

Portugal, a Europa e a democracia

1. A «reorientação» europeia da sociedade portuguesa começou bem antes da revolução de 1974, mas limitou-se sobretudo às suas dimensões económica e social.

O comércio externo, o investimento estrangeiro, os contactos e as associações empresariais e o desenvolvimento tecnológico começaram, desde os anos 60, a ter cada vez mais importância na sociedade e a revelar, seja a crescente presença europeia, seja a orientação para a Europa de projectos, aspirações e quadros de referência. Um dos mais claros sinais desta nova tendência é certamente a participação de Portugal na fundação, em 1960, da EFTA, Associação Europeia de Comércio Livre. Também a integração de Portugal na NATO, em 1949, pode ser encarada nesse contexto, embora tal facto seja mais ambíguo. Mais discutível pelo menos.

A evolução do comércio externo português é um preciso indicador dessa mudança de orientação. Os países que formavam ou viriam a integrar a Comunidade Europeia e a EFTA representavam 50% do comércio no princípio dos anos 60, mas já mais de 60% no início dos anos 70, antes da descolonização. Os mesmos países contam hoje por mais de 80% das trocas internacionais portuguesas.

Quanto às colónias africanas, desceram marcadamente dos 15% a 25% nos anos 50 a 60 para menos de 10% nos anos 70, antes da independência. Hoje estes novos Estados praticamente não contam no comércio externo: menos de 1%. Também é verdade que a situação de guerra em que têm vivido Angola e Moçambique é a causa de uma actividade económica e comercial anormal. Só dentro de alguns anos será possível medir a importância das antigas colónias para a economia portuguesa. Mas a verdade é que a África e os outros países extra-europeus pesavam cada vez menos na actividade económica externa, isto antes da revolução de 1974 e da descolonização.

Desde os anos 60 também que a emigração para a Europa e o turismo de europeus em Portugal se desenvolveram aceleradamente, com notórias consequências nos costumes e nos comportamentos.

A emigração portuguesa conheceu nos anos 60 duas alterações importantes. A primeira consistiu no número de portugueses que, anualmente, partiam para outros países. Após longos anos em que os valores rondavam as duas ou três dezenas de milhares, chega-se, na década de 60, a números que atingem os 100 000

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

a 170 000 por ano. A segunda diz respeito ao destino dos emigrantes. Os tradicionais Brasil e Venezuela, sobretudo o primeiro, e, em menor escala, os Estados Unidos e o Canadá deixam de ser os principais países de acolhimento, sendo substituídos por países europeus, a França em primeiro lugar, mas também o Luxemburgo, a Bélgica, a Alemanha e a Suíça. Em pouco mais de uma década mais de 12% da população residente e nascida nesse período abandonou o país e estabeleceu-se especialmente na Europa.

Podem imaginar-se as consequências de tal «êxodo», desde as alterações nas estruturas sociais, nas actividades e na ocupação do território até aos comportamentos humanos, às relações sociais, às aspirações e às mentalidades. Passou a ser raro encontrar alguém que não tivesse familiares ou próximas relações residentes noutros países europeus. Os horizontes culturais conheceram indelével mudança. Os emigrantes vinham a férias a Portugal, ou os parentes iam visitar os emigrados. A circulação de pessoas, bens e ideias aumentou vertiginosamente, deixando marcas na sociedade, nos costumes e nas aldeias. O bilinguismo desenvolveu-se e cresceu o número de famílias de dupla nacionalidade. E as «remessas dos emigrantes», como ficaram conhecidos os envios regulares de dinheiros para consumo e sobrevivência dos que não tinham partido, ou para poupança e investimento (aquisição de casas e terrenos), representaram um formidável ganho económico para as famílias, tanto rurais como residindo nas pequenas cidades. No Norte e no Centro do país são poucas as famílias rurais cujo rendimento e património não incluem uma parte significativa originária de trabalho de emigrantes.

Conjugada com o turismo de europeus (o Algarve e as praias portuguesas são conhecidos a partir de então), a emigração para a Europa constitui seguramente um dos mais radicais factores de mudança social em Portugal nas últimas décadas e talvez no século.

É verdade que o país já conhecia a emigração. Desde sempre... Sobretudo desde o século XIX, quando o fluxo de emigrantes para o Brasil era permanente. E também é verdade que do Brasil já se conheciam as «cartas de chamada», as «remessas» e os «brasileiros de torna-viagem». Mas há diferenças relevantes. A proximidade do local de emigração, nos países europeus, assim como a facilidade dos transportes terrestres, fizeram com que as relações entre os que ficavam e os que partiam fossem muito mais estreitas e frequentes. Os emigrantes do Brasil não só tinham gradualmente cada vez menos relações com Portugal, como encaravam dificilmente a hipótese de regressar. A emigração para o Brasil (e, em geral, para a América do Sul e os Estados Unidos) era tendencialmente definitiva, ou acabava por sê-lo. A emigração para os países europeus era, em princípio, temporária. Mas mesmo durante esse lapso de tempo, o de emprego no estrangeiro, as relações entre as duas sociedades, a de origem e a de trabalho, sempre foram intensas.

Em conclusão, todas estas evoluções económicas e sociais, do comércio e do investimento ao turismo e à emigração, nas quais a Europa desempenhou papel fundamental, forçaram as pressões para a abertura da sociedade, o incremento das trocas e das viagens e o crescimento das aspirações democráticas.

2. O «horizonte europeu», ou a «opção europeia», como então se designava, era já antes da revolução de 1974 um tema de pressão democrática sobre o Estado autoritário. De modo velado, na imprensa ou em reuniões públicas, em geral nos meios culturais ou académicos e mais explicitamente durante os «parênteses» de debate que constituíam as campanhas eleitorais, os oposicionistas de várias famílias, sobretudo republicanos democratas, mas também monárquicos liberais, assim como socialistas e social-democratas, referiam frequentemente os modelos e padrões políticos da Europa democrática como o desígnio que preferiam para Portugal. Sinceras ou tácticas, eram constantes as referências às democracias europeias por parte de políticos como António Sérgio, Arlindo Vicente, Humberto Delgado, Mário Soares, Salgado Zenha, Sousa Tavares, Ribeiro Teles e outros de gerações mais novas. Um dos mais importantes manifestos dos movimentos oposicionistas, o *Programa para a Democratização da República*, do princípio dos anos 60, é claro e explícito na sua aspiração europeia. Também para muitos intelectuais, como, por exemplo, Eduardo Lourenço, a Europa era referência política e cultural obrigatória.

Mas a «opção europeia» era ainda, em oposição à orientação africana e à prossecução das guerras coloniais, um tema de divisão interna dos grupos dirigentes do governo, da administração pública e das actividades económicas. Se não de divisão, pelo menos de fricção. Os tradicionalistas eram «africanos», eventualmente «atlantistas», os «modernos» ou «liberais» eram «europeus». A fórmula «África versus Europa» era um resumo ou uma fórmula, aliás explícita, da que poderia ter sido a mais séria discussão política, se houvesse liberdade de expressão, tanto na sociedade como dentro do regime.

A «ala liberal» dos deputados da Acção Nacional Popular (partido único, o sucessor marcelista da salazarista União Nacional), nomeadamente Pinto Leite, Sá Carneiro e Miller Guerra, a que se juntavam membros do governo, como Rogério Martins e João Salgueiro, tinha as democracias europeias como modelos políticos. Mas sobretudo considerava a «opção europeia» como nova orientação estratégica da economia e da política nacionais. Tinham ainda especial contundência as intervenções, embora moderadas, de Pinto Leite, seja na vida política, seja como dirigente da Câmara de Comércio Luso-Alemã, uma das fontes inspiradoras da modernização liberal pró-europeia da economia portuguesa. Ficaram famosas as intervenções de vários dirigentes políticos e económicos, designadamente Francisco Pereira de Moura e Rogério Martins, no muito falado Colóquio sobre Política Industrial (Fevereiro de 1970), reunião onde mais longe se terá ido, dentro dos limites da acção oficial, na definição de um horizonte europeu para Portugal. Além de tudo o mais, no fim dos anos 60 era já possível fazer um balanço muito positivo da adesão de Portugal à EFTA. Eis que se apresentava como mais um argumento favorável ao aprofundamento das relações de Portugal com os países europeus, incluindo um contrato de associação com o então Mercado Comum, o que veio a ser feito.

Em 1970, a fundação da SEDES, Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, *ersatz* tolerado de um partido não permitido, foi também um gesto carregado de significado político. Uma atenção muito especial às relações de Portugal com os países europeus, assim como aos padrões e modelos das de-

mocracias europeias, estava entre as prioridades temáticas das primeiras iniciativas desta associação.

Contra estas tendências inscrevia-se a maioria do pessoal dirigente do regime, tanto civis como militares, sem falar de uma boa parte dos empresários mais tradicionais e mais ligados a África. A «opção europeia» era a renúncia à política tradicional das últimas décadas. Para os mais elaborados juízos sobre o assunto era a renúncia, para os espíritos mais polémicos, a traição aos interesses permanentes de Portugal e ao seu longo percurso histórico. Franco Nogueira, vários anos ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, foi dos que com mais frequência e constância, além de responsabilidades, defenderam a «opção africana» ou «opção atlântica». Durante a sua estada no governo fez, evidentemente com Salazar, todos os esforços políticos e teóricos para defender o alargamento da área de acção da NATO ao Atlântico Sul, onde, segundo ele, se jogavam também os interesses vitais do Ocidente, da Europa ocidental e dos Estados Unidos. Na Assembleia Nacional o mesmo Franco Nogueira, depois de deixar o governo de Marcelo Caetano, acompanhado dos mais tradicionalistas dos deputados, entre os quais avultava o truculento Casal Ribeiro, continuou os seus esforços até ao fim do regime.

Em conclusão, a Europa, como aspiração económica e política, começou a ter curso em Portugal bem antes da revolução de 1974. Era quase uma metáfora, ou um símbolo de democracia e liberdade. Ao mesmo tempo, África era o «santo-e-senha» do regime autoritário, do tradicionalismo e do colonialismo. Sublinhe-se, todavia, a diferença: enquanto a economia e a sociedade se dirigiam gradualmente para a Europa, por via das actividades produtivas e da emigração, sendo o governo quase obrigado a seguir o movimento, já na política e na cultura a preferência europeia limitava-se aos opositoristas e a alguns liberais do regime, mais ou menos marginais.

Mas, note-se, a aspiração democrática e a «opção europeia» eram bem mais o resultado de um impulso interno do que a consequência ou a reacção a estímulos externos. Na verdade, as pressões europeias para a democratização de Portugal eram ténues ou inexistentes. O regime autoritário teve quase sempre parceiros europeus aparentemente «neutros» ou passivos relativamente à democracia em Portugal. Só nos últimos anos do regime, após quase uma dezena de anos de guerra em África, mas também depois de mais de quarenta anos de ditadura, é que alguns Estados europeus, nomeadamente escandinavos, tomaram iniciativas condenatórias do autoritarismo e da guerra em África. Verificaram-se, é certo, em vários países europeus inúmeras atitudes críticas do regime e de simpatia pela oposição democrática. Mas pertenciam à opinião pública e à sociedade civil, eventualmente a um ou outro partido político, não foram orientações políticas determinantes dos Estados e dos governos. Durante muitos anos Portugal foi o único país membro da NATO e da EFTA onde não eram respeitados os direitos políticos essenciais (como o direito de voto universal e as liberdades de expressão e associação), onde não se realizavam eleições democráticas, onde não existia um parlamento pluripartidário e onde vigorava plenamente a censura. Os Estados democráticos ocidentais, que terão sentido dificuldades em conviver com a Espanha de Franco, não sentiram aparentemente as mesmas reticências em acolher o Portugal de Salazar.

3. Durante a revolução de 1974-1975, o regresso ao regime anterior parecia, ou estava mesmo, excluído dos horizontes possíveis. As opções políticas poderiam resumir-se a duas, em alternativa. Por um lado, a de um regime revolucionário, mais ou menos comunista ou socialista autoritário, de planificação central e sector público dominante, com maior ou menor participação militar nos órgãos de decisão política, adepto do não-alinhamento externo ou da aproximação com o bloco socialista. Por outro lado, a de um regime democrático e parlamentar, civilista, mais ou menos liberal, mais ou menos social-democrata, de economia de mercado, de alinhamento externo com as democracias europeias e a NATO.

Através de luta política acesa e sobretudo de eleições regulares (constitucionais, parlamentares, presidenciais e locais), a segunda opção saiu vencedora.

A «Europa» foi quase um *slogan*, símbolo da democracia parlamentar, que designava, indistintamente, os países ocidentais, a Comunidade Económica Europeia, o mercado, a iniciativa privada, a NATO e o bloco Norte-Atlântico com os Estados Unidos.

Mais do que tudo, a «Europa» significava a democracia parlamentar ocidental e a garantia da realização de eleições livres e universais, assim como o estabelecimento de um regime em bases civis, sem a participação imposta de militares. A «Europa» significava também relações com os países para onde tinham emigrado cerca de 1,5 milhões de portugueses e que eram cada vez mais os parceiros principais da economia externa do país.

No quadro da luta política muito viva que se travou, como, por exemplo, durante as campanhas eleitorais de 1975 e 1976, «Europa» era *slogan* e programa. Ficou célebre na altura o «A Europa conosco», que presidiu a múltiplas iniciativas e campanhas do Partido Socialista, que então obteve o primeiro lugar em várias eleições. Não só ele, como também os outros partidos, com a excepção do comunista e de outros grupos de extrema-esquerda, reivindicavam credenciais e amigos europeus, garantias e promessas de apoio. A maior parte dos dirigentes políticos europeus, socialistas, social-democratas, trabalhistas, liberais, conservadores e democratas-cristãos, fizeram naqueles anos a sua passagem por Lisboa.

«Europa» também significava tudo isso: eventual apoio económico, comercial, tecnológico, político e cultural a um país em profunda crise de reconversão e a uma economia com enormes dificuldades. Uma parte da economia externa tinha sido destruída com a descolonização, por causa da qual regressaram a Portugal entre 500 000 e 700 000 ex-colonos, na maioria sem meios, casa, residência ou trabalho. A recessão europeia, ou a crise económica ocidental, designadamente o primeiro «choque petrolífero», viera encontrar um país que, além de ser relativamente pobre e não ter recursos naturais energéticos, estava a braços com uma tremenda crise política trazida pela revolução e pela descolonização.

A própria revolução tinha, evidentemente, criado as suas perturbações: diante da agitação, o investimento caiu. Com receio, muitos empresários travaram os seus projectos, uns foram presos, outros levados a sair do país, outros, enfim, fugiram para outros países, o Brasil e a Espanha em particular. Centenas ou milhares de empresas foram ocupadas, muitas delas nacionalizadas. A iniciativa

privada foi seriamente limitada. A exportação e o comércio externo conheceram dificuldades. O investimento estrangeiro praticamente parou, à espera. O tecido empresarial e o aparelho produtivo estavam desorganizados.

Em pouco tempo Portugal ficou à beira da crise de pagamentos. O país viu-se sem reservas financeiras, sem confiança, sem liquidez e na obrigação de converter algumas das suas reservas de ouro. Foi neste período que a Europa, para além de ser uma aspiração de muitos portugueses, teve um papel activo, trouxe o seu apoio e respondeu positivamente aos pedidos que lhe foram feitos. Por solidariedade talvez, mas também pelo reconhecimento de que a revolução portuguesa poderia vir a ter repercussões europeias.

Alguns países, particularmente a Alemanha, o mais generoso e o mais pronto na resposta às prementes solicitações que lhe eram feitas, ajudaram significativamente, em especial através de linhas de crédito e empréstimos. Momentos houve em que governantes portugueses se deslocavam, apressados, a uma ou outra capital europeia com o objectivo de pedirem concessões de crédito ou empréstimos, a fim de serem utilizados nos dias seguintes, de tal modo a ruptura financeira esteve várias vezes iminente.

Para além deste apoio financeiro e económico, por muitas outras vias a Europa mostrou receptividade aos pedidos de ajuda. Mais: alguns países, preocupados talvez com a evolução política de um dos seus vizinhos, tomaram iniciativas e mostraram estarem activamente empenhados em contribuir para a resolução do problema português. Apoio político e moral não faltou nas Nações Unidas, nas organizações internacionais, no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, na CEE e na EFTA, no Banco Europeu de Investimentos e até junto dos grandes conglomerados bancários. Várias empresas europeias e multinacionais tomaram iniciativas destinadas a demonstrar publicamente que «acreditavam» ou «tinham confiança» no futuro da democracia portuguesa, o que não era uma atitude partilhada por toda a gente. Talvez fosse mesmo preciso algum voluntarismo para crer... Por exemplo, o secretário de Estado americano, Henry Kissinger, considerava Portugal, para todos os efeitos, um caso perdido para a democracia.

Com a excepção do Partido Comunista, os partidos políticos portugueses eram jovens e inexperientes, mas depressa encontraram nos seus interlocutores europeus interesse, receptividade, apoio e ajuda: dinheiro, consultores, assistência técnica, material de campanha eleitoral, *expertise*, relações internacionais e acolhimento nas famílias e meios internacionais foram essenciais para os primeiros passos da vida partidária. Referência muito especial deve ser feita aos partidos da Internacional Socialista, designadamente o SPD alemão e os partidos social-democratas escandinavos, cuja colaboração com o Partido Socialista foi decisiva. Também o CDS, Centro Democrático e Social, teve acolhimento e ajuda na Democracia Cristã europeia. E o próprio Partido Popular Democrático, PPD, mais tarde Partido Social-Democrata, PSD, o menos relacionado internacionalmente de início, recebeu ajudas e apoios externos, como, por exemplo, dos liberais europeus, alemães em particular. Mesmo o Partido Comunista, com meio século de existência, sentia necessidade de, além do apoio tradicional da URSS e do bloco comunista, receber

ajuda e relacionar-se com os partidos comunistas europeus, sendo que alguns deles, nomeadamente o francês, estiveram muito activos em Portugal.

O apoio externo não se resumiu à Europa. Os Estados Unidos desempenharam papel importante, não só bilateralmente, mas também no quadro de organismos internacionais, designadamente na NATO e no Fundo Monetário Internacional. Foi, todavia, do ponto de vista da política americana, um apoio controverso. Como é conhecido, duas correntes de opinião vigoravam no seio das autoridades de Washington, nessa altura, aliás, muito mais preocupadas com a retirada do Vietname. Os que consideravam Portugal «um caso perdido» e os que entendiam que os EUA deveriam intervir o mais possível, através de uma estratégia indirecta de apoio. Com o tempo foi a segunda estratégia que levou a melhor e os apoios políticos fizeram-se sentir. Mas a verdade é que nunca o apoio americano teve o carácter modelar, melhor dizendo, programático, do de alguns países europeus.

Note-se que nos primeiros momentos da revolução (1974 e 1975) e da fundação do regime democrático (1975 e 1976) os apoios europeus foram mais os de países europeus individuais, com relevo para a Alemanha, do que o de um esforço colectivo por parte da Comunidade Económica Europeia. Esta, reflectindo talvez a pluralidade de opiniões dos seus Estados membros, teve uma atitude distante e cautelosa, que talvez também se tenha ficado a dever à falta de tradição comunitária de uma acção colectiva concertada no domínio da política externa. Já a EFTA, de que Portugal fazia parte, mas que não tinha as pretensões políticas da CEE, reagiu com alguma generosidade moderada, mostrando uma espécie de compreensão expectante perante as dificuldades que o país atravessava. Sublinhe-se, por exemplo, a criação do «Fundo EFTA para Portugal», destinado a apoiar empresas industriais, gesto esse de especial significado, até pelo seu ineditismo na história daquela organização.

Para além destas actuações dos Estados e dos partidos políticos, em muitos outros planos se manifestou o interesse dos Europeus pelos acontecimentos portugueses: nas áreas culturais, científicas, académicas, artísticas e jornalísticas, uma nova vida parecia começar para um país que, geralmente, tinha sido ignorado durante anos ou décadas. Isto sem falar, evidentemente, na expressão do turismo político, especialmente do turismo revolucionário, que sempre, nestas ocasiões, floresce. É difícil medir a eficácia ou os resultados destes interesses e do intercâmbio assim desenvolvido. Mas é possível que, globalmente, esta espécie de envolvimento tenha contribuído para que muitos portugueses, a viverem um tempo excepcional de crise e de mutação, se tenham sentido acompanhados. Ou, pelo menos, não se tenham sentido sós.

Quanto à actuação dos Estados europeus, parece não haver dúvidas quanto ao resultado: foram muito importantes para a fundação do Estado democrático e para a derrota das pressões revolucionárias e comunistas. Não é possível afirmar que sem os apoios internacionais, nomeadamente europeus, Portugal não teria fundado uma democracia parlamentar e pluripartidária. Não o saberemos nunca. Mas que foram importantes, não restam dúvidas.

Ao contrário do período anterior, não se tratou apenas de uma pulsão interna, de uma aspiração democrática pelos modelos europeus, mas também de uma ajuda e de um interesse reais de alguns europeus pelos destinos políticos dos Portugueses.

4. Conquistada a garantia, se bem que frágil de início, da democracia interna, novamente a Europa surge como um horizonte político primordial, uma espécie de símbolo e resumo das aspirações colectivas.

Desde 1976 que se prepara o pedido de adesão, por inteiro, à CEE. A candidatura é formalmente apresentada em 1977. Todos os governos, desde então, passaram a considerar a integração europeia como a prioridade política.

A opinião pública interna foi extremamente favorável. As sondagens de opinião revelavam percentagens de adeptos da integração europeia próximas dos 70% a 90%. Todos os partidos parlamentares, excepto o comunista (mais ou menos 15% dos votos do eleitorado), subscreviam o desígnio europeu com mais ou menos entusiasmo, mais ou menos cepticismo quanto às capacidades portuguesas, mas aparentemente sem restrições quanto ao objectivo fundamental. Todas as centrais patronais e associações económicas e empresariais concordavam, assim como uma das duas confederações sindicais. Entre os intelectuais e artistas, nas profissões liberais, nas universidades e na imprensa, a opinião e o interesse eram maioritariamente a favor do projecto europeu. O consenso foi muito vasto e generalizado. As oposições vinham exclusivamente dos sectores comunista e de extrema-esquerda.

Durante todo o processo de candidatura e adesão, de 1977 até 1985, não se ouviu praticamente opinião de direita desfavorável. Pessoas, partidos e associações mais conotados com a direita política retinham mesmo a integração europeia e os modelos económicos europeus como argumentos para combater ou contrariar a esquerda, a Constituição de 1976 (predominantemente socialista) e aquilo a que se passou a chamar «conquistas revolucionárias».

Em todo este período não houve traços evidentes de nacionalismo, nem os sectores de opinião mais nacionalistas e mais tradicionalistas tiveram força na sua voz ou acolhimento junto da opinião pública. Como também pouco se fizeram ouvir as vozes que, em princípio, defenderiam o legado «africano» ou «atlantista» da história recente do país, património ideológico que o antigo regime tinha feito seu. Curiosamente, foram certos grupos e certas pessoas na esquerda revolucionária que tentaram teorizar a pertença de Portugal a um mundo intermédio, entre o Norte capitalista e o Sul do Terceiro Mundo, a um bloco de países não alinhados, ou ao conjunto de países que emergiram da descolonização.

A candidatura de Portugal à CEE encontrou um terreno e um clima favoráveis. Num curto espaço de tempo, dois anos, três países europeus, Portugal, Grécia e Espanha, tinham conseguido derrubar os respectivos regimes autoritários e pretendiam juntar-se aos seus vizinhos numa comunidade que parecia um dos mais promissores esforços colectivos. Simultaneamente, as relações da Europa ocidental com o Leste comunista pareciam encontrar-se num ponto morto de tenso equilíbrio, apesar do ilusório progresso da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa. Os Estados Unidos viviam as dificuldades de acontecimentos excepcionais: a derrota no Vietname e o *impeachment* de Nixon. A Europa, nomeadamente a CEE, olhava para si própria, inquieta com uma eventual estagnação, apesar de crente nas potencialidades do «velho continente». O alargamento às novas democracias do Sul foi visto com simpatia. Além de outros eventuais projectos, de difícil delineação, esta era uma via de renovação.

A CEE não respondeu com facilidades à candidatura portuguesa. Disse que sim, isto é, os nove Estados membros disseram que sim, aparentemente sem reservas, mas impuseram dez anos de transição. Apesar dessa dificuldade, a CEE foi generosa nalguns meios práticos, sobretudo nas ajudas de pré-adesão, que tornaram possíveis uns projectos de desenvolvimento e que permitiram uma aprendizagem bem útil dos mecanismos comunitários de cooperação.

As condições práticas do regime de transição, a operar após a adesão formal, foram, *grosso modo*, discutidas e negociadas em dois momentos: primeiro, até 1985, data da adesão; depois, a partir daí, à medida que as fases da transição iam decorrendo. As condições negociadas antes da adesão foram mais severas para a economia portuguesa e menos imaginativas na procura de meios e estratégias de apoio europeu ao desenvolvimento. Do lado português, a vontade de obter uma resposta afirmativa parecia superar a previsão de dificuldades ulteriores. As condições negociadas, ou renegociadas, depois de 1985, foram mais generosas. Até porque, sendo já Portugal membro de pleno direito, talvez o seu poder negocial fosse mais forte.

O investimento estrangeiro, o comércio externo e as associações empresariais, essencialmente de âmbito europeu, subiram dramaticamente. As novas condições económicas, juntamente com os fundos e subsídios europeus ao desenvolvimento e à modernização, constituíram o factor essencial de recuperação económica e de crescimento substancial dos últimos anos de 1980 e primeiros de 1990. Nos primeiros quatro anos o saldo dos fluxos financeiros com a Comunidade foi favorável a Portugal e atingiu 321,6 milhões de contos. Nos quatro anos seguintes chegou a 1162,6 milhões. Nos últimos anos a ajuda financeira da Comunidade cifra-se em valores equivalentes a cerca de 3% do PIB. Tudo isto ajudado, evidentemente, pelos sucessos políticos internos, nomeadamente a estabilidade política e a definição de um consenso constitucional entre os mais importantes partidos parlamentares. As revisões de 1982, 1989 e 1991, feitas, no essencial, graças aos acordos entre o PSD e o PS, deram corpo a esse consenso e contribuíram para a estabilidade.

Não foi só nos planos da actividade económica, dos apoios e ajudas para o desenvolvimento e da abertura da economia portuguesa ao exterior que a Europa, ou antes, a Comunidade Europeia, desempenhou um papel que pode ser considerado decisivo. Também a definição do modelo económico ficou a dever, e muito, à integração, aos padrões comuns europeus e até às pressões externas. Na verdade, Portugal tinha nos anos 70 um sector público hipertrofiado, resultado da revolução de 1974-1975. O papel do Estado como autoridade, mas também como agente económico, era preponderante. Esmagador mesmo. Até porque, legalmente, vastos sectores da economia estavam vedados à iniciativa privada. Numerosos eram os monopólios de facto e de lei, como, por exemplo, a água, a energia, os caminhos de ferro, os cimentos, os adubos, a siderurgia, a rádio, a televisão, as telecomunicações, o armamento e outros. Além disso, dois sectores de primordial importância, a banca e os seguros, estavam praticamente em condições de monopólio de Estado. Isto é, todas as empresas privadas nacionais tinham sido nacionalizadas, sendo proibido criar novas. Na banca, por exemplo, apenas três bancos não pertenciam ao Estado português: um brasileiro, um francês (ambos de Estado...) e um inglês.

Esta situação enquadrava-se, aliás, numa tradição bem mais antiga. Sempre o Estado português tinha desempenhado forte papel na economia, seja através da sua autoridade política, legislativa e regulamentadora (o corporativismo era fortemente intervencionista e proteccionista), seja por intermédio de empresas públicas. A revolução criou, evidentemente, um sector público muitíssimo mais vasto, até porque quase destruiu os grupos económicos privados existentes previamente. Mas não se pode dizer que a intervenção do Estado na economia tenha sido uma novidade absoluta. Antes pelo contrário.

Ora, este panorama alterou-se radicalmente a partir dos anos 80. Os sectores económicos estão praticamente todos abertos à iniciativa privada e ao capital estrangeiro. Muitas empresas nacionalizadas já foram privatizadas ou estão em vias de o serem. E as actividades estatais, tipicamente intervencionistas, como a tabelação de preços, o subsídio de actividades produtivas e de preços, a autorização para início de actividades comerciais ou industriais e as licenças para estabelecimento empresarial, são hoje muitíssimo reduzidas. Não se pode dizer que não haja intervenção estatal na economia: ainda há, e ainda é forte, até porque ao peso do Estado português veio acrescentar-se o da Comunidade Europeia, que não é propriamente o melhor exemplo de entidade liberal. Mas, comparando os tempos de hoje com os dos anos 60 e, sobretudo, 70, não se pode deixar de verificar que se procedeu a uma profunda liberalização da economia e que esta se ficou, em boa parte, a dever à integração europeia. Os modelos económicos em vigor são hoje, *grosso modo*, os dos países da União Europeia. A existência do mercado único eliminou uma larga área de protecção nacional e a respectiva burocracia. A liberdade de estabelecimento e iniciativa obrigou a que os sectores de actividade estejam abertos a qualquer iniciativa privada, assim como ao capital estrangeiro. O sistema financeiro está aberto. O mercado de capitais está liberalizado. Mesmo sendo verdade que o peso do Estado ainda pode ser considerado excessivo em muitos sectores, nem a revolução, nem o corporativismo salazarista se reconheciam nas instituições e nos modelos económicos actuais.

Neste novo quadro de economia de mercado também o crescimento ficou indelevelmente ligado à integração europeia. Em conjunto, estes dois factores foram decisivos para a consolidação do Estado democrático. Sem eles, no contexto da formidável crise interna e externa em que Portugal vivia, seria difícil imaginar o estabelecimento do regime democrático de modo relativamente rápido, sereno e pacífico, como foi o caso. A Europa, na prática económica e institucional, assim como na cultura e nas mentalidades, foi sinónimo de democracia.

A Europa foi o amortecedor de perdas e lutos que, noutras condições, poderiam ter criado traumas insanáveis: a derrota nas guerras africanas; o fim do mitológico esforço civilizacional, que tanto contribuía, ideologicamente, para o sentido da história dos Portugueses; o desaparecimento do império, elevado, até recentemente, à categoria de razão intrínseca para a presença de Portugal no mundo; a redução da «raça» e da nação; em poucas palavras, a miniaturização da pátria e a perda do seu sentido histórico.

Não era fácil, sem antídoto ou compensação, viver com os efeitos destas tão profundas rupturas. A Europa permitiu que Portugal e os Portugueses não ficas-

sem de mãos vazias, ansiosos, diante do desconhecido, sem dia seguinte. A Europa ajudou os Portugueses a compreenderem o inevitável: que poderiam sobreviver sem império.

A troca da glória e da grandeza, ideologia vigorosa durante décadas, pela rotina do trabalho e do dia a dia, num espaço reduzido, só não foi trágica porque ajudada por outros factores, com a Europa à cabeça. Mesmo sendo os mais pobres entre os ricos, dos mais pequenos entre os grandes e os mais atrasados entre os modernos, os Portugueses encontraram satisfação na convivência dos Europeus e não tiveram crise de auto-estima. Diz-se que o Brasil foi o sucedâneo das Índias, depois de perdidas. E que África foi o substituto do Brasil, perdido este. A Europa terá sido a consolação para a perda de África.

O «baluarte do Ocidente», a «varanda da Europa» (note-se a exterioridade da varanda...), a «nação fidelíssima e missionária», a «nação multirracial e pluri-continental», a «nação universalista» e o «país das cinco partidas, dos portugueses espalhados pelo mundo», vinham-se esgotando há anos, antes da revolução de 1974, revelando o seu vazio ideológico, o seu carácter atávico e fora do tempo. Mesmo assim, ajudados pela guerra, os mitos eram duráveis e tinham os seus efeitos. Ora, em poucos dias, em semanas, foram pulverizados. As consequências eram imprevisíveis.

Diante de si, os Portugueses, mesmo na diversidade de opiniões e interesses e na variedade de culturas, depararam com dois caminhos possíveis, as duas opções acima referidas. O primeiro, o ideal revolucionário, a afinidade com os países socialistas e comunistas e a simpatia para com os Estados do Terceiro Mundo. Era uma via de sacrifício material e de liberdades controladas, mas de glória e grandeza morais, entre os oprimidos libertados. Exemplares, para os seus arautos, foram a descolonização e a revolução. Esta última teria sido, além disso, pioneira, a primeira de um novo mundo, de um novo ciclo da história. Portugal fazia a economia do capitalismo avançado e mesmo do socialismo burocrático. Na verdade, tratava-se da última revolução do Velho Mundo, na charneira dos novos tempos, que trariam as décadas de 80 e 90. O ideal revolucionário, com novos sacrifícios, com uma espécie de despojamento puritano e moralista, sem liberdades, que, apesar de mal conhecidas, eram desejadas, não agradou aos Portugueses.

O segundo, o ideal democrático, foi simbolizado em grande parte pela Europa. Esta deu um sentido concreto, visível, enraizado, palpável, às aspirações por liberdade, que, sem mais, exigem risco. Deu significado territorial e geográfico aos horizontes incertos da democracia. Foi o substituto real de glórias passadas. Foi um lar, onde havia lugar para mais um. Para além da vizinhança, da simpatia e das afinidades, a Europa foi segurança.

5. Desde o início dos anos 90 que começaram a fazer-se sentir algumas consequências negativas da integração europeia. Ou antes, efeitos prejudiciais para alguns grupos sociais de vasta representação. Entre estes: pequenos e médios agricultores, assim como assalariados rurais; pescadores; empresários e trabalhadores dos sectores mais tradicionais ou menos preparados tecnologicamente,

em especial nos têxteis, na metalurgia, no calçado e nas indústrias alimentares; outros sectores industriais vítimas tanto da concorrência de países do Terceiro Mundo com acesso ao comércio europeu como da dos países europeus mais competitivos. Os níveis de desemprego, mantidos excepcionalmente baixos até então (quase todos os países da União Europeia registavam, entre 1990 e 1993, valores superiores), começaram a dar sinais de preocupação.

Outra consequência visível da integração europeia e que perturba alguns sectores de opinião é a importante tomada de posições no tecido empresarial português pelo capital estrangeiro e multinacional, nomeadamente espanhol. Todavia, tal evolução é por muitos considerada inevitável, uma das essências da integração europeia.

Efeito indiscutivelmente ligado à integração europeia é a formidável modernização das vias de comunicação, sobretudo estradas, operada em grande parte graças aos recursos financeiros postos à disposição pela Comunidade Europeia. Também os sectores financeiro, segurador, imobiliário e de distribuição conheceram uma animação modernizadora flagrante e, em boa parte, condicionada pela presença na CE e pela participação no mercado único.

Não parece, todavia, que estes fenómenos, preocupantes ou entusiasmantes, por mais importantes que sejam, tenham influência política directa e imediata tanto no plano da solidez do Estado democrático como no do funcionamento das instituições. É, no entanto, possível que, globalmente, a integração económica, com as suas vantagens e as suas dificuldades, contribua para o desenvolvimento de uma sociedade mais aberta, mais tolerante, menos proteccionista e mais habituada à troca e à comunicação livre.

Só com o aparecimento de dificuldades económicas e sociais, no princípio dos anos 90, é que começaram a surgir pulsões nacionalistas, ou algo que se lhe pareça. Perante a gravidade de alguns problemas (a questão agrícola e a das pescas, por exemplo), pessoas e partidos manifestaram reservas muito sérias à plena participação de Portugal nas políticas comunitárias. No entanto, essas reticências têm tido pouco acolhimento na opinião e ainda menor expressão eleitoral. Parecem, aliás, mais motivadas pela tentativa de aproveitamento eleitoral do que por uma genuína convicção nacionalista. Na verdade, essas mesmas vozes que emitem reservas à, entretanto, tornada União Europeia insistem em proclamar a sua vontade de não a abandonarem. Parecem muito mais reservas de método e de políticas do que de essência. O CDS é o partido que mais tem desenvolvido a argumentação de carácter nacionalista, opondo a sua visão do interesse nacional ao aprofundamento da União Europeia. Mas os limites das suas posições situam-se dentro da União. Embora muito conservador, tenta conciliar liberalismo e patriotismo, opondo-os, não à Europa, mas ao «federalismo europeu». Defensor do primado do Estado-nação e da sua soberania, o CDS, rebaptizado Partido Popular em 1995, não corre o risco de se colocar fora das fronteiras da União Europeia. Também o Partido Comunista toca a corda nacionalista, aliás na continuação do seu pensamento desde os anos 70. Mas, recentemente, considerou a União Europeia como um «facto adquirido», o que o retira do campo, hoje quase deserto, dos opositores radicais à ideia de integração europeia.

Mais interessante, todavia, é a evolução do pensamento estratégico e das posições europeias das confederações patronais. Na década de 70, logo a seguir à revolução e durante os anos de «correção» (uns dirão «contra-revolução»...) que se seguiram, o argumento europeu parecia ser a inspiração fundamental da CIP, Confederação da Indústria Portuguesa, da CAP, Confederação dos Agricultores de Portugal, e, em menor grau, da CCP, Confederação do Comércio de Portugal. A Comunidade Europeia e os modelos económicos e sociais dos respectivos Estados membros eram frequentemente citados como padrões: o papel do mercado, a dimensão do sector público, a propriedade privada dos meios de produção e a legislação laboral deveriam ter em Portugal regras iguais às que vigoravam naqueles países. As confederações patronais estiveram mesmo entre as mais activas organizações que lutaram pelas reformas constitucionais de 1982 e 1989, que liberalizaram a economia e consolidaram o carácter civil do regime e dos órgãos de soberania.

Depois da adesão de 1985, e sobretudo a partir dos anos 90, com o surgimento das primeiras dificuldades económicas resultantes ou não da integração, as confederações patronais deram sinais nítidos de mudança de estratégia. Por um lado, combateram as tentativas ou hipóteses de adopção, em Portugal, das normas mais «avançadas» na organização do mundo laboral, em particular as incluídas na «Carta Social». Por outro, emitiram muito sérias reservas ao levantamento rápido das barreiras alfandegárias e à abertura generalizada da economia à livre circulação de mercadorias e capitais. Em poucas palavras, as confederações surgem agora empenhadas na defesa de um certo protecçãoismo, da metodologia dos *opting out*, tanto em matéria social como económica, invocando as «especificidades» portuguesas e a falta de preparação das empresas. Criticam também, com dureza, as condições acordadas pelo governo nas sucessivas negociações com a Comunidade. Aquando dos debates acerca do Tratado de Maastricht, por exemplo, as confederações patronais distinguiram-se pelas suas intervenções críticas.

Do lado das confederações sindicais não se registou tão notória mudança. A UGT, União Geral de Trabalhadores, muito ligada aos socialistas e aos social-democratas, sempre foi favorável à integração, lutando pela aprovação, em Portugal, das regras da «Carta Social» e, em geral, das normas e práticas laborais mais favoráveis em vigor nos outros países europeus, com excepção dos casos em que a legislação portuguesa é mais favorável aos trabalhadores ou aos sindicatos. Já a CGTP, Confederação Geral dos Trabalhadores de Portugal, de influência predominante comunista, começou por ser firmemente contrária à integração, mas, com o tempo, acabou por a considerar como um «dado de facto». Nesta óptica, «joga o jogo», tenta beneficiar do que pode, em especial dos programas de formação, e participar nas estruturas comunitárias onde, não sem dificuldades, vai sendo admitida. E tenta fazer adoptar em Portugal as normas mais vantajosas da «Carta Social» e de outros regulamentos europeus.

Resumindo: mau-grado as dificuldades, pode avaliar-se positivamente a integração económica como um ingrediente indispensável ao «caldo de cultura» da democracia, a qual dificilmente poderá viver sem alguma prosperidade económica ou, pelo menos, sem uma razoável e realista expectativa. Entre 1985 e 1992 Portugal

conheceu uma relativa prosperidade económica, isto é, um notável crescimento do produto a taxas anuais (3,5% a 4,5%) superiores às registadas nos outros países europeus (2,5%). O produto *per capita* conheceu uma subida proporcional. Para estes sucessos, a integração europeia parece ter sido condimento indispensável.

6. No plano cultural, universitário, científico e técnico, a integração europeia tem tido, embora dificilmente mensuráveis, resultados de indiscutível importância.

Em poucos anos, mais ou menos uma década, as ligações entre Portugal e os países europeus ganharam uma inédita densidade. Embora, para padrões europeus, de dimensão reduzida, os livros, o cinema, o teatro e a música portuguesas (ou por portuguesas) têm hoje, como nunca tiveram, acesso aos mercados e ao público europeus. A circulação de professores e estudantes, fora de fronteiras, ou de estrangeiros em Portugal, tem também uma intensidade até há pouco desconhecida. A participação portuguesa em projectos e programas científicos e tecnológicos de âmbito europeu vem crescendo a bom ritmo, seja no quadro de cooperação bilateral, seja sob os auspícios de programas comunitários. As relações entre órgãos de imprensa e comunicação são cada vez mais frequentes e estreitas. Tudo isto tem aumentado de modo muito significativo. É certo que poderá dizer-se que o fenómeno depende de muitos outros factores, em particular da internacionalização da cultura, das artes e da ciência, bem atestada, aliás, pelo paralelo, mas não tão amplo, incremento das relações com os Estados Unidos. Mas não é menos verdade que a União Europeia deu a este processo um ritmo e uma intensidade próprios.

Já o desenvolvimento da televisão (produção, emissão, acesso a canais externos) não parece ter recebido influências particularmente europeias. A abertura da televisão ao mundo deve-se à democracia e à liberdade e é possível que a televisão para elas contribua, mas pouco ou nada deve à integração europeia. A não ser, eventualmente, por comparação e estímulo, a decisão de abrir o sector a produtores e emissores privados.

Toda a actividade cultural e científica decorrente da integração europeia se tem desenvolvido de modo significativo. A consequência mais imediata é a do revigoramento das próprias actividades, pela destruição do paroquialismo tradicional e pela necessidade de comparação com os outros. Mas tem também indiscutíveis e importantes consequências no plano da democracia. Novos hábitos, culturas diferentes, circulação de informação, debate contraditório, alargamento das áreas de escrutínio e comparação mais estimulante são inegáveis vantagens para as próprias actividades científicas e culturais, mas também contribuem para a formação de uma cultura democrática.

Os Portugueses viveram muitos anos sob o efeito combinado de várias realidades: a da pobreza relativa, a do atraso económico, a do despotismo paroquial, a do nacionalismo e a da orientação africana das políticas nacionais. A expressão controlada e as fronteiras fechadas eram os seus corolários. A valorização da cultura, das artes e da ciência respondia pouco a critérios universais e muito às necessidades políticas do regime. É todo este legado que a integração europeia tem ajudado a

combater, promovendo o universalismo e a livre escolha, em substituição do proteccionismo nacionalista e da condenação da diferença, por dissidência.

É possível, é mesmo certo, que nas letras, nas artes e na academia se ouçam ainda reivindicações de protecção e reserva nacionalistas. Podem ser frequentes as reticências opostas à contratação de estrangeiros, ao intercâmbio ou ao reconhecimento de diplomas universitários de outros países. Podem certas corporações desejar criar mecanismos de *closed shop* nacional. Mas tais aspirações têm cada vez mais um carácter obsoleto e são cada vez menos levadas a sério.

7. É no plano propriamente político que a integração europeia tem algumas consequências negativas. Na verdade, o funcionamento das instituições europeias e os processos de decisão da União não são um estímulo ao aperfeiçoamento da democracia portuguesa. Em certo sentido, bem pelo contrário. Isto é, reforçam tendências e hábitos contrários à democracia: aumentam o secretismo, estimulam o poder burocrático, favorecem a ausência de escrutínio público, impedem ou distorcem o debate político, contribuem para a falta de participação dos cidadãos e alimentam o poder tecnocrático não responsável politicamente.

As decisões «desviadas» para Bruxelas ficam mais opacas e mais distantes. Grande parte das decisões políticas nacionais em matéria económica e social só são tomadas depois de uma espécie de referenda comunitária. A necessidade de «harmonizar» ou de respeitar directivas e regras comunitárias transformou-se num substituto para a argumentação racional e o debate político internos. Orçamentos e planos, como em particular o PDR, Plano de Desenvolvimento Regional, o mais importante conjunto de medidas estratégicas a médio prazo para a economia e a sociedade, só são aprovados no parlamento, quando o são, depois de aprovados em Bruxelas, seja nas instâncias técnicas, seja no plano político. Poderia argumentar-se que essa concertação europeia prévia é indispensável, até porque, razão maior, uma boa parte do financiamento desses planos vem da UE. Mesmo aceitando essa necessidade, nela não se vê motivo para nem sequer proceder, em Portugal e previamente, aos debates políticos e públicos indispensáveis. O parlamento português, nestes casos, funciona bem mais como uma câmara de ratificação.

Isto é tanto mais verdade quanto a função legislativa do governo português tem consideravelmente aumentado, através da sua participação nas decisões europeias, sejam os regulamentos, sejam as directivas. Muitas destas normas aplicam-se directamente à sociedade portuguesa, enquanto outras são quase mecanicamente adaptadas ou transpostas para a legislação nacional. Em qualquer dos casos, os novos processos de decisão vão-se estabelecendo em detrimento da função legislativa do parlamento nacional. Este, tradicionalmente com poucas prerrogativas e reduzida autonomia, não tem lutado pela defesa do seu papel como principal órgão representativo da soberania nacional, mesmo num quadro geral de nova responsabilidade, como o que resulta da integração europeia.

É certo que os planos económicos, elaborados pelo governo e pela administração pública, são, em geral, submetidos a consulta prévia junto de associações,

autarquias, sindicatos, empresas e outros interesses. Mas esse processo, atomizado, não substitui o debate político. Nem as audiências e as audições são substituto suficiente para a participação. As instituições europeias podem, assim, ter estimulado a concertação social, o que, aliás, não é aceite por todos os parceiros sociais, mas em detrimento da democracia política. Num país com fortes tradições corporativas, este processo tem contribuído para a subalternização do parlamento.

A participação do parlamento nos assuntos europeus, nas grandes decisões, nas definições estratégicas, na avaliação do andamento dos processos de integração e nas políticas e posições defendidas pelo governo nos conselhos europeus tem sido menor, desinteressada, ineficiente e, quando tem lugar, depois dos factos consumados. O executivo informa o parlamento do que se passou, não discute com ele o que se passa e poderá vir a passar. O governo receia que um debate parlamentar contraditório prévio enfraqueça a sua posição negocial no Conselho e junto da Comissão. O governo quer evitar que, internamente, qualquer posição sua de compromisso ou de cedência seja reconhecida como derrota pela opinião pública. O governo não torna públicos os seus planos e intenções antes de saber quais são as reacções dos outros Estados ou qual a contribuição financeira da UE com que pode contar.

Em qualquer destes casos, o segredo tem sido o método de trabalho dos executivos portugueses. Por exemplo, praticamente nada se conheceu da posição portuguesa, antes de tomadas as decisões pela União, relativamente a tão importantes actos como a elaboração do Tratado de Maastricht, o conteúdo das suas principais cláusulas, as competências dos órgãos da UE, o alargamento da UE, a política relativa à ex-Jugoslávia e à ex-URSS, o acordo do GATT, a reforma da política agrícola comum, a Brigada Franco-Alemã e respectivo alargamento a outros países, a ajuda aos países de Leste e tantos outros.

As instituições europeias, podendo embora exibir resultados úteis do ponto de vista da cooperação internacional, da paz entre os países europeus e das relações económicas entre os seus membros, não acrescentam quase nada, no domínio político, ao sistema democrático. Bem pelo contrário, têm criado áreas de opacidade, de negociação secreta e de irresponsabilidade perante os cidadãos que, a prazo, podem causar danos sérios aos sistemas democráticos. A tal ponto que o jargão europeu já inventou um termo para esta realidade, «o défice democrático», mas tem havido mais dificuldade em encontrar as vias para lhe pôr cobro.

A mais importante tentativa de resolver o problema da legitimidade e da *accountability* democráticas, o Parlamento Europeu, é pouco mais do que um ritual. Este parlamento não tem qualquer influência real no país (parece ser verdade para todos os países da UE), como se verifica não só pela enorme abstenção eleitoral, como também pelos reflexos da sua acção e dos seus debates, que são quase nulos. E tem muito pouca influência sobre o funcionamento e as decisões do Conselho, tendo apenas agora um muito vago poder de referenda sobre a escolha do presidente da Comissão, assim como sobre algumas questões orçamentais.

Os métodos de trabalho e os processos de decisão seguidos pela Comissão, suas direcções-gerais e outros organismos privilegiam a consulta técnica e burocrática, eventualmente a concertação social, em detrimento do debate público e

da responsabilidade política. A administração da União, se assim se pode chamar, trabalha estreitamente com a administração pública portuguesa, em detrimento da opinião pública e dos órgãos representativos eleitos.

É possível, o mais certo mesmo, que tudo isto se aplique, tal e qual, a outros países, se não a todos. Acontece que há uma diferença fundamental: Portugal tem uma cultura democrática muito jovem e deficiente. Não há em Portugal tradições democráticas enraizadas. Os hábitos e o treino da democracia, tanto na sociedade, em geral, como nos meios políticos e partidários, em particular, são reduzidos. Pelo contrário, a tradição não democrática e a cultura antidemocrática são vigorosas.

Ora, as instituições europeias, bem pouco democráticas, transparentes e responsáveis, como se sabe, não encontraram em Portugal, como talvez tenha acontecido na Alemanha, na Grã-Bretanha, na Holanda e noutros países, um parlamento forte e activo, partidos com longas tradições, instituições civis fortes. As instituições europeias encontraram em Portugal uma sociedade civil fraca e depararam com um Estado secreto e pouco acessível ao cidadão. As instituições europeias «casaram» bem com a administração pública e com as autoridades portuguesas.

Em vários países europeus os cidadãos foram chamados, por obrigação constitucional ou por decisão dos dirigentes, a votar em referendo decisões importantes relativas à integração europeia: a adesão, o alargamento ou a alteração dos tratados constitutivos. Em Portugal vigorou, desde 1976, a recusa, por parte de quase todos os partidos, de recurso ao referendo, apodado mesmo de antidemocrático por vários políticos. Os dois principais partidos, o PSD e o PS, representando, em conjunto, cerca de três quartos do eleitorado, mostram ser pouco sensíveis aos problemas de legitimidade e democraticidade europeias, combinados com os da participação dos cidadãos. Nos momentos da candidatura (1977), da adesão (1985) e da aprovação do Tratado de Maastricht (1991) estes partidos lutaram, por vezes com críspação, contra qualquer hipótese de submeter a questão ao sufrágio.

Na maior parte dos países europeus, por obrigação ou decisão, os debates parlamentares sobre a integração europeia são frequentes e, por vezes, imprevisíveis. Em Portugal são raros, previsíveis e *a posteriori*, isto é, informativos e não deliberativos. Os Parlamentos britânico e holandês não abdicam de prerrogativas democráticas, mesmo que possam contrariar os impulsos da UE. Os *Laender* alemães, seus executivos e seus parlamentos, defendem convictamente os respectivos poderes e direitos perante a administração comunitária. A Suécia, nas suas negociações de candidatura, fez das funções do Parlamento e da informação sobre as questões europeias as suas mais convictas condições. Em Portugal, o parlamento, as autarquias, os governos e assembleias regionais (Açores e Madeira) e a informação da opinião pública foram sistematicamente preteridos diante dos poderes do executivo, do secretismo no método e da cumplicidade entre a administração nacional e a comunitária.

Outro problema é o do funcionamento dos projectos europeus ou dos projectos nacionais com apoio europeu. Em Portugal, talvez mais do que em qualquer outro país, estes projectos são da exclusiva responsabilidade do Estado, mesmo quando

envolvem sobretudo empresas privadas ou autarquias. Estes projectos, financiados pelos diversos fundos europeus, estão altamente centralizados e nacionalmente organizados. Quer isto dizer que a parte essencial do investimento produtivo público e privado e das obras públicas e de infra-estrutura de qualquer dimensão, ou se faz com apoio europeu e aprovação pelo Estado, ou não se faz. Com verbas que podem atingir montantes equivalentes a mais de 3% do PIB, os subsídios e fundos europeus, administrados pelo Estado e aprovados pela UE, estão na génese de uma verdadeira autoridade política sobre o investimento. Ora, tendo em conta que os investimentos sem auxílio europeu perdem, *ipso facto*, boa parte da sua capacidade competitiva, temos que, no conjunto, a ajuda europeia ao desenvolvimento e à modernização veio aumentar consideravelmente os poderes políticos e técnicos da administração, sem contrapeso ou moderação por parte da sociedade civil ou dos órgãos eleitos.

A soberania partilhada (entre o Estado português e a União Europeia), a dualidade de representação (no parlamento nacional e no Parlamento Europeu), o desvio de *accountability* (a Comissão depende do Conselho, composto pelos governos) e a concorrência de legitimidades e competências (entre órgãos nacionais e instituições europeias) criam situações preocupantes num país em que a sociedade civil é fraca, em que o parlamento é relativamente subalterno e em que a administração pública conserva hábitos de secretismo e de funcionamento burocrático.

É curioso notar que, certamente sob pressão das instituições europeias e por necessidades decorrentes da elaboração de programas a financiar, a administração pública portuguesa tem conhecido um processo de relativa modernização. Alguns sectores, como o das finanças e impostos, o de estudos e planeamento, o de obras públicas e outros, procederam a reformas internas que lhes deram, pelo menos, capacidade de diálogo com as instituições europeias. Nesses sectores começam a ser frequentes os estudos preparatórios, o investimento tecnológico e a formação de pessoal, de que resulta, por vezes, uma decisão mais rápida e fundamentada. Todavia, não há sinais evidentes de que tal modernização influencie as relações da administração com o público. Em muitas áreas, mesmo nas «modernizadas», mantém-se o segredo, a não publicação de estudos e avaliações, a não apresentação pública de contas e resultados, para já não falar nos atrasos das respostas às solicitações dos cidadãos relativamente às suas diligências compulsivas, como pedidos de licenças e autorizações, alvarás, reclamações, etc. A ter existido, e parece bem que sim, a modernização parcial da administração teve sobretudo uma dimensão interna e funcional, não pública.

CONCLUSÃO

Desde antes da revolução, a aspiração democrática de muitos portugueses teve na Europa modelos políticos e padrões de sociedade. Mas não se pode afirmar que os Estados europeus tenham tomado iniciativas ou desempenhado um papel activo na tentativa de influenciarem tendências democráticas ou de reformarem o poder autoritário.

Durante a revolução e nos anos que se seguiram imediatamente os Portugueses olharam para a Europa e para a CEE com esperança de apoio político e económico à fundação do Estado democrático. De modo diverso, alguns países europeus e a CEE responderam positivamente às solicitações portuguesas. Sem a Europa, a democracia portuguesa teria sido muito mais difícil e talvez fosse diferente do que é hoje. Não é possível dizer que a democracia se ficou a dever à Europa, mas o seu papel foi muito importante.

Desde que Portugal é membro da União Europeia, práticas administrativas e empresariais persistentes e tendencialmente antidemocráticas ou não democráticas têm sofrido, em contacto com as instituições europeias, pressões no sentido da sua modernização. Esta é, todavia, marcadamente técnica. Não lhe tem correspondido uma proporcional abertura à participação dos cidadãos.

Com a Europa, isto é, com a União Europeia e suas instituições, velhos hábitos políticos e administrativos, bem pouco democráticos, têm recebido alimento e encorajamento. As instituições europeias encontraram em Portugal poucas tradições democráticas, órgãos eleitos e representativos débeis, um parlamento subalterno e uma sociedade civil fraca.

A contribuição económica para o desenvolvimento de Portugal tem sido relevante. Daí resultará, eventualmente, um apoio indirecto ao regime democrático. Mas a contribuição política para o desenvolvimento da democracia tem sido deficiente, possivelmente até negativa.

Os problemas de legitimidade e de democraticidade da União Europeia têm existência própria, são conhecidos. São discutidos em todos os Estados membros, desde antes da aprovação do Tratado de Maastricht, e agora cada vez mais, na expectativa do alargamento de 1995 e das conferências intergovernamentais de 1996, onde vão ser discutidas as perspectivas de reforma da UE. É um tema público e bem conhecido, embora as soluções pareçam difíceis. O que faz com que Portugal seja um caso diferente é que as deficiências da democracia portuguesa e a fraqueza da sociedade civil acrescentam algo ou potenciam as deficiências da democracia europeia.