

## 2

# Transição Democrática e Política Externa

### 2.1.Introdução

Para além de reafirmar a relevância da dimensão doméstica para a compreensão da conduta externa dos Estados, esta nova literatura que, conforme colocado anteriormente, surge a partir da década de oitenta, traz novas perspectivas sobre a interação entre as esferas doméstica e internacional. Sendo assim, surgem novos modelos de análise que incorporam novos fatores ou variáveis domésticas, deslocando-se da análise centrada apenas no processo decisório ou na percepção dos líderes e decisores para considerar a influência dos grupos sociais e da interação entre o Estado e a sociedade sobre os resultados de política externa.

Ao mesmo tempo, a partir da chamada *terceira onda de democratização* (Huntington, 1991), inaugurada pela Revolução dos Cravos, os estudos sobre democratização receberam especial atenção dos cientistas políticos (O'Donnell e Schmitter, 1986; Linz e Stepan, 1999; Przeworski, 1991). Entre as particularidades destes estudos está a adoção da perspectiva comparada, que procurava estabelecer as similaridades entre os processos de transição ocorridos em diferentes países, como é o caso da análise das transições espanhola e portuguesa feita por Linz e Stepan (1999).

Contudo, a inclusão da mudança de regime político como uma variável importante na análise de política externa ganhou impulso principalmente a partir do fim da guerra fria e o conseqüente declínio do paradigma neorealista. Dessa forma, a dimensão internacional dos processos de redemocratização deu origem a uma nova literatura dentro da disciplina de relações internacionais que, através de abordagens distintas, procura identificar e avaliar o impacto da mudança de

regime político sobre o conteúdo da política externa dos Estados (Kahler, 1997; Hagan, 1994; Park, Dae-Won e Kyu-Ryoon, 1994; Lasagna, 1996).

Assim, neste primeiro capítulo, faremos uso do modelo elaborado por Lasagna (1996) para analisar o impacto da mudança de regime político sobre o conteúdo de política externa. Entretanto, em primeiro lugar, analisaremos a influência do modo de transição sobre o processo de redemocratização e, conseqüentemente, sobre a natureza do novo regime político. Considerando que a transição portuguesa teve início através da ruptura revolucionária com o antigo regime ditatorial e é caracterizada por alguns autores como uma crise de Estado (Linz e Stepan, 1999; Palácios, 2001), a análise dos tipos de transição e sua influência sobre o processo de redemocratização torna-se fundamental. Desse modo, para tanto, utilizaremos a classificação das transições do regime autoritário elaborada por Munk e Leff (1997) para caracterizar a transição portuguesa como uma transição por ruptura e demonstrar os impactos deste modo de transição no caso específico português.

## **2.2. Tipologia das transições do regime autoritário**

Ao propor sua tipologia de transições do regime autoritário, Gerardo Munk e Carol Leff (1997) destacam a repercussão do modo de transição sobre a natureza do novo regime político pós-transição. Através de sua influência sobre o padrão de competição entre as elites, o estabelecimento de regras institucionais e a aceitação ou rejeição das novas regras do jogo por seus atores principais, o modo de transição deixa verdadeiros legados políticos no regime pós-transição, influenciando, assim, a natureza deste. Em outras palavras, ao distinguirmos os diferentes modos de transição, podemos avaliar as chances ou condições para a futura consolidação de um regime democrático.<sup>1</sup>

Dessa forma, os autores distinguem as transições do regime autoritário das transições para a democracia. Através desta distinção, os autores procuram destacar que a ruptura com o regime autoritário não implica, necessariamente, no nascimento

de um regime democrático. Ao contrário, o caminho para a democracia é marcado por constantes incertezas bem como é afetado por diferentes fatores que não exclusivamente o modo de transição. De acordo com Munk e Leff,

*(...) the very process of transition from authoritarian rule, independently of the conditions that generated it, helps determine not only the prospects of democratic consolidation but also the success of the transition to democracy in the first place (1997, p. 344).*

São dois os critérios básicos que informam esta tipologia, quais sejam: a identidade dos atores domésticos que iniciam a transição e a estratégia empregada por eles durante a mesma. Em primeiro lugar, o critério da identidade dos agentes da transição merece algumas observações. Segundo os autores, a literatura dominante a respeito dos modos de transição enfatiza o controle das antigas elites sobre o processo de mudança de regime. Sendo assim, estes estudos utilizavam-se de um único critério que se concentrava na distinção entre aquelas transições realizadas com o consentimento das elites do regime autoritário daquelas que rompiam totalmente com este, prescindindo de qualquer tipo de negociação. No entanto, ao longo do tempo, este critério demonstrou-se insuficiente, pois não permitia uma análise mais sofisticada dos processos de democratização, que abarcasse outras diferenças importantes entre os modos de transição política. Dessa forma, a utilização deste primeiro critério vem a suprir esta carência, enfatizando uma das variáveis mais importantes do processo de transição, qual seja: a identidade do “agente primário” da transição. A partir dela é possível determinar de quem foi a iniciativa da transição, identificando as transições implementadas por atores excluídos das elites inseridas na estrutura de poder do antigo regime (*counterelites*), aquelas de iniciativa das próprias elites (*incumbent elites*) e aquelas transições realizadas através da negociação ou acomodação entre estes atores domésticos (Munk e Leff, 1997, p. 344).

Já o segundo critério de classificação diferencia as transições que rompem totalmente com o regime político anterior daquelas transições que ocorrem através da readaptação ou acomodação das elites do antigo regime. De acordo com estes

---

<sup>1</sup> No entanto, cabe ressaltar que os autores reconhecem a existência de outros fatores, como aqueles de natureza econômica, que exercem influência sobre os processos de transição de regime.

critérios são estabelecidos cinco tipos de transição, ilustrados pelos autores por meio de casos empíricos.<sup>2</sup> São eles: reforma de baixo; reforma através de transação; reforma através de ruptura; a reforma de cima para baixo e a chamada “*reform through extrication*” (Munk e Leff, 1997, p.345). Apenas citaremos as características destes tipos de transição de acordo com os referidos critérios para então tipificarmos a transição portuguesa dentro desta classificação.

A reforma de baixo constitui o tipo de transição cuja iniciativa é de atores excluídos das elites governantes e através da estratégia de acomodação ou negociação com as antigas elites. Neste tipo de transição política, ainda que incapazes de impedir a mudança de regime, as elites do antigo regime exercem controle sobre o processo de transição, deixando como legado uma democracia restrita. As reformas por transação caracterizam-se por transições nas quais as elites concordam com a mudança política e ainda são fortes o suficiente para impor a negociação sobre a oposição. As reformas ou transições por ruptura são aquelas iniciadas por atores ou grupos excluídos das elites políticas e que rompem totalmente com o regime político anterior, confrontando as antigas elites. As transições de cima para baixo são aquelas impulsionadas por membros ou segmentos da elite política que rompem com a antiga ordem. Por fim, as chamadas “*reform through extrication*” são de iniciativa tanto das elites políticas quanto da oposição. No entanto, as elites, apesar de enfraquecidas, assim como nas reformas por transação, ainda são capazes de impor algum tipo de negociação à oposição.

Seguindo a tipologia dos autores, podemos dizer que a transição portuguesa, ao contrário das transições grega e espanhola, por exemplo, ilustra, de maneira inequívoca, o tipo de transição por ruptura revolucionária com o regime autoritário. De fato, trata-se de uma transição de iniciativa de atores excluídos da elite política do regime salazarista e empregada através de um golpe de Estado, ou seja, através do confronto com as antigas elites do regime. De acordo com Munk e Leff (1997), este tipo específico de transição rompe totalmente com o passado, permitindo a renovação das elites e o surgimento de um novo quadro institucional,

---

<sup>2</sup> Munk e Leff exemplificam os modos de transição pertencentes a sua tipologia através da análise dos casos de democratização ocorridos em países da América do Sul e Europa do Leste. São eles: Brasil, Polónia, Chile, Hungria, Argentina, a Tchecoslováquia e a Bulgária.

não apresentando os constrangimentos impostos por transições controladas, em que as antigas elites ainda são fortes o suficiente para imporem algum tipo de obstáculo ou negociação aos autores da transição.

Entretanto, algumas observações devem ser feitas quanto à identidade do autor ou “agente primário” do golpe de 25 de abril, tendo em vista as particularidades da transição portuguesa também no que se refere a este aspecto. De fato, há uma ambigüidade inerente à identidade do Movimento dos Capitães. Isto porque, ainda que constituído por oficiais de baixa patente, excluídos da cúpula militar e, portanto, da elite salazarista, o Movimento dos Capitães está inserido na instituição militar e, portanto, em um corpo de Estado. Esta ambigüidade na identidade do autor do golpe tem repercussões diretas para a transição democrática. Segundo Ferreira,

(...) uma revolução conduzida por um corpo de Estado teria de ser “imperfeita”, pela necessidade de equilibrar as rupturas indispensáveis ao fim do regime corporativo e colonialista com uma linha de continuidade institucional que salvasse as Forças Armadas como corpo de Estado (1994, p. 223).

Sendo assim, em termos institucionais, a ruptura limitou-se às “características fascistas do regime”, quais sejam: “o partido único, a polícia política, as milícias para-militares, o tribunal plenário (para julgamento dos crimes políticos), os presos políticos, a repressão da liberdade de expressão e de associação” (Santos, 1990, p.27). Os corpos tradicionais de Estado, como as Forças Armadas, o sistema administrativo e judiciário, foram mantidos (Santos, 1990; Ferreira, 1994).

Contudo, com a criação da Junta de Salvação Nacional, do Conselho de Estado e de sua Comissão Coordenadora, o MFA deu origem a uma nova arquitetura institucional, que lhe permitiu manter a custódia sobre o cumprimento de seu programa e controlar o processo de transição (Palacios, 2001). Durante o processo de redemocratização do regime, este aparato institucional militar transformou-se no centro de tomadas de decisões da transição (Magone, 1997). Ao mesmo tempo, através destas instituições, o MFA promove um verdadeiro

“saneamento” nas Forças Armadas, recompondo a hierarquia dentro destas e as despojando de seus membros comprometidos com a ditadura (Ferreira, 1994).

Nesse sentido, pode-se dizer que, em que pese a referida continuidade institucional, o golpe trouxe a ruptura total com o antigo regime, dispensando qualquer tipo de negociação com sua antiga elite. Dessa forma, após o 25 de abril, tanto a elite do regime salazarista quanto a sua cúpula militar encontravam-se fragilizadas demais para impor qualquer tipo de resistência ou negociação aos autores do golpe e às novas forças sociais que surgiam.

No entanto, esta ausência de negociações com as elites do antigo regime fez com que a transição portuguesa adquirisse uma das desvantagens que, de acordo com a tipologia de Munk e Leff (1997) são características das transições por ruptura. Ou seja, tendo em vista que neste tipo de transição não há a necessidade de negociação com as antigas elites políticas e que, portanto, não há uma “ameaça comum”, aqueles grupos que integravam a oposição ao regime autoritário tendem a se fragmentar. Segundo os autores,

*Ironically, reforms through rupture make the transition to democracy relatively easy but also hamper democratic consolidation by reducing the incentive for counterelites to develop cooperative relationships and consensus on key institutional rules during the critical period of transition (Munk e Leff, 1997, p.358).*

No caso específico da transição portuguesa, diante da facilidade com que o antigo regime é derrubado bem como da fragilidade das antigas elites políticas, esta desvantagem característica do tipo de transição por ruptura é levada ao extremo. O vácuo de poder que se seguiu ao golpe deu origem a uma arena política marcada pela incerteza, na qual diversos grupos e movimentos sociais passaram a disputar a hegemonia política. Do mesmo modo, a rivalidade entre os principais atores da transição é agravada pela própria heterogeneidade política e ideológica do autor do golpe, tendo em vista que o Movimento dos Capitães era formado por oficiais de convicções e orientações política distintas (Maxwell, 1999; Palacios, 2001).

Ao mesmo tempo, segundo Linz e Stepan (1999), o fato de a transição portuguesa ter sido iniciada e controlada por “militares não-hierárquicos” determinou a natureza do processo revolucionário que se seguiu ao golpe. Para os autores, “Esse fato criou as condições para a crise das estruturas militares normais, levando também a uma crise geral do Estado” (1999, p. 150).

Na verdade, todos estes fatores aos quais nos referimos anteriormente contribuíram para um processo de transição marcado por sucessivos governos provisórios, de naturezas e objetivos completamente distintos, desprovidos de qualquer poder coercitivo e em sua maioria presididos por militares (Linz e Stepan, 1999; Ferreira, 1994; Palacios, 2001). Esta crise de Estado, por sua vez, criou as condições necessárias para que a mobilização popular iniciada pelo golpe dos capitães se propagasse por todos os setores da sociedade portuguesa, inaugurando um período de protestos, tomada de fábricas e expropriação de terras. Em cada um dos setores sociais atingidos, a mobilização ganhava significados e tonalidades distintas, iniciando trajetórias muitas vezes contraditórias (Palacios, 2001). Até então imerso em uma cultura política arcaica, marcada pela exclusão da população e da sociedade civil do processo político, Portugal ganhou projeção internacional em função das convulsões sociais que tomavam conta tanto dos grandes centros urbanos quanto do campo (Harvey, 1977; Maxwell, 1999; Palacios, 2001). Assim, conforme destaca Palacios,

*Por uma parte, el 25 de Abril inauguró lo que sería el último proceso político europeo de dimensiones estatales en el que se utilizaron los referentes clásicos de una revolución de izquierdas (2001: 1).*

Para Souza e Santos, o golpe de Estado desencadeou o “(...) o movimento social mais amplo e profundo da história europeia do pós-guerra” (1990, p. 27). Pode-se dizer, portanto, que a ruptura revolucionária com o antigo regime deixou como legado um período de transição conturbado, em que predominou a instabilidade política. Principalmente a partir do segundo ano da transição, esta instabilidade, associada à difusão de movimentos sociais e à generalização da participação popular, contribuiu para a radicalização da revolução, transformando a crise de Estado iniciada com o golpe em uma crise revolucionária que só seria resolvida no final de 1975 (Souza e Santos, 1990). Esta crise revolucionária, por

sua vez, pode ser caracterizada pelo confronto entre a via revolucionária e a via eleitoral, protagonizado pelo Partido Comunista e os movimentos de extrema esquerda de um lado, e pelo Partido Socialista de outro (Ferreira, 1994).

Sendo assim, no caso específico português, o tipo de transição, iniciada por militares de baixa patente e através de um golpe de Estado, foi determinante para os rumos tomados pela redemocratização. Acima de tudo, ao classificarmos a transição portuguesa para a democracia, destacamos suas singularidades. Em outras palavras, o modo pelo qual ocorreu a mudança de regime em Portugal teve um impacto significativo sobre o processo de transição. Dessa forma, a ruptura com quase meio século de ditadura deu início a uma verdadeira transformação política do país, rompendo totalmente com o seu passado. Esta transformação, como colocado anteriormente, teve repercussões diretas sobre a política externa do país. Nesse sentido, uma vez caracterizado o modo de transição ocorrido em Portugal, cabe explicar a relação entre a mudança de regime político iniciada pelo golpe de Estado e a mudança na política externa do país, o que faremos na seção seguinte recorrendo ao modelo elaborado por Lasagna (1996).

### **2.3 Mudança de regime e política externa**

Em primeiro lugar, vale destacar que, apesar de adotar o ator nacional, ou seja, o Estado como nível de análise, o autor ressalta que a política doméstica não é o fator exclusivo a influenciar os resultados de política externa. Contudo, a utilização deste nível de análise nos ajuda a explicar como diferenças nos atributos domésticos alteram o comportamento externo de um mesmo Estado ao longo do tempo bem como o comportamento externo de diferentes Estados que sofrem os mesmos estímulos e constrangimentos externos.

Segundo o autor, em que pese suas particularidades, a política externa é mais uma dentre as políticas públicas implementadas pelo regime e, como tal, está inserida em um contexto político específico. Dessa forma, a política externa é influenciada, em parte, pela dinâmica política doméstica, ou seja, pelas interações e arranjos políticos condicionados pelas propriedades do regime. Nesse sentido, ao



elaborar seu modelo, Lasagna (1996) parte de duas premissas básicas: a da existência de uma relação de causalidade entre a mudança de regime político e política externa; e a de que a política externa não é estática, estando sempre sujeita a um processo de continuidade e mudança.

Assim, de acordo com o modelo, as propriedades do regime político que nos ajudam a explicar o conteúdo da política externa dos Estados são: a natureza da relação entre o Estado e sociedade; os princípios e valores do regime; e os fatores estruturais deste. A mudança nessas propriedades do regime político pode provocar alterações em três dimensões da política externa, quais sejam: seus objetivos, interesses e estratégias; seu processo de elaboração e o estilo diplomático.

Dessa forma, ao utilizarmos o modelo de Lasagna para a análise do caso português, nos restringiremos à variável ou propriedade do regime político relativa à relação entre Estado e sociedade. Pode-se justificar a escolha desta variável para nossa análise em função das próprias particularidades da transição portuguesa às quais nos referimos anteriormente. De fato, a mudança nesta variável, evidenciada pela mobilização social e pela emergência imediata de diversos grupos organizados como os próprios partidos políticos, explica em grande parte a natureza da transição portuguesa. Por outro lado, foi somente após a estabilização constitucional e a resolução das disputas entre os protagonistas da transição que a própria mudança na política externa, entendida como a adoção da estratégia europeia, foi consolidada.

Na verdade, considerando o tipo característico da transição portuguesa, todas as variáveis apontadas pelo modelo são fundamentais para explicar o processo de redemocratização e a conseqüente mudança no conteúdo da política externa do país. De fato, o golpe militar de 25 de abril deu início a uma transformação política em que não só a relação entre Estado e a sociedade como também os princípios e valores políticos e a estrutura de autoridade do antigo regime foram modificadas. Ao mesmo tempo, estas propriedades do regime não podem ser consideradas de maneira isolada ou independente, estando, na verdade, intimamente ligadas.

Contudo, tendo em vista a impossibilidade de se analisar todas estas variáveis, destacamos a primeira destas variáveis, ou seja, a relação entre Estado e

sociedade, como o fio condutor desta análise. Antes de descrever esta propriedade específica do regime político e as dimensões da política externa passíveis de modificação através da transição política, vale destacar que o autor utiliza em sua análise dois tipos de regime político – o autoritário e o democrático – como tipos ideais.

A relação entre Estado e sociedade diz respeito à autonomia do Estado diante da opinião pública e das elites sociais e o controle deste sobre os recursos de política externa. Dessa forma, os regimes políticos de natureza autoritária gozam de grande autonomia com relação à opinião pública, o que não acontece com relação às elites, principalmente no que se refere aos grupos empresariais e militares. Já nos regimes democráticos, observa-se a situação inversa, ou seja, o Estado goza de maior autonomia com relação às elites sociais, sendo influenciado, no entanto, pela opinião pública. A mudança de regime político afetaria a autonomia do Estado com relação a estes atores e, em última instância, as possibilidades de implementação de novas políticas. Quanto ao controle dos recursos de política externa, este diz respeito à capacidade do Estado de mobilizar e controlar recursos sociais necessários à conduta da política externa. Nos regimes autoritários esta capacidade do Estado é alta, tendo em vista o controle intenso que este exerce sobre os meios de comunicação, as atividades econômicas e a mobilização social. Nos regimes democráticos a capacidade de controle do Estado sobre estes recursos internos é reduzida. Por outro lado, o alto grau de legitimidade dos regimes democráticos poderia implicar no fortalecimento do governo e, assim, favorecer seu acesso aos referidos recursos.

O Estado Novo destaca-se entre os demais regimes ditatoriais do sul da Europa pela sua capacidade de exercer o controle rígido sobre toda uma sociedade por quase meio século de existência. Através da organização corporativa da sociedade e de um forte aparato repressivo (que, além da polícia política e da censura, contava com um vasto “complexo penitenciário”), o Estado sa lazarista controlava a atividade econômica, as relações de trabalho, a opinião pública e a sociedade portuguesa em todos os seus aspetos, incluindo os padrões de conduta e comportamento (Wiarda, 2001; Makler, 1979). No que se refere ao controle da atividade social, a institucionalização do Estado Novo implicou na repressão à

oposição e a supressão dos direitos e liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão e associação (Rosas, 1998).

Em outras palavras, o corporativismo salazarista, sobre o qual o Estado Novo foi construído, continha uma visão própria e singular da relação entre o Estado e a sociedade. Do mesmo modo, inserida nesta concepção particular desta relação está uma concepção própria do Estado, de seus atributos e de seu papel na sociedade. Trata-se, como coloca Wiarda,

*(...) a state that was natural, moral, and just and therefore did not have to be limited by institutional checks and balances. Stratification and differentiation in the social and political sphere not only exist but also are presumed to be right, necessary, and not to be challenged (1979, p. 93).*

Nesse sentido, pode-se dizer que a relação entre o Estado e a sociedade portuguesa sob o regime salazarista é marcada pela predominância do Estado sobre a sociedade. Por outro lado, para Makler (1979), o corporativismo português pode ser caracterizado como um “corporativismo de Estado”, devendo ser entendido como um instrumento de controle e repressão social que, ao mesmo tempo em que permite a participação de determinados setores da sociedade civil (a elite social e econômica), procura conter a emergência de novos grupos de interesses. Ao fragmentar os interesses dos diversos setores da sociedade portuguesa através do aparato corporativo, o Estado salazarista procurava preservar a antiga estrutura de classes, impossibilitando qualquer tipo de mobilidade social. Assim, segundo Maxwell, com o Estado Novo, “(...) Salazar congelou as estruturas econômicas e sociais de Portugal” (1999, p. 33).

No que se refere à relação entre o Estado Novo e as elites sociais e econômicas, algumas observações devem ser feitas. Em primeiro lugar, vale destacar que, entre as deficiências do modelo elaborado por Lasagna está a indefinição dos termos elites sociais e opinião pública. Contudo, vale destacar que o modelo de Lasagna constitui um indicador, um ponto de partida para nossa análise. Sua utilidade consiste em apontar justamente a relevância da relação entre o Estado e a sociedade como uma propriedade do regime que, como tal, consiste em uma das variáveis domésticas que pode exercer influência sobre o conteúdo da

política externa. Por outro lado, na medida em que a própria composição da elite do regime salazarista constitui um dos elementos determinantes da crise de hegemonia que abalava o Estado Novo mesmo antes da revolução e, portanto, para os rumos tomados pela transição, ao procedermos à nossa análise esta indefinição será superada.

Em segundo lugar, conforme coloca Santos (1990), ao analisarmos a formação social e estatal característica do regime salazarista, devemos atentar para sua especificidade. Esta especificidade, por sua vez, exige uma relativização do modelo. Isto porque, de acordo com o referido autor, se, por um lado, a forma corporativa do Estado Novo, sua tutela sobre as relações de trabalho e sobre a sociedade como um todo, beneficiavam a burguesia agrária portuguesa, por outro lado, esta mesma organização corporativa, bem como a ideologia que a sustentava, permitiam que o Estado mantivesse uma “distância calculada” das classes dominantes (Santos, 1990, p.17). Da mesma forma, ao reforçar a presença do Estado na economia, o regime concedia uma autonomia limitada às elites econômicas (Pinto, 1992). Ou seja, ao mesmo tempo em que beneficiava e se identificava com os interesses de uma determinada classe ou facção da elite dominante, o Estado Novo conseguia, através da organização corporativa da sociedade, manter certa autonomia com relação a esta. Ao mesmo tempo, esta distância calculada garantia ao Estado salazarista a função de árbitro entre os diferentes interesses econômicos. Este tipo de organização e tutela política funcionou sem maiores sobressaltos até o início da década de sessenta, tendo em vista que, como veremos no terceiro capítulo, até então, eram poucos os grupos ou interesses organizados capazes de exercer qualquer pressão significativa sobre o regime (Santos, 1990; Wiarda, 1977; Schmitter, 1979).

Contudo, pode-se dizer que foi justamente a falta de autonomia do Estado Novo com relação à instituição militar um dos fatores determinantes para sua queda. Isto porque, ainda que a cúpula militar não tenha participado do golpe de 25 de abril, este teve origem na perda de legitimidade do Estado Novo entre os oficiais de baixa patente do exército português.

Com o golpe de Estado e a conseqüente ruptura revolucionária com o antigo regime, tem início, conforme colocado anteriormente, um processo de transição conturbado, marcado pela crise de Estado e pela instabilidade política (Linz e Stepan, 1999; Palacios, 2001). A falta de coesão no interior do próprio Movimento das Forças Armadas contribuiu para a desarticulação do aparato estatal que, por sua vez, deu início à crise de autoridade que deixou os governos provisórios que seguiram ao golpe sem qualquer meio coercitivo à sua disposição.

Segundo Palacios (2001), a transição portuguesa deve ser entendida como uma crise de Estado na qual foi criada uma janela de oportunidade para a emergência de movimentos e organizações sociais cuja interação com setores do próprio aparato estatal foi fundamental para a consolidação democrática. Acima de tudo, a ruptura revolucionária com o regime salazarista marca o início de um processo de transição marcado pela dialética entre a reconfiguração do aparato de Estado e a mobilização social. Assim, através desta ‘reciprocidade política’, estabelecida a partir de relações de reconhecimento e exclusão, os organismos de Estado mantidos ou criados após o golpe e os diversos movimentos e instituições sociais que então emergiram foram se legitimando e consolidando mutuamente (Palacios, 2001).

A grande resultante institucional do golpe militar de 25 de abril teve dois desdobramentos (Ferreira, 1994). Em primeiro lugar, está a eliminação das instituições características do antigo regime ou, conforme coloca Souza e Santos (1990), de suas características fascistas, quais sejam: a polícia política, a censura, as milícias paramilitares, o partido único, a repressão da liberdade de associação e expressão, os presos políticos e o partido único. O segundo desdobramento é o surgimento do sistema multipartidário. Este se dá de maneira espontânea, sem qualquer tipo de regulamentação ou formalização. Assim, antes mesmo da publicação da lei dos partidos, os dois principais partidos políticos do país, o Partido Comunista e o recém criado Partido Socialista, entravam no I Governo Provisório, ao lado do Partido Popular Democrático (PPD) e o Movimento Democrático Português (MDP). Nesse sentido, segundo Ferreira (1994), “A formação do I Governo Provisório será, pois, um processo político bem mais

complexo e importante para caracterizar a natureza do novo regime político do que normalmente se julga” (1994, p. 239).

Portanto, ainda de acordo com o referido autor, os partidos políticos constituem a “maior novidade institucional numa sociedade que procurava, agitada, os fundamentos de uma nova comunidade” (Ferreira, 1994, p.241). Mais do que isso, os partidos políticos se estabelecem e consolidam, ao longo da própria transição, como o principal instrumento de representação dos interesses dos diversos setores sociais que se mobilizavam a partir do golpe, monopolizando a luta pelo poder (Ferreira, 1994; Mailer, 1977). Enquanto alguns partidos, notadamente, o PCP, emergiam da clandestinidade, outros novos eram criados, dando origem a uma profusão de siglas com significados e mensagens distintas. Principalmente as siglas do partido comunista e dos diferentes partidos de extrema esquerda se faziam notar por sua onipresença nos centros urbanos (Palacios, 2001).

A lei dos partidos, por seu turno, foi fundamental para a implantação e consolidação dos partidos políticos como as principais instituições do novo regime político bem como para sua influência sobre o processo de transição. Além disso, entre os fatores que contribuíram para a legitimação dos partidos políticos durante a transição democrática estão os dois pactos celebrados entre estes e o Movimento das Forças Armadas, principal responsável pelo período de transição (Ferreira, 1994).<sup>3</sup>

Os dois principais partidos do país, o Partido Comunista e o Partido Socialista, logo se transformaram nos protagonistas da luta pela hegemonia política do país. Além de opções distintas de regime político, cada um destes partidos representava uma opção distinta de política externa, com estratégias e interesses contraditórios, excludentes (Ferreira, 1994). Para o Partido Comunista

---

<sup>3</sup> O primeiro destes pactos, assinado a 13 de abril de 1975, procurava assegurar que a futura Constituição “(...) não anularia as políticas revolucionárias e garantiria a continuação da Assembléa do MFA e do Conselho da Revolução como órgãos de soberania, num período designado por período de transição (...)” (Ferreira, 1994, p.208). Já o segundo pacto MFA-partidos excluía a Assembléa do MFA como órgão de soberania e determinava a eleição direta, por voto secreto e universal para o cargo de presidente da República (Ferreira, 1994).

(intimamente ligado a Moscou num contexto de guerra fria)<sup>4</sup>, assim como para a esquerda revolucionária, a integração europeia constituía um “baluarte capitalista” (Ferreira, 1994, p.148). O Partido Socialista, em especial, representava uma estratégia nítida de aproximação com a Europa através do ingresso do país na CEE. Nesse sentido, a relevância do papel do Partido Socialista durante a transição e, mesmo após esta, para a adoção da opção europeia da política externa do país é ressaltada nas eleições para a Assembleia da República, realizada em abril de 1976. Através do slogan “A Europa conosco”, o partido socialista obtém a maioria dos votos, ganhando legitimidade em um processo de transição marcado pela radicalização e transformando-se no partido político hegemônico. Assim, em março do ano seguinte, durante o Primeiro Governo Constitucional, Portugal apresenta seu pedido de adesão à CEE (Ferreira, 1994).

Com o pedido de adesão, o partido socialista e, mais precisamente, o então primeiro ministro, Mário Soares, dá início a uma nova estratégia na política externa portuguesa, que tem seus objetivos completamente modificados. A antiga estratégia do Estado Novo de integração com o ultramar através da constituição de um Espaço Único Português bem como a estratégia defendida pelo general Spínola após o golpe, de constituição de uma federação de Estados lusitanos são abandonadas, dando espaço à uma estratégia de integração europeia. Ao mesmo tempo, o nacionalismo português, cultivado e instrumentalizado por Salazar como um recurso não somente de política externa como também de política interna, é substituído por uma nova identidade portuguesa ou um novo posicionamento de Portugal no mundo. Assim, o nacionalismo fundado no colonialismo e na “mística imperial” deu lugar ao Portugal europeu e moderno (Cruz, 1992; Ferreira, 1994).

Nesse sentido, segundo Cruz (1992), a transição portuguesa não consistiu apenas em uma transição de um regime autoritário para um regime democrático, mas também e, talvez, acima de tudo, em uma transição de uma integração atlântica para uma integração europeia. Estas duas opções de integração demonstraram ser, desde o início, como duas estratégias mutuamente excludentes. Esta incompatibilidade entre as duas integrações implicou na entrada de Portugal

---

<sup>4</sup> O Partido Comunista Português (PCP) era, de acordo com Telo (1999), o partido comunista

na EFTA que, ainda de acordo com o referido autor, seria uma solução intermediária entre a integração atlântica e a integração europeia consubstanciada pela CEE. No entanto, o problema da integração externa permaneceu se impondo cada vez mais sobre Portugal, principalmente a partir da entrada da Inglaterra para a CEE. Além disso, a emigração e as trocas comerciais impunham cada vez mais esta última forma de integração a Portugal (Cruz, 1992).

Apesar disso, conforme demonstrado acima, esta contradição só pôde ser resolvida com o fim do regime autoritário e, um ano mais tarde, com a ascensão do partido socialista ao poder. Dessa forma, pode-se dizer que, na transição portuguesa, política interna e externa confundem-se ou associam-se de tal forma que a dinâmica da transição passa a ditar não apenas o tipo de regime político a ser adotado internamente como também a posição do país no mundo, seus objetivos e estratégias para a política externa. Uma vez resolvida a “luta pela alma de Portugal” em favor do partido socialista e do estabelecimento de um regime democrático e pluralista, a Europa passa a ser o eixo da política externa portuguesa (Telo, 1999, p. 294).

Outro fator fundamental para a transição portuguesa para a democracia foi a realização de eleições. De fato, de acordo com Linz e Stepan (1999), o caso português ressalta a importância das eleições como um fator independente dentro do processo de transição. Desse modo, ainda que não tenha eliminado as incertezas e a instabilidade da transição portuguesa, as eleições para a Assembleia Constituinte, realizadas em abril de 1975, geraram um consenso acerca da edificação de um regime democrático pluralista, alteraram a correlação de forças entre os atores políticos da transição (em favor do Partido Socialista) e geraram novos instrumentos capazes de contestar o governo provisório de então, dominado pelo partido comunista e pela chamada “ala radical” do Movimento das Forças Armadas (Linz e Stepan, 1999; Ferreira, 1994). No que se refere aos atores da transição, as eleições tiveram um significado especial para o partido socialista, que elege o maior número de deputados e, deste modo, passa a ser um dos



principais responsáveis pela redação da nova Constituição e pelo estabelecimento de um regime democrático no país (Ferreira, 1994).

Dessa forma, seguindo o modelo elaborado por Lasagna, a mudança na relação entre o Estado e a sociedade provocada pela ruptura com o regime autoritário e, mais precisamente, a própria paralisia do Estado português durante a transição, permitiu a emergência de novos atores políticos que, representando estratégias distintas de política externa, vieram decidir o futuro de Portugal. Da mesma forma, a mudança nesta relação e a necessidade de legitimação do novo regime que se pretendia democrático implicou na realização de eleições. Ainda que estas não possam ser consideradas as principais responsáveis, foram um fator favorável à consolidação da hegemonia do Partido Socialista.

Contudo, o modelo de Lasagna não explica, por si só, porque, ao final de transição, a opção europeia, que não era consenso entre os novos atores políticos que emergiram, foi consolidada. Assim, para explicarmos com maior profundidade a adoção da opção europeia, vale recorrer a outros modelos de análise da relação entre Estado e sociedade e seu impacto sobre a formulação da política externa.

Entre os modelos teóricos de que podemos lançar mão para a análise do impacto da relação entre Estado e sociedade no processo de transição português e, conseqüentemente, dos grupos de interesses sobre a formulação da política externa dos Estados, está a chamada “análise dos blocos sociais” (Skidmore e Hudson, 1993). Assim como outros modelos, este tipo de análise apóia-se na premissa de que os grupos sociais ou grupos de interesses exercem um papel crucial na formulação da política externa dos Estados. Ao mesmo tempo, em que pese suas variações, esta análise considera que o poder está concentrado nas mãos de alguns blocos sociais ou coalizões estáveis que defendem estratégias de política externa distintas. Assim, como colocam Skidmore e Hudson,

*Political leaders therefore serve a stable constituency with well articulated interests rather than a series of fleeting coalitions which shift rapidly over time and across issues, as pluralists would have it (1993, p.11).*

Nesse sentido, a análise de Skidmore (1993) a respeito da influência da disputa entre grupos de interesses sobre a participação dos EUA no Tratado SALT II ressalta a utilidade do referido modelo. De acordo com o referido autor, mesmo os assuntos relativos à segurança nacional, considerados como um fator de coesão entre os diversos grupos de interesses domésticos, podem provocar a divisão social e a mobilização política dos referidos grupos. Assim,

*While large numbers of groups took part in the SALT II debate, a handful of organizations on either side provided the bulk of political resources available to each coalition. The most influential groups were dominated by prominent representatives from government and business circles (Skidmore e Hudson, 1993, p.19).*

Dentre as vertentes do modelo dos blocos sociais, por sua vez, está a análise setorial. De acordo com esta, são organizados blocos setoriais em torno de facções ou tipos de negócios, com interesses e preferências políticas distintas. Dessa forma, estes setores irão competir pela influência sobre as decisões políticas do Estado, estabelecendo uma “balança de poder” entre eles. Nesse sentido, as decisões de política externa irão distribuir custos e benefícios de maneira desigual entre a sociedade, gerando conflitos e mobilizações políticas (Skidmore e Hudson, 1993).

Como veremos nos capítulos seguintes, a crise de Estado, que mais tarde viria se transformar em uma crise revolucionária, a mobilização popular e a fragmentação da oposição deram origem a um cenário de instabilidade política em que esta balança de poder passou a ser o recurso ou o padrão de relacionamento entre os protagonistas da transição. Uma vez derrubado o regime salazarista, estas rivalidades encontraram reflexo entre os próprios autores do golpe de 25 de abril, gerando “(...) conflitos intramilitares a respeito do direcionamento das políticas e da estratégia de alianças a serem futuramente adotadas” (Linz e Stepan, 1999, p.153).

Ao mesmo tempo, apesar de o programa dos capitães se aproximar, em muitos aspectos, das reivindicações da oposição à ditadura, se resumindo, em termos gerais, no lema descolonização, democratização e desenvolvimento, este último objetivo do programa gerava discordâncias entre a oposição. Ou seja, o

caminho para o desenvolvimento econômico do país era objeto de disputas entre a oposição, notadamente, o partido comunista e o partido socialista. Enquanto este último via o caminho para o desenvolvimento de Portugal em sua participação no processo de integração europeu, o partido comunista defendia uma estratégia de nacionalizações e estatização da economia, sendo totalmente contrário à adesão portuguesa à Comunidade Econômica Européia.

Nesse sentido, no caso da transição portuguesa, os resultados desta dinâmica política doméstica, determinada em grande parte pela natureza da transição de regime, irá ditar as estratégias e resultados de política externa. Desse modo, esta esteve entre os principais itens da agenda da transição. No primeiro momento da transição, esta associação entre a política interna e externa se dá através da questão da descolonização e, mais tarde, principalmente a partir da crise revolucionária à qual fizemos alusão, os objetivos e estratégias da política externa portuguesa passam a depender, como colocado anteriormente, do resultado da acirrada disputa travada entre o Partido Comunista e o Partido Socialista.

Sendo assim, a partir dos próximos capítulos, esta interação entre interno e externo e, sobretudo, o peso das variáveis domésticas levantadas a partir da análise dos modelos teóricos aos quais nos referimos neste capítulo, será demonstrado com maior clareza. Portanto, ao analisarmos o Estado Novo, daremos ênfase à relação entre Estado e sociedade sob o regime salazarista.