

As dimensões internacionais da Revolução Portuguesa: apoios e constrangimentos no estabelecimento da democracia

Em Novembro de 1977, no decurso de uma das minhas visitas de estudo a Lisboa, tomei nota das seguintes actividades públicas referentes às relações internacionais de Portugal: Joseph Luns, secretário-geral da NATO, efectuou uma visita de três dias para discutir o papel de Portugal naquela organização, tendo-se noticiado que esta era, desde 1972, a primeira visita de um secretário-geral da NATO; ao mesmo tempo, uma equipa da Comunidade Económica Europeia passou uma semana em Lisboa a fim de analisar as relações com a Comunidade, bem como a problemática da adesão portuguesa ao Mercado Comum. Roy Jenkins, presidente da Comunidade, realizou uma visita mais curta. Os meios de comunicação social também deram notícia da estada em Lisboa de um grupo de peritos do Fundo Monetário Internacional, que se debruçou sobre a situação económica global do País. E ainda, durante as comemorações do sexagésimo aniversário da Revolução Soviética, tiveram lugar diversas actividades patrocinadas pela Embaixada da URSS e pelo Partido Comunista Português, nas quais o respectivo embaixador desempenhou publicamente um papel de certa relevância.

O que acima se mencionou constitui apenas uma parte dos elementos referentes às relações de Portugal com outros países e instituições e, pelos contactos efectuados nesta altura, bem como por outros realizados no decurso de viagens de estudo anteriores e posteriores, ficou bem clara a existência de uma miríade de actividades que interligavam diversos níveis da estrutura social, política e económica de Portugal com parceiros estrangeiros. Nenhuma pessoa minimamente interessada pela política portuguesa pode ter dúvidas quanto ao elevado grau de envolvimento e interacção entre Portugal e as referidas instâncias estrangeiras; isto torna-se particularmente evidente quando comparado com o grau relativamente baixo de envolvimento e inter-relação existente sob o regime derrubado em 25 de Abril de 1974. É um facto que mesmo nessa altura existiam ligações, já que Portugal era membro da EFTA, tinha um acordo com a CEE, assinado em 1972, e pertencia à NATO, ao FMI e ao Banco Mundial. No entanto, o papel de Portugal na NATO encontrava-se estreitamente limitado, em consequência das guerras coloniais, e foi, pela mesma razão, restrito no Banco Mundial, a partir de meados da década de 60. A revolução iniciada com o golpe de 25 de Abril de 1974 veio modificar esta situação e Portugal abriu-se a uma multiplicidade de ligações, contactos, compromissos e interacções, que foram fundamentais na formação do actual regime democrático. É raro um

* Department of Political Science, McGill University, Montreal, Canadá.

golpe militar dar origem à democracia, devendo a explicação, pelo menos em parte, encontrar-se nos novos envolvimento de Portugal com o mundo externo.

Se é óbvio que as relações com outros Estados e instituições internacionais são importantes, tal não resulta de modo visível de um exame das análises publicadas sobre Portugal após a revolução, em qualquer das línguas que me são familiares. Há, por vezes, uma breve menção ao envolvimento com a NATO, ou com o SPD, ou com o Governo dos Estados Unidos, mas, em geral, o papel das personagens estrangeiras é ou ignorado, ou relacionado com um ou dois casos específicos, nunca aparecendo integrado na análise¹. Na realidade, este facto não é particularmente surpreendente se nos lembrarmos de que o domínio das relações internacionais e o da política comparada se encontram separados e aqueles que se preocupam com a formação do regime de Portugal a partir de 1974 inserem-se no último grupo. Para eles, o ponto essencial de análise é o sistema político interno e tendem, por isso, a negligenciar as dimensões internacionais. Deve-se, pois, estar atento ou, pelos menos, sensibilizado para o possível papel destes parceiros externos antes que possam ser formuladas quaisquer perguntas susceptíveis de pôr a descoberto elementos relativos a este papel. Os estudiosos interessados nas relações internacionais não o estão normalmente nos regimes, mas antes nas relações e processos entre um ou mais Estados, instituições e outros agentes. Em resumo, existem razões teóricas que explicam a não integração das dimensões internacionais e sua influência no estudo da formação dos regimes.

Existe, contudo, uma abordagem destas questões que se pretende holística e integra a análise de qualquer unidade nacional, ou país, num sistema internacional concebido de modo muito amplo. Esta abordagem é conhecida como análise da dependência e encontrou larga aceitação em todo o mundo, após a sua formulação na América Latina. A natureza económica, social e política de um país do Terceiro Mundo, ou de um país da periferia (e aqui incluir-se-ia Portugal)², deve, nesta perspectiva particular, ser encontrada nas relações desse país com o sistema económico mundial, dominado pelo centro. Existem variantes deste ponto de vista e muito pouca concordância entre os seus proponentes, excepto no que se refere à importância das dimensões internacionais, à sua penetração num país periférico e aos resultados enganadores, e finalmente negativos, desta penetração³.

¹ Existem em português um certo número de bons livros que tratam de estruturas, processos e personalidades. A maioria dos livros em inglês não são particularmente bons. Os melhores são o de Larry Graham & Harry Makler (eds.), *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents* (Austin, University of Texas Press, 1979), e o de Jorge Braga de Macedo & Simon Serfaty (eds.), *Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspectives* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1981). A primeira não considera os factores internacionais e a segunda considera-os, não para analisar a formação do regime, mas antes em relação à CEE num caso e ao FMI noutra. Para comentários sobre a bibliografia em geral veja-se o meu livro, a publicar, *Portugal, 1973-80: A Nation in Search of a Regime*. Para alguns detalhes úteis relativos aos envolvimento estrangeiros veja-se, do senador George McGovern, «Revolution into democracy: Portugal after the coup», in *Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Agosto de 1976. Christian Deubner teceu algumas considerações sobre este tópico: «Der Unsichere 'Europäische Konsens' in den Iberischen Ländern», in *Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen*, 1981.

² Sobre Portugal como país da periferia ver Stuart Holland, «Dependent development – Portugal as a periphery», in Dudley Seers et al. (eds.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core – Periphery Relations*, Sussex, IDS, 1979.

³ Para o estudo clássico da abordagem da dependência ver Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979. Para resumos e críticas ver Peter Gourevitch, «The second image reversed: the international sources of domestic politics», in *International Organization*, vol. 32, n.º 4, Outono de 1978, pp. 881-911; Tony Smith, «The underdevelopment of development literature: the case of dependency theory», in *World Politics*, vol. xxxi, n.º 2, Janeiro de 1979, pp. 247-289; Robert Packenham, *The New Utopianism: Political Development Ideas in the Dependency Literature*, Wilson Center, Latin American Program, Working Paper n.º 19, 1978.

Contudo, e não obstante existirem algumas indicações no sentido de que os proponentes do estudo da dependência estão cada vez mais conscientes da debilidade desta análise, especialmente nos aspectos que se relacionam com a política e a formação de regimes, as críticas de alguns universitários como Gourevitch e Pakenham mantêm-se. Isto é, existe pouca preocupação com os tipos de regimes possíveis nos países dependentes, embora esses estudiosos tenham, geralmente, uma tendência para admitir que esses regimes são autoritários ⁴. Em minha opinião, a não consideração dos aspectos políticos constitui o ponto mais fraco desta popular abordagem e desemboca inutilmente na conclusão de que um país dependente tem muito poucas opções, quando, de facto, até uma breve análise das experiências de países como o México, o Brasil, a Nigéria e a Índia indica que existe uma grande gama de variações em *alguns* países do Terceiro Mundo; os regimes e o seu comportamento podem não ser aceites por todos, mas existem alternativas.

Para muitos, um dos aspectos menos aceitáveis tem sido a natureza autoritária destes regimes e tem-se até formulado uma tentativa de análise caracterizando aquilo que se chama o modelo de regime «burocrático-autoritário». Esta abordagem parece resultar logicamente da análise da dependência, mas dá particular atenção ao tipo de regime e não admite que a própria dependência determina o regime; são antes as *élites* que, tendo embora opções, formulam soluções autoritárias na sua tentativa de industrialização ⁵. Esta abordagem suscita uma série de dificuldades e o livro existente sobre esta matéria deixa-nos a impressão de que talvez não valha a pena prosseguir. Contudo, o que maior problema levantou foi o facto de, à medida que se editavam obras sobre os regimes burocrático-autoritários, um determinado número de países que foram utilizados directamente como exemplos, ou indirectamente como modelos para tais exemplos, se libertaram de governos autoritários ou estão em vias de o fazer. Nestes incluir-se-iam o Brasil, o Equador, o Peru, na América Latina, e os três países da Europa do Sul. Não significa isto que o Brasil se vá liberalizar completamente, ou que o Peru não venha a ficar, uma vez mais, sob um governo militar, ou ainda que o PRI, no México, vá permitir o pluralismo, mas sim que o sentido da inevitabilidade inerente a esta abordagem é seriamente posto em causa cada vez que ocorre num contexto de liberalização ou democratização.

Reconhecendo as realidades destes processos de mudança numa direcção democrática, muitos dos que estavam ligados a estudos sobre o fenómeno burocrático-autoritário voltaram-se agora para o estudo da liberalização e um certo número de seminários internacionais têm sido realizados para o debate de casos-tipo (*case studies*). Provavelmente, os maiores e os mais cuidados encontros realizaram-se no âmbito do Latin American Program do Wilson Center, em Washington, D. C. Deve sublinhar-se como digno de nota o facto de o documento final do relator, que nos parece, aliás, um muito fiel reflexo dos temas, debates e conclusões, não mencionar senão de passagem, e muito ao de leve, os factores internacionais relativos à queda de governos autoritários ⁶. Na análise da dependência foca-se particularmente o sistema internacional ou a economia mundial e muito pouco a política. Nas abordagens de tipo burocrático-autoritário dá-se mais atenção a estes aspectos. Nas mais recentes análises sobre a transição para a democracia — centradas necessariamente na política — negligenciam-se os agentes e as dimensões internacionais. Em Portugal, após 1974, é

⁴ Este ponto é particularmente sublinhado por Gourevitch e Pakenham.

⁵ A melhor recolha relativa a esta abordagem é a de David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

⁶ Kevin J. Middlebrook, *Prospects for Democracy: Regime Transformation and Transitions from Authoritarian Rule: A Rapporteur's Report*, Wilson Center, Latin American Program, Smithsonian Institution, 1979.

óbvia a existência de bastantes ligações e interacções envolvendo um vasto leque de agentes estrangeiros, e, não obstante, o País é actualmente democrático. Sou de opinião que aumentando a dependência se facilitou a democracia, pois Portugal passou a estar cada vez mais envolvido económica, social e politicamente com outros Estados e instituições internacionais. Por conseguinte, a dependência não tem necessariamente de resultar em autoritarismo; com efeito, os regimes burocrático-autoritários há longo tempo estabelecidos podem cair e, na verdade, as dimensões internacionais não podem ser ignoradas numa análise minimamente compreensiva.

O ponto de partida e o contexto devem ser ponderados se quisermos analisar a natureza do impacte dos factores internacionais, quanto mais não seja porque tanto as tentativas de análise da dependência, como as orientadas no sentido burocrático-autoritário, partem do pressuposto de que qualquer forma de regime democrático, normalmente de tipo populista, vigora no momento em que o autoritarismo se impõe. Tal não foi, como sabemos, o caso de Portugal.

O regime derrubado em 1974 fora criado por António de Oliveira Salazar em 1928 e continuou, após a sua doença, em 1968, sob Marcelo Caetano. Não há dúvida de que era um regime autoritário, que procurou manter as características da sociedade fundamentalmente rural do século XIX, não atingida pelas mudanças iniciadas no século XX. Através de um elaborado sistema de estruturas, a representação de interesses foi restringida e o regime fortemente centralizado. A mobilização da população foi mantida num mínimo e, em geral, Salazar governou o sistema como quem governa uma quinta⁷. Na medida do possível, Salazar minimizou os contactos com o mundo exterior no que se refere não só à sociedade em geral, mas também à população em particular. Os investimentos estrangeiros foram mantidos no mínimo, a industrialização foi severamente restringida, Portugal aceitou muito pouco da ajuda do Plano Marshall, não obstante ser membro da NATO desde 1949, e uma censura severa mantinha isolada a população da contaminação vinda do estrangeiro⁸. Portugal era também uma potência colonial e possuía o terceiro maior império colonial. Se, como se pode argumentar, Portugal dependia da Grã-Bretanha no campo comercial, esta mesma dependência era atenuada pela exploração das colónias, o que permitiu a Salazar formar largos *stocks* de ouro e estabelecer um comércio externo de harmonia com o seu gosto pelos orçamentos equilibrados e por uma moeda forte. Tanto nos assuntos internos, como nos externos, Salazar não era dependente, e, na verdade, Portugal manteve as suas colónias até muito depois de a Inglaterra e a França terem entregue, ou sido obrigados a entregar, as suas. Em suma, Portugal foi, de facto, um regime autoritário, talvez mesmo uma ditadura, entre 1928 e 1974, mas seria tarefa complexa defender que era dependente. E, se de facto o era, então muito há a explicar na descida de Portugal do «centro» para a «periferia», verificada desde o século XVI, e daí, por consequência, para a dependência, no século XX. E, a admitir-se a questão da dependência, parece impossível evitar a conclusão de que tal descida se ficou a dever às estruturas internas, políticas e de classes, que se transformaram de acordo com a exploração da riqueza das colónias, principalmente o Brasil e depois a África. Na verdade, poder-se-ia elaborar um exemplo demonstrativo de que o regime era autoritário para poder minimizar a dependência, de modo que Salazar pudesse criar e consolidar aquele glorificado estado rural do século XIX, onde cada um sabia qual era o seu lugar e a sua função. E, mais ainda, mesmo com esta leve depen-

⁷ Ver alguns artigos publicados no volume editado por Graham e Makler, bem como o meu estudo intitulado «Portugal: problems and projects in the creation of a new regime», in *Naval War College Review*, vol. xxx, Verão de 1976, e bibliografia aí referida.

⁸ Uma análise extremamente útil sobre Portugal na NATO é a de Luc Grollen, *Portugal, the U.S. and NATO*, Lovaina, 1973. Ver p. 48 sobre o apoio político da NATO e pp. 90-97 em relação à pequena ajuda económica.

dência, qualquer que tenha sido o desenvolvimento realizado, foi provavelmente inadequado. É um ponto importante na abordagem da dependência a premissa segundo a qual, a verificar-se desenvolvimento, este será inadequado e marginalizará, provavelmente, uma boa parte da população. Ora em Portugal isto verificou-se mesmo sem dependência; de facto, no que se refere ao sector agrícola, pode defender-se que o desequilíbrio, ou a situação de estagnação, se ficou a dever aos factos permissivos de um decréscimo na dependência — as colónias, que forneciam a maior parte dos bens e recursos⁹. E, no caso do maior projecto industrial — o de Sines —, um exemplo para minimizar a dependência, ele era capital-intensivo, com todos os defeitos destes grandes projectos no Terceiro Mundo. No centro da visão que Salazar tinha de Portugal encontrava-se o Império Colonial, causa também da queda do regime, em 1974. Salazar, tal como anteriormente Caetano, foi intransigente perante as críticas não só internas, como externas, e utilizou as colónias como justificação adicional do regime autoritário em si mesmo. Não deixa de ser irónico que, precisamente na altura em que os países europeus se começaram a tornar mais tolerantes em relação às guerras coloniais e os Estados Unidos forneciam grandes empréstimos (430 milhões de dólares) e equipamentos, o colonialismo português se tenha desmoronado quando os oficiais de média patente compreenderam que não podiam sair vencedores e que o regime autoritário era demasiado intransigente para uma solução negociada¹⁰. Põe-se então o problema de o apoio externo não ter sido suficiente e o poder ter sido até contraproducente, na medida em que levou o regime a supor que tal apoio e tolerância lhe permitiriam manter indefinidamente as colónias.

Questão semelhante se pode pôr relativamente à integração geral de Portugal no mundo comercial e ao aumento de investimentos directos em Portugal a partir de meados dos anos 60. A fim de poder prosseguir as guerras, o Governo viu-se na necessidade de autorizar investimentos directos e, a partir de 1972, encontrava-se cada vez mais ligado à CEE. Assim, o sistema tornou-se crescentemente interdependente. Um dos resultados desta interdependência foi o de, a partir de 1973, «o aumento do preço do petróleo ter arrastado consigo um agravamento substancial da balança de pagamentos, enquanto a crise na Europa ocidental se traduziu numa diminuição da procura das exportações portuguesas, em menores ganhos com o turismo e, talvez, na mais significativa das reduções do nível de procura de mão-de-obra portuguesa»¹¹. O empenho em continuar as guerras, associado aos problemas que a economia enfrentava à medida que se tornava mais integrada, conduziram a uma perda de autoridade do regime e, finalmente, ao golpe de 25 de Abril de 1974. Por outras palavras, a interdependência ou a dependência, causadas pelas decisões políticas gerais relativas a África, não conduziram ao autoritarismo, mas sim à sua queda. Se os proponentes da abordagem burocrático-autoritária na América Latina nos disserem que as coacções, a inflação e os problemas de autoridade conduzem à queda dos regimes populistas, devemos relembrar que podem também conduzir à queda dos regimes autoritários:

A dinâmica da situação política que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 explica-se melhor por factores internos. Inicialmente, o poder foi detido pelo MFA, mas os oficiais foram incapazes de o monopolizar devido a cisões internas, à

⁹ O mais recente e completo estudo, pormenorizando os problemas, é o do World Bank, *Portugal: Agricultural Sector Survey*, Washington, Novembro de 1978.

¹⁰ Sobre o apoio geral da NATO ver S. J. Bosgra & Chr. van Krimpen, *Portugal and NATO*, Amsterdão, Angola Comitê, 1972. Para os Estados Unidos ver John Marcum, «Portugal and Africa: the politics of indifference», in Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, *Eastern African Studies*, vol. v, Março de 1972.

¹¹ World Bank, *Portugal: Current and Prospective Economic Trends*, Washington, D. C., Novembro de 1978, p. i.

falta de organização e às discordâncias em matéria de estratégia. Concederam, por isso, ao general Spínola uma grande parte do seu poder e, na verdade, este teria fornecido as condições para investimentos e até para o controlo. Todavia, foi precisamente o conflito entre o MFA e o general Spínola em torno destas questões, e especialmente sobre as colónias, que conduziu à radicalização política em Portugal entre Julho de 1974 e Março de 1975. Neste conflito, as estruturas do antigo regime foram desmanteladas, grupos e partidos políticos emergiram muito rapidamente e o PCP assumiu um papel preponderante em todas as áreas da situação política, incluindo no seio do próprio MFA. No âmago da luta pelo poder estavam os três «D» prometidos pelo MFA no seu programa, mas definidos apenas pela dinâmica das forças políticas concorrentes. A descolonização não foi fruto do acordo entre forças políticas em confronto, já que a própria força dos movimentos de guerrilha e o interesse das potências estrangeiras tiveram mais a ver com a descolonização do que qualquer outra coisa em Portugal. A democracia transformou-se rapidamente em matéria de conflito, devido às diferentes interpretações de democracia, com especial contraste entre as formas democráticas liberais e os prometidos benefícios socioeconómicos da democracia popular. Contudo, o empenho inicial na realização de eleições e, por conseguinte, a forma democrático-liberal forneceram, como veremos, a base para que agentes estrangeiros encorajassem essa mesma forma. O desenvolvimento tornou-se também matéria de conflito, porque, como defendia a esquerda, tal desenvolvimento só se podia efectuar através de um processo de redistribuição, nacionalização e, claro está, pelo corte das estruturas de dependência. Em resumo, todas as questões relativas ao regime e à sociedade foram chamados ao debate, enquanto as estruturas do antigo regime se desintegravam.

Esta situação tinha de preocupar diversos agentes estrangeiros. Em parte, devido à própria situação de Portugal enquanto membro da NATO, com uma posição na Europa e no Atlântico considerada importante do ponto de vista estratégico, e também devido à possibilidade de se transformar numa nova Cuba. Tal preocupação decorria ainda da restante situação europeia, com a demissão da Junta Militar Grega (Julho de 1974), a morte de Franco (ocorrida em 1975), a cooperação entre socialistas e comunistas franceses num programa comum e o aumento da força eleitoral do Partido Comunista Italiano. Portugal poderia servir de modelo. Se se «tornasse comunista», as implicações para a Europa do Sul e para a NATO seriam, de facto, sérias. Provavelmente nunca seria possível uma outra Cuba. Os Estados Unidos e outros aliados da NATO fizeram sentir à União Soviética que não tolerariam um posto avançado comunista no seio da NATO. Apesar de algumas variações, a URSS não forçou a questão, se bem que o PCP actuasse mais frontalmente do que lhe era sugerido por Moscovo e pelos partidos irmãos¹². De todos os documentos que analisei e das entrevistas que fiz resulta com clareza que a preocupação relativa a Portugal pouco tinha a ver com os supostos interesses estrangeiros em matéria de investimentos. Pelo contrário, essa preocupação dirigia-se fundamentalmente para as questões de segurança e para o exemplo que poderia constituir para os restantes países da Europa meridional o facto de pela primeira vez um membro da NATO se ter «tornado comunista». O facto de o único partido organizado, na altura do golpe de 25 de Abril, ser o PCP deu crédito a este ponto de vista, especialmente quando esse Partido ocupou, de modo tão eficaz, posições de poder no Estado, nos sindicatos e até mesmo no seio das Forças Armadas. O elevado grau de actividade dos Europeus, especialmente da República Federal da Alemanha e da

¹² Ver Tad Szulc, «Lisbon & Washington: behind Portugal's Revolution», in *Foreign Policy*, n.º 21, Inverno de 1975-76, e Joan Barth Urban, «Contemporary Soviet perspectives on revolution in the West», in *Orbis*, vol. XIX, n.º 4, Inverno de 1976.

Internacional Socialista, deve-se, em parte, à afirmação crescente desta área em relação aos Estados Unidos do período post-Vietname e Watergate e ao equívoco sofrido pelos Estados Unidos no que se refere quer a Portugal quer a Angola ¹³. O mais provável seria uma situação semelhante à do Chile e o modo como isto foi evitado requer análise mais detalhada.

Personalidades havia em Portugal, bem como no exílio em Espanha, Brasil e América do Norte, que teriam apoiado uma invasão ou uma qualquer outra forma de intervenção por mandato ¹⁴. Tal não se chegou a verificar devido a variáveis tanto internas, como internacionais. De fundamental importância, ao nível interno, foi a promessa constante do Programa do MFA relativa à realização de eleições, no prazo de um ano, para uma Assembleia Constituinte. Alturas houve em que tal promessa parecia não ir cumprir-se, mas os partidos formaram e mobilizaram apoios, de modo a prevenir tal ocorrência. Existiam, assim, elementos sobre os quais se podia construir um sistema democrático-liberal, ainda que fossem, na sua maior parte, fracos e instáveis. As eleições realizaram-se e, não obstante ter sido celebrado um pacto entre os maiores partidos e o MFA ter limitado o papel daqueles, estas eleições forneceram as bases de uma legitimidade eleitoral, muito em especial pelos fracos resultados obtidos pelo PCP (PCP, 12 %; PS, 38 %; PPD, 26 %; CDS, 8 %). Por conseguinte, existiam internamente algumas estruturas e a expressão da preferência popular, susceptíveis de fornecer as bases de um regime democrático-liberal.

O facto de este regime ter emergido deve-se à interacção de agentes estrangeiros com estas variáveis internas. A URSS não queria (e provavelmente também não podia) intervir e apoiar o PCP no seu desígnio aparentemente hegemónico. Todavia, muitas hipóteses mais seriam possíveis, tais como a continuação do regime militar, progressista ou conservador, ou as propostas de esquemas de poder popular, ou de anarquia, que também existiam. Na pior das hipóteses, poderia ter resultado o caos do beco sem saída dos muitos projectos contraditórios e, em certo sentido, esse resultado situar-se-ia na linha de «proposta de vacina», formulada por Kissinger, segundo a qual o mau exemplo de Portugal faria com que outros países pensassem duas vezes antes de assumir semelhantes projectos voluntaristas.

Existe uma variedade de níveis diferentes e por certo uma variedade de estratégias pelas quais a democracia liberal emergiu em Portugal. Existiam de um modo muito estrutural, ou instrumental, relações entre os partidos políticos europeus e os respectivos partidos irmãos em Portugal. Tal como o PCP recebeu apoio da URSS e da Europa do Leste, o PS recebeu apoio do SPD e de outros partidos da Internacional Socialista. O CDS recebeu também apoio dos Partidos Democratas Cristãos da Alemanha e de outros países. É importante notar que o PS foi fundado em 1973, na Alemanha, com o apoio da Fundação Friedrich Ebert, e continua muito próximo de Willy Brandt e de outros membros importantes do SPD ¹⁵. A transferência de recursos (entendida no mais amplo sentido, incluindo fundos, peritos, pessoal, material e até imprensa) permitiu ao PS, em particular, desenvolver-se como um partido, com vista a constituir uma alternativa ao PCP na situação política emergente. O PCP tinha também o controlo do aparelho sindical e, aqui, o fornecimento ao PS e a outros partidos de um apoio

¹³ Sobre este equívoco ver Szulc e McGovern. Muita da informação sobre estas actividades e respectivas razões obtive-a através de entrevistas em Lisboa, Bruxelas, Bona e Washington, em 1976-79.

¹⁴ Um apelo finamente velado é o artigo de Robert Moss «A ticket to Lisbon», in *Harpers*, n.º 251, Dezembro de 1975. Existem vários livros sobre conspirações, sendo o mais completo o de Gunter Wallraff, *A Descoberta de Uma Conspiração: a Acção Spínola*, Lisboa, Bertrand, 1976.

¹⁵ O documento mais completo que sugere as ligações é constituído pela obra de Mário Soares, Willy Brandt e Bruno Kreisky, *Liberdade para Portugal*, Lisboa, Bertrand, 1976. Obviamente, os detalhes apenas puderam ser determinados através das entrevistas que realizei em Portugal e noutras partes da Europa.

semelhante permitiu competir com o PCP e originou, por consequência, um decréscimo na sua hegemonia. Em suma, através do fornecimento de vastos recursos, o sistema político em Portugal tornou-se mais aberto, mais diferenciado e forneceu opções ao PCP e a uma ditadura militar no domínio que analisamos.

A um nível mais amplo e geral, os Americanos, os Alemães e a CEE deram a conhecer que apoios bilaterais e multilaterais seriam concedidos a Portugal na medida em que, face à descolonização, se via obrigado a reorientar a sua economia. Mas tal apoio apenas seria concedido se existisse um regime democrático-liberal. Esta precisão foi formulada, de modo muito claro, por todos os Estados e instituições com algum peso e tal mensagem encontrou eco nos elementos moderados do MFA, que retiraram o poder aos elementos mais radicais no Verão de 1975¹⁶. Foi também conduzida, entre a Primavera e o Natal de 1975, uma campanha de apoio moral, por meio da qual importantes políticos europeus e americanos deram o seu apoio ao PS e a outros partidos democráticos, em discursos feitos tanto em Portugal como no estrangeiro.

As relações entre os grupos internos, em parte criados e depois apoiados por grupos externos, e a situação internacional conduziram a uma importante viragem na política portuguesa em Setembro de 1975, ocupando o PS um papel proeminente. As ajudas chegavam em grande quantidade, com vista a favorecer a integração do sistema e para o sustentar perante a oposição dos grupos mais à esquerda. Quando um golpe militar de extrema esquerda foi dominado em 25 de Novembro de 1975, esta ajuda aumentou e continua a crescer até hoje¹⁷. É significativo que, não obstante este apoio político ter atingido um grau elevado, poucos investimentos directos se tenham realizado. Assim, se a Revolução Portuguesa, ou mesmo a moderação desta revolução, se ficou a dever aos objectivos dos gnomos da indústria alemã, ou às esperanças dos Japoneses na Europa, ou aos americanos com excesso de capitais, certo é que lhes foi necessário muito tempo para tomar a decisão de investir em Portugal¹⁸. Alguns governos, nomeadamente o americano e o alemão, não foram particularmente bem sucedidos no encorajamento feito aos seus nacionais no sentido desse investimento.

A NATO foi um elemento-chave de integração. Portugal havia combatido em guerras de guerrilha durante treze anos e teve necessidade de formar um vasto corpo militar. No contexto de estruturas políticas indefinidas, verificado após a queda do antigo regime, este exército poderia, muito logicamente, propor-se a ocupação e definição do sistema político. O desenvolvimento gradual dos partidos foi deixando menos espaço aos militares, mas tal não significou necessariamente que estes abandonassem o controlo político directo. Depois de 25 de Novembro de 1975, o Exército afastou-se gradualmente, profissionalizou-se e conta presentemente cerca de 40 000 homens, aproximadamente 20 % dos efectivos que tinha cinco anos antes. E, para além disto, continuando, indirectamente embora, no sistema político, através do presidente Ramalho Eanes e do Conselho da Revolução, o seu papel político acha-se rigorosamente circunscrito. Isto deve-se, em parte, a uma estratégia elaborada entre personalidades como o general Eanes e os aliados da NATO no sentido da

¹⁶ Relativamente à luta pelo poder ver José Gomes Mota, *A Resistência*, Lisboa, Expresso, 1976, e Avelino Rodrigues *et. al.*, *Portugal depois de Abril*, Lisboa, Intervoz, 1976. As minhas entrevistas fornecem os detalhes sobre as promessas de auxílio estrangeiro caso se estabelecesse a democracia.

¹⁷ Ver apêndice.

¹⁸ Sobre investimentos ver, em especial, Juergen B. Donges, «Foreign investment in Portugal», e Rui Martins dos Santos, «Investimento Estrangeiro em Portugal», in *Segunda Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, Lisboa, 26-28 de Setembro de 1979, e Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1979. Para informações actuais veja-se o *Progress Report* do Instituto de Investimento Estrangeiro, Lisboa.

obtenção de treino e equipamentos e tendente, de um modo geral, a um envolvimento das Forças Armadas portuguesas com a NATO, de modo bastante mais profundo do que o ocorrido no passado. Isto manifesta-se simbolicamente na brigada portuguesa da NATO, que foi equipada e treinada pelos Americanos e Alemães. Em síntese, as Forças Armadas, na medida em que foram mais estreitamente relacionadas com a NATO, foram encorajadas a desempenhar na política um papel mínimo e profissional.

Estas crescentes ligações entre partidos, militares e sindicatos, bem como a flexibilidade proporcionada pelos empréstimos, conduziram à formação de um sistema democrático-liberal em Portugal. Significa isto que aquilo que normalmente seria designado por dependência — dependência dos partidos relativamente a partidos de países mais ricos, dependência da NATO em matéria de equipamento e treino, dependência de bancos e instituições em matéria de empréstimos — conduziu precisamente àquilo que não se deveria seguir a um aumento de dependência, isto é, à democracia liberal. Se houve algum caso em que se verificou um aumento de dependência, foi certamente este. Portugal, sem as suas colónias, tinha pouco poder de negociação; os partidos e os sindicatos são, em muitos aspectos, prolongamentos de partidos de outros países; e o País está endividado. Isto tem de significar, forçosamente, dependência, embora o resultado político em termos do regime global não seja o que decorreria, normalmente, das abordagens da dependência ou das baseadas no pressuposto burocrático-autoritário.

Enquanto o tipo global de regime se definia, o mesmo não sucedia com os detalhes da acção dos agentes no seu seio. Apesar do desejo por parte dos Alemães de que se efectivasse uma coligação PS-PSD, esta não se verificou; apesar das expectativas por parte do PS e dos Americanos no sentido de um desaparecimento do PSD perante a coligação PS-CDS, tal não ocorreu; apesar da falta de recursos estrangeiros para o PSD, a nenhum título semelhante à sucedida com o PS, esse partido continua e está mesmo no Governo neste momento. Os estrangeiros, devido ao facto de não darem o seu acordo em relação a todas as questões políticas, e porque não controlam o eleitorado, deixam entregues a si mesmas as personalidades políticas e não controlam as coligações políticas que se formam. Alguns interrogaram-se sobre as razões que levaram Mário Soares a não formar um governo de esquerda em coligação com o PCP e atribuem a responsabilidade deste erro aos Alemães. Contudo, pode também notar-se que Soares se não coligou com o PSD, e aqui isso deveu-se, tal como no caso de uma coligação com o PCP, por um lado, a questões de personalidade e, por outro lado, às previsões de polarização. Soares esteve no Chile em 1973 e quis evitar em Portugal, a todo o custo, o tipo de polarização que sentiu poder criar-se pelo alinhamento do PS com os grandes partidos, tanto da direita como da esquerda.

O PS foi, claramente, o partido português que recebeu os maiores apoios estrangeiros, quer como partido, quer enquanto governo em 1976 e 1977. Isto não resultou num controlo estrangeiro do eleitorado, tendo a votação neste Partido descido cerca de 8% em Dezembro de 1979, nas eleições intercalares para a Assembleia da República. Neste caso, o apoio estrangeiro poderá ter impedido o PS de formar melhores quadros e de aumentar o seu apoio entre o eleitorado. Em resumo, o apoio pode muito bem ter funcionado em sentido oposto ao desejado. Tem-se a sensação, também, de que muitos aliados estrangeiros de Mário Soares eram mais activos na negociação de melhores condições com o FMI em finais de 1977 e princípios de 1978 do que Soares e o seu Governo. Seria difícil defender que as condições do acordo, tal como vieram finalmente a ser elaboradas, se deveram à imposição do FMI e de Estados importantes. Das entrevistas com personalidades próximas de Soares parece, pelo contrário, resultar claro que este, simplesmente, não foi um bom negociador, não utilizou o trunfo das reservas de ouro nas suas máximas potencia-

lidades e não procurou o apoio da banca comercial. Poder-se-ia dizer que isto se deveu ao facto de Soares ser uma criação dos Alemães, mas, em tal caso, seria difícil explicar a sua reacção e preocupações — quase maiores que as de Soares e de muitos dos portugueses no Governo ¹⁹.

Não mais um regime autoritário, Portugal encontrava-se na situação de pedir a sua filiação na CEE, o que de facto aconteceu em Março de 1977. As ligações que permitiram o estabelecimento de uma democracia liberal permitem agora uma elaboração mais profunda dessas ligações e até a integração. Soares avaliou muito bem o modo de negociar, a fim de fortalecer a posição portuguesa no sentido do ingresso, e a citação seguinte, retirada de um discurso que pronunciou em Bruxelas a 12 de Março de 1977, dá conta disso:

Europe gives us a framework for development, for political democracy which is essential to the stability of the nation. If Europe were to reject our application for membership, the totalitarian movements of both the right and left which are still lurking in our country would take heart ²⁰.

Assim, o ingresso na Comunidade deveria ser garantido, como na realidade sucedeu, por razões fundamentalmente políticas ²¹.

A completa adesão à CEE, como a crescente integração na NATO, liga Portugal a um bloco determinado, do qual só com grande dificuldade poderia ser afastado. A Comunidade é um grupo de democracias liberais; Portugal tem de manter este sistema, sob pena de não se poder tornar membro da CEE, e, sem esta filiação, a sua economia terá pouco futuro. Parece, assim, que o modelo geral do sistema político se encontra assegurado. Contudo, o que acontecerá à sociedade e à economia? Haverá, como defende a abordagem da dependência, marginalização, uma industrialização com base em capital intensivo, agro-pecuária, etc.? Como notámos acima, isto acontecia já sob o antigo regime, que não era particularmente dependente. Existem indicações de que a industrialização arrastará mais problemas deste tipo.

Há presentemente amplos estudos que afastam o optimismo demonstrado por Mário Soares quanto aos efeitos exclusivamente positivos da entrada para a CEE, com o estatuto integral de membro. Estes estudos referem-se à natureza da industrialização, ao desenvolvimento agrícola e à mobilidade dos trabalhadores. É evidente que a entrada não é uma panaceia ²². A curta caminhada que foi prometida poderia ser mais positiva se a situação económica mundial não fosse tão má e se a própria Comunidade estivesse em melhor forma. Contudo, apesar de muitos aspectos negativos, existem alguns positivos, tais como a assistência que continua a ser dispensada pela CEE, o apoio para estudos (em parte representados pelos comentários «realistas» sobre a entrada) relativos à melhor

¹⁹ O ensaio de Barbara Stallings «Portugal and the IMF: the political economy of stabilization», no volume de Braga de Macedo & Serfaty, é bastante sensível à falta de empenhamento por parte de Soares em tudo aquilo que não resulte de uma recomendação do FMI.

²⁰ Discurso proferido perante o Economic and Social Committee em 12 de Março de 1977; apêndice 2, p. 6, do *Study of the Economic and Social Committee on Relations Between the EEC and Portugal* (CES 485/77).

²¹ Como claramente se declara em «Opinion on Portuguese application for membership», in Comissão das Comunidades Europeias, *Bulletin of the European Communities*, suplemento 5/78, p. 7, pontos 1-3.

²² Sobre este tópico geral veja-se, por exemplo, a contribuição de Braga de Macedo inserta no livro por ele compilado conjuntamente com Serfaty; Paulo Pita e Cunha, «Portugal and the European Community», in *Economia*, vol. III, n.º 3, Outubro de 1979; German Development Institute, *Portugal's Industrial Policy in Terms of Accession to the European Community*, Berlim, GDI, 1980; *Problemas Relacionados com a Adesão de Portugal à CEE*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1981; e IED, *Desenvolvimento Económico Português Num Contexto Internacional de Mudança*, Lisboa, Moraes, 1981.

maneira de Portugal se adaptar e a boa vontade geral em negociar as condições de ingresso. Em resumo, os problemas de Portugal não são causados pela democracia, sendo antes um legado da história de uma sociedade relativamente estática, apoiada na exploração colonial. Agora, com um regime democrático, existem pelo menos oportunidades de negociar as condições de entrada para uma comunidade que, devido ao pequeno impacto de Portugal (3 % da Comunidade em termos de população e 1 % em termos de PNB), pode bem ser capaz de melhorar algumas das mais difíceis consequências do estatuto de Portugal como país periférico²³.

Em síntese, o actual tipo de regime político vigente em Portugal permite obter apoios e negociar, com implicações de mudança da sociedade e da economia. Este regime nasceu devido à interacção de factores internos e internacionais e continua a evoluir através da persistência, e até do incremento, da interacção destes mesmos factores. A informação relativa à interacção existe e quem a negligenciar corre o risco de empreender uma análise imperfeita da evolução do regime. Todavia, a interacção, por si só, não é determinante de qualquer espécie de formação rígida e fixa. Portugal é, presentemente, mais dependente do que o era no passado, mas com a diferença adicional de não ser autoritário. Pelo contrário, neste caso pelo menos, a dependência está ao serviço da democratização, a qual, por sua vez, permite que se efectuem alterações noutras áreas da sociedade. O País não é obviamente autónomo, mas, tendo em conta os factores demográficos e geográficos, que mais se poderia esperar? O desafio que se apresenta às *élites* políticas é o de transformar estes factos em vantagens na negociação de um acordo pelo qual o regime político possa vir a ter bases sociais e económicas mais sólidas.

APÊNDICE

Auxílio estrangeiro a Portugal

Comunidade Económica Europeia (1 écu = \$ 1.3).

180 milhões, Outubro de 1975 — Ajuda financeira especial de emergência.

200 milhões, Julho de 1976 — Protocolo financeiro para acordo de comércio livre em 1972.

Quantias mais pequenas (100 000 e 300 000) — Para as vítimas das cheias e do tremor de terra.

275 milhões, Maio de 1981 — Ajuda para a fase de pré-admissão.

(Fonte: *Europe Information*, 34/80, e *dossiers* de imprensa.)

República Federal da Alemanha

DM 420 milhões, 95 % de garantia governamental para crédito ao Banco de Portugal, concedido por bancos privados da Alemanha Ocidental.

\$ 75 e \$ 250 milhões, em 1976, do Federal Bank of West Germany ao Banco de Portugal, para apoio da balança de pagamentos.

DM 530 milhões, até 1979, para projectos de desenvolvimento.

DM 25 milhões, até 1979, para cooperação técnica.

CA DM 42 milhões, até 1979, para fins não especificados e concedidos por fundações.

(Fontes: fontes alemãs geralmente bem informadas e entrevistas na Embaixada Alemã em Lisboa.)

²³ A ampla documentação elaborada no âmbito da CEE é útil para a percepção daquilo que se torna possível e dos critérios usados. Vejam-se os quatro pequenos volumes relativos ao alargamento, bem como documentos, tais como os Documentos de Séance, 3 de Junho de 1981 (1-266/81) do Parlamento Europeu, relativos ao apoio a conceder antes do ingresso.

Estados Unidos da América

\$ 215 milhões, 1976-81 — para cereais, ao abrigo da PL 480.

\$ 590 milhões, 1976-80 — CCC para cereais, algodão, etc.

\$ 300 milhões, 1977 — para ajuda da balança de pagamentos.

\$ 182 milhões, 1979 — para projectos de desenvolvimento.

(Fontes: *Expresso* de 14 de Março de 1981; entrevistas em Washington e na Embaixada em Lisboa.)

Banco Mundial

\$ 518 milhões, 1976-80 — para projectos de desenvolvimento.

(Fonte: *Expresso* de 7 de Março de 1980.)

Estes números não incluem o consórcio de \$ 750 milhões, que requereu a aprovação inicial do FMI para \$ 50 milhões e que foi constituído por participações dos EUA (US \$ 300 milhões), RFA (\$ 200 milhões), Japão (\$ 50 milhões), Venezuela (\$ 22,5 milhões), etc.

Também não incluem o auxílio militar, cuja média é superior a \$ 30 milhões por ano, dos Estados Unidos da América, e provavelmente cerca de metade daquela quantia, por parte da Alemanha, e importâncias menores, de muitos outros aliados da NATO.

Existem ainda contrapartidas provenientes dos acordos de utilização quer da base das Lajes, nos Açores, por parte dos Americanos, quer da de Beja, por parte dos Alemães, quer ainda da das Flores, também nos Açores, por parte dos Franceses.

A tudo isto se somam verbas indeterminadas, provenientes de várias fundações e instituições.

Ver também o estudo recente de Abel Moreira Mateus *Crescimento Económico e Dívida Externa: O Caso de Portugal* (Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, caderno 5, 1982).