

# 1 Introdução

A transição portuguesa para a democracia, iniciada pela Revolução de 25 de abril de 1974, foi o fator determinante para o ingresso de Portugal à Comunidade Econômica Européia e, portanto, para a consagração da “opção européia” da política externa do país. Para além de uma imposição econômica, a adesão à CEE representava uma nova identidade portuguesa, um novo posicionamento do país no cenário internacional. Ao mesmo tempo, ainda que a Europa, através da CEE e da ação isolada de alguns de seus membros, tenha desempenhado um papel importante na consolidação da democracia em Portugal, a redemocratização foi iniciada em função da dinâmica doméstica do país. Mais especificamente, a Revolução dos Cravos, que deu fim a cinquenta anos de ditadura, nasceu da revolta no interior de um dos aparelhos do Estado salazarista (Santos, 1990).

A relevância da redemocratização para a mudança no conteúdo da política externa portuguesa pode ser deduzida da própria natureza da transição, caracterizada pela ruptura revolucionária e pela crise do Estado. Ao contrário das demais redemocratizações do sul da Europa, a transição portuguesa foi iniciada por atores excluídos das elites governantes e realizada através de uma revolução. A desintegração do regime salazarista e a exclusão das antigas elites abriram espaço para novos arranjos e interações políticas que, ao final da transição, acabaram por favorecer a adoção da opção européia da política externa, rechaçada pelas elites salazaristas.<sup>1</sup> Assim, foi somente após a ruptura com o antigo regime político e a conseqüente renovação das elites que o objetivo da integração à CEE

---

<sup>1</sup> A opção européia da política externa portuguesa foi decidida durante o primeiro governo constitucional, em março de 1976. Portugal apresentou seu pedido de adesão à CEE em 28 de Março de 1977. As operações diplomáticas que precederam o pedido oficial de adesão ocorreram em fevereiro e março deste mesmo ano, com as viagens do então primeiro ministro, Mário Soares, às capitais dos Estados-membros à época, bem como ao papa e à Comissão da CEE (Ferreira, 1994).

pode finalmente prevalecer sobre a defesa do “império ultramarino”, tendo em vista que tratavam-se de opções de política externa excludentes.

Na verdade, o caso português constitui um paradigma da interação ou relação direta que pode haver entre mudança de regime e conteúdo da política externa. Isto porque a política externa esteve entre os principais itens da pauta da transição, fazendo parte da barganha política entre os diversos e conflitantes grupos de interesses que emergiram após a Revolução dos Cravos, notadamente o Partido Comunista, de orientação “anti-européia”, e o Partido Socialista, principal defensor da aproximação do país com a Europa ocidental. De certo modo, pode-se dizer que a política externa foi um dos “pivôs” da transição, tendo em vista que a cisão ocorrida no seio do exército português e que deu origem ao autor do golpe de 25 de Abril, o Movimento das Forças Armadas (MFA), foi uma decorrência da manutenção do “último Império” através das guerras coloniais. De fato, as demandas corporativas desencadeadas por treze anos de guerra e que deram origem ao MFA transformaram-se em demandas políticas que só poderiam ser satisfeitas com o fim das guerras coloniais e, conseqüentemente, com o fim do regime autoritário.

Com a queda do regime salazarista, a mais antiga ditadura da Europa ocidental, teve início um longo e conturbado processo de transição política, marcado pela crise do Estado português e a conseqüente emergência de movimentos sociais de naturezas e com objetivos completamente diversos e, muitas vezes, antagônicos. A crise de autoridade que se seguiu à ruptura do regime de Marcello Caetano deixou os seis governos provisórios que o sucederam desprovidos de qualquer meio coercitivo para controlar a emergência destes movimentos sociais e políticos que, diante do vácuo de poder resultante do golpe, procuravam conquistar a hegemonia política no país e, deste modo, ver suas reivindicações atendidas. Mais do que isso, cada um destes movimentos trazia consigo planos e projetos políticos distintos para o país, tanto no plano interno como externo. O resultado desta ausência de um poder político hegemônico é um processo de transição de regime marcado pela instabilidade política e pela coexistência de opções contraditórias para as políticas interna e externa de Portugal.

Os partidos políticos e, mais especificamente, o Partido Socialista e o Partido Comunista, são os principais protagonistas da transição política em Portugal, surgindo logo após o golpe como os verdadeiros veículos ou representantes do turbilhão de interesses que emerge da ruptura revolucionária com o Estado corporativista. Sufocada por mais de quarenta anos por um amplo e complexo aparato de Estado que abrangia e se infiltrava em todos os seus domínios, a sociedade portuguesa encontrou nos partidos políticos a grande novidade institucional da transição, contrastando com a antiga União Nacional, partido único do regime salazarista.

Em que pese o surgimento de outras forças políticas e sociais, como os sindicatos, as comissões de moradores e os movimentos populares desencadeados pelo golpe, os partidos políticos demonstraram ser, desde o início da transição, mais apropriados para a gestão da multiplicidade de interesses sociais que emergiam após o fim de quase meio século de ditadura. Ao longo da transição, os partidos políticos se consolidam como os legítimos “gestores” destes interesses contraditórios, transformando-se, ao mesmo tempo, em um fator fundamental para a coesão da sociedade portuguesa. Resultado da súbita e violenta mudança operada na relação entre o Estado e a sociedade portuguesa, os partidos políticos passam a constituir, para além de protagonistas da transição, nos verdadeiros veículos da evolução política do país desencadeada pela revolução.

Dessa forma, no último ano da transição, quando a arena política do país é marcada pela incerteza e quando a transição atinge seu momento mais crítico, o destino de Portugal passa a depender do resultado da disputa entre os dois principais partidos políticos do país, o PS e o PCP, pela hegemonia política. O resultado desta disputa começou a ser delineado com a vitória do Partido Socialista nas eleições para a Assembléia Constituinte e foi resolvido definitivamente a favor deste em 25 de novembro de 1975, quando grupos de extrema esquerda tentam tomar o poder. A partir de então, o Partido Socialista ganha força, transformando-se no partido político hegemônico do país.

Sendo assim, foi durante o primeiro governo constitucional, um governo de minoria do partido socialista e chefiado por Mário Soares, que Portugal

apresenta seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Européia (CEE). Neste momento, ainda segundo Ferreira, são definitivamente afastadas as “(...) propostas antieuropeias, quer as provindas do regime colonial, quer as desencadeadas durante o período revolucionário iniciado em 1974” (1994, p.149).

Por outro lado, com o pedido de adesão, Portugal abandona uma política externa marcada pelo isolamento, calcada em um nacionalismo forjado pelo antigo regime e que recorria a um passado imperial distante. Nesse sentido, durante o período de transição, as políticas interna e externa do país se confundem. Portugal não só abandona uma forma de Estado (autoritário e centralizado) para adotar outra (caracterizada pela democracia) como também abandona suas antigas referências externas para assumir uma nova posição no mundo (Cruz, 1993; Rosas, 1998). Com a transição, Portugal passa a estar geográfica e também politicamente na Europa. Nesse sentido, como coloca Rosas, “Convém ter presente que, num certo sentido, a história portuguesa desse meio século não é senão a de uma longa, titubeante e contraditória descoberta dos caminhos da Europa” (1998, p. 15).

Dessa forma, o objetivo desta tese é demonstrar de que maneira a transição portuguesa para a democracia, ou seja, a mudança de regime político, provocou esta mudança drástica na política externa do país. Mais especificamente, procuramos entender de que forma as mudanças na relação entre o Estado e a sociedade portuguesa provocadas pela mudança de regime favoreceram a adoção da opção europeia da política externa do país, concretizada através do pedido de adesão apresentado à Comunidade Econômica Européia durante o primeiro governo constitucional liderado pelo socialista Mario Soares. No primeiro capítulo, fazemos uma breve revisão do debate sobre os níveis de análise dentro da disciplina de relações internacionais a fim de demonstrar a relevância de fatores domésticos para a explicação do comportamento internacional dos Estados. Assim, uma vez demonstrada a interação entre o doméstico e o internacional, usamos um modelo teórico para identificar a relação entre Estado e sociedade como uma das propriedades do regime político capazes de influenciar o conteúdo de política externa de um país (Lasagna, 1996). Por fim, analisamos a influência da mudança nesta variável sobre a política externa portuguesa. Nos

capítulos seguintes, analisamos esta variável bem como a política externa portuguesa antes e depois da Revolução dos Cravos. Por fim, na conclusão esperamos responder a pergunta de partida desta pesquisa, qual seja: de que forma a mudança provocada pela mudança de regime na relação entre o Estado e a sociedade favoreceu a adoção da opção europeia da política externa portuguesa.

Cabe destacar que, ao apontar para uma determinada variável da esfera doméstica como um fator determinante para a mudança no conteúdo da política externa portuguesa, a referida pergunta de partida privilegia o nível doméstico de análise. Trata-se, portanto, de uma opção metodológica que procura identificar a variável explicativa para o comportamento internacional dos Estados entre os grupos de interesses, as instituições e a cultura política destes.

Ao mesmo tempo, trata-se de uma opção metodológica cuja relevância para o estudo das relações internacionais foi objeto de um dos principais debates dentro da disciplina. De fato, foi a partir do debate acerca dos níveis de análise dentro do estudo das relações internacionais que a relevância da esfera doméstica para a compreensão do comportamento externo dos Estados foi finalmente ressaltada. Nesse sentido, vale destacar as principais abordagens inseridas neste debate.

Em *Man, the State and War* (1959), Waltz identifica três níveis de análise ou “imagens” dentro das quais as causas para o comportamento externo dos Estados podem ser identificadas. Estas correspondem às variáveis “homem”, “Estado” ou “sistema de Estados”. A primeira variável corresponde ao nível individual, no qual a natureza humana e, mais especificamente, as particularidades psicológicas e a percepção dos decisores exerceriam influência sobre a política externa dos Estados. A segunda imagem corresponde ao nível doméstico, no qual a política externa é explicada em função das instituições, arranjos sociais, cultura e organização políticas dos Estados. A terceira imagem, por seu turno, representa o sistema de Estados, no qual os resultados de política externa são uma função do poder e da posição ocupada pelos Estados no sistema internacional. Assim, para Waltz, esta última imagem, ou seja, o nível de análise sistêmico, é a que melhor

serve ao propósito de compreender o comportamento das unidades no sistema internacional.

Já para Singer (1969), a adoção do nível de análise macro (sistêmico) ou micro (centrado no Estado como unidade de análise) constitui uma questão de conveniência metodológica, dependendo, portanto, do objeto a ser estudado. Contudo, a adoção do nível sistêmico, em função da valorização excessiva da influência do sistema internacional sobre o comportamento dos atores nacionais, implica em uma abordagem de orientação determinista, que subestima a autonomia e a liberdade de escolha política dos Estados. Assim, sob o prisma sistêmico, o interesse nacional é definido de maneira uniforme e, como consequência, as variações no comportamento dos Estados são ignoradas. Segundo Singer,

*By shewing any empirical concern with the domestic and internal variations within the separate nations, the systemic-oriented approach tends to produce a sort of black box or billiard ball concept of the national actors (1969, p.23).*

Por outro lado, apesar de permitir uma maior diferenciação entre os atores nacionais, superando a referida carência do nível sistêmico, o nível de análise doméstico ou “subsistêmico”, como coloca o autor, peca pela excessiva diferenciação e valorização das características nacionais. Desse modo, a adoção deste nível de análise pode implicar em uma abordagem de viés etnocêntrico ou paroquial. Outra implicação da opção por este nível de análise é que a ênfase na descrição e observação das particularidades nacionais dificulta o estabelecimento de relações causais entre as arenas externa e doméstica e, portanto, das formas através das quais estímulos externos influenciam as escolhas políticas dos Estados.

A abordagem de Singer insere-se no contexto da Revolução Behaviorista, caracterizada pelos esforços de alguns acadêmicos das relações internacionais que tinham como objetivo transformar a disciplina em uma ciência objetiva da política internacional, pautada na preocupação com o rigor metodológico, pela coleta

sistemática de dados empíricos e pelo aproveitamento de perspectivas desenvolvidas por outras ciências, como a economia e a psicologia.<sup>2</sup>

Também inseridas no contexto da Revolução Behaviorista estão as críticas às abordagens tradicionalistas, que deram origem ao segundo grande debate da disciplina de relações internacionais. Entre os principais alvos da crítica behaviorista estava a visão tradicionalista entre política internacional e política doméstica. De acordo com Banks, “*For behavioralists, politics was politics, and decision making was done by people, whatever the level of analysis under consideration*” (1984, p. 10).

Dessa forma, o movimento behaviorista abriu espaço para o surgimento de novas abordagens sobre a política internacional, de caráter interdisciplinar e, portanto, influenciadas por conceitos e perspectivas do campo das ciências sociais. Estas, por sua vez, contestavam a visão do Estado como uma “caixa preta” impenetrável, fazendo uso de outros níveis ou unidades de análise, como o processo decisório e a percepção dos atores domésticos. Entre as décadas de cinquenta e setenta surge uma vasta literatura voltada para o comportamento dos atores domésticos que participam da formulação da política externa dos Estados.<sup>3</sup>

Em *Theory of International Politics*, Waltz (1979) retoma o debate sobre os níveis de análise a fim de defender o realismo das críticas formuladas a partir da Revolução Behaviorista. Entre as premissas da teoria desenvolvida pelo autor nesta obra, que se tornou o paradigma do neorealismo estrutural, inclui-se a visão do Estado como um ator unitário, que se relaciona com o mundo externo como uma unidade integrada. Em função desta premissa, a fonte para a explicação do comportamento externo dos Estados encontra-se no nível sistêmico, ou mais precisamente, nos estímulos e constrangimentos gerados pela estrutura do sistema

---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes ver Banks, Michael (Ed.). “The evolution of international relations theory”, in *Conflict in World Society – a new perspective on international relations*. Harvest Press, p. 3-21.

<sup>3</sup> Dentro desta literatura vale destacar o trabalho pioneiro de Richard Snyder e Burton Sapin (1962), que importaram o processo decisório como unidade de análise da ciência política para as relações internacionais; e a abordagem de Graham Allison (1971), que resgata a idéia das lentes conceituais para elaborar dois modelos de análise alternativos à abordagem sistêmica, quais sejam: o modelo burocrático e o modelo organizacional.

internacional. Esta determina a ação dos Estados, o que faz com que as variáveis domésticas sejam excluídas de qualquer estudo acerca dos resultados da política internacional. Assim, conforme destaca Milner (1997), durante a década de oitenta, as variáveis domésticas foram marginalizadas do estudo das relações internacionais.

No entanto, a perspectiva sistêmica preconizada pelo neorealismo tem sido alvo de duras críticas, principalmente no que se refere à sua capacidade de predição e à sua visão uniforme sobre o comportamento dos Estados.<sup>4</sup> Nesse sentido, as teorias neorealistas ignoram os atributos internos dos Estados como variáveis importantes para a compreensão dos resultados de política externa, considerando a posição dos Estados no sistema internacional como o único fator de distinção entre estes.

Em contraposição a esta abordagem do Estado como uma unidade integrada e monolítica, surgem, no final da década de oitenta, novas perspectivas que procuram resgatar a importância das variáveis domésticas e da interação entre as esferas nacional e internacional para a explicação da ação externa dos Estados. Apesar das diferenças, estas novas abordagens reafirmam a capacidade das variáveis domésticas de influenciar e até mesmo determinar os acontecimentos da política internacional. Desse modo, ressaltam a necessidade de se abrir novamente a “caixa preta” do Estado e identificar estas variáveis, sejam elas os grupos de interesses, as instituições nacionais ou a relação entre o Estado e a sociedade. De acordo com esta perspectiva, o interesse nacional e as estratégias de política externa, antes constantes e associados à segurança nacional, transformam-se em objeto das disputas e conflitos internos e, portanto, suscetíveis a mudanças.

Dentre estas novas abordagens vale destacar o modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1993), um dos principais paradigmas da análise de política externa a desvendar a interação entre o âmbito nacional e o internacional. Segundo este modelo, os líderes políticos atuam simultaneamente nas esferas doméstica e internacional, tendo que lidar constantemente com as restrições e

oportunidades advindas destas duas arenas. Dessa forma, as decisões de política externa são pautadas por dois parâmetros: o doméstico e o internacional.

Helen Milner (1997) adota uma perspectiva semelhante à de Putnam ao analisar os efeitos da estrutura doméstica e das preferências do legislativo, do executivo e dos grupos sociais sobre a posição dos Estados com relação à cooperação internacional. Dessa forma, a autora observa que, se por um lado, a posição dos Estados no sistema internacional tem um determinado impacto sobre sua dinâmica política interna, afetando as preferências dos atores domésticos, por outro lado, as variáveis domésticas são capazes de moldar os resultados de política externa. Assim, as esferas doméstica e internacional estariam irremediavelmente interligadas.

Por fim, cabe destacar o trabalho de Skidmore e Hudson (1993), do qual lançamos mão nesta dissertação. De acordo com os autores, as abordagens sistêmicas podem ser utilizadas apenas como um “complemento” a modelos de análise que investigam as determinantes domésticas para o comportamento externo dos Estados. Ao mesmo tempo, aqueles modelos que procuram explicar os resultados de política externa a partir das variáveis domésticas têm dado pouca ênfase ao papel fundamental desempenhado pelos grupos sociais e a relação entre o Estado e a sociedade como determinantes do comportamento externo dos Estados. Da mesma forma, aqueles modelos que procuram analisar as variáveis domésticas que exercem influência sobre a decisão de política externa e romper com a visão do Estado unitário e racional pecam por considerarem a política externa um produto exclusivo do Estado, considerado como algo a parte, relativamente isolado e distante da sociedade.

Sendo assim, os autores distinguem alguns modelos ou abordagens teóricas que procuram suprir esta carência ao incorporarem e, acima de tudo, adotarem estas variáveis como o eixo central de sua análise. Nesse sentido, estes modelos têm como objetivo analisar de que forma grupos sociais politicamente

---

<sup>4</sup> Segundo Elman (1996), entre as críticas ao neorealismo, está aquela segundo a qual as teorias neorealistas não foram capazes de prever o fim da guerra fria e o colapso da URSS.

organizados procuram influenciar a dinâmica política doméstica e, com ela, as decisões de política externa.

Esta dissertação insere-se neste contexto ao procurar demonstrar como a transição política revolucionária, caracterizada pela crise de Estado e pela disputa pela hegemonia política entre grupos sociais trazidos à tona pelo fim do regime salazarista, favoreceu o pedido de adesão apresentado por Portugal à Comunidade Económica Europeia durante o primeiro governo constitucional. Dessa forma, para além de lançar mão de uma das abordagens apontadas por Skidmore e Hudson (1993), recorreremos também à literatura acerca da relação entre mudança de regime político e política externa.

È importante observar, contudo, que, ao adotarmos uma abordagem que privilegia o nível de análise doméstico, não desconsideramos a influência do ambiente ou do contexto internacional sobre a transição portuguesa.<sup>5</sup> Ao contrário, conforme colocado até aqui, nossa pergunta de partida tem como premissa a interação entre as esferas doméstica e internacional. Na verdade, durante a transição portuguesa, estas esferas confundem-se de tal forma que os resultados da disputa doméstica irão ditar um resultado específico de política externa. Entretanto, vamos tratar especificamente da contribuição doméstica para esta interação, nos concentrando na influência da mudança de regime e suas implicações para o conteúdo da política externa portuguesa.

---

<sup>5</sup> Vale destacar que a Revolução dos Cravos ocorreu durante um período da guerra fria marcado pela Guerra do Vietnã e pela crise do petróleo, cujas repercussões se fizeram sentir em todo o mundo. No caso de Portugal, a experiência do Vietnã fez com que os EUA mantivessem uma distância relativa aos acontecimentos no país, onde, após o fim da ditadura salazarista, o partido comunista passou a ter grande influência, participando de quase todos os governos provisórios. Já a crise do petróleo veio agravar a situação económica do país (Telo, 1999). Ao mesmo tempo, Palacios (2001) destaca a transição portuguesa como uma experiência pioneira no apoio de partidos estrangeiros à consolidação de um sistema partidário em uma democracia recém instaurada.