*, em Lisboa, em 12 de Maio de 1999, in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p.49.

directório, seria, assim, cada vez mais inevitável, e a introdução das votações por maioria qualificada, no quadro das novas «estratégias comuns» da PESC, tenderia ainda a agravar este cenário. Retomando um velho clássico, dir-se-ia que essa visão tende a considerar que a União funciona como o conselho de administração dos interesses comuns dos países dominantes na Europa¹¹⁵³».

Seixas da Costa sustenta que a Europa construiu-se porque, com inteligência, raramente se discutiu o modelo final e sempre se avançou de forma gradual, passo-a-passo, assegurando que cada medida integradora era entendida por todos como pontualmente necessária, independentemente de poder haver divergências sobre o destino final. Jaime Gama partilha da mesma opinião: «é minha firme convicção que temos o dever de ultrapassar um debate balizado pelo federalismo dos “pais fundadores”, pelo “intergovernamentalismo”, pelas mensagens emanadas da burocracia comunitária e pelos projectos – na aparência inocentes – cujo objectivo é, tão-só, o reforço do peso relativo dos grandes Estados, embora a coberto de argumentos de eficiência redobrada. Devemos afastar uma discussão alegadamente orientada para o futuro mas que apenas se revê em tais sombras do passado. O que temos de fazer, isso sim, é estimular a reflexão sobre matérias de fundo e encontrar respostas para as perguntas verdadeiramente importantes», designadamente sobre qual o modelo institucional que se pretende para daqui a dez ou vinte anos, como garantir o envolvimento das opiniões públicas europeias neste empreendimento comum, como aprofundar os presentes níveis de integração sem que tal resulte na exclusão dos Estados candidatos e como encontrar um ponto de equilíbrio entre as identidades nacionais e o espírito comunitário¹¹⁵⁴.

Francisco Seixas da Costa defende que «a ambiguidade foi a mãe da integração europeia, foi a única forma de compatibilizar Estados muito diferentes na sua história, na sua experiência constitucional e, em especial, na sua capacidade potencial para partilharem internacionalmente elementos da sua soberania. E foi, por essa via, a

¹¹⁵³ *Idem, ibidem*, pp.49-50. Cf. Francisco Seixas da Costa, «Nos dez anos da adesão», baseado na intervenção feita no Instituto de Altos Estudos Militares, em Lisboa, em 27 de Janeiro de 1997, in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, pp. 23-41, em particular pp.33-35.

¹¹⁵⁴ Jaime Gama, «Que reformas para a União Europeia do século XXI. O quadro geral da reforma institucional: o estado das negociações», XVII Jornadas Europeias de Páscoa, Castelo de Peralada, 12 de Junho de 2000, in Jaime Gama, *A política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, p.107. Francisco Seixas da Costa, «A Europa em perspectiva», tradução da conferência proferida no Instituto de Ciência Política da Universidade do Chile, Santiago do Chile, em 6 de Setembro de 2000, in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.309.

possibilidade de se criar uma cultura progressivamente comum que hoje nos identifica como cidadãos da União, para além das divergências de pormenor que nos dividem¹¹⁵⁵».

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus destaca os quatro grandes desafios que a Europa hodierna se confronta: realizar o alargamento a novos países, sem pôr em risco o modelo de integração já atingido e sem, por essa via, «introduzir factores de instabilidade ou tensão nas suas zonas de proximidade geopolítica»; reforçar o seu modelo económico-social, com vista a garantir a preservação e o reforço da sua competitividade num quadro de crescente globalização e liberalização, procurando preservar os elementos essenciais do modelo social europeu; construir um grande espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça, «que dê pleno sentido à livre circulação das pessoas, preservando ao mesmo tempo os direitos e a segurança de todos os cidadãos, europeus ou não, que se encontrem no espaço comunitário»; encontrar um ponto de estabilidade institucional que permita a compatibilidade das várias dimensões nacionais que constituem a União, «quer no seu processo de estruturação para-constitucional interno quer no quadro da definição da sua política externa, nomeadamente no tocante à política de Segurança e Defesa¹¹⁵⁶».

Uma União alargada em que os países mais ricos da União fazem contribuições modestas para o orçamento (com uma cifra que representa menos de 1,27% do seu PNB) tenderá a ser no futuro muito menos coesa do que a actual. Seixas da Costa não espera grandes generosidades atendendo ao ambiente financeiro muito restritivo que se vive na UE. Com efeito, «(...) a União do futuro, para subsistir como unidade política onde todos possam participar, tem de ser menos solidária¹¹⁵⁷». O grande debate que atravessa a Europa actual diz respeito, de acordo com Seixas da Costa, à adequação do seu modelo económico-social, mesmo num contexto de moeda única, com o exigente ambiente de competitividade que se vive no plano mundial. Em suma, «a Europa tem de

¹¹⁵⁵ Francisco Seixas da Costa, «A Europa em perspectiva», tradução da conferência proferida no Instituto de Ciência Política da Universidade do Chile, Santiago do Chile, em 6 de Setembro de 2000, in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, pp.309-310.

¹¹⁵⁶ *Idem, ibidem*, pp.310-311, 314. Com a mesma linha de pensamento no que respeita aos desafios para a UE vide Jaime Gama, «Alargamentos: identidade europeia e governança», seminário organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Centro Cultural de Belém, 9 de Maio de 2001, in Jaime Gama, *A política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, p.142.

¹¹⁵⁷ Francisco Seixas da Costa, «A Europa em perspectiva», tradução da conferência proferida no Instituto de Ciência Política da Universidade do Chile, Santiago do Chile, em 6 de Setembro de 2000, in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.312.

perceber que a sua competitividade só se mede verdadeiramente quando sai desse Mercado Interno, o qual pode acabar por funcionar como um factor que mascara a sua efectiva perda de modernidade competitiva¹¹⁵⁸».

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus crê que o modelo europeu «ficará sempre muito longe das tipologias federalistas tradicionais que, na sua maioria, vêm mesmo já do século passado. Julgo poder prever que nunca teremos uns «Estados Unidos da Europa». A Europa terá de encontrar um modelo institucional atípico, onde os elementos supranacionais irão ter um papel cada vez mais relevante (a moeda única, a Comissão Europeia, os Tribunais Europeus), mas onde as componentes intergovernamentais terão sempre de estar presentes. Com efeito, não antevejo que em áreas como as políticas de Defesa ou em domínios muito sensíveis da Política Externa e de Segurança Comum, ou de Cooperação Judiciária em matéria penal, possamos conceber uma comunitarização do processo de decisão. Além disso, estou convicto de que os parlamentos nacionais, que nos últimos anos têm vindo a perder poderes para as instituições da União Europeia, vão, em breve, ter um papel de intervenção muito mais importante no contexto comunitário (...)». Seixas da Costa defende que este debate vai acelerar-se, podendo mesmo ser muito vivo «se acaso a negociação em curso na actual revisão do Tratado chegar a momentos de alguma tensão, como eu acho que vai acontecer. Nessa altura alguns poderão ameaçar optar por refundar um novo modelo europeu, mais homogéneo, onde se encontrem os que aparentemente partilham da mesma perspectiva e que não desejam ficar limitados pela vontade de outros de não ir mais além. É uma aposta arriscada, um projecto que pode ter como consequência quebrar a confiança dentro da Europa. E julgo que todos teríamos vantagens em evitá-lo. Na minha opinião, há ainda espaço para o compromisso¹¹⁵⁹».

Jaime Gama não se furta, contudo, de considerar que «uma Europa federal seria mais justa do que a actual. Teria, seguramente, alguns inconvenientes, mas seria, apesar de tudo, um modelo mais equilibrado do que o actual¹¹⁶⁰». O ministro dos Negócios Estrangeiros é mesmo «muito favorável à ideia de uma Constituição europeia, sem medo da palavra. Ou seja, de um diploma acordado por Tratado entre os seus membros, mediante o qual se estabeleça com clareza o parâmetro das responsabilidades que

¹¹⁵⁸ *Idem, ibidem*, p.312.

¹¹⁵⁹ *Idem, ibidem*, pp.316-317.

¹¹⁶⁰ Jaime Gama em entrevista ao *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999. Entrevista conduzida por Luís Tibério.

incumbem à União, aos Estados e às regiões. Por outro lado, a UE tem que determinar níveis de liderança e legitimidade. Só quando for possível realizar uma eleição competitiva em toda a Europa para a escolha de uma liderança central é que estará verdadeiramente consolidado o fenómeno europeu. Porque só através dela é que se geram responsáveis. Se estas questões não forem resolvidas a tempo e de uma forma clara, não é de excluir que o próprio carácter híbrido em que hoje assenta a UE não venha a gerar factores de corrosão ou até fortes antídotos. Ninguém imaginaria quando Portugal negociou a sua entrada na UE que um dia poderia haver uma política externa e de segurança comum com uma componente de defesa. Ninguém conceberia que Portugal um dia abdicasse do escudo para entrar numa moeda única ou sequer que uma moeda única viesse a existir¹¹⁶¹».

Partindo de uma leitura prospectiva das consequências do alargamento, aceite nas suas vertentes de imperativo ético-estratégico e impulsionador de desenvolvimento e estabilidade no espaço europeu, o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, avança com uma ideia de um tratado constitucional para uma Europa federal, assente num parlamento e num governo europeus. Para satisfação de muitas partes, o conceito de Estado-nação é preservado neste modelo, sendo avançada mesmo uma partilha explícita de competências que deve ser apoiada numa subsidiariedade constitucionalmente acordada. Para tranquilizar as inquietudes nascentes nos parlamentos nacionais, o órgão legislativo da Federação incorporaria duas câmaras, uma das quais composta por eleitos que fariam simultaneamente parte desses mesmos parlamentos. É preservado o papel central da Comissão Europeia, questionando-se, todavia, Fischer sobre se o papel do governo europeu não poderia ser cometido ao próprio Conselho¹¹⁶².

A própria presidência portuguesa da União, no primeiro semestre de 2000, estimulou o debate nesta área, ao propor como tema da reunião informal de ministros dos Negócios Estrangeiros, que teve lugar nos Açores, uma discussão sobre o futuro do modelo europeu. Para Seixas da Costa era importante tentar perceber como cada governo se colocava neste domínio, particularmente porque tal não era indiferente ao modo como encarava o exercício da CIG já então em curso. O facto de o ministro

¹¹⁶¹ Jaime Gama em entrevista ao *Público*, 30 de Junho de 2000. Entrevista conduzida por Teresa de Sousa.

¹¹⁶² Joschka Fischer, «Da Confederação à Federação: reflexão sobre a finalidade da integração europeia», discurso proferido na Universidade Humboldt, Berlim, a 12 de Maio de 2000. Seguimos a reprodução do documento in *Política Internacional*, nº22, vol.3, Outono-Inverno de 2000, pp.47-59.

alemão ter vindo a público exprimir, de forma mais organizada, as ideias que já havia deixado nas Furnas, constituiu, contudo, um passo que foi, para muitos entre eles Seixas da Costa, algo inesperado¹¹⁶³.

Para o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, eis a tese que parece resultar do discurso de Fischer: «consciente da impossibilidade de preservar, com alterações sensíveis, um modelo institucional que as teimosas resistências nacionais impedem que se converta num permanente eixo do poder comum dos que entendem dever constituir-se no centro da governabilidade da União do futuro, a escapatória óbvia é sair para a ruptura federal. Nesta residirá, pela força económica das coisas, pela força política do diferenciado peso diplomático-militar e pela realidade demográfica, o novo modelo de poder que, por outros meios, garantirá aos Estados centrais da União o prolongamento futuro da sua capacidade de gestão do processo integrador, sem terem de se sujeitar a cíclicos processos de negociação, sobre tudo e com todos. O estabelecimento de um «Tratado no seio do Tratado» é, desta forma, um modelo elegante de consagrar a nostalgia dos fundadores do acordo de Roma¹¹⁶⁴», isto é, o ministro alemão apresenta-nos uma proposta política para a União de inspiração neofederal.

Seixas da Costa considera que, antes do nosso país tomar uma decisão sobre um modelo futuro de integração federal para a UE, é necessário avaliar a premência desse projecto e suas implicações no quadro comunitário em devir¹¹⁶⁵.

Cerca de um mês e meio depois do marcante discurso de Fischer na Universidade Humboldt, o presidente francês, Jacques Chirac, apresenta uma proposta

¹¹⁶³ Francisco Seixas da Costa, «Europa – o fim da história?», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, p.243. O mesmo texto foi publicado na revista *Política Externa* (vol.10, n.º3, 2001/2002), S.Paulo. Uma primeira versão deste texto foi publicada na revista *Política Internacional*, nº22, vol.3, Outono-Inverno de 2000.

¹¹⁶⁴ *Idem, ibidem*, p.244. Num discurso pronunciado na Universidade Humboldt em 14 de Junho de 2001, o comissário António Vitorino dizia: «Será possível continuar a pedir aos nossos cidadãos para seguirem as elites sem uma explicação clara dos contornos do projecto comum em que estamos envolvidos, em que os direitos e obrigações devem ser democraticamente assumidos? / Até parece que a máxima cunhada por Stanislaw Lec, um dos melhores aforistas do século XX: “Sê realista, não digas a verdade” se tornou o adágio apropriado em certos círculos da integração europeia. Ora, eu estou convencido de que esta é uma técnica suicida e penso que é necessário abrir o debate constitucional, considerando abertamente a verdade, mesmo que esta, como Fernando Pessoa diria, traga inquietude». Outros diriam que a discussão do modelo não aproveita à construção europeia, que pode cair na «armadilha do objectivo final». (Stefan Griller, «The constitutional structure», in *L’Europe 2004 – Le Grand Débat*, Actas do colóquio, Bruxelas, 15-16 de Outubro de 2001, p.45). Cit. Miguel Gorjão-Henriques, «Novas reflexões sobre o sistema institucional comunitário antes e depois de Nice», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, p.157.

¹¹⁶⁵ Francisco Seixas da Costa, «Europa – o fim da história?», in Francisco Seixas da Costa, *op. cit.*, p.245.

que tem a marca inevitável do modo particular como a França interpreta o seu próprio papel no cenário europeu e mundial. Ao retomar a ideia do «grupo pioneiro», o presidente Chirac comunga da nostalgia dos fundadores do Tratado de Roma expressa por Fischer, mas coloca-se, rapidamente, numa arquitectura institucional que se distingue, muito claramente, do modelo europeu do responsável alemão¹¹⁶⁶. Chirac apresenta uma proposta intergovernamental, ou seja, diametralmente oposta à de Fischer.

Interpretando a visão de Chirac, Seixas da Costa salienta que «o imperativo do avanço separado dos *like-minded* com a visão da França não passa, necessariamente, pela instituição de um novo Tratado. Trata-se de aproveitar à exaustão a flexibilidade dos mecanismos institucionais actuais e trabalhar fora deles, independente do quadro que a UE consagra, se e quando tal se revelar necessário à prossecução dos interesses do «grupo pioneiro», que não obrigatoriamente aos interesses da União. O desaparecimento ou enfraquecimento do papel da Comissão Europeia nas propostas francesas – que uma das opções de Fischer preserva no essencial – revela em que medida esta proposta aparece marcada por uma tendência de reforço do papel do Conselho, onde a diferenciação de poder entre os países de diferentes dimensões surge como a chave do sucesso funcional, erigido este a princípio essencial do modelo¹¹⁶⁷».

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus salienta que, ao contrário do modelo federal, estamos já sob a capa de um projecto de leitura do interesse europeu que se situa nas cercaduras de um modelo de puro «directório». Para o membro do governo português, «concedemos que essa possa ser a fórmula mais operativa para a consagração permanente de um condomínio do continente, onde a França e alguns outros Estados possam realizar-se, provavelmente num quadro de progresso e de desenvolvimento com indiscutíveis virtualidades sectoriais, mas seguramente numa espécie de tutela paternal em que alguns entregariam a sua independência à *sagesse* de uma coligação de potências. Este não parece, definitivamente, um cenário que nos

¹¹⁶⁶ Jacques Chirac, «A nossa Europa», discurso proferido perante o *Bundestag*, em Berlim, a 27 de Junho de 2000. Seguimos a reprodução do documento in *Política Internacional*, nº22, vol.3, Outono-Inverno de 2000, pp.61-71.

¹¹⁶⁷ Francisco Seixas da Costa, «Europa – o fim da história?», in Francisco Seixas da Costa, *Diplomacia Europeia...*, pp.245-246.

interessa considerar – como, aliás, estamos convictos de que não colherá o interesse de muitos¹¹⁶⁸».

Jaime Gama antecipa já três aspectos de uma Conferência Intergovernamental em 2004: a CIG de 2004 perfila-se com autonomia face aos Tratados de Amesterdão e de Nice. Não se preocupando em resolver apenas questões que ficaram pendentes ou deliberadamente para trás, a próxima CIG ocupar-se-á de quatro áreas oportunamente identificadas – a delimitação de competências entre a União e os Estados-membros, o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, o papel dos Parlamentos na arquitectura europeia e a simplificação dos Tratados; é inegável que tal elenco abarca um significativo conjunto de domínios que acaba por reflectir os termos em que o debate sobre o modelo da construção europeia tem sido conduzido no presente; esboça-se com clareza a necessidade imperiosa de não permitir que, como consequência de uma negociação que se encontra ainda num estágio muito preliminar, a UE seja desvirtuada na sua essência ou desviada dos seus objectivos mais centrais¹¹⁶⁹.

A três anos daquele exercício, o ministro dos Negócios Estrangeiros destaca que «não queremos que lógicas de poder que não perfilhamos levem à criação de superestruturas de tipo alegadamente federalista sem que se salvaguardem as competências das Instituições da União ou se extraiam as devidas consequências no plano orçamental; que com tais iniciativas se percam a riqueza e as virtualidades do método comunitário; que se renacionalizem políticas comunitárias para evitar, por essa via, a urgente revisão das políticas que, como a PAC, tão desajustadas se encontram; que do alargamento da União, que apoiamos e continuaremos a apoiar, resulte uma diluição dos níveis de integração que já atingimos e a minimização do esforço colectivo de coesão económica e social que tem caracterizado a Europa¹¹⁷⁰».

Jaime Gama identifica, de seguida, alguns dos elementos que têm de ser defendidos, designadamente mais Europa nas políticas económicas e sociais, no reforço da competitividade, no aprofundamento da política regional e no apoio às regiões ultraperiféricas; na reunião de esforços para que a projecção e a credibilidade da União enquanto protagonista da comunidade internacional sejam reforçadas, conferindo-lhe

¹¹⁶⁸ *Idem, ibidem*, p.246.

¹¹⁶⁹ Jaime Gama, «Debate sobre o futuro da Europa», discurso proferido na Assembleia da República, a 22 de Junho de 2001, in Jaime Gama, *A política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, p.149.

¹¹⁷⁰ *Idem, ibidem*, pp.149-150.

meios para uma acção externa à altura do seu potencial e dos valores que prossegue; na criação de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça que vá ao encontro das necessidades reais dos cidadãos europeus e de quantos procuram acolhimento no nosso país; mais Europa na edificação de um modelo institucional respeitador da igualdade entre os Estados e onde os cidadãos europeus se sintam efectivamente representados¹¹⁷¹.

O ministro português sustenta que a visão europeia de Portugal aponta para o aprofundamento da integração e para a preservação das identidades nacionais de todos os Estados-membros. Jaime Gama enuncia alguns pontos estratégicos da evolução da UE que Portugal não irá prescindir: vincular juridicamente a Carta dos Direitos Fundamentais, sedimentando o conceito de cidadania europeia; reforçar o papel da Comissão Europeia, evitando derivas que prejudiquem quaisquer grupos de Estados-membros e pugnando pelo rigor e pela isenção da sua actuação; desenvolver o método aberto de coordenação, inovação introduzida pelo Conselho Europeu de Lisboa, associando-lhe progressivamente a Comissão e o Parlamento Europeu; evidenciar a liderança global do Conselho Europeu, enquanto fórum dos governos democraticamente eleitos, devendo tomar para si o exercício das grandes orientações da União e o seu modelo institucional; reformar o Conselho, defendendo a racionalização do seu funcionamento e a valorização do seu papel central no processo decisório da União; procurar fórmulas – incluindo a criação de uma segunda câmara no Parlamento Europeu – garantindo aos Parlamentos nacionais, pela legitimidade única e incontornável de que gozam, uma intervenção mais sensível e construtiva nas actividades da União; concretizar a Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, como forma de actuação e credibilização internacional da União, aumentando, por essa via, as capacidades de prevenção e de resposta a crises humanitárias, civis ou com certas componentes de natureza militar; utilizar, sempre que tal se revele útil e salvaguardando o direito de participação de Portugal, as cooperações reforçadas, evitando, desta forma, a estagnação da União Europeia e de avançar mais depressa em determinadas áreas¹¹⁷².

¹¹⁷¹ *Idem, ibidem*, p.150.

¹¹⁷² *Idem, ibidem*, p.150.

Conclusão

A tentação para a definição do objecto político União Europeia, de classificação do federalismo europeu e revisão da sua estrutura funcional é um exercício que pode conduzir a vários equívocos e a muitos mal-entendidos. Qualquer que seja a análise que tenha a UE como alvo, não pode olvidar antes de mais que a sua teorização é produto de uma realidade inacabada, mas complexa, apontando a literatura uma pluralidade de caminhos para o projecto europeu, extensível naturalmente ao federalismo europeu. Na verdade, não sabemos qual o rumo do federalismo europeu, sabemos antes que uma estrutura federal na UE não se encontra estatuída, porém, vislumbram-se traços indeléveis dessa realidade. Procurar uma definição para o federalismo europeu é uma tarefa ingente e até arriscada.

De acordo com Josep Colomer, o destino da Europa só pode ser o mesmo dos EUA, isto é, uma federação democrática, pelo que «uma estrutura de tipo imperial pode acabar convertendo-se numa federação democrática mais estável. Os EUA são um império acabado que se converte numa federação democrática¹¹⁷³». Para o académico catalão, os Estados europeus encontraram na União Europeia o sucedâneo para os seus antigos impérios. São hoje um “império” ainda à procura de destino num mundo em que o Estado soberano está em perda de protagonismo. Colomer faz notar que quando os impérios coloniais europeus desapareceram também acabou o período de grandes guerras entre Estados na Europa, em grande parte devidas à rivalidade colonial: «esses impérios coloniais foram substituídos por um acordo de cooperação económica e militar entre os Estados europeus que é hoje a União Europeia. Uma coisa substitui outra. É um acordo entre as antigas potências coloniais que necessitam de um âmbito territorial muito mais amplo que o dos Estados e que tiveram de deixar de tê-lo nas colónias¹¹⁷⁴».

Para o autor que estamos a seguir, a UE não é nem será um Estado nacional soberano, mas também não é apenas uma organização internacional. A UE é um império no sentido em que os limites territoriais não estão definidos *a priori*, em que não há fronteiras fixas e não sabemos ainda qual é o seu limite, «e em que existe uma grande descentralização interna e uma grande variedade de níveis institucionais distintos, unidos no seu topo por instituições ainda relativamente débeis mas que tomam

¹¹⁷³ Josep Colomer em entrevista ao *Público* (caderno P2), de 1 de Novembro de 2009. Entrevista conduzida por Teresa de Sousa.

¹¹⁷⁴ *Idem*.

decisões vinculativas para todos os membros...¹¹⁷⁵» Colomer considera que se o mundo estiver organizado em 10 impérios, mais do que em quase 200 Estados soberanos, as linhas de fronteira são menores e os conflitos potenciais também podem ser menores – apesar de estar longe uma grande federação de povos livres, «a simplificação em grandes unidades internamente descentralizadas pode reduzir as linhas de conflito em comparação com as guerras permanentes entre Estados que vivemos nos séculos anteriores». Este modelo já está a ser replicado à escala mundial, ainda que de modo provisório, devido ao contributo de organizações cuja relevância transcende os próprios Estados¹¹⁷⁶.

Esta é mais uma análise da situação paradoxal em que se encontram os Estados à escala europeia e mundial visto que a soberania nacional, no sentido clássico do termo, se está a reconfigurar, pois os Estados são incapazes de individualmente acudir com o máximo de meios e competências a todas as transformações de um mundo cada vez mais complexo. O Estado vestefaliano está em crise. Os blocos regionais crescem na proporção das dificuldades de actuação isolada dos Estados, desde a gestão dos *dossiers* económico, financeiro e comercial aos *dossiers* da saúde, ambiente ou energia. Mesmo assim, aos Estados é confiado uma reserva mínima de soberania, que não se quer perder seja por que preço for. Na UE, em particular, as presentes circunstâncias levantam muitas interrogações ao federalismo.

Durante cerca de quarenta anos, Portugal enredou-se na teia da integração europeia quer por motivos económicos quer por motivos políticos. A adesão do país à EFTA fez-se por motivos comerciais e económicos, o país tinha que cortar com o modelo autárquico. Simultaneamente, Salazar opunha-se a uma união política europeia materializada numa federação; Caetano é forçado a reconhecer a primazia económica da Europa, em vez das colónias, e o acordo comercial com a CEE de 1972 é prova cabal dessa importância. Afastada que estava a Europa das suas cogitações, ignorada a solução federal para o Ultramar, o maior problema político do Estado Novo, a aproximação (económico-comercial) ao velho continente faz-se por imperativos de sobrevivência do regime e da garantia de um nível de vida aceitável aos portugueses. Neste sentido, a estratégia de Salazar e Caetano quanto à Europa é em tudo análoga.

¹¹⁷⁵ *Idem.*

¹¹⁷⁶ *Idem.* Para um aprofundamento do tema, vide do mesmo autor *Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State*, London, Routledge, 2007.

Ultrapassada a tentativa de acercar o país ao terceiro mundismo, a «opção europeia» é a doutrina que vinga a partir de 1976, isto é, a Europa e as suas instituições devem merecer os esforços da nossa diplomacia para uma clarificação clara dos propósitos da inserção internacional de Portugal, uma vez derrubada a ditadura. Com aquela doutrina reforça-se simultaneamente o vector atlântico e de diálogo com as ex-colónias que ainda hoje pautam a política externa portuguesa.

Até 1985, a personalidade que mais se destaca no desígnio de estreitar os laços políticos e institucionais com vista à adesão de Portugal à CEE é Mário Soares, que durante esses anos lidera três executivos (entre outros cargos políticos de não menor relevância). O processo negocial português é demorado, complexo, mas nem por isso infértil quanto a reflexões sobre a Europa e o futuro na perspectiva dos alargamentos. Se a todo o custo era necessário garantir a adesão de Portugal à CEE como meio para alavancar a democratização e desenvolvimento do país, em particular Mário Soares não se furta a discutir a sua visão da Europa, não em termos de modelo político, mas de bloco regional em desenvolvimento e que se queria firme e solidário face às mudanças ocorridas nos anos de 1970 e 1980, não obstante se assumir desde sempre federalista e um europeísta convicto¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁷ Para este período seria injusto não referir os nomes de outros ilustres europeístas que deram o seu contributo inestimável para a adesão de Portugal às Comunidades e que viram na Europa o guardião do processo democrático e do desenvolvimento. Destacamos José Medeiros Ferreira, Vítor Constâncio, Diogo Freitas do Amaral, Francisco Sá Carneiro, Jaime Gama, Ernâni Lopes, António Marta.

Entre as várias intervenções, porém mais recentes, onde o ex-primeiro ministro e ex-Presidente da República se mostra adepto do federalismo pode ver-se Mário Soares, «Portugal e a opção europeia: um breve depoimento», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa do Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL, 2001. De acordo com a edição online do *Correio da Manhã*, de 5 de Julho de 2010, Mário Soares refere que o federalismo europeu é mais actual que nunca em face da difícil situação económico-financeira na Europa. São necessárias instituições fortes e um governo europeu robusto para minorar os efeitos da crise, na medida em que as actuais lideranças, sobretudo francesa e alemã, não se entendem quanto ao rumo a seguir. Para Soares, os momentos de incerteza vêm mostrar a inevitabilidade da implantação de uma estrutura federal europeia (Intervenção de Mário Soares no âmbito das Jornadas Parlamentares do PS em São Bento).

As preocupações de unidade política estão implícitas nos discursos de Soares no período de 1983-85 – recordemos que pertenceu ao Movimento Europeu desde o tempo de Salazar, sustentando que já nessa altura se empenhava em organizar uma comissão portuguesa do Movimento Europeu (no entanto, o Conselho Português do Movimento Europeu só foi criado em 1980). Mário Soares assinalou que no processo de adesão à CEE a questão económica era secundária. A questão prioritária era de natureza política, visto que a adesão na CEE punha Portugal ao abrigo de eventuais golpes militares. Se não temos requerido à CEE, «teria sido difícil assegurar o processo de consolidação democrática, libertarmo-nos da tutela militar do Conselho da Revolução e instituir um verdadeiro Estado de Direito pluralista e pluripartidário. Por outro lado, não teria sido possível modificar a atitude dos países africanos de língua portuguesa em relação a Portugal». Mário Soares, «Portugal e a opção europeia: um breve depoimento», *art. cit.*, p.77.

Os anos de Cavaco Silva à frente de executivos nacionais coincidem com um período de grande fulgor da integração europeia. Pelo primeiro-ministro passam também todas as posições do país no que respeita à evolução da construção europeia. A avaliação que se fez da presidência portuguesa das Comunidades foi positiva, o executivo segue com atenção e manifesta uma opinião relativamente às políticas comunitárias mais importantes e que teriam um impacto profundo na vida do país. No entanto, o governo de Cavaco Silva não esconde o desagrado pelo processo de federalização na União Europeia, ainda que dê o aval à ideia de uma moeda única e de uma cidadania europeia. Quanto à subsidiariedade, o primeiro-ministro é adepto desse princípio (que se tornará consensual a nível comunitário), numa altura em que toma forma de modo consistente o *multi-level governance*. Deve também dizer-se que as reflexões do executivo em torno do projecto europeu, salvo raras excepções, não se pautam por grande aprofundamento: a proposta de um *Congresso Europeu* tornaria decerto o edifício institucional comunitário ainda mais complexo.

Os governos de António Guterres acompanham as propostas de reforma institucional na UE na senda dos processos de alargamento em marcha. O país apresenta já um lastro e uma experiência comunitária que lhe permite ser bem sucedido na presidência das Comunidades, com contributos para a abertura da UE a outros continentes, como África, contributos na área da segurança e propostas para o relançamento da economia europeia, designadamente a Estratégia de Lisboa, bem como o método aberto de coordenação, que se pretendia generalizar à escala europeia. Estes contributos não são despiciendos e tiveram um claro impacto comunitário. Jaime Gama, como ministro dos Negócios Estrangeiros, e Francisco Seixas da Costa, como Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, reflectiram sobre o projecto europeu de um modo que ainda não se vira por parte de governantes no exercício de funções e mormente o último traça com detalhe as implicações para a Europa, assim como o contributo de Portugal, dos *dossiers* mais complexos no quadro da integração. O MNE português era ainda cultor de uma Europa federal e de uma liderança central forte capaz de conduzir os destinos europeus a uma só voz.

Ao longo das décadas que percorrem o nosso estudo, a Europa apareceu como complemento natural do país, geográfica, histórica, económica e politicamente. Aqui, de facto, sopram os ventos da Europa. Se durante o Estado Novo o país manteve uma postura instrumental face à Europa, o período de transição e consolidação democrática

conheceu uma atitude mais pró-activa em relação à integração europeia mormente a partir de 1985, conseguida a adesão à CEE depois de demoradas negociações, não sem que algum pragmatismo imperasse nas relações comunitárias. Portugal é um país pequeno, com uma economia frágil, com pouco peso político na Europa, pelo que interessava salvaguardar interesses nacionais¹¹⁷⁸. Ainda que muitas das intervenções de Portugal pudessem ficar no plano das intenções e retórica nos diferentes *fora* comunitários, nem por isso podem deixar de ser considerados actos políticos relevantes e uma forma de fazer política a nível comunitário.

A UE tem uma dinâmica federal, não obstante nem todos os elementos do federalismo marcarem presença de forma clara: no plano institucional, o PE tem pouco protagonismo, ao contrário do que sucede noutras federações; a Comissão não é um genuíno executivo federal; uma importante omissão federal espelha-se na consagração do direito de veto no seio do Conselho de Ministros, que se pode traduzir num poder de paralisação das instituições da UE. Estamos longe de ver consagrada uma identidade europeia comum, permanece abstrusa uma cidadania europeia, o direito de secessão apresenta-se ambíguo, continua por concretizar uma verdadeira política orçamental e fiscal no plano comunitário... Simultaneamente, outros elementos federais estão firmemente implantados: a supremacia e efeito directo da lei europeia (o Tribunal de Justiça Europeu apresenta aliás uma jurisprudência expansiva), uma moeda europeia, o princípio da unidade na diversidade, vários níveis de governação, autonomia dos Estados-membros, a constitucionalização dos tratados...

Estas observações concorrem para a afirmação do carácter *sui generis* da integração europeia, que se torna ainda mais notória quando se ensaia a comparação entre o «federalismo clássico» (associado ao Estado-nação) e a UE. Com efeito, segundo Roland Watts, estamos perante um sistema federal mesmo que a unidade observada não preencha todos os critérios que frequentemente marcam presença no

¹¹⁷⁸ Francisco Seixas da Costa observa que um conservadorismo arreigado marcou a posição portuguesa no plano institucional, com o propósito de preservar o *status quo*, em resultado de o país se situar frequentemente à margem de alguns interesses médios emanados de Bruxelas. No quadro das políticas comunitárias, a posição portuguesa foi marcada por um «europeísmo utilitário», dado que Portugal se apoiava nas políticas que pudessem beneficiar o país na distribuição de pacotes financeiros, o que para o ex-Secretário de Estado dos Assuntos Europeus era muitas vezes confundido com uma verdadeira vontade integradora. O autor reconhece que a atitude portuguesa se tem vindo a adaptar ao longo dos tempos, mas vinca que esta sempre procurou evitar a sedimentação de factores que pudessem vir a agravar a situação periférica do país. Cf. Francisco Seixas da Costa, *Uma Segunda Opinião: Notas de Política Externa e Diplomacia*, Lisboa, Dom Quixote, 2006, pp.29-30.

estudo dos sistemas federais¹¹⁷⁹. O federalismo europeu que se observa em 2002 e nos dias de hoje é um federalismo que serve os Estados europeus, na medida em que vários domínios não estão ainda comunitarizados ou a discussão em torno desse processo não é pacífica. Outras características federais já presentes na UE não foram implantadas sem debate ou sérias reservas. Na verdade, a construção europeia também foi sempre uma dialéctica permanente intergovernamentalismo/federalismo.

¹¹⁷⁹ Roland L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2nd edition, Kingston (Ontario), Queen's University and McGill-Queen's University Press, 1999.

Bibliografia e fontes

Bibliografia:

- AA VV (1962), *Encontros Internacionais de Genebra. O Espírito Europeu*, Lisboa, Publicações Europa-América (Tradução de João Bénard da Costa).
- AA VV (1994), *A União Europeia*, Coimbra, Faculdade de Direito.
- AA VV (1999), *Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica, 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- AA VV (2001), *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República.
- AA VV (2005), *Visões de Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Instituto Diplomático/Sociedade de Geografia de Lisboa.
- ADONIS, A. (1991), «Subsidiarity: theory of a new federalism?», in Preston King & A. Bosco (eds.), *A constitution for Europe: a comparative study of federal constitutions and plans for the united states of Europe*, London, Lothian Foundation Press.
- AFONSO, Aniceto, GOMES, Carlos Matos (2000), *Guerra Colonial*, Lisboa, Editorial Notícias.
- AGAMBEN, Giorgio (1998), *O Poder Soberano e a Vida Nua. Homo Sacer*, Lisboa, Editorial Presença.
- AGUIAR, Joaquim (1983), *A ilusão do poder. Análise do sistema partidário português (1976-1982)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- AGUILA, R. del & R. Montoro (1984), *El Discurso Político de la Transición Española*, Madrid, CIES/Ed. Siglo XX.
- ALÍPIO, Elsa Santos (2006), *Salazar e a Europa. História da adesão à EFTA (1956-1960)*, Lisboa, Livros Horizonte.
- ALMEIDA, João Marques de (2003), «A Europa kantiana não sobrevive ao fim da Aliança Atlântica», in *Nova Cidadania*, n.º16, Abril/Junho.
- ALMEIDA, Pedro Tavares de (1992), *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista*, Lisboa, Difel.
- ALMEIDA, Pedro Tavares de, PINTO, António Costa (2006), «Os ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política», in Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, Nancy Bermeo (orgs.), *Quem Governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- ALMOND, Gabriel, COLEMAN, James (eds.) (1960), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- ALMOND, Gabriel & POWELL, G. (1966), *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston and Toronto, Little Brown and Comp.
- ALTER, K. J. (1996), «The European Court's Political Power», in *West European Politics*, 19 (3), pp.458-487.
- ALTHUSIUS, Johannes (1995), *Politica (An Abridge Translation)*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Idem (2005), «Politics as the Art of Associating», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- ÁLVARES, Pedro (1992), *Maastricht – A Europa e o Futuro*, Lisboa, Publicações Europa-América
- ÁLVARES, Pedro & FERNANDES, Carlos Roma (1980), *Portugal e o Mercado Comum*, 2 vols., Lisboa, Pórtico.

- ALVAREZ-MIRANDA, Berta (1995), *Los partidos políticos en Grecia, Portugal, España ante la Comunidad Europea: Explicación Comparada del Consenso Europeísta Español*, Madrid, Instituto Juan March.
- ALVES, Mário Correia (1997), *Tocqueville e o federalismo americano*. Dissertação de mestrado em Estudos Americanos apresentada à FCSH-UNL, sob a orientação do Prof. Hélio Alves.
- ALVES, Rui Henrique (2009), *A Europa no Pós-Euro*, Porto, Vida Económica.
- AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco (1998), *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*, Porto, Edições Afrontamento.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1980), *A política externa portuguesa. Intervenção do Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos negócios estrangeiros, Prof. Diogo Freitas do Amaral, no debate parlamentar do Programa do VI Governo Constitucional, 15 de Janeiro de 1980*, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação.
- Idem (1984), «Sá Carneiro, primeiro-ministro», in *Municipalismo*, ano IV, n.º22, Janeiro, pp.25-33.
- Idem (1984), *A Revisão Constitucional de 1982. Textos e projectos*, Lisboa, ed. IDL – Instituto Amaro da Costa.
- Idem (2008), *A Transição para a Democracia. Memórias Políticas II (1976-1982)*, 2ª edição, Lisboa, Bertrand Editora.
- AMARO, António Rafael (1995), *A Seara Nova nos anos vinte e trinta (1921-1939). Memória, Cultura e Poder*, Viseu, Universidade Católica Portuguesa.
- ANDRADE, Gilberto Osório de (s/d), *Os Fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, Prefácio de Manuel Múrias, Lisboa, Bertrand.
- ANDRADE, Luís Crespo de (2006), «Utopia. Conceito e concepção», in *Cultura*, vol.XXII («Ideias Políticas»), IIª série, pp.71-83.
- ARON, R. & Lerner D. (eds) (1957), *France Defeats EDC*, New York, Praeger.
- ARMENTEROS, Juan Gay (2003), «Identidad europea y cultura. Nación, nacionalidad, nacionalismos», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- ASH, Timothy Garton (2001), *História do Presente*, Lisboa, Notícias Editorial.
- Idem (2007), «As verdadeiras histórias da Europa», in *Público*, 11 de Março.
- ATTINÀ, Fulvio (1992), *Il Sistema Politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè.
- AVERY, Graham & CAMERON, Fraser (2001), *The Enlargement of the European Union*, Sheffield Academic Press.
- AVILLEZ, Maria João (1981), *Francisco Sá carneiro: solidão e poder*, 3ª edição, Lisboa, Cognition.
- Idem (1996), *Soares: Ditadura e Revolução*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Idem (1996), *Soares, Democracia*, Público.
- Idem (1997), *Soares, o Presidente*, Público.
- BACALHAU, Mário (1986), «As sondagens de opinião sobre a CEE», in *A opinião pública portuguesa e a CEE*, Cadernos Europeus 5, Lisboa, Centro de Estudos Europeus do Instituto Adelino Amaro da Costa.
- Idem (1994), *Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD.
- BACHE, Ian, GEORGE, Stephen (2006), *Politics in the European Union*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press.

- BACHE, Ian & JORDAN, Andrew (eds.) (2006), *The Europeanization of British Politics?*, Basingstoke, Palgrave.
- BALSEMÃO, Francisco Pinto (1981), *Seis meses do VII Governo. Um projecto nacional: uma política para o executar*, Presidência do Conselho de Ministros, em colaboração com a Direcção-Geral da Divulgação.
- BALTAZAR, Isabel (2003), «A ideia de “Estados Unidos da Europa” entre as duas guerras – reflexos em Portugal», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), II^a série, pp.303-331.
- Idem (2004), «“Os Estados Unidos da Europa”: uma nova Europa em tempo de (Segunda) Guerra», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), II^a série, pp.319-349.
- BAPTISTA, António Alçada (1973), *Conversas com Marcelo Caetano*, Lisboa, Moraes Editora.
- BARBOSA, Márcio (2011), *Marcello e Spínola: a Missão do Fim*, Coimbra, Almedina.
- BARRETO, Álvaro (1983), «A indústria e a adesão ao MCE», in *Nação e Defesa*, n.º26, Abril-Junho, pp.29-46.
- BARRETO, António (1994), «Portugal, a Europa e a democracia», in *Análise Social*, vol.XXIX (129), (5.º), pp.1051-1069.
- Idem (org.) (2000), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999*, vol.2 («Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia»), Lisboa, ICS.
- Idem (2000), «Portugal e a Europa: quatro décadas», in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999*, vol.2 («Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia»), Lisboa, ICS.
- BARROSO, José Manuel Durão (1983), *Le système politique portugais face à l' integration européenne. Partis politique et opinion publique*, Lisboa, APRI.
- Idem (1993), *A Política Externa Portuguesa. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992-1993)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Idem (1995), *A Política Externa Portuguesa. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1994-1995)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- BEDNAR, Jenna, ESKRIDGE Jr, William N. & FERREJOHN, John (2001), «A political theory of federalism», in John Ferejohn, Jack N. Rakove & Jonathan Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, New York, Cambridge University Press.
- BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario (2005), «Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- BERAMENDI, Justo (2001), «Federalismo y nacionalismos en la España contemporánea», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- BERMEO, Nancy (1996), *The Revolution within the Revolution: Workers' Control in Rural Portugal*, Princeton, Princeton University Press.
- Idem (2002), «A new look at federalism: the import of institutions», in *Journal of Democracy*, 13 (2), pp.96-110.
- Idem (2006), «Conclusão. As elites ministeriais na Europa do Sul. Continuidades, mudanças e comparações» in Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, Nancy Bermeo (orgs.), *Quem Governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- BESSA, António Marques (1997), *O Trabalho das Ideias*, Lisboa, ISCSP.
- Idem (coord.) (1997), *Elites e Poder*, Lisboa, ISCSP.

- BEST, Edward (2001), «The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do», in *Eipascope*, European Institute of Public Administration, 1, pp.2-9.
- BEUTLER, B., BIEBER, R., PIPKOM, J., STREIL, J., WEILER, J. H. H. (1998), *L'Unione Europea. Istituzioni, Ordinamento e Politiche*, Bolonha, Il Mulino.
- BEVIR, Mark (2010), «Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance», in *European Journal of Social Theory*, 13 (4), November, pp.423-441.
- BIEBER, Roland, JACQUÈ, Jean-Paul, WEILER, Joseph (eds.) (1985), *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*, European Perspectives Series, Luxembourg, Office of Official Publications of the European Community.
- BIEBER, Roland & MONAR, Joerg (eds.) (1995), *Justice and Home Affairs in the European Union*, Brussels, European Interuniversity Press.
- BITSCH, Marie-Thérèse, LOTH, Wilfried, POIDEVIN, Raymond (dir.) (1998), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant.
- BOBBIO, Norberto (1986), *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*, 14^a edição, São Paulo, Paz e Terra.
- Idem (1998), *L'État de la Démocratie Internationale – De l'histoire des idées à la science politique*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- BONEU, Mercedes Samaniego (2003), «Promover la diversidad», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- BÖRZEL, Tanja & RISSE, Thomas (2000), «Who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System», in Christian Joerges, Yves Mény, Joseph H. Weiler (eds.), *Responses to Joschka Fischer*, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/00.
- BÖRZEL, Tanja & HOSLI, Madeleine (2003), «Brussels between Bern and Berlin: comparative federalism meets the European Union», in *Governance*, 16 (2), pp.179-202.
- BOSSUAT, Gérard (1994), *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, Éditions Bélin.
- BOTELLA, J. (1992) «La cultura política de la España democrática», in R. Cotarelo (ed.), *Transición Política y Consolidación Democrática en España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- BOZO, Frederic (2001), *Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- BRANCH, A. P. & Øhrgaard J. C. (1999), «Trapped in the Supranational – Intergovernmental Dichotomy: a Response to Stone Sweet and Sandholtz», in *Journal of European Public Policy*, 6, pp.123-143.
- BRANCO, Carlos Martins (2007), «A Evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º14, Junho, pp.57-66.
- BROSSAT, Caroline (1999), *La culture européenne: définitions et enjeux*, Bruxelles, Bruylant.
- BRUGMANS, Henri (1966), *L'Idée Européenne (1918-1966)*, Bruges, De Tempel.
- BRUNEAU, Thomas C. (1982), «As dimensões internacionais da Revolução Portuguesa: apoios e constrangimentos no estabelecimento da democracia», in *Análise Social*, vol.XVIII, n.º72-73-74, pp.885-896.
- BULLER, J & GAMBLE, A (2002), «Conceptualising Europeanization», in *Public Policy and Administration*, 17, 2, pp.4-24.

- BULMER, Simon & WESSELS, Wolfgang (1987), *The European Council: Decision-Making in European Politics*, Basingstoke, Macmillan.
- BURGESS, Michael & GAGNON, Alain G. (eds) (1993), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Idem (1993), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- BURGESS, Michael (2000), *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge.
- CABRITA, Maria João (2003), «O Influxo de «A Paz Perpétua» na Utopia Realista de John Rawls», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), II^a série, pp.513-530.
- Idem (2004), «A Democracia Processual de Habermas como via de conciliação de tradições políticas europeias», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), II^a série, pp.143-160.
- CADILHE, Miguel (1991), «Tempos e Modos de Portugal na U.E.M», separata da revista *Brotéria*, vol.132, n.º3, Março, Porto, pp.260-274.
- Idem (1992), «Breves Comentários», in Secretaria de Estado da Integração Europeia, *A Europa Após-Maastricht*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- CÁDIMA, Francisco Rui (1995), «Salazar, o regime e a televisão», in Mário Mesquita (org.), *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.º21-22 («Comunicação e Política»), Lisboa, Edições Cosmos, pp.319-335.
- CAETANO, Marcelo (s/d), *Páginas Inoportunas*, Lisboa, Livraria Bertrand.
- Idem (1971), *Ensaio Pouco Político*, 2^a edição, Lisboa, Editorial Verbo.
- Idem (1971), *Renovação na Continuidade*, Lisboa, Verbo.
- CAFRUNY, Alan W., LANKOWSKI, CARL (eds.) (1997), *Europe's ambiguous unity: conflict and consensus in the post-Maastricht era*, London, Lynne Rienner Publishers.
- CALEGARI, Daniela (2009), «Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Europeia?». Disponível em http://www.cedin.com.br/revistaelectronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/daniela_calegari.pdf
- CAMISÃO, Isabel, LOBO-FERNANDES, Luís (2005), *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia.
- CAMPBELL, John L. (2002), «Ideas, Politics, and Public Policy», in *Annual Review of Sociology*, vol.28, pp.21-28.
- CAMPOS, João Mota de (2002), *Manual de Direito Comunitário*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CAPORASO, James (1996), «The European Union and forms of state: westphalian, regulatory or post-modern?», in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), pp.29-52.
- CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira, VILA MAIOR, Paulo (2006), *A União Europeia: História, Instituições e Políticas*, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa.
- CARNEIRO, Francisco Sá (1970), *Uma tentativa de participação política*, Lisboa, Moraes.
- CARVALHO, João Pedro da Silveira (2000), «Prioridades e resultados da Presidência do Conselho da UE», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho, pp.14-23.
- CARVALHO, Rita Almeida de & FERNANDES, Tiago (2003), «A elite política do marcelismo. Ministros, secretários/subsecretários de Estado e deputados (1968-1974)», in António Costa Pinto, André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.

- CARVALHO, Rita Almeida de (2004), «A definição do marcelismo à luz da revisão da constituição», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial.
- CARVALHO, Virgílio de (1984), «A CEE e o futuro de Portugal», in *Nação e Defesa* (número especial), Junho, pp.79-85.
- CASTAÑARES, Juan Carlos Pereira & JUSTE, António Moreno (2005), «A Espanha: no centro ou na periferia da Europa?», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CASTILHO, José Manuel Tavares (2000), *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, Porto, Edições Afrontamento.
- Idem (2003), «A elite parlamentar do marcelismo (1965-1974)», in António Costa Pinto, André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- CASTRO, Francisco (2001), «Do Plano Marshall ao Acordo com a CEE», in Fernando Martins (ed.), *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Lisboa, Edições Colibri/CIDEHUS.
- CASTRO, Francisco (2002), «A CEE e o PREC», in *Penélope*, n.º26 («Política externa e diplomacia»), Oeiras, Celta Editora, pp.123-157.
- Idem (2010), *O Pedido de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Aspectos Político-Diplomáticos*, Lisboa, Principia.
- CASTRO, Zília Osório de (1995), «Da História das Ideias à História das Ideias Políticas», separata de *Cultura*, vol.VIII (2ª série), Centro de História da Cultura, Lisboa, pp.8-21.
- CATROGA, Fernando (1985), «Nacionalismo e ecumenismo. A questão ibérica na segunda metade do século XIX», in *Cultura, História e Filosofia*, vol.IV, pp.451-463.
- CHACON, Vamireh (2002), *Globalização e Estados Transnacionais*, Senac.
- CHAVES, Miguel de Mattos (2005), *Portugal e a Construção Europeia. Mitos e Realidades*, Lisboa, Setecaminhos.
- CHIRAC, Jacques (2000), «A nossa Europa», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, pp.61-71. Discurso proferido perante o *Bundestag*, em Berlim, a 27 de Junho.
- CHOUDHRY, Sujit (2001), «Citizenship and federations: some preliminary reflections», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- CHRISTIN, Thomas, HUG, Simon, SCHULZ, Tobias (2005), «Federalism in the European Union: the view from below (if there is such a thing)», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), pp.488-508.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris (1994), «Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?», in *West European Politics*, 17:4, pp.1-14.
- CITI, Manuele & RHODES, Martin (2006), «New modes of governance in the European Union: a critical survey and analysis», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- COELHO, Eduardo Prado (2001), «A Crise da Europa e a Democracia», in AA VV, *Seara Nova. Razão. Democracia. Europa. Textos e Contextos*, Porto, Campo das Letras.
- COLOMER, Josep (2007), *Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State*, London, Routledge.

- CONSTÂNCIO, Vítor (2001), «Portugal e a opção europeia», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa do Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL.
- CORBETT, Richard (2001), *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Basingstoke, Palgrave.
- CORKILL, David (ed.) (1993), *The Portuguese Economy since 1947*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- COSTA, Francisco Seixas da (1997), «Para além de Amesterdão», in *Público*, 2 de Outubro.
- Idem (2000), «Reunificar o continente», in *Diário de Notícias*, 1 de Janeiro.
- Idem (2002), *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa, Dom Quixote.
- Idem (2006), *Uma Segunda Opinião: Notas de Política Externa e Diplomacia*, Lisboa, Dom Quixote.
- COTTA, Maurizio, BEST, Heinrich (edited by) (2007), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press.
- COVAS, António (1998), *A União Europeia. Do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI*, Oeiras, Celta Editora.
- COWLES, Maria, CAPORASO, James, RISSE, Thomas (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- CRAVINHO, João (2003), *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CREMONA, Marise, DE WITTE, Bruno (edited by) (2008), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals (Essays in European Law)*, Oxford, Hart Publishing.
- CRESPO, Aurélio (1998), *O federalismo. Um modelo para a Europa?*, Lisboa, Edições Cosmos.
- CROUCH, Colin (1989), «Sharing public space: states and organized interests in Western Europe», in John A. Hall (ed.), *States in History*, Oxford, Basil Blackwell.
- CRUZ, Manuel Braga da (1988), *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença.
- Idem (1993), «National identity in transition», in Richard Herr (ed.), *Portugal, Democracy and Europe*, Berkeley, Institute of International and Area Studies.
- Idem (1995), *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora.
- Idem (1999), *Transições históricas e reformas políticas em Portugal*, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- Idem (2010), «A Igreja e a construção europeia», in *Brotéria*, vol.170, n.º3, pp.221-226.
- CUNHA, Adelino (2005), *A Ascensão ao Poder de Cavaco Silva, 1979-1985*, Lisboa, Edeline.
- CUNHA, Alice Monteiro Pita Brito da (2007), *À Descoberta da Europa – A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros – Instituto Diplomático.
- CUNHA, Paulo Ferreira da (org.) (2003), *Teoria do Estado Contemporâneo*, Lisboa/São Paulo, Verbo.
- CUNHA, Paulo de Pitta e (2002), «A via federal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, Coimbra Editora, vol.XLIII, n.º1, pp.31-40.
- Idem (2005), «A União Europeia e a concepção do Estado regulador», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, Coimbra Editora, vol.XLVI, n.º2, pp.1053-1063.

- Idem (2006), *Direito Europeu: instituições e políticas da União*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Idem (2007), «A integração europeia no mundo globalizado», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 67, vol.1, Janeiro, pp.37-49.
- CUNHAL, Álvaro (1976), *A crise político-militar*, Lisboa, Editorial Avante.
- DADDOW, Oliver J. (ed.) (2002), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to Join the EEC*, London, Frank Cass Publishers.
- DAHL, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Idem (1961), *Who governs?*, New Haven and London, Yale University Press.
- Idem (1971), *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press.
- DAHRENDORF, Ralf (1993), *Reflexões sobre a revolução na Europa*, Lisboa, Gradiva.
- DAVID, Isabel (2008), *Do Federalismo à Federação ou a Inconciliabilidade entre Pensamento e Acção*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- DEHOUSSE, Renaud (1998), «European Institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?», in *Common Market Law Review*, volume 35, number 3, June, pp.595-627.
- DELORS, Jacques (1989), *1992 – Le Défi*, Paris, Flammarion.
- den BOER, Monica (ed.) (1997), *Schengen: Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht, the Netherlands, EIPA.
- DESTATTE, Philippe (coord.) (1999), *L'Idée Fédéraliste dans les États-Nations – Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes.
- DESTRADE, Sandra (2010), «Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership», in *The Review of International Studies*, 36 (4), November, pp.903-930.
- DEUTSCH, Karl (1963), *The Nerves of Government*, New York, The Free Press of Glencoe.
- DIAMOND, Larry (1990), «Three Paradoxes of Democracy», in *Journal of Democracy*, 3, pp.48-60.
- DÍEZ-NICOLÁS, Juan (2005), «O longo caminho da Espanha para a Europa», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- DINAN, Desmond (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London, Lynne Rienner.
- Idem (2004), *Europe Recast. A History of European Union*, London, Palgrave Macmillan.
- Idem (2005), *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3rd edition, London, Lynne Rienner.
- DONGES, Jurgen B. (1983), «A Comunidade Europeia na encruzilhada», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70.
- DUCHACEK, Ivo D. (1970), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- DUCHÊNE, François (1994), *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*, New York, Norton Company.
- DUFF, Andrew (1993), «Towards a definition of subsidiarity», in Andrew Duff (ed.), *Subsidiarity within the European Community*, London, Federal Trust.

- Idem (1997), *The Treaty of Amsterdam: text and commentary*, London, Federal Trust.
- DUVERGER, Maurice (1973), *Sociologie de la Politique. Éléments de Science Politique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Idem (1996), *Europa – o Estado da União*, Lisboa, Editorial Notícias.
- DYSON, Kenneth (1994), *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London, Longman.
- DYSON, Kenneth, GOETZ, Klaus H. (eds.) (2003), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford, Oxford University Press.
- EANES, Ramalho (1978), *O rei da Noruega em Portugal. Discursos oficiais proferidos durante a visita que sua majestade o rei Olavo V da Noruega fez a Portugal, entre 21 e 24 de Fevereiro de 1978*, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral de Divulgação, Abril.
- Idem (1979), *Participar na Construção de uma Europa Forte e Democrática. Discursos oficiais proferidos durante a visita que o Presidente da República Portuguesa, General Ramalho Eanes, fez ao Parlamento Europeu, ao Conselho da Europa e ao Reino Unido, de 13 a 17 de Novembro de 1978*, Ministério da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação.
- EARLE, Valerie (ed.) (1968), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Ill., F. E. Peacock.
- EASTON, David (1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs.
- EGAN, Michelle (2001), *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- EISFELD, Reiner (1985), «Influências externas sobre a revolução portuguesa», in AA VV, *Conflitos e mudanças em Portugal 1974-1978*, Lisboa, CEDEP e Teorema.
- ELAZAR, Daniel J. (1984), *American Federalism: a View from the States*, 3rd edition, New York, Harper & Row.
- Idem (ed.) (1991), *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, New York, Lanham.
- Idem (1995), «From statism to federalism: a paradigm shift», in *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (2), pp.5-18.
- Idem (1995), «Federal-type solutions and European integration», in C. L. Brown-John (ed.), *Federal-type solutions and European integration*, Lanham, Md.: University Press of America.
- Idem (2001), «The United States and the European Union: Models for Their Epochs», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- Idem (2006), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- ELIADE, Mircea (2011), *Salazar e a revolução em Portugal*, Lisboa, Esfera do Caos.
- ELLISON, James (2000), *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955-1958*, London, Macmillan.
- ENES, Maria Fernanda (2004), «Ideia de Europa e construção europeia: a propósito do «Preâmbulo» da Constituição», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), II^a série, pp.13-36.
- ENGEL, Christian (2001), «Vers un “fédéralisme à plusieurs niveaux”? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire», in *Eipascope*, European Institute of Public Administration, 1, pp.10-20.
- ESPADA, João Carlos, ROSAS, João Cardoso (2004), *Pensamento político contemporâneo. Uma introdução*, Lisboa, Bertrand Editora.
- «Europe: The Future» (1984), in *Journal of Common Market Studies*, 23, pp.74-81.

EUROPA – NOVAS FRONTEIRAS (2000), n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho de 2000»), Junho.

Idem (2010), n.ºs 26/27 («Portugal – 25 anos de integração europeia»), Janeiro/Dezembro.

EVANS, Peter B. et al (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

FABBRINI, Sergio & SICURELLI, S. (2004), «The federalization of the EU, the US and compound republic theory: convention's debate», in *Regional and Federal Studies*, 14 (2), pp.232-254.

FABBRINI, Sergio (ed.) (2005), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring Post-National Governance*, New York, Routledge.

FALKNER, Gerda & NENTWICK, Michael (2000), «The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?», in Karlheinz Neunreither & Antje Wiener (ed.), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

FAWCETT, Louise (1995), «Regionalism in historical perspective», in Louise Fawcett & Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.

FEATHERSTONE, Kevin, RADAELLI, Claudio (eds.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

FELÍCIO, J. Augusto (1998), «Fundos estruturais e alargamento a Leste», in *Cadernos de Economia*, n.º45, Outubro/Novembro, pp.25-31.

FERNANDES, António Horta (2009), «Soberania», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º24, Dezembro, pp.135-153.

FERNANDES, António José (1988), *Os Fenómenos Políticos. Sociologia do Poder*, Porto, Afrontamento.

Idem (1992), *A Comunidade Europeia – Estrutura e Funcionamento, Objectivos e Actividades*, Lisboa, Editorial Presença.

Idem (1994), *A União Europeia de Maastricht – Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?*, Lisboa, Editorial Presença.

FERNANDES, António Teixeira (2008), *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2004), *Teoria das Relações Internacionais – da abordagem clássica ao debate pós-positivista*, Coimbra, Almedina.

FERNANDES, Tiago Roma (2003), «As implicações para a democracia de um sistema de intermediação de interesses neocorporativo», in *Cultura*, vol. XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, pp.357-373.

Idem (2006), *Nem ditadura, nem revolução. A ala liberal e o marcelismo (1968-1974)*, Lisboa, Dom Quixote.

FERREIRA, José Medeiros (1976), *Elementos para uma política externa do Portugal democrático*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Idem (1988), *Portugal – Os Próximos Vinte Anos – Posição de Portugal no Mundo*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Idem (1989), *Um Século de Problemas – As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, Livros Horizonte.

Idem (s/d), «O processo de adesão», in Fernando Rosas (org.), *Século XX: homens, mulheres e factos que mudaram a história*, Lisboa, Público.

Idem (1993), *Portugal em Transe (1974-1985)*, vol.8 de José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores.

- Idem (1995), «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», in *Política Internacional*, vol.1, n.º11, Primavera-Verão, pp.5-39.
- Idem (1998), «Democratização e igualdade na União Europeia», in João Carlos Espada (coord.), *O desafio europeu. Passado, presente e futuro*, Cascais, Principia.
- Idem (1998), «O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis», in *Política Internacional*, vol.2, n.º17, Primavera-Verão, pp.21-31.
- Idem (1999), *A Nova Era Europeia. De Genebra a Amesterdão*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Idem (2001), «Os militares e a evolução política interna e externa (1974-1982)», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *O país em revolução*, vol.2, Lisboa, Editorial Notícias.
- Idem (2001), «Política externa e política de defesa do Portugal democrático», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa do Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL.
- Idem (2005), «Bons alunos de maus mestres», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º7, Setembro, pp.89-96.
- Idem (2006), *Cinco regimes na política internacional*, Lisboa, Editorial Presença.
- FERREIRA, Maria João Militão (2005), *A Política Externa Europeia – Uma Reflexão sobre a União Europeia como Actor Internacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2008), «Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007)», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º20, Dezembro, pp.131-143.
- FIGUEIRA, António, PINTO, António Costa, SANDE, Paulo de Almeida (coords.) (2003), *A União Europeia revisitada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FIGUEIREDO, Rui de & WEINGAST, Barry (2005), «Self-enforcing federalism», in *Journal of Law, Economics and Organization*, 21 (1), pp.103-135.
- FILIPPOV, Mikhail, ORDESHOOK, Peter C. & SHVETSOVA, Olga (2004), *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, New York, Cambridge University Press.
- FISCHER, Joschka (2000), «Da confederação à Federação: reflexão sobre a finalidade da integração europeia», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, pp.47-59. Discurso pronunciado na Universidade de Humboldt, Berlim, em 12 de Maio.
- FISHMAN, Robert M. (1990), «Rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy», in *World Politics*, vol.42, n.º3, Abril, pp.422-440.
- FLIGSTEIN, N., MARIA-DRITA, I. (1996), «How to make a market: reflections on the attempt to create a single market in the European Union», in *American Journal of Sociology*, n.º102, pp.1-32.
- FONSECA, Ana Mónica (2009), «The Federal Republic of Germany and the Portuguese transition to democracy (1974-1976)», in *Journal of European Integration History*, vol.15, n.º1, pp.35-56.
- FONTAINE, Pascal (1974), *Le Comité d'Action pour les États Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausanne, Centre de Recherches Européennes.
- Idem (1994), *L'Union européenne*, Paris, Éditions du Seuil.
- Idem (1998), *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*, Lisboa, Gradiva (Edição revista e actualizada por José Barros Moura).
- FORSYTH, Murray (2000), «The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches», in Joachim Jens Hess & Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press.

- FRAGA, Ana (2001), *Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos.
- FRAIN, Maritheresa (1995), «Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995», in *Análise Social*, vol.XXX (133), (4.º), pp.653-678.
- FRANCO, António L. Sousa (1994), «O Período Europeu (1986-1993)», in António Reis (coord.), *Portugal: 20 anos de democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- FREIRE, André (2002), «Realinhamentos eleitorais, 1983-1999: estruturas sociais, economia e voto partidário», in *Análise Social*, vol.XXXVII (162), pp.121-149.
- Idem (2005), «As eleições europeias em Portugal», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º6, Junho, pp.119-125.
- FREIRE, A. Siqueira (1981), *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses Movimentos*, Oeiras, INA, policopiado.
- FREIRE, Paula Vaz (2002), *Os novos passos da integração europeia. O Tratado de Amesterdão e o Tratado de Nice*, Lisboa, Vislis.
- FRIES, Fabrice (1995), *Les grands débats européens*, Paris, Éditions du Seuil.
- FUKUYAMA, Francis (1992), *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa, Gradiva.
- FURSDON, Edward (1980), *The European defence community: a history*, London, Macmillan.
- GAILLARD, Jean-Michel (2005), *Les grands jours de l'Europe, 1950-2004*, Paris, Perrin.
- GAMA, Jaime (1985), *Política externa portuguesa, 1983-1985. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do ministro dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Idem (1986), «Prefácio», in António Silva *et al.*, *A cooperação portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e do alargamento da Convenção de Lomé III*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Idem (1994-1995), «A adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, vol.1, n.º10, Inverno, pp.5-19.
- Idem (2000), «A Presidência Portuguesa da União Europeia», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho, pp.3-5.
- Idem (2001), *A política externa portuguesa, 1995-1999*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Idem (2002), *A política externa portuguesa, 1999-2002*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- GARRET, G. & WEINGAST, B. (1993), «Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the EC's Internal Market», in Judith Goldstein & Robert Keohane (ed.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- GASPAR, Carlos (2000), «Portugal e o alargamento da União Europeia», in *Análise Social*, Vol.XXXV (154-155), pp.327-372.
- GELLNER, Ernest (1993), *Nações e Nacionalismo*, Lisboa, Gradiva.
- GENSCHER, Hans-Dietrich (1993), «O papel de Portugal nos Estados Unidos da Europa», entrevista concedida a *Informal*, n.º1, Maio/Junho, p.4 e 13.
- GEORGE, Stephen (1990), *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- Idem (1998), *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press.
- GERBET, Pierre (1987), *La Naissance du Marché Commun*, Complexes.

GIAUQUE, Jeffrey Glen (2002), *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Idem (1994), *La Construction de l'Europe*, Notre siècle.

GIDDENS, Anthony (2007), *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença.

GIL, José (2007), «A ideia da Europa» in *O Mundo em Português*, nº65 («O resgate da Europa»), Julho-Agosto, pp.8-13.

GILLINGHAM, John (2000), «Jean Monnet and the Origins of European Monetary Union», in Dean J. Kotlowski (ed.), *The European Union: From Monnet to the Euro*, Athens, Ohio University Press.

Idem (2003), *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Idem (2006), «The German Problem and European Integration», in Desmond Dinan (edited by), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

GLENDENING, Parris N., REEVES, Mavis Mann (1984), *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government*, California, Palisades Publishers.

GOMES, João Mira (2000), «A «nova PESC» – expectativas, realidades e tendências», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho, pp.28-33.

GOODIN, Robert E., REIN, Martin, MORAN, Michael (2006), «The public and its policies», in Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (edited by), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2001-2002), «Novas reflexões sobre o sistema institucional comunitário antes e depois de Nice», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, pp.145-171.

GOUREVITCH, Peter (1986), *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press.

GRANDE, Edgar (1996), «The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union», in *Journal of European Union Policy*, 3 (3), pp.319-338.

GRANT, G. (1996), «The theory and practice of Delorism», in Martyn Bond *et al.* (eds.), *Eminent Europeans: Personalities who shaped contemporary Europe*, London, The Greycoat Press.

GRAUS, Frantisek (1980), *Die Nationenbildung der Westslawen im Mittelalter*, Sigmaringen Thorbecke.

GRIFFITHS, Richard T. & LIE, Bjarne (1996), «Portugal e a EFTA, 1959-1973», in *Portugal e Europa. 50 Anos de Integração*, Lisboa, Centro de Informação Jacques Delors, pp.185-206.

GRIFFITHS, Richard T. & WARD, Stuart (1996), *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community, 1961-1963*, London, Lothian Foundation Press.

GRIFFITHS, Richard T. (2006), «A dismal decade? European Integration in the 1970s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

GRILLER, Stefan (2001), «The constitutional structure», in *L'Europe 2004 – Le Grand Débat*, Actas do Colóquio, Bruxelas, 15-16 de Outubro.

GROS, Daniel & THYGESSEN, Niels (1991), *European Monetary Integration: From the European Monetary System Towards Monetary Union*, New York, St. Martin's Press.

- Idem (1992), *European Monetary Integration: From the European Monetary System Towards Monetary Union*, London, Longman.
- GUÉRIVIÈRE, J. de La (1994), *Viagem ao Interior da Eurocracia*, Porto, Campo das Letras.
- GUERRA, João Paulo (1993), *Memória das Guerras Coloniais*, Porto, Afrontamento.
- GUTERRES, António (1998), «Após o Euro. Por um novo “modelo social europeu”», in *Cadernos de Economia*, n.º45, Outubro/Dezembro, pp.10-12.
- Idem (1998), *A Nossa Via: Uma Relação de Confiança com os Portugueses*, Lisboa, Partido Socialista.
- Idem (1999), *A Pensar em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença.
- Idem (2001), «Os tratados europeus revisitados: qual o papel da Europa no mundo globalizado?», in *Política Internacional*, n.º23, vol.3, Primavera-Verão, pp.5-13.
- Idem (2001), «O euro e o processo de construção europeia», in *Cadernos de Economia*, n.º57, Outubro/Dezembro, pp.7-9.
- HAAS, Ernst B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- HAAS, P. (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», in *International Organization*, 46, pp.1-35.
- HABERMAS, Jürgen (1990), «Le patriotisme constitutionnel», in *Écrits Politiques*, Paris, Cerf.
- HALL, Peter A. (1986), *Governing the Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Idem (1997) «The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations», in Mark Lichbach & Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HALL, Peter A & TAYLOR, Rosemary C. R. (1996), «Political Science and the Three New Institutionalisms». This paper was presented by Professor Hall, a member of the MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture during the Board’s meeting on May 9.
- Idem, (1997), «La science politique et les trois neo-institutionnalismes» in *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), pp.469-496.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John (2003), *O Federalista*, Lisboa, Colibri. Coordenação, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques. Tradução de João C. S. Duarte.
- HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James (2005), «Federal Theory in *The Federalist*», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- HAMON, Dominique, KELLER, Ivan Serge (1997), *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF.
- HECLO, Hugh (1994), «Ideas, Interests and Institutions», in Lawrence Dodd & Calvin Jillson (eds.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Héritier, Adrienne (2003), «New modes of governance in Europe: increasing political capacity and policy effectiveness?», in Tanja A. Börzel & Rachel A. Cichowski (eds.), *The State of the European Union: Law, Politics and Society*, Oxford, Oxford University Press.
- HERMAN, Valentine & LODGE, Juliet (1978), *The European Parliament and the European Community*, London, Macmillan.

- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (Tenente) (2006), «Estado e soberania: que paradigma?» Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=74>
- HERMET, Guy (1996), *História das Nações e do Nacionalismo*, Lisboa, Estampa.
- HERNÁNDEZ, Juan Carlos González (1999), «Introducción: de la revolución radical a la democracia formal», in Juan Carlos González Hernández, *Desarrollo político y consolidación democrática en Portugal (1974-1998)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Universidad de Salamanca.
- HERZOG, Philippe (2002), *L'Europe après l'Europe. Les voies d'une métamorphose*, Bruxelles, De Boeck Université.
- HETTNE, Björn (2002), «The Europeanisation of Europe: endogenous and exogenous variables», in *Journal of European Integration*, 24 (4), pp.325-340.
- Idem (2003), «The new regionalism revisited», in Frederik Söderbaum & Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave.
- HIX, Simon (1994), «The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics», in *West European Politics*, 17 (1), pp.1-30.
- Idem (2005), *The Political System of the European Union*, 2nd edition, London, Palgrave Macmillan.
- HIX, Simon, NOURY, Abdul G. & ROLAND, Gérard (2006), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HOBBSBAWM, Eric J. (1998), *Nações e Nacionalismo desde 1780*, São Paulo, Paz e Terra.
- HODSON, Dermot & MAHER, Imelda (2001), «The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy coordination», in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp.719-746.
- HOFFMANN, Stanley (1964), «The European Process at Atlantic Crosspurposes», in *Journal of Common Market Studies*, 3, pp.81-101.
- Idem (1964), «De Gaulle, Europe and the Atlantic Alliance», in *International Organization*, 18, 1, pp.1-25.
- Idem (1966), «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe», in *Daedalus*, 95, pp.862-915.
- HOMEM, Amadeu Carvalho (2001), «O tema do iberismo no republicanismo federalista português (1870-1910)», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- HOMEM, António Pedro Barbas (2006), *O Espírito das Instituições – Um Estudo de História do Estado*, Coimbra, Almedina.
- HOOGHE, LIESBETH & MARKS, Gary (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, London, Rowman and Little.
- HOOGHE, Liesbeth & MARKS, Gary (2004), *Multi-Level Governance and European Integration*, London, Rowman and Littlefield.
- HOUTEER, Christine (2005), *La Construction Européenne. Étapes, objectifs, réalisations*, Paris, Armand Colin.
- HOWORTH, Jolyon & KEELER, John T. S. (2003), *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan.
- HOWSE, Robert & NICOLAIDIS, Kalypso (2001), «Introduction: The Federal Vision, Levels of Governance, and Legitimacy», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- HUEGLIN, Thomas O. & FENNA, Alan (2006), *Comparative Federalism: A systematic Inquiry*, Toronto, Broadview Press.

- HUNTINGTON, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Idem (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre (1986), *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- JÚDICE, José Miguel (1982), *O pensamento político de Sá Carneiro*, Lisboa, Verbo.
- JUDT, Tony (2006), *Pós-Guerra – A História da Europa desde 1945*, Edições 70.
- KANT, Immanuel (1990), *A paz perpétua e outros opúsculos*, Lisboa, Edições 70. Tradução de Artur Mourão.
- Idem (2005), «Toward Perpetual Peace», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- KARMIS, Dimitrios & NORMAN, Wayne (eds.) (2005), *Theories of Federalism. A Reader*, London and New York, Palgrave Macmillan.
- KATZENSTEIN, Peter (1978), *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Idem (1996), *Cultural Norms and National Security Police and Military in Post-War Japan*, Ithaca, Cornell University Press.
- KELEMEN, R. Daniel (2003), «The structure and dynamics of EU federalism», in *Comparative Political Studies*, 36 (1-2), pp.184-208.
- KELEMEN, R. Daniel & NICOLAIDIS, Kalypso (2006), «Bringing Federalism Back In», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- KEOGH, Dermot (1997), «The diplomacy of ‘dignified calm’: an analysis of Ireland’s application for membership of the EEC», in *Journal of Common Market Integration*, 3 (1), pp.81-101.
- KINCAID, John & ELAZAR, Daniel J. (eds.) (1985), *The Covenant Connection: Federal Theology and the Origins of Modern Politics*, Durham, N. C, Carolina Academic Press.
- KINCAID, John (1999), «Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union», in J. B. Brzinsky *et al.* *Compounded Representation in Western European Federations*, London, Frank Cass.
- Idem (2001), «Devolution in the United States: Rhetoric and Reality», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- KING, Preston (1982), *Federalism and federation*, London, Croom Helm.
- KINSKY, Ferdinand (1979), «Personalism and Federalism», in *Publius*, 9 (4), pp.131-156.
- KOSLOWSKI, Rey (1999), «A constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity», in *Journal of European Public Policy*, vol.6, n.º4, pp.561-578.
- KRASNER, Steven (1980), *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.
- KÜSTERS, Hanns-Jurgen (1987), «The Treaties of Rome (1955-57)», in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm.
- KYMLICKA, Will (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority-Rights*, Oxford, Clarendon.
- Idem (1996), *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós.

- Idem (2005), «Federalism, Nationalism, and Multiculturalism», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- LANE, Robert (1993), «New Community Competences under the Masstricht Treaty», in *Common Market Law Review*, v.30, pp.939-979.
- LANE, Ruth (1996), *The Art of Comparative Politics*, Boston, Allyn and Bacon.
- LA PERGOLA, Antonio (1994), *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LASKI, Harold (2005), «The Obsolescence of Federalism», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- LASSALE, Jean-Pierre (1974), *Introdução à Política*, 4ª edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- LAURSEN, Finn (2003), «International regimes or would-be polities? Some concluding questions and remarks», in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration – Theoretical Perspective*, Aldershot, Ashgate.
- Idem (edited by) (2011), *The EU and Federalism. Politics and Policies Compared*, London, Ashgate.
- LEAL, Ernesto Castro (2001), «O federalismo republicano português – alguns aspectos (1919-1926)», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- LEITÃO, Augusto Rogério (2001-2002), «O Tratado de Nice: um novo modelo de governação para a União Europeia?», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, pp.131-144.
- Idem (2003), «A política europeia de segurança e defesa: o último grande desafio da União Europeia?», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- LEITÃO, Nicolau Andresen (2005), «Um jogador europeu: o Estado Novo e a CEE, 1957-1974», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º6, Junho, pp.107-117.
- Idem (2007), *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- LEONARD, Mark (2005), *Século XXI – A Europa em mudança*, Lisboa, Editorial Presença.
- LEONE, Carlos (2005), *Portugal Extemporâneo. História das ideias do discurso crítico português no século XX*, vol.II, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- LEVI, Lucio (2004), «Federalismo», in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, vol.1, 12ª edição, Brasília, Editora UnB Dinalivro.
- LEVI, Margaret (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley (Calif.), University of California Press.
- LIJPHART, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London, Yale University Press.
- LIMA, Fernando (2004), *O meu tempo com Cavaco Silva*, 2ª edição, Chiado, Bertrand Editora.
- LIMA, João Tiago Pedroso de (2009), «Imaginar a Europa: de Sujeito a enjeu da História». Disponível em http://www.eduardolourenco.com/16_oradores/pdf2/Joao_Tiago_Pedroso_de_Lima.pdf
- LINDBERG, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of Economic Integration*, Oxford, Oxford University Press.

- LINZ, Juan (1970), «An Authoritarian Regime: Spain», in Erik Allard & Stein Rokkan (edited by), *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York, New York Free Press.
- LINZ, Juan J & STEPAN, Alfred (1997), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1981), *Political Man: The Social Basis of Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press (expanded edition).
- LISTER, F. K. (1996), *The European Union, the United Nations and the revival of confederal governance*, London, Greenwood Press.
- LOBO-FERNANDES, Luís (2003), «Por um sistema bicamarário na UE», in *Expresso*, 7 de Junho.
- Idem (2006), «Da integração à governação europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE», in *Nação e Defesa*, n.º115, 3ª série, Outono/Inverno pp.143-165.
- LOBO, Marina Costa (2005), *Governar em Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- LOBO, Marina Costa, MAGALHÃES, Pedro C. (2001), «Da Terceira Vaga à Terceira Via: a Europa e os Socialistas Portugueses (1974-1999)», in *Política Internacional*, vol.3, n.º23, Primavera-Verão, pp.53-66.
- Idem (2005), «Da terceira vaga à terceira via: a Europa e os socialistas portugueses (1974-1999)», in Vitalino Canas (org.), *O Partido Socialista e a Democracia*, Oeiras, Celta.
- LOFF, Manuel (2008), «*O nosso século é fascista!*» *O mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945)*, Porto, Campo das Letras.
- LOPES, António Cordeiro (2001), «A União Federal Europeia na Imprensa Portuguesa (1929-1930)», Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- LOPES, José da Silva (1996), «A economia portuguesa desde 1960», in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, vol.1, Lisboa, ICS.
- LOUGHLIN, John (1996), «Representing the Regions in Europe: The Committee of the Regions», in *Regional and Federal Studies*, 6, pp.147-165.
- LOURENÇO, Eduardo (2000), «L'Europe et son imaginaire», in *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian*, vol.XL, *L'Europe des Nations*, Lisboa – Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, pp.141-146.
- Idem (2001), *A Europa Desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2ª edição aumentada, Lisboa, Gradiva.
- Idem (2003), «Uma Europa de Nações ou os Dentes de Cadmo», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org.), *Portugal e a Construção Europeia*, Coimbra, Almedina.
- LUCENA, Manuel de (1976), *O Sistema Corporativo Português: o Salazarismo*, vol.1, Lisboa, Perspectivas e Realidades.
- Idem (1985), «Neo-corporativismo? – Conceito, interesses e aplicação ao caso português», in *Análise Social*, vol.XXI, pp.819-865.
- Idem (2001), «Franco Nogueira: os meandros de uma fidelidade», in *Análise Social*, vol.XXXVI (160), pp.863-891.
- LUDLOW, N. Piers (2006), «From deadlock to dynamism. The European Community in the 1980s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

- LUDLOW, Peter (1982), *The Making of the European Monetary System*, London, Butterworths.
- LYNCH, Frances (2000), «De Gaulle's First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area», in *Contemporary European History*, 19, n.º1, March, pp.111-136.
- MACEDO, Jorge Borges de (1990), «External liberalization with ambiguous public response: the experience of Portugal», in C. Bliss & Jorge Borges de Macedo (eds.), *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Idem (1995), *Marcelo Caetano e Marcelismo*, Lisboa, Colibri.
- MACHADO, José Ferreira (1997), «Portugal e a União Económica e Monetária: as novas regras do jogo», in *Política Internacional*, vol.1, n.ºs 15/16, Outono-Inverno, pp.7-16.
- MACQUEEN, Norrie (2004), «As guerras coloniais», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial.
- MADEIRA, João (2004), «As oposições de esquerda e a extrema-esquerda», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)* Lisboa, Notícias Editorial.
- MADURO, Miguel Poiars (2006), *A Constituição Plural. Constitucionalismo e União Europeia*, Cascais, Principia.
- MAGALHÃES, José Calvet de (1987), «Portugal e a integração europeia», in *Estratégia*, n.º4, pp.33-74.
- Idem (1997), *Portugal na Europa: O Caminho Certo*, Venda Nova, Bertrand Editora.
- MAGNETTE, Paul (2005), *What is the European Union? Nature and Prospect*, Basingstoke, Palgrave.
- MAGONE, José M. (1996), *The Changing Architecture of Iberian Politics: an Investigation on the Structuring of Democratic Political Systemic Culture in Semi-peripheral South European Societies*, Lewiston, Mellen Press.
- Idem (1997), *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Basingstoke, Macmillan.
- Idem (1998), «A integração europeia e a construção da democracia portuguesa», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), pp.123-163.
- Idem (2004), *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Jersey, Transaction.
- MAHONEY, James & RUESCHMEYER, Dietrich (2003), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Idem, (2001), «Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- MAJOR, John (1999), *The Autobiography*, London, HarperCollins Publishers.
- MALAMUD, Andrés (2006), «La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur», trad. Leandro Wolfson, in *Desarrollo económico: revista de ciencias sociales*, Buenos Aires, vol.46, n.º181, pp.3-28.
- MALTEZ, José Adelino (1994), *Sobre a Ciência Política*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Idem (2002), *Curso de Relações Internacionais*, Lisboa, Principia.
- MANALVO, Nuno (2010), *Sá Carneiro – Biografia Política*, Parceria A. M. Pereira.
- MANCINI, Federico (1989), «The Making of a Constitution for Europe», in *Common Market Law Review*, 26 (4), pp.595-614.

- MARAVALL, José María (1997), *Regimes, Politics and Markets: Democratisation and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- MARCHETTI, Maria Cristina (2009), *Democrazia e partecipazione nell'Unione europea*, Franco Angeli.
- MARCH, James G & OLSEN, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- MARJOLIN, Robert (1989), *Architect of European Unity: Memoirs, 1911-1986*, London, Weidenfeld and Nicolson.
- MARKS, Gary (1993), «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», in A. W. Cafruny & G. G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, 2, London, Longman.
- MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbeth, BLANK, Kemit (1996), «European integration from the 1980s: State Centric v. Multi-Level Governance», in *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp.341-378.
- MARTIN, Stephen (2006), «European integration in the 1950s and 1960s», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- MARTINS, Ana Maria Guerra (1993), *O Tratado de Maastricht. Contributo para a sua compreensão*, Lisboa, Editorial Lex.
- Idem (2000), *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Lex.
- MARTINS, Fernando (s/d), «A mudança fez-se ao centro», in Fernando Rosas (org.), *Século XX: homens, mulheres e factos que mudaram a história*, Lisboa, Público.
- Idem (1998), «A política externa do Estado Novo, o ultramar e a ONU. Uma doutrina histórico-jurídica (1955-68)», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), pp.189-206.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira (1993), *O Enigma Europeu*, Lisboa, Quetzal Editores.
- Idem (2007), *Portugal. Identidade e Diferença. Aventuras da Memória*, Lisboa, Gradiva.
- MARTINS, Hermínio (1998), «O federalismo no pensamento político português», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), Edições Cosmos, pp.13-49. (Org. António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira).
- Idem (1998), «Federalismo e ucronia/utopia comunalista», in *Penélope*, n.ºs 19-20 («Partidos, Eleições e Crise da Democracia na Europa»), Edições Cosmos, pp.215-218. (Dir. António Costa Pinto).
- MARTINS, Margarida Salema Oliveira (2003), *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra, Coimbra Editora.
- MARTINS, Rui Cunha (2008), *O Método da Fronteira. Radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo (matrizes ibéricas e americanas)*, Coimbra, Edições Almedina.
- MARTINS, Vítor (1990), «Portugal e as Comunidades Europeias. Rumo à união europeia», in Associação Industrial Portuguesa (AIP informação), n.º9 (Setembro) (Ano XVI), pp.7-12, 14.
- MASTROMARINO, Anna (2010), *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionale*, Giuffrè.
- MATEUS, Rui (1996), *Contos Proibidos: memórias de um PS desconhecido*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- MATOS, Luís Salgado de (1992), «O sistema político português e a Comunidade Europeia», in *Análise Social*, vol.XXVII (118-119), (4.º-5.º), pp.773-787.

- MATOS, Sérgio Campos (1999), «António Sérgio europeísta», in Sérgio Campos Matos (coord.), *A Construção da Europa*, Lisboa, Edições Colibri.
- Idem (2001), «Oliveira Martins e o federalismo oitocentista», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- MATTEUCCI, Nicola (2004), «Soberania», in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, vol.1, 12^a edição, Brasília, Editora UnB Dinalivro.
- MAUER, Andreas (2001), «National Parliament after Amsterdam: Adaptation, Recalibration and Europeanization by Process». Paper for working group meeting, XXIV th COSAC, 8-9 April.
- MAYHEW, Alan (2002), *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAXWELL, Kenneth (1982), «The Emergence of Portuguese Democracy», in John H. Herz (ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Westport and London, Greenwood Press.
- Idem (1995), *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCORMICK, John P. (2007), *Weber, Habermas, and Transformations of the European State. Constitutional, Social, and Supranational Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McKAY, David (1999), *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- McKAY, David (2002), «The Political Economy of Fiscal Policy under Monetary Division», in Kenneth Dyson (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press.
- McNAMARA, Kathleen (1997), *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Memorando da delegação portuguesa (1991), *A União Política na perspectiva da Conferência Intergovernamental* (distribuído no Conselho de Assuntos Gerais, em Bruxelas, a 4 de Dezembro de 1990), in *Política Internacional*, vol.1, n.º3, Inverno, pp.107-112.
- MENDES, Sílvia (2004), «A Europa, os direitos e a cidadania: o passado, o presente e o futuro», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), II^a série, pp.161-180.
- MENDONÇA, António (2004), «A integração monetária na Europa. Da União Europeia de Pagamentos ao Euro», in António Romão (org.), *Economia Europeia*, Oeiras, Celta Editora.
- MENESES, Filipe Ribeiro de (2010), *Salazar – Biografia Política*, Lisboa, Dom Quixote.
- MENON, Anand & WRIGHT, Vincent (eds.) (2001), *From the nation state to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, New York, Oxford University Press
- MERRIAM, Charles (1945), *Systematic Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- MILIBAND, David (2007), «Europe 2030: model power not superpower». Discurso pronunciado no Colégio da Europa, em Bruges, a 15 de Novembro.
- MILL, John Stuart (2000), *Del Gobierno Representativo*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Idem (2005), «Of Federal Representative Governments», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- MILWARD, Alan S. (1992), *The European rescue of the nation-state*, London, Routledge.
- MILLS, Charles Whright (1956), *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.

- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (1998), *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa*, Lisboa, Ministério das Finanças.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA) (1991), *Rumo à União Europeia*, Dezembro.
- MINOGUE, Kenneth (1996), *Política, o essencial*, Lisboa, Gradiva.
- MOBERG, Alex (2002), «The Nice Treaty and voting rules in the Council», in *Journal of Common Market Studies*, vol.40, n.º2, pp.259-282.
- MOITA, Luís (org.), TELES, Patrícia Galvão, ABREU, Marisa, TOMÉ, Luís (2007), *Política Externa Europeia? Consequência para Portugal*, Lisboa, Observatório de Relações Exteriores da UAL.
- MONAR, Jorg & WESSELS, Wolfgang (2001), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London, Continuum.
- MONNET, Jean (1978), *Memoirs*, Garden City/New York, Doubleday.
- Idem (2004), *Memórias*, Lisboa, Ulisseia.
- Idem (2010), «Uma Europa federada», in *Discursos que mudaram o Mundo*, Coleção Livros que Mudaram o Mundo, Público. Discurso proferido perante o Clube de Imprensa Nacional, em Washington, a 30 de Abril de 1952.
- MONTEIRO, Nuno G., PINTO, António Costa (2005), «A identidade nacional portuguesa», in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote.
- MONTESQUIEU (2005), «Combining the Advantages of Small and Large States», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- MOORE, Barrington (1958), *Political Power and Social Theory*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- MOORE, Clement H. (1970), «The Single Party as Source of Legitimacy», in Samuel P. Huntington & Clement H. Moore (edited by), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-party Systems*, New York, Basic Books.
- MORAVCSIK, Andrew, NICOLAIDIS, Kalypso (1998), «Keynote article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam», in *Journal of Common Market Studies*, vol.36, Annual Review, pp.13-37.
- MORAVCSIK, Andrew (1993), «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», in *Journal of Common Market Studies*, 31, pp.473-524.
- Idem (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press.
- Idem (2000), «De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970», Pt.1, in *Journal of Cold War Studies* 2, no.2 (Spring), pp.3-43.
- Idem (2000), «De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970», Pt.2, in *Journal of Cold War Studies* 2, no.3 (Fall), pp.4-68.
- MOREIRA, Adriano (1979), *Ciência Política*, Lisboa, Livraria Bertrand.
- Idem (1996), *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Idem (1999), «Fronteiras: do Império à União Europeia», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *Do marcelismo ao fim do império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial.
- Idem (2003), «A reinvenção da governança», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série pp.35-44.
- Idem (2009), *Ciência Política*, 4ª edição, Coimbra, Almedina.

Idem (2011), *A Circunstância do Estado Exíguo*, Lisboa, Diário de Bordo.

MOREIRA, Carlos Diogo (1994), *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MOREIRA, Vital (1992), «A edificação do novo sistema institucional democrático», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.VI, Lisboa, Publicações Alfa.

MORIN, Edgar (1987), *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard.

MORLINO, Leonardo (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.

MOTA, Joaquim Magalhães et al. (1973), *Encontro de Reflexão Política*, Lisboa, Moraes Editores.

MOURA, José Barros (1997), «O Tratado de Amesterdão: Conteúdo, Problemas e Perspectivas», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º2 («Da Conferência Intergovernamental ao Tratado de Amesterdão»), Novembro.

Idem (1999), *Cidadania Europeia, uma Construção Racional*, Lisboa, Gradiva.

MUNOZ, Rafael Duran (2000), *Contencion y Transgression: las Movilizaciones Sociales y el Estado en las Transiciones Espanola y Portuguesa*, Madrid, Centro de Estudios Politicos y Constitucionales.

NAGEL, Robert F. (2002), *The Implosion of American Federalism*, New York, Oxford University Press.

NEVES, Carlos Costa (1997), «A Política Externa e de Segurança Comum e o Tratado de Amesterdão», in *Política Internacional*, vol.1, N.ºs 15/16, Outono-Inverno, pp.49-73.

NEVES, Fernando d'Oliveira (1997), «O pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, vol.1, n.º14, Primavera-Verão.

NICHOLSON, Frances & EAST, Roger (1987), *From the Six to the Twelve: The Enlargement of the European Communities*, Chicago, St. James Press.

NICOLAIDIS, Kalypso & HOWSE, Robert (eds.) (2001), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.

NICOLAIDIS, Kalypso (2001), «Conclusion: the federal vision beyond the federal state», in Kalypso Nicolaidis & Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the U.S and the EU*, Oxford, Oxford University Press.

Idem (2004), «We the peoples of Europe», in *Foreign Affairs*, 83 (6), pp.97-110.

NICOLÁS, Cristina García (2003), «Diversidad en la ampliación. Grupos minoritarios en los países candidatos a la Unión Europea», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.

NOËL, ÉMILE (1984), «La Communauté européenne: quel avenir?», in *Studia Diplomatica*, n.º6, vol.37, pp.713-721.

NOGUEIRA, Franco (1971), *As Crises e os Homens*, Lisboa, Ed. Ática.

Idem (1977), *Salazar*, Vol.II, Coimbra, Atlântida Editora.

NOHLEN, Dieter (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos politicos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.

Idem (2003), *El contexto hace la diferencia: reformas instucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por C. Zilla, Mexico, UNAM.

Idem (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial Porrúa, Mexico.

NORRIS, Pippa (2008), *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge, Cambridge University Press.

- NUGENT, Neil (2003), *The Government and Politics of the European Union*, 5th edition, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, and Raleigh, NC, Duke University Press.
- Idem (2004), *European Union Enlargement*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan.
- NUTTALL, Simon J. (2000), *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- OLIVEIRA, César (1989), «Oliveira Salazar e a política externa portuguesa: 1932/1968», in Fernando Rosas, José M. Brandão de Brito, *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- OLIVEIRA, Pedro Aires (2004), «A política externa», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial.
- Idem (2007), *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa (1945-1975)*, Lisboa, Tinta da China.
- Idem (2009), «O flanco sul sob tensão. A NATO e a revolução portuguesa, 1974-1975», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º21, Março, pp.61-78.
- OLIVEIRA, Pedro Aires, REZOLA, Maria Inácia (coord.) (2011), *O Longo Curso. Estudos em Homenagem a José Medeiros Ferreira*, Lisboa, Tinta da China.
- OLSEN, J. (2002), «The Many Faces of Europeanization», in *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, pp.921-952.
- Idem (2003), «The Many Faces of Europeanization», in M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- OLSON, Mancur (1978), *La logic de l'action collective*, Paris, PUF.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (2006), «Introducción. Contextos, Instituciones y Actores Políticos: Dieter Nohlen y el Estudio de las Instituciones Políticas en América Latina», in Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial Porrúa Mexico.
- PALIER, Bruno (2004), «Path Dependence (*Dépendance au Chemin Emprunté*)», in Laurie Boussaget, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- PAPASTRATIS, Procopis (2003), «The Search for a European Identity: a Continuous Debate», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- PARSONS, Craig (2003), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Idem (2006), «The Triumph of Community Europe», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of European Union*, Oxford, Oxford University Press,
- PARSONS, Talcott (1963), «El concepto di poter politico», in *Il Politico*, pp.614-636 e 830-855.
- Idem (1963), «On the concept of influence», in *Public Opinion Quarterly*, vol.XXVII, pp.37-62.
- PASQUINO, Gianfranco (2002), *Curso de Ciência Política*, 1.^a edição, Cascais, Principia.
- Idem (2003), «The Study of Political Science: Methods and Goals», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), II^a série, pp.13-31.
- Idem (2010), *Curso de Ciência Política*, 2.^a edição (revista e actualizada), Cascais, Principia.
- PEREIRA, António Celso Alves (2003), «A soberania no Estado contemporâneo», in *Carta Mensal* n.º575, vol.48, Rio de Janeiro, Fevereiro.

- PEREIRA, António Maria (1981), *O pensamento de Sá Carneiro em política externa*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- PEREIRA, José Esteves (2003), «Teorização absolutista e centralização», in Paulo Ferreira da Cunha (org.), *Teoria do Estado Contemporâneo*, Lisboa, Verbo.
- PEREIRA, Pedro Cantinho (2006), *Portugal e o Início da Construção Pereira (1947-1953)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros (Colecção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D).
- PETERS, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London, Pinter.
- PETERSON, Paul E. (1995), *The Price of Federalism*, Brookings Institution Press.
- PIERSON, Paul (1996), «The Path to European Integration. A Historical and Institutional Analysis», in *Comparative Political Studies*, 29, pp.123-163.
- Idem (1997), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, Florence, European University Institute.
- Idem (2000), «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», in *American Political Science Review*, 94 (2), June, pp.251-267.
- PINDER, John (1986), «European community and the nation state: a case for a neo-federalism», in *International Affairs*, 62, January, pp.41-54.
- Idem (1987), «The influence of European federalists in the 1950s», in Roy Price (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Croom Helm.
- Idem (1993), «The new European federalism: the idea and the achievements», in Michael Burgess and Alain G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Idem (1996), «Economic and Monetary Union: Pillar of a Federal Polity», in *Publius*, 26 (4), pp.123-140.
- PINHEIRO, João de Deus (1988), «Grandes eixos da política externa no Portugal de hoje», in *Nação e Defesa*, n.º45, Janeiro-Março (Ano XIII), pp.13-36. (Comunicação do Ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro, efectuada no Porto, ao CDN/88, em 18 de Fevereiro de 1988).
- Idem (1990), *Reflexões sobre a (nova) construção europeia*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- PINTO, António Costa (1989), «O salazarismo e o fascismo europeu. Os primeiros debates nas ciências sociais», in Fernando Rosas, José M. Brandão de Brito, *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Idem (1992), *O Salazarismo e o Fascismo Europeu*, Lisboa, Estampa.
- Idem (1998), «Dealing with the legacy of Authoritarianism: political purge in Portugal's transition to democracy (1974-76)», in Stein U. Larsen et al. (ed.), *Modern Europe after Fascism, 1945-1980's*, New York, SSM-Columbia University Press.
- Idem (2001), *O Fim do Império Português. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Idem (2001), «O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)», in *Análise Social*, vol.XXXV (157), pp.1055-1076.
- Idem (2003), «O julgamento do passado autoritário na transição para a democracia em Portugal», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, pp.105-127.
- PINTO, António Costa & TEIXEIRA, Nuno Severiano (2005), «Portugal e a integração europeia, 1945-1986» in António Costa Pinto & Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Idem (orgs.) (2007), *Portugal e a integração europeia, 1945-1986: a perspectiva dos actores*, Lisboa, Temas e Debates.

- PINTO, Jaime Nogueira (2010), *António de Oliveira Salazar. O outro retrato*, Lisboa, Esfera dos Livros.
- PIRES, Francisco Lucas (1992), «A caminho de uma Constituição Política Europeia?», in *Análise Social*, v.27, n.ºs 118-119, n.ºs 4-5, pp.725-737.
- Idem (1992), *O que é a Europa*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Idem (1998), *Introdução à Ciência Política*, Porto, Universidade Católica Portuguesa.
- Idem (1998), *Amesterdão: do mercado à sociedade europeia?*, Cascais, Principia.
- Idem (1998), «Associação de Estados ou federação sem Estado?», in João Carlos Espada (coord.), *O desafio europeu. Passado, presente e futuro*, Cascais, Principia.
- Idem (1999), «Grandes e pequenos no pós-Amesterdão», in *Estratégia*, n.ºs 12/13, pp.69-76.
- Idem (2007), *A Revolução Europeia. Antologia de Textos*, Lisboa, Publicações do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.
- PLATÃO (2010), *A República*, Coleção Livros que Mudaram o Mundo, Público.
- POIDEVIN, Raymond (1986), *Robert Schuman: Homme d'État, 1886-1963*, Paris, Imprimerie Nationale.
- POLLACK, Mark A. (1994), «Creeping competence: the expanding agenda of the European Community», in *Journal of Public Policy*, 14 (2), pp.95-145.
- Idem (1996), «The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis», in *Governance*, 9 (4), pp.429-458.
- Idem (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes (1983), «O alargamento da CEE e a problemática regional», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70.
- POWELL, Charles (2005), «A adesão espanhola à União Europeia revisitada», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DO CONSELHO DE MINISTROS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1992), *Portugal 92*, Janeiro/Junho.
- PRIDHAM, Geoffrey (1995), «The international context of democratic consolidation: southern Europe in comparative perspective», R. Gunther, N. Diamandouros & H. J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- PROUDHON, Pierre-Joseph (1996), *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*, Lisboa, Colibri. Tradução de Francisco Trindade.
- Idem (2005), «The Principle of Federation», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- PUFENDORF, Samuel (2005), «Regular States vs. System of States», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- PUREZA, José Manuel (2003), «Há um modelo europeu de ordem mundial?», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- QUADROS, Fausto de (2008), *Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina.
- QUERMONNE, Jean-Louis (1994), *La Système Politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4ª edição, Lisboa, Gradiva.

RADAELLI, Claudio M. (2004), «Européanisation», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Idem (2005), «Europeanization: Solution or Problem?», in Michelle Cini & Angela Bourne (eds.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave.

RAGIN, Charles C. (1987), *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.

RAMOS, Rui Manuel Moura (1994), *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora.

Idem (2001-2002), «O Tratado de Nice e a reforma do sistema jurisdicional comunitário», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, pp.77-104.

Idem (2003), «A Cidadania da União Europeia», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, pp.291-301.

RAMOS, Rui (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e, MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2009), *História de Portugal*, Lisboa, Esfera dos Livros.

RAPOSO, Henrique (2010), *Um mundo sem europeus. Barack Obama entre o fim do eurocentrismo e o novo ocidente*, Lisboa, Guerra & Paz.

RAWLS, John (1997), *O Liberalismo Político*, Lisboa, Editorial Presença.

REBELO, Marta (2005), *Constituição e Legitimidade Social da União Europeia*, Coimbra, Almedina.

REIS, António (1992), «A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.VI, Lisboa, Publicações Alfa.

Idem (1992), «Os governos constitucionais: da alternância no poder ao sistema de partido dominante», in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol.VI, Lisboa, Publicações Alfa.

Idem (coord.) (1994), *Portugal: 20 anos de democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

REIS, Bruno Cardoso (2007), «O Tratado de Lisboa e a Europa Futura», in *Estratégia*, n.º24-25, pp.15-51.

REIS, Jaime & LAINS, Pedro (coords.) (1994), «Donde vem a economia portuguesa? A história económica de Portugal no século XX», in *Análise Social*, 129 (4).

REIS, Joana (2010), *A transição impossível. A ruptura de Francisco Sá Carneiro com Marcelo Caetano*, Lisboa, Casa das Letras.

REIS, José (2004), «Governação e Territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Coimbra, Quarteto Editora.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS (RI) (2007), n.º16 («Teoria das Relações Internacionais»), Dezembro.

Idem (2010), n.º28 («Política externa portuguesa»), Dezembro.

RÉMOND, René (2003), *Introdução à História do Nosso Tempo. Do Antigo Regime aos Nossos Dias*, 2ª edição, Lisboa, Gradiva.

REQUEJO, Ferran (2005), «Federalism in Purinational Societies: Rethinking the Ties Between Catalonia, Spain, and the European Union», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.

REZOLA, Maria Inácia (2004), «As Forças Armadas, os capitães e a crise final do regime», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial.

Idem (2006), *Os Militares na Revolução de Abril. O Conselho da Revolução e a Transição para a Democracia em Portugal*, Lisboa, Campo da Comunicação.

- RIBEIRO, António Sousa (2003), «Mitos e realidades: a *Mitteleuropa* e os seus avatares», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (2002), «A Europa dos Intelectuais nos alvares do século XX», *Estudos do Século XX*, n.º2, CEIS 20, *Europa Utopia – Europa Realidade*, coord. Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, pp.125-133.
- Idem (2002), «Multiculturalismo ou coabitação cultural?», in *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, Actas do Curso Intensivo 26 de Fevereiro a 7 de Março de 2002, Colecção *Estudos sobre a Europa*, n.º2 (CEIS 20), Coimbra, Quarteto Editora.
- Idem (2003), *A ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Idem (2003), «Os Intelectuais e a Ideia de Europa», in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org), *Portugal e a Construção Europeia*, Coimbra, Almedina.
- Idem (2003), «A Europa da unidade e da diversidade culturais», in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Idem (2006), «Louise Weiss – Viagens de uma Europeia», in *Cultura*, vol.XXII («Ideias Políticas»), IIª série, pp.115-126.
- Idem (coord.) (2010), *De Roma a Lisboa: A Europa em Debate*, Coimbra, Edições Almedina.
- RIKER, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown.
- Idem (1975), «Federalism», in Fred I. Greenstein & Nelson Polsby (eds.), *The Handbook of Political Science*, vol.V (*Government Institutions and Processes*), Reading, MA, Addison Wesley.
- Idem (2000), «European Federalism. The Lessons of Past Experience», in Joachim Jens Hesse & Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press.
- RISSE, Thomas (2010), *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca, Cornell University Press.
- ROCKMAN, Bert, WEAVER, Kent R. (1993), *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution.
- RODDEN, Jonathan (2006), «Fiscal discipline in federations: Germany and the EMU», in Peter Wierds, Servaas Deroose, Elena Flores and Alessandro Turrini (eds.), *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, New York, Palgrave Macmillan.
- RODRIGUES, Luís Nuno (2010), *Spínola*, Lisboa, Esfera dos Livros.
- RODRIGUES, Maria João (2000), «A Estratégia de Lisboa – das Políticas Europeias às Políticas Nacionais», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho, pp.42-45.
- Idem (2003), *A agenda económica e social da União Europeia. A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, Dom Quixote.
- ROLLO, Maria Fernanda (1994), *Portugal e o Plano Marshall. Da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Idem (1998), «Salazar e a construção europeia», in *Penélope*, n.º18 («Portugal e a unificação europeia»), pp.51-76.
- Idem (2005), «José Calvet de Magalhães e a construção europeia», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º8, Dezembro, pp.121-129.

- ROSA, Maria João Valente & CHITAS, Paulo (2010), *Portugal: os números*, Coleção Ensaio da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ROSAMOND, Ben (2003), «New Theories of European Integration», in M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Idem (2006), «The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- ROSAS, Fernando (coord.) (1994), *O Estado Novo (1926-1974)*, vol.7 *História de Portugal* (dir. José Mattoso), Lisboa, Círculo de Leitores.
- Idem (1999), «O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo», in José Maria Brandão de Brito (coord.), *Do Marcelismo ao Fim do Império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial.
- Idem (2001), «O salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo», in *Análise Social*, vol.XXXV (157), pp.1031-1054.
- Idem (2004), «Prefácio. Marcelismo: ser ou não ser», in Fernando Rosas, Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, Lisboa, Notícias Editorial.
- ROSS, George (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press.
- ROUGEMONT, Denis de (1961), *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, Payot.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2005), «A Lasting Peace through the Federation of Europe: Exposition and Critique of St. Pierre's Project», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- Idem (2010), *O Contrato Social*, Coleção Livros que Mudaram o Mundo, Público.
- ROYO, Sebastián, Paul Christopher Manuel (2005), «Introdução», in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- RUTTLEY, Philip (2002), «The Long Road to Unity: The Contribution of Law to the Process of European Integration since 1945», in Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europa. From Antiquity to the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SÁ, Luís (1994), *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Caminho.
- Idem (dir.) (1994), *Uma ideia para a Europa. Uma nova política para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- SÁ, Tiago Moreira de (2009), *Os Estados Unidos da América e a Democracia Portuguesa, (1974-1976)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Instituto Diplomático.
- SABLOSKY, Juliet A. (1994), *Transnational Party Activity and Domestic Political Development: The Case of Portugal*. Dissertação de doutoramento em Filosofia de Governo, Washington, Universidade de Georgetown.
- SALAZAR, Oliveira (1967), *Discursos e Notas Políticas, 1959-1966*, vol.VI, Coimbra, Coimbra Editora.
- SALVADOR, Regina (2004). «A Constituição Europeia: uma nova geografia política da União Europeia», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), IIª série, pp.125-135.
- SAMPAIO, Jorge (2000), «Interesse nacional e globalização», in Nuno Severiano Teixeira, José Cervaens Rodrigues, Isabel Ferreira Nunes (coord.), *O interesse nacional e a globalização*, Lisboa, Cosmos, IDN.
- Idem (2005), *Com os Portugueses – dez anos na Presidência da República*, Santa Maria da Feira, Edições Afrontamento.

- Idem (vários anos) *Portugueses*, 10 vols., Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- SANDE, Paulo de Almeida (2000), *O Sistema Político da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)*, Cascais, Principia.
- Idem (2000), «União Europeia: deriva intergovernamental», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º7 («A Presidência Portuguesa da União Europeia. Janeiro a Junho 2000»), Junho, pp.46-52.
- SANDHOLTZ, Wayne & ZYSMAN, J. (1989), «1992: Recasting the European Bargain», in *World Politics*, 42 (1), pp.95-128.
- SANDHOLTZ, Wayne (1992), *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, Berkeley, University of California Press.
- SANDHOLTZ, Wayne & SWEET, Alec Stone (eds.) (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- SANFEY, Michael (2002), «Rebater o desencanto weberiano: o porquê do «sim» irlandês ao Tratado de Nice», in *Política Internacional*, n.º26, Outono-Inverno, pp.103-115.
- SANTOS, António P. Ribeiro dos (2005), *As Metamorfoses do Estado – Rumo à Mega-Confederação Europeia?*, Coimbra, Almedina.
- SANTOS, Leonel Ribeiro dos (2001), «Republicanism e Cosmopolitismo. A Contribuição de Kant para a Formação da Ideia Moderna de Federalismo», in Ernesto Castro Leal (coord.), *Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- SARDICA, José Miguel (2011), *O Século XX Português*, Alfragide, Texto Editores.
- SARMENTO, Cristina Montalvão (2003), «Políticas públicas e culturas nacionais», in *Cultura*, vol.XVI-XVII («Ciência Política»), IIª série, pp.461-495.
- Idem (2004), «Europa transatlântica. Diálogos culturais e culturas estratégicas», in *Cultura*, vol.XIX («Ideias de Europa»), IIª série, pp.59-76.
- Idem (2005), «Ciência Política, Políticas Públicas e a Emergência de Novos Conceitos Políticos», in *Intervenção Social*, Junho, n.º31, pp.11-44.
- Idem (2008), *Os Guardiões dos Sonhos. Teorias e Práticas Políticas dos Anos 60*, Lisboa, Edições Colibri.
- Idem (2008), «Novas arquiteturas políticas. Redes, interdependência e violência», in Academia Internacional de Cultura Portuguesa, *Estudos sobre a Globalização da Sociedade Civil (Ensaios de 2004-2005)*, Massamá, Academia Internacional da Cultura Portuguesa.
- SARTORI, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems – A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Idem (1979), *La Política. Lógica e Método in Scienze Sociali*, Milão, Sugarco.
- Idem (1995), *Elementi di Teoria Politica*, 3ª edição, Bolonha, Il Mulino.
- SAUNDERS, Cheryl (2000), «The Constitutional Arrangements of Federal Systems. A Sceptical View from the Outside», in Joachim Jens Hess & Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press.
- SAVIGEAR, Charlie & SAVIGEAR, Peter (eds.) (1991), *German Federalism Today*, Leicester, Leicester University Press.
- SBRAGIA, Alberta (ed.) (1992), *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington, DC, Brookings Institution.
- SCHARPF, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

- Idem (2000), «Can there be a stable federal balance in Europe?», in Joachim Jens Hess & Vincent Wright (eds.) (2000), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, New York, Oxford University Press.
- SCHINDLER, Dietrich (1998), «Um Estado federal europeu?», in João Carlos Espada (coord.), *O desafio europeu. Passado, presente e futuro*, Cascais, Principia.
- SCHMIDT, Gustav (1985), *Der europäische Imperialismus*, München, Oldenbourg.
- SCHMITT, Carl (2006), *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- SCHMITT, N. (1994), «Confédération et Fédération», in Denis de Rougemont, F. Saint-Ouen (eds.), *Dictionnaire Internationale du Fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant.
- SCHMITTER, Philippe C., LEHMBRUCH, GERHARD (eds.) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London, Sage.
- SCHMITTER, Philippe C. (1982), «Reflections on the where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going», in Gerhard Lehbruch, Philippe Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills/London, Sage.
- Idem (1996), «Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy», in Yves Mény, Pierre Muller & Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies*, London, Routledge.
- Idem (1999), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Idem (2000), «Federalism and the Euro-Polity», in *Journal of Democracy*, 11 (1), pp.40-47.
- SCHNEIDMAN, Witney W. (2002), *Engaging Africa: Washington and the Fall of Portugal's Colonial Empire*, Lanham, University Press of America.
- SCHULZE, Hagen (1997), *Estado e nação na história da Europa*, Lisboa, Editorial Presença.
- SCHUMAN, Robert (2005), «Declaration of 9 May 1950: The Schuman Plan for European Integration», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, London and New York, Palgrave Macmillan.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard (1979), *Sociologia Política. Elementos de Ciência Política*, São Paulo, Difel.
- SEBASTIÃO, Sónia M. Pedro (2005), *A democracia directa ainda interessa?: o caso suíço*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SECRETARIA DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1987), *Portugal nas Comunidades Europeias. Primeiro Ano (1986)*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- SHARP, Margaret (1997), «Technology and the Dynamics of Integration», in Richard T. Griffiths (ed.), *Economic Development of the EEC*, Cheltenham, E. Elgar.
- SIDJANSKI, Dusan (1996), *O futuro federalista da Europa. A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva.
- SILVA, Aníbal Cavaco (1987), *Cumprir a Esperança (discursos proferidos durante a vigência do X Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Idem (1989), *Construir a Modernidade (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Idem (1991), *Ganhar o Futuro (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Idem (1993), *Afirmar Portugal no Mundo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

- Idem (1995), *Manter o Rumo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Idem (1997), *Portugal e a Moeda Única*, Lisboa, Verbo.
- Idem (2002), *Autobiografia Política*, vol.1 («O percurso até à maioria absoluta e a primeira fase da coabitação»), 3.^a edição, Lisboa, Temas e Debates.
- Idem (2004), *Autobiografia Política*, vol.2 («Os anos de governo em maioria»), 2.^a edição, Lisboa, Temas e Debates.
- SILVA, António Martins da (2000), *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Idem (2001), «A ideia de “Estados Unidos da Europa” no Pós-Primeira Guerra: ecos na opinião pública portuguesa», in *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, I, pp.135-167.
- Idem (2001), «A origem do Conselho da Europa, a unidade europeia e o posicionamento português», Separata da *Revista de História das Ideias*, vol.22, pp.553-602.
- Idem (2002), «Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo», in Separata da Obra *Portugal e a Construção Europeia*, Almedina, pp.69-99.
- Idem (2005), *Portugal e a Europa. Distanciamento e Reencontro. A ideia de Europa e a integração europeia: ecos, reacções e posicionamentos (1830-2005)*, Viseu, Palimage Editores.
- SILVA, Filipe Carreira da (2002), *Espaço Público em Habermas*, Lisboa, ICS.
- SIMONIAN, Haig (1985), *Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community, 1969-1984*, Oxford, Clarendon Press.
- SKOCPOL, Theda (1986), *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press.
- Idem (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University.
- SMITH, Anthony D. (1997), *A Identidade Nacional*, Lisboa, Gradiva.
- SMITH, Gervase Clarence (1990), *O Terceiro Império Português (1825-1975)*, Lisboa, Teorema.
- SMITH, Karen E. (2003), *European Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, UK, Polity Press.
- SMYRL, Marc (2002), «*Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement*», in *Revue Française de Science Politique*, vol.52, n.º1, Février, Presses de Sciences Po, pp.37-52.
- SOARES, Andreia Mendes (2005), *União Europeia: que modelo político?*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SOARES, António Goucha (1997), «O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos», in *Análise Social*, vol.XXXII (142), (3.º), pp.627-648.
- Idem (2000), «Federalismo e União Europeia», in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, pp.73-86.
- Idem (2005), «The division of competences in the European Constitution», in *European Public Law*, volume 1, issue 4, pp.603-621.
- Idem (2006), *A União Europeia*, Coimbra, Almedina.
- SOARES, Mário (1976), *Liberdade para Portugal*, Lisboa, Livraria Bertrand.
- Idem (1976), *A Europa Connosco: Dois Discursos na Cimeira Socialista do Porto*, Lisboa, Perspectivas e Realidades.
- Idem (1993), *Intervenções 7*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Idem (2001), «Portugal e a opção europeia: um breve depoimento», in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política externa e política de defesa do Portugal democrático: II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 15 a 20 de Novembro de 1999*, Colibri, FMS – IHC da UNL.

SOBRINHO, A. *et al* (2004), *Um Parlamento Diferente dos Outros*, Lisboa, Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Comissão Nacional de Eleições.

SÖDERBAUM, Frederik (2003), «Introduction: theories of new regionalism» in Frederik Söderbaum & Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2002), *A Revolução Federal. Filosofia política e debate constitucional na fundação dos EUA*, Lisboa, Edições Colibri.

Idem (2005), «O Espírito da Construção Europeia», in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos.

SOUSA, Marcelo Rebelo de (1992), «A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governo dos Estados membros», in *Análise Social*, vol.XXVII (4.º-5.º), n.º118-119, pp.789-799.

Idem (2000), *A revolução e o nascimento do PPD*, vol.I e II, Lisboa, Bertrand Editora.

SPINELLI, Altiero (1966), *The eurocrats: conflict and crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

SPINELLI, Altiero & ROSSI, Ernesto (2005), «The 1944 Ventotene Manifesto: Towards a Free and United Europe», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.

SPÍNOLA, António de (1974), *Portugal e o Futuro*, Lisboa, Arcádia.

STEINER, George (2005), *A Ideia de Europa*, Lisboa, Gradiva.

STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen Ann, Longstreth, Frank (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. «Cambridge Studies in Comparative Politics».

STEINMO, Sven (2004), «Néo-Institutionnalismes», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

STEPAN, Alfred (2005), «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model», in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.

SUREL, Yves (1998), «Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques», in *Pouvoirs*, 87, pp.161-178.

Idem (2004), «Trois i», in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

SWEET, Alec Stone & SANDHOLTZ, Wayne (1997), «European Integration and Supranational Governance», in *Journal of European Public Policy*, 4, pp.297-317.

SWEET, Alec Stone (2004), *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press.

SWENDEN, Wilfried (2004), «Is the EU in need of a competence catalogue?», in *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), pp.371-392.

TAVARES, Maria do Céu Athayde (1986), «Nota de apresentação», in *A opinião pública portuguesa e a CEE*, Cadernos Europeus 5, Lisboa, Centro de Estudos Europeus do Instituto Adelino Amaro da Costa.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1998), «A União Europeia como actor internacional: a Política Externa da União Europeia», in *Nação e Defesa*, n.º85, 2ª série, pp.119-135.

Idem (1999), «Portugal e a Nato 1949/1999», in *Nação e Defesa*, 89, Primavera, pp.15-41.

- Idem (2000), «Interesse nacional e globalização: o caso português entre a teoria e a história», in Nuno Severiano Teixeira, José Cervaens Rodrigues, Isabel Ferreira Nunes (coord.), *O interesse nacional e a globalização*, Lisboa, Cosmos, IDN.
- Idem (2005), «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000», in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote.
- Idem (2005), «La politique extérieure de la démocratie portugaise», in *Pôle Sud*, n.º22 («Le Portugal du politique»), Mai, pp.63-74.
- Idem (2008), «The changing context for democracy promotion», in Nuno Severiano Teixeira (edited by), *The International Politics of Democratization. Comparative perspectives*, London, Routledge.
- Idem (2008), «Portugal: democratization and foreign policy», in Nuno Severiano Teixeira (edited by), *The International Politics of Democratization. Comparative perspectives*, London, Routledge.
- TELO, António José (1996), *Portugal e a Nato*, Lisboa, Edições Cosmos.
- Idem (1999), «As relações internacionais da transição», in J. M. Brandão de Brito (coord.), *Do marcelismo ao fim do império*, vol.1, Lisboa, Notícias Editorial.
- Idem (2009), «Os caminhos da NATO, o que foi, o que é, o que deve ser», in *Relações Internacionais (RI)*, n.º21, Março, pp.21-44.
- TENGARRINHA, José (2001), «Cidadania e nação na construção europeia», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- THATCHER, Margaret (1994), *Os Anos de Downing Street*, Lisboa, Bertrand Editora.
- THEMIDO, João Hall (1995), *Dez Anos em Washington, 1971-1981*, Lisboa, Dom Quixote.
- THORLAKON, Lori (2005), «Federalism and the European party system», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), pp.468-487.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2005), «Federal Theory in *Democracy in America*» in Dimitrios Karmis & Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- Idem (2008), *Da Democracia na América*, Lisboa, Relógio d'Água.
- TÖMMEL, Ingeborg (1998), «Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for creating a 'Europe of the regions'», in *Regional and Federal Studies* 8, 2, summer, pp.52-80.
- TORGAL, Luís Reis (1981,1982), *Ideologia política e teoria do Estado na Restauração*, 2 volumes, Coimbra, Biblioteca Geral da Universidade.
- Idem (1994), «Salazarismo, Alemanha e Europa. Discursos políticos e culturais», in Separata da *Revista de História das Ideias*, vol.16, Faculdade de Letras, Coimbra, pp.73-104.
- TORNADA, Joana de Matos (2009), *Nas Vésperas da Democracia em Portugal. O golpe das Caldas de 16 de Março de 1974*, Coimbra, Almedina.
- TORRES, Francisco (org.) (1996), *Monetary Reform in Europe*, Lisboa, UC Editora.
- Idem (1998), «A globalização, a competitividade e o emprego na UEM», in *Cadernos de Economia*, n.º45, Outubro/Dezembro, pp.13-17.
- Idem (1999), «A dinâmica das novas adesões à UE e as opções europeias», in *Europa – Novas Fronteiras*, n.º6 («Alargamento»), Dezembro, pp.85-87.
- TOVIAS, Alfred (1990), *Foreign Economic Relations of the European Community. The Impact of Spain and Portugal*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (2005), Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Tratados da União Europeia* (2010), Porto, Porto Editora.

- TRECHSEL, Alexander H. (ed.), (2005), «Special issue on EU federalism», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3).
- Idem (2005), «How to federalize the European Union... and why bother», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), pp.401-418.
- TSEBELIS, G. (1995), «Will Maastricht Reduce the “Democratic Deficit”?», in *APSA-Comparative Politics Newsletter*, 6 (1), pp.4-6.
- UNGERER, Horst (1997), *From EPU to EMU: A Concise History of European Monetary Integration*, Westport, CT, Quorum Books.
- VAÏSSE, Maurice (1997), *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard.
- VAITSOS, Constantine (1983), «Efeitos económicos do segundo alargamento», in Eduardo de Sousa Ferreira (ed.), *Integração Económica. Teoria – CEE – A Adesão de Portugal*, Lisboa, Edições 70.
- VALENTE, Vasco Pulido (2002), *Marcello Caetano – As Desventuras da Razão*, Lisboa, Gótica.
- Idem (2009), *Portugal: ensaios de história e de política*, Lisboa, Alêtheia.
- VANDAMME, Jacques (1998), «European Federalism: Opportunity or Utopia?», in Martin Westlake (ed.), *The European Union beyond Amsterdam – New concepts of European integration*, London, Routledge.
- VANKE, Jeffrey (2006), «Charles de Gaulle uncertain idea o Europe», in Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- VARELA, Raquel (2011), *A História do PCP na Revolução dos Cravos*, Lisboa, Bertrand Editora.
- VASCONCELOS, Álvaro de (2005), *Conversas com José Calvet de Magalhães. Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Bizâncio.
- VAYSSIERE, Bertrand (2005), «La lutte pour la supranationalité en Europe: un combat contre des chimères? L’engagement de l’Union européenne des Fédéralistes pour la Communauté Politique européenne (1952-1954)», in *European Review of History*, vol.12, n.º3, November, pp.445-474.
- VENTURA, António (2001), «Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República», in Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo Europeu. História, Política e Utopia*, Lisboa, Edições Colibri.
- VERHOFSTADT, Guy (2006), *Os Estados Unidos da Europa*, Lisboa, Gradiva.
- VERNEY, Susannah (2005), «A Associação da Grécia à Comunidade Europeia: uma estratégia de Estado», in António Costa Pinto, Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- VICENTE, Paulo (2008), «A aproximação de Portugal à Europa (1972-1986)». Trabalho realizado no âmbito do seminário de mestrado/doutoramento Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa sob a orientação da Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento.
- VIEGAS, José Manuel Leite, CARREIRAS, Helena, MALAMUD, Andrés (orgs.) (2007), *Portugal no contexto europeu*, vol.1 («Instituições e política»), Lisboa, CIES-ISCTE, Celta.
- VILA MAIOR, Paulo, MARQUES, Nuno Castro (2001-2002), «O Tratado de Nice: um “Nice Treaty”? Para que Estados-membros?», in *Temas de Integração*, n.ºs 12 e 13 («A União Europeia: os caminhos depois de Nice»), 2º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, pp.173-198.

- VILA MAIOR, Paulo (2007), *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*, Porto, Edições da Universidade Fernando Pessoa.
- VITORINO, António (1984), *A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias – A Problemática da Aplicabilidade Directa do Direito Comunitário Face ao Nosso Ordenamento Jurídico*, Lisboa, Cognition.
- von Beyme, Klaus (2005), «Asymmetrical federalism between globalization and regionalization», in *Journal of European Public Policy*, 12 (3), June, pp.432-447.
- WALKER, David B. (1999), *The Rebirth of Federalism*, 2nd edition, Seven Bridges Press.
- WALLACE, Helen (2000), «Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?», in Karlheinz Neunreither & Antje Wiener (ed.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- WALLACE, William (1979), «Grand Gestures and Second Thoughts; The Response of Member Countries to Greece's Application», in Loukas Tsoukalis (ed.), *Greece and the European Community*, Farnborough, Saxon House.
- Idem (1990), *The Transformation of Western Europe*, London, Royal Institute of International Affairs.
- WARLEIGH, Alex (2002), *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*, London, Continuum.
- Idem (2005), *European Union. The basics*, London, Routledge.
- WARLEIGH-LACK, Alex (2006), «'The European and the Universal Process'? European Union Studies, New Regionalism and Global Governance», in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (edited by), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- WATTS, Ronald L. (1991), «Asymmetrical Federalism», in Richard Simeon & Mary Janigan (eds), *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Idem (1999), *Comparing Federal Systems*, 2nd edition, Kingston (Ontario), Queen's University and McGill-Queen's University Press.
- WEBER, Max (1973), *O Político e o Cientista*, 2^a ed. port. com introdução de Herbert Marcuse e trad. port. de Carlos Grifo, Lisboa, Presença.
- WEILER, Joseph H. H. (1981), «The Community System: The Dual Character of Supranationalism», in *Yearbook of European Law*, 1, pp.268-306.
- Idem (1991), «The Transformation of Europe», in *Yale Law Journal*, 100, pp.2403-83.
- Idem (1999), *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEINGAST, Barry (1996), «Political Institutions: Rational Choice Perspective», in Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- WÉRY, Max (1994), *E Assim Murcharam os Cravos*, Lisboa, Editorial Fragmentos.
- WEYDERT, Jean, BÉROUD, Sophie (2002), *O Futuro da Europa*, Porto, Ambar.
- WHEARE, K. C. (1964), *Federal Government*, 4th edition, New York, Oxford University Press.
- WILDAVSKY, Aaron (ed.) (1967), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown.
- WILKS, George (ed.) (1997), *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-1963*, London, Frank Cass.
- WILLIAMS, Allan M. (1992), *A Comunidade Europeia. As Contradições do Processo de Integração*, Oeiras, Celta Editora.

WINAND, Pascaline (1993), *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, New York, St. Martin's Press.

ZIELONKA, Jan (2007), *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press.

ZORGBIBE, Charles (1990), *Dicionário de Política Internacional*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Fontes:

Documentação comunitária

- *Bulletin des Communautés Européenne*, n.º10, 1975.
- Relatório Bayerl sobre as relações económicas e comerciais entre a Comunidade Europeia e Portugal, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) C 241 de 10.10.77.
- Comunicação da Comissão Europeia sobre o alargamento da Comunidade (“Fresco do Alargamento”), 19/20 de Abril de 1978.
- Suplemento 1/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.
- Suplemento 2/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.
- Suplemento 3/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.
- Parecer da Comissão Europeia sobre o pedido de adesão de Portugal, de 19 de Maio de 1978 – Suplemento 5/78 – *Boletim das Comunidades Europeias*.
- Resolução do Parlamento Europeu sobre as perspectivas de alargamento da Comunidade Europeia (2ª parte: aspectos sectoriais), 10 de Maio de 1979, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) C 140.
- Resolução do Parlamento Europeu sobre a criação, por força de um regulamento (CEE) do Conselho, de um plano mediterrânico a favor dos países mediterrânicos membros da Comunidade Europeia, de Portugal e de Espanha, de 15 de Fevereiro de 1982, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE), C 66, de 15 de Março de 1982.
- Suplemento 8/82 – *Boletim das Comunidades Europeias*.
- *Boletim das Comunidades Europeias* 6/1983.
- «Political agreement on the accession of Spain and Portugal (29 March 1985)», in *Bulletin of the European Communities*, March 1985, No3.
- *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) C 122, de 20 de Maio de 1985.
- Jacques Delors (12 de Junho de 1985), in *Bulletin of the European Communities*, Junho de 1985, No6.
- *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) C 262, de 14 de Outubro de 1985.
- *Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe. Commission des Communautés européennes. Bulletin des Communautés européennes*, suplemento 1/87.
- Comissão Europeia, *Agenda 2000. Para uma União Reforçada*, Boletim da União Europeia, suplemento 5/97, 1997.
- União Europeia, Conselho Europeu de Helsínquia, *Conclusões da Presidência*, I.8, SN 300/99.
- «Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa», in União Europeia, Presidência, *Conclusões do Conselho Europeu de Nice*, 2000.
- União Europeia, Presidência, *Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira*, 2000.
- *Livro Branco da Comissão Europeia – Com (2001) 428 de 25.07.2001*.

Periódicos

- *Nouvel Observateur*, de 18 de Agosto de 1976 – entrevista a Mário Soares (entrevista conduzida por Jean Daniel e Renê Backman).
- *The Times*, de 11 de Fevereiro de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *O País*, de 18 de Fevereiro de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *Newsweek*, de 28 de Fevereiro de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *La Croix*, de 5 de Março de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *Quotidien de Paris*, de 7 de Março de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *Herald Tribune*, de 23 de Março de 1977 – entrevista a Mário Soares.
- *Herald Tribune*, de 2 de Maio de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *A Luta*, de 20 de Janeiro de 1978.
- *Tempo*, de 18 de Setembro de 1980 – entrevista a Francisco Sá Carneiro.
- *Diário de Notícias*, de 30 de Janeiro de 1981.
- *Tempo*, de 2 de Abril de 1981.
- *O Jornal*, de 15 de Maio de 1981.
- *Diário Popular*, de 24 de Março de 1981.
- *Diário Popular*, de 26 de Maio de 1981.
- *Diário Popular*, de 6 de Junho de 1981.
- *Expresso*, de 31 de Outubro de 1981.
- *Le Monde*, de 11 de Junho de 1985 – entrevista a Mário Soares.
- *Diário Popular*, de 12 de Junho de 1985.
- *Diário de Notícias*, de 13 de Junho de 1985.
- *Diário Económico*, 20 de Novembro de 1997 – entrevista a Jaime Gama (entrevista conduzida por Sérgio Figueiredo e Paula Arménia).
- *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999 – entrevista a Jaime Gama (entrevista conduzida por Luís Tibério).
- *Público*, 8 de Junho de 2000.
- *Público*, 30 de Junho de 2000 – entrevista a Jaime Gama (entrevista conduzida por Teresa de Sousa).
- *Público*, 7 de Dezembro de 2000 – entrevista a Jaime Gama (entrevista conduzida por Teresa de Sousa).
- *Jornal de Notícias*, 1 de Junho de 2001.
- *Revista Única (Expresso)*, 24 de Março de 2007 – entrevista a Jacques Delors.
- *Público* (caderno P2), 1 de Novembro de 2009 – entrevista a Josep Colomer (entrevista conduzida por Teresa de Sousa).
- *Público* (caderno P2), 5 de Abril de 2010 – entrevista a Eduardo Lourenço (entrevista conduzida por Teresa de Sousa).
- *Correio da Manhã* (edição online), 5 de Julho de 2010.

Fontes primárias e impressas nacionais

- *Documents Relatifs à l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européene*, 3.º piso, maço 226, processo 47.
- Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, *União Federal Europeia*, Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand datado de 3 de Setembro de 1930 e assinado por Luiz Teixeira de Sampayo, 3.º piso, armário 12, maço 226, processo 47.
- Circular n.º8, proc.331,201, de 9 de Abril de 1953, que contém em anexo o documento de Salazar com o título «Federação Europeia» (escrito em 6 de Abril de 1953), MNE [Ministério dos Negócios Estrangeiros], AHD [Arquivo Histórico Diplomático], 2P/P.E.A./M.309.
- Circular n.º34 da Direcção-Geral dos Negócios Económicos e Consulares do MNE, assinada por Rui Teixeira Guerra e datada de 30 de Novembro de 1959. Disponível em Nuno Valério (org.) (2000), *Ruy Teixeira Guerra*, Lisboa, Cosmos.
- *Parecer da Câmara Corporativa*, n.º30/VII, relativo à proposta de lei n.º513 – Convenção de Associação Europeia de Comércio Livre, in *Diário das Sessões*, n.º167, de 2 de Abril de 1960.
- AHD-MNE, relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Setembro de 1970.
- *Actas da Câmara Corporativa*, n.º130, 5 de Dezembro de 1972, in Câmara Corporativa, *Pareceres (X Legislatura)*, ano de 1972, vol.III, Lisboa, INCM, 1973.
- *Diário das Sessões* n.º207, 14 de Dezembro de 1972.
- *Diário das Sessões* n.º209, 15 de Dezembro de 1972.
- *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, sessão n.º34, 15 de Abril de 1970. Intervenção do deputado da «ala liberal» José Pedro Pinto Leite.
- *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º17, 3 de Agosto de 1976.
- Grupo Parlamentar PCP: «Debate do I Governo Constitucional» (Assembleia da República), Agosto de 1976. Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, I Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro).
- Álvaro Cunhal (PCP): «Debate do Programa do I Governo Constitucional: Problema da Liberdade, Dinâmica da Recuperação Económica, Reforma Agrária, Política Externa» (Agosto de 1976). Fonte Fundação Mário Soares.
- Notícia 6315, de 4 de Novembro de 1976. Secretaria de Estado da Comunicação Social, informação à imprensa. Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Discurso de Mário Soares no jantar oferecido em honra do primeiro-ministro Adolfo Suárez, no Palácio das Necessidades, em 24 de Novembro de 1976». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Londres (14 de Fevereiro de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Copenhaga (17 de Fevereiro de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: jantar em sua honra, por ocasião da visita a Roma (no jantar oferecido pelo Presidente do Conselho de Ministros italiano Giulio Andreotti), em 18 de Fevereiro de 1977». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Bona (8 de Março de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Visita do primeiro-ministro Mário Soares às capitais dos países membros da CEE: visita a Haia (9 de Março de 1977)». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Discurso proferido pelo primeiro-ministro Mário Soares, na Assembleia da República, em 18 de Março de 1977». Fonte: Fundação Mário Soares.

- Informação de serviço (Ministério dos Negócios Estrangeiros) sobre a evolução do processo de adesão de Portugal às CE, 25 de Agosto de 1977. AHD – EOI Prov.3.
- Carta do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Wilhelm Haferkamp, ao Presidente do Conselho das Comunidades Europeias sobre o alargamento e os problemas da agricultura mediterrânica, 14 de Outubro de 1977. AHD – EOI Prov.10.
- Apontamento confidencial (Ministério dos Negócios Estrangeiros) sobre os problemas do alargamento da CEE e a posição dos Estados-membros face ao pedido de adesão de Portugal, 2 de Novembro de 1977. AHD – EIE Proc.2.
- Mário Soares, «Abertura do Ano Académico no Colégio da Europa. Portugal e a Comunidade Europeia: o alargamento é incompatível com o aprofundamento?» Bruges, 3 de Outubro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.
- *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º35, 3 de Fevereiro de 1978.
- Mário Soares na tomada de posse do II Governo Constitucional a 30 de Janeiro de 1978. Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, II Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro).
- «Discurso de Mário Soares no jantar em honra de Emílio Colombo, Presidente do Parlamento Europeu, no Palácio de Sintra, a 27 de Fevereiro de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Discurso de Mário Soares no jantar oferecido a Lorenzo Natali, Vice-Presidente da Comissão das Comunidades Europeias e Comissário Especial encarregado das questões de alargamento e processos de adesão da Grécia, Portugal e Espanha, no Palácio de Sintra, a 30 de Março de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Discurso de Mário Soares na visita do rei Juan Carlos de Espanha a Portugal, no Palácio Real de Sintra, em 4 de Maio de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.
- Mário Soares no Ciclo de Conferências organizado por *O Jornal*, subordinado ao tema: «Portugal, anos 80 – o quê?», no Teatro Maria Matos, em 10 de Julho de 1978. Fonte: Fundação Mário Soares.
- «Discurso de Mário Soares no almoço oferecido a Valéry Giscard d’Estaing, Presidente da República de França, no Palácio Vila de Sintra, em 21 de Julho de 1978». Fonte: Fundação Mário Soares.
- *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º105, 8 de Setembro de 1978.
- *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º13, 5 de Dezembro de 1978.
- *Diário da Assembleia da República*, II série, n.º96, 14 de Agosto de 1979.
- Aliança Democrática (AD), *Programa eleitoral de governo*, 1979.
- *Programa do VIII Governo. Texto do Programa. Intervenções do primeiro-ministro, Dr. Pinto Balsemão, na apresentação do Programa do Governo à Assembleia da República e no encerramento dos debates*, Direcção-Geral da Divulgação, 1981.
- Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 18 de Junho de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.
- Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 1 de Julho de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.
- Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Missão de Portugal junto da CEE, de 7 de Outubro de 1982. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 327.
- *Programa do IX Governo Constitucional – apresentação e debate*, Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições, 1983.
- Mário Soares, «Saibamos persistir». Discurso de abertura do debate sobre a moção de confiança solicitada pelo governo à Assembleia da República, em 6 de Junho de 1984.

Fonte: Fundação Mário Soares (Arquivo Mário Soares, depois do 25 de Abril, IX Governo Constitucional, pasta primeiro-ministro).

- «Discurso de Mário Soares na sessão de encerramento da Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE, organizada pela Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, em 7 de Março de 1985». Fonte: Fundação Mário Soares.

- Informação do Ministério dos Negócios Estrangeiros em que se faz o ponto de situação das negociações com a CEE em cada um dos capítulos mais importantes ainda em aberto, de 17 de Novembro de 1983. AHD – EIE Prov.1.

- Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre dossiers ainda pendentes nas negociações de adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 6 de Junho de 1984. AHD – Arq. Dep. Cor., EI Prov.1.

- Telegramas da Missão de Portugal junto da CEE recebidos no Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre a preocupação dos meios comunitários quanto aos resultados das próximas reuniões com os países candidatos à adesão, em resultado da falta de progressos verificada nas sucessivas reuniões que a todos os níveis se haviam realizado no seio da Comunidade, em 22/29 de Novembro de 1984. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 10.

- «Discurso de Mário Soares no debate sobre as negociações para a integração de Portugal na CEE, em 12 de Abril de 1985». Fonte: Fundação Mário Soares.

- Discurso de Fernando Mórán na conferência subordinada ao tema «As relações entre Espanha e Portugal», Câmara do Comércio Hispano Portuguesa de Madrid, em 27 de Janeiro de 1983. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Ramalho Eanes, «Jantar da Câmara de Comércio Luso-Britânica». Discurso pronunciado em 17 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Carlos da Mota Pinto, «Debate na Assembleia da República». Discurso pronunciado em 11 de Abril de 1985. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Mário Soares, «O tremendo desafio». Tomada de posse do IX Governo Constitucional (9 de Junho de 1983).

- Mário Soares, «Há condições para investir em Portugal». Encontro de investidores com o governo português, organizado pelo Herald Tribune e a FRI em 7 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Rui Machete, «Discurso de Rui Machete na Assembleia da República», proferido em 11 de Abril de 1985, in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa).

- Mário Soares, «Discurso de Sua Excelência o Primeiro Ministro de Portugal, Dr. Mário Soares, proferido por ocasião do almoço conjunto de Portugal – US Chamber of Commerce e da American Portuguese Society», Hotel Plaza, 16 de Março de 1984.

- Telegrama recebido no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Missão de Portugal junto da CEE, de 22 de Março de 1985. AHD – Colecção de telegramas recebidos, maço 128.

- Mário Soares, «A construção da Europa e o Futuro de Portugal». Discurso pronunciado no Clube Diplomático de Genebra, em 25 de Janeiro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Mário Soares, «Cerimónia de assinatura do constat d'accord: integração de Portugal na CEE», em Dublin, 24 de Outubro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Mário Soares, «Discurso proferido por S.E o Primeiro Ministro no jantar oferecido em honra de S.E o Primeiro Ministro da Grã-Bretanha, senhora Margaret Thatcher», Palácio da Vila de Sintra, em 17 de Abril de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

- Mário Soares, «Visita oficial de Filipe Gonzalez, PM de Espanha, a Portugal». Discurso proferido por Mário Soares, em 11 de Novembro de 1983. Fonte: Fundação Mário Soares.
- Mário Soares, «Discurso proferido por S.E o Primeiro Ministro no jantar em honra do Primeiro Ministro dos Países Baixos, Senhor Lubbers», Palácio da Vila de Sintra, em 28 de Novembro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.
- Mário Soares, «Visita oficial de Helmut Kohl, Chanceler da República Federal da Alemanha, a Portugal: jantar em sua honra», Palácio da Vila de Sintra. Discurso pronunciado em 28 de Março de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.
- Intervenção de Ernâni Lopes na Assembleia da República, no âmbito do debate da proposta de Resolução n.º24/III, relativa à ratificação do Tratado de Adesão. Discurso pronunciado em 9 de Julho de 1985. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º105, de 10 de Julho de 1985.
- Parecer da Comissão da Integração Europeia (Assembleia da República) sobre a proposta de Resolução n.º24/III, que aprova, para ratificação, o Tratado relativo à adesão da República Portuguesa à Comunidade Económica Europeia, à Comunidade Europeia da Energia Atómica, bem como o acordo relativo à adesão de Portugal à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 8 de Julho de 1985. Relator: Deputado Rui de Almeida Mendes (PSD). *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º105, de 10 de Julho de 1985.
- Joaquim Magalhães Mota, «Discurso de Joaquim Magalhães Mota na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa).
- Raul e Castro, «Discurso de Raul e Castro na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa).
- Carlos Carvalhas, «Discurso de Carlos Carvalhas na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 12.04.1985, No68 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa).
- Francisco Lucas Pires, «Discurso de Lucas Pires na Assembleia da República (11 de Abril de 1985)», in *Diário da Assembleia da República*, 13.04.1985, No69 (III Legislatura, 2ª Sessão Legislativa).
- *Programa do XI Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros, Direcção-Geral da Comunicação Social, 1987.
- *Programa do XII Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1991.
- *Programa do XIII Governo Constitucional – apresentação e debate*, Lisboa, Assembleia da República, 1996.
- *Programa do XIV Governo Constitucional – apresentação e debate*, Lisboa, Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 2000.

Websites

http://www.institutosacarneiro.pt/archive/doc/volume_sete.pdf
<http://www.cne.pt>
<http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwhom0.inicio>
<http://www.csfederalismo.it/index.php/en/home>
<http://www.ena.lu/>
<http://www.hum.leiden.edu/history/eu-history>

http://europa.eu/index_pt.htm
http://ec.europa.eu/index_pt.htm
<http://www.parleurop.pt/view/pt/index.html>
<http://www.movimentoeuropeu.eu/>
<http://www.federaleurope.org/>