

Portugal e a construção europeia – contexto histórico

Source: CVCE. Maria Fernanda Rollo.

Copyright: (c) Pr. Fernanda Rollo

URL: http://www.cvce.eu/obj/portugal_e_a_construcao_europeia_contexto_historico-pt-0c180447-e013-4525-80c2-91ace17a1781.html

Publication date: 22/05/2013

Contexto histórico

Em 28 de Março de 1977 o Primeiro-Ministro do I Governo Constitucional, Mário Soares, entregou formal e solenemente o pedido de adesão de Portugal às Comunidade Europeias. Dez anos depois, em 1 de Janeiro de 1986, Portugal tornou-se formalmente membro das Comunidades.

Porém, a integração portuguesa na UE tem um passado que, em termos de história contemporânea, se inicia com os processos de cooperação europeia desencadeados no pós II Guerra Mundial, designadamente através do Plano Marshall, a partir do qual, e através da OECE, se concretizou um primeiro passo no sentido da cooperação económica europeia em que Portugal participou plenamente, arrastando, desde logo e apesar do contexto de cepticismo e resistência, um processo de crescente internacionalização da economia e da sociedade portuguesas abrindo um caminho que se prolonga até aos dias de hoje e que respeita já não apenas à sua realidade económica mas à sua vida política.

*

Recuemos portanto no tempo, para recordar o discurso que o secretário de Estado dos EUA, George Marshall, proferiu em 1947 na Universidade de Harvard, anunciando ao Mundo a intenção do seu Governo apoiar todos os países europeus depauperados pela Segunda Guerra Mundial na sua obra de recuperação económica.

Foi a partir desse momento de capital importância que se concretizou um primeiro passo no sentido da cooperação económica europeia e se inaugurou a presença de Portugal no processo europeu, arrastando, desde logo e apesar do contexto de cepticismo e resistência, um projecto de crescente internacionalização da economia portuguesa, marcando um caminho que se prolonga até aos dias de hoje e que já não se circunscreve apenas à sua realidade económica mas à sua vida política e social.

Na realidade, e contrariamente ao que durante anos se procurou divulgar, Portugal participou activa e empenhadamente, desde a primeira hora, nas diversas actividades destinadas à sua concretização: esteve presente na Conferência de Cooperação Económica Europeia, realizada em Julho de 1947 em Paris, onde em resposta às sugestões do general Marshall se fez o balanço das necessidades económicas comuns e se elaborou um programa de recuperação económica dos países europeus; aceitou os vários mecanismos instituídos no quadro do *European Recovery Program* ('nome oficial' do Plano Marshall); foi membro fundador da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE, mais tarde OCDE) e beneficiou do auxílio financeiro norte-americano, apesar de inicialmente o ter rejeitado.

Num primeiro momento, o Governo português, pela voz do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Mata, rejeitou a possibilidade de aceitar auxílio financeiro americano. Era a fase em que os princípios, as convicções políticas e ideológicas, postos em confronto com as novas realidades, se sobrepunham claramente a estas últimas. No plano da política externa, a decisão da rejeição correspondia a uma forma de compromisso entre a vontade de preservar os grandes princípios pelos quais se regia a diplomacia de Oliveira Salazar e estar presente em Paris. Efectivamente, o Governo português queria manter o País economicamente autónomo, mas dependia, em assinalável proporção, dos fornecimentos do exterior para 'viver' e para se autonomizar. Por isso, embora a abominação das consequências económicas da cooperação fosse real, a aproximação aos seus principais parceiros comerciais impunha-se-lhe de forma inexorável. Evidentemente, a dependência externa impunha estreitos limites à autarcia desejada.

Contudo, decorreu apenas um ano para que o Governo português, confrontado com o agravamento da situação económica e financeira do País, se visse obrigado, contrariando os princípios que inspiravam a sua conduta externa, a alterar a decisão inicial de dispensar o auxílio financeiro dos EUA no quadro do Plano Marshall, envolvendo-se, embora de forma defensiva, no processo de cooperação económica que entretanto tenderia a consolidar-se no quadro da Europa Ocidental e abrindo espaço à crescente internacionalização da economia portuguesa. Na verdade, ao longo dos primeiros meses de 1948 assistiu-se, pela primeira vez desde há alguns anos, a uma deterioração acentuada da situação financeira e cambial nacional. Foi em vão que, no quadro de algum optimismo e de um acentuado voluntarismo, se procurou contrariar essa tendência.

Sobretudo porque a atitude de sobreavaliação das capacidades e potencialidades do aparelho económico nacional e dos resultados do programa industrial, desenvolvida no quadro de um arreigado espírito de autarcismo económico, era acompanhada por uma atitude de subestimação da dimensão e dos efeitos que a crise internacional de comércio e pagamentos de 1947 teria em Portugal. Tendo evitado, até ao limite da sua capacidade negocial, recorrer ao financiamento norte-americano, a 20 de Julho de 1948, Oliveira Salazar, colocou, por fim, a hipótese de recorrer ao auxílio Marshall. A impotência das autoridades portuguesas face à implacabilidade da crise financeira e comercial que alastrava no País não ofereciam mais alternativas. Perante o dilema: o auxílio americano ou a ruptura monetária e financeira, o Presidente do Conselho usou da flexibilidade necessária para conduzir uma das mais significativas alterações da política externa portuguesa levada a cabo durante a vigência do Estado Novo. Às razões de ordem política e ideológica, e não obstante o cepticismo em relação às soluções de cooperação económica internacionalmente encontradas, sobrepuseram-se e prevaleceram afinal factores pragmáticos de ordem económica e financeira.

Em consequência, o Governo português empenhou-se para que Portugal fosse contemplado na distribuição dos créditos americanos e, directamente ou através dos seus representantes diplomáticos, devendo neste contexto sublinhar-se a importância da acção do embaixador Rui Teixeira Guerra (como de resto em toda a história que conduziu ao envolvimento de Portugal nos movimentos de cooperação europeia desde o pós Guerra até à adesão às Comunidades), envidou todos os esforços junto do Governo norte-americano, da administração americana do Plano Marshall e da OECE, no sentido de obter o máximo auxílio financeiro norte-americano.

O envolvimento de Portugal no Plano Marshall teve uma importância relevante na estruturação de um processo controlado do desenvolvimento económico. Na prática, o Plano Marshall constituiu a razão e a oportunidade para a formulação de um programa económico para o pós-guerra, condensando o essencial das perspectivas do Governo em matéria de política económica e orientando a sua actuação até à entrada em execução do I Plano de Fomento (1953-1958). Neste contexto é aliás de apontar como o envolvimento de Portugal no Plano Marshall contribuiu para a adesão a novas formas de encarar a política económica através do planeamento económico materializado nos sucessivos planos de fomento que passaram a orientar a actividade económica portuguesa até ao fim do Estado Novo.

No seu conjunto, a participação de Portugal no Plano Marshall propiciou-lhe uma assistência financeira que rondou os 90 milhões de dólares (mais de dois milhões e meio de contos), interessando uma parte significativa dos agentes económicos do País, incluindo o próprio Estado. A verba não é significativa, especialmente se comparada com os outros países beneficiários. Todavia, foi conjuntamente importante no que respeita à contenção e superação da crise multifacetada que na altura afectava a economia e a sociedade portuguesas; através dos mecanismos que desencadeou, o auxílio do ERP contribuiu para eliminar o défice da nossa balança de pagamentos e facilitou o abastecimento de bens essenciais necessários para debelar a crise e para lhe minorar os efeitos económicos e sociais; da mesma forma, viabilizou a aquisição de equipamentos para alguns projectos que dependiam desse fornecimento para o início ou a prossecução da sua actividade, participando no investimento em actividades económicas em parte integradas no recém aprovado programa de industrialização e para o prosseguimento da construção de algumas infra-estruturas, designadamente barragens produtoras de energia eléctrica. Deve também salientar-se a importância dos estudos dos técnicos estrangeiros, sobretudo americanos, sobre aspectos precisos da economia portuguesa. De resto, a participação de Portugal nos diversos programas desenvolvidos no quadro do Plano Marshall proporcionou o desenvolvimento de um caldo de cultura que alargou a sua influência a uma parte da elite portuguesa, permitiu intensificar contactos e conhecer novas realidades internacionais, da mesma forma que abriu inusitadamente o País à presença de especialistas estrangeiros, contribuindo para um processo de crescente abertura do Estado Novo que dificilmente podia regredir. Também por isso, a participação de Portugal no Plano Marshall contribuiu para a intensificação do envolvimento do nosso País num processo de crescente internacionalização e abertura ao exterior. Portugal dava assim os primeiros passos da sua ‘aventura europeia’.

A história da participação de Portugal no Plano Marshall foi parte integrante de uma conjuntura de passagem. Foi ponte de saída do fim da II Guerra Mundial, entre a cooperação e auto-suficiência, entre o Portugal acentuadamente agrícola e o Portugal industrial que se sobrepôs à projecção do País rural. O facto

de se ver integrado nas novas instituições internacionais a que o Plano Marshall deu origem (além da OECE e a União Europeia de Pagamentos), trouxe-lhe vantagens de diversa ordem e grandeza, passando pela formação de uma elite técnica, um melhor conhecimento dos meandros do comércio internacional e a participação activa no mesmo ou a aprendizagem para lidar com os novos instrumentos do sistema monetário e financeiro internacional que se desenhou neste período do pós-Guerra. Portugal garantiu dessa forma, mesmo que a contragosto, a sua integração no sistema de comércio e de pagamentos internacional e, sobretudo, a sua presença activa nos movimentos nascentes de cooperação económica europeia o que desembocaria num primeiro momento na sua integração na EFTA e, quase quarenta anos mais tarde, na adesão à CEE em 1986.

Até ao final do Estado Novo a ‘aproximação europeia’, em boa parte indesejada, obrigará a um esforço constante para resolver as contradições existentes entre a realidade e as convicções e os princípios políticos pelos quais se batia e que em vão desejava fazer perdurar; os comportamentos das autoridades portuguesas, embora aparentemente incoerentes e naturalmente encerrando alguma diversidade de opiniões e posições, caracterizar-se-ão por atitudes ambíguas, assumindo globalmente uma cooperação económica internacional condicional e condicionada, pragmática e versátil: reajustável às circunstâncias ocorrentes, capaz de promover mudanças pragmáticas de rumo, procurando, no fundo, conciliar uma opção europeia ou atlântica, da qual jamais quer ficar ‘de fora’ e uma opção ‘africanista’, de unidade com as colónias, da qual não quer nem porventura pode abrir mão.

Entretanto, a OECE procurava por todas as vias melhorar o sistema de pagamentos entre os países membros. Após algumas tentativas frustradas, já no quadro do multilateralismo resultante, entre outros, dos acordos de Bretton Woods, optou-se por uma solução mais ambiciosa que veio a dar origem à União Europeia de Pagamentos (UEP), em 1950. Portugal esteve na primeira linha dos aderentes ao novo sistema, e, tendo sabido aproveitar as vantagens propiciadas pela nova instituição. Mais tarde, em 1958, quando a UEP foi liquidada, o País subscreveu o Acordo Monetário Europeu, prolongamento actualizado daquele.

Em breve, o andar dos tempos acabaria por conduzir Portugal à resignação face à constituição de uma unidade de estrutura económica da Europa. Viviam-se então, uma vez ultrapassado o período mais complexo da reconstrução do pós-guerra, um ciclo de crescimento e de modernização que se faz sentir à escala internacional. Portugal partilhou desse momento, beneficiando das dinâmicas induzidas do exterior e das alterações que entretanto seriam introduzidas no quadro nacional a partir das transformações operadas ao nível do tecido produtivo nacional e das modificações ‘modernizantes’ que a política económica procurava enquadrar; ciclo de crescimento, portanto, que incorporou até mudanças estruturais, não obstante os poderosos factores sociais e políticos de resistência que, subsistindo, acabaram por condicionar negativamente o ritmo e o alcance das transformações modernizadoras.

Assim, a evolução da conjuntura internacional, as formas e os resultados assumidos e encontrados no quadro da cooperação económica europeia, o próprio lugar de Portugal no contexto internacional, particularmente no que se referia à cada vez mais visível contestação quer do seu regime político quer no respeitante ao estatuto dos seus territórios ultramarinos, e a necessidade de procurar novas estratégias políticas e garantir o seu posicionamento em termos económicos, particularmente em matéria de comércio externo, terão contribuído para atenuar o ‘sentimento’ do Governo português, e em particular o pensamento do Presidente do Conselho no que respeitava às suas aversões, desconfianças e dúvidas em relação aos movimentos de cooperação europeus. O final dos anos 50 e especialmente os inícios dos 60 colocariam novos desafios a Portugal no que tocava ao seu envolvimento nos movimentos de cooperação económica europeia, implicando importantes decisões e definindo estratégias consequentes.

É unanimemente aceite, quer por aqueles que estiveram directamente envolvidos nos acontecimentos quer por estudiosos que se têm dedicado a este assunto que foi por um golpe de sorte, recorrendo à expressão do embaixador Rui Teixeira Guerra, que Portugal tenha conseguido juntar-se aos países signatários da Convenção de Estocolmo, sendo inequívoca a forma como as autoridades portuguesas se bateram pela integração na Associação Europeia de Comércio Livre, argumentando contra a perspectiva de ‘ficar de fora’; nesta matéria deve destacar-se a importância da actuação, para além do já referido embaixador José Correia de Oliveira, Ministro de Estado Adjunto do Presidente do Conselho entre 1961 e 1965 e ministro da

Economia de 1965 até 1968, entre outros cargos que desempenhou.

A adesão à EFTA era ainda mais apetecida, porquanto a configuração que deveria assumir esta zona de comércio livre era consentânea com a política e com os princípios que orientavam a postura de Portugal relativamente à cooperação com o exterior. Inserindo-se na EFTA, Portugal evitava ficar arredado dos movimentos de integração europeia; os compromissos que assumia eram de natureza estritamente económica e comercial; não se levantavam (como na CEE) questões de regime ou de sistema político e muito menos problemas derivados da existência das colónias africanas, dada a completa autonomia aduaneira nas relações com terceiros países. Além disso, o relativo subdesenvolvimento industrial português face às outras potências integrantes foi salvaguardado através da aceitação do ‘famoso’ Anexo G, através do qual se permitia a Portugal um muito mais lento desarmamento pautal (que no nosso caso se podia prolongar por 20 anos – o dobro do que era concedido aos outros membros) e, sobretudo, autorizava expressamente o nosso País a erguer barreiras alfandegárias quando estivesse em causa a protecção de novas indústrias.

Em termos objectivos, a integração na EFTA constituiu uma consequência natural do facto de ter estado presente desde a primeira hora na OECE. O facto de comercialmente dependermos cada vez mais da Europa não suscitava, tão pouco, grandes reservas, tanto mais que o projecto ultramarino, mesmo na nova arquitectura que entretanto lhe seria dada pela institucionalização do Espaço Económico Português, derrapava em cada momento ficando permanentemente à beira de soçobrar à medida que os problemas políticos e económicos iam ganhando dimensões inesperadas.

Balanço feito, a participação de Portugal na EFTA é avaliada, praticamente a todos os níveis, de forma muito satisfatória, considerando-a mesmo um dos mais poderosos factores do rápido crescimento e modernização da economia portuguesa durante esse período.

Tudo parecia ‘caminhar de feição’ para as autoridades portuguesas quando, em 9 de Agosto de 1961, a Grã-Bretanha reclamou a sua integração no Mercado Comum no que foi seguida pelos países escandinavos. Neste ponto surgiram algumas hesitações. Os riscos cuidadosamente medidos eram de monta: no horizonte surgia mais uma vez o espectro do isolamento no contexto europeu. Relutantemente, mas dando provas da flexibilidade necessária, o Presidente do Conselho, em 18 de Maio de 1962, solicitou por carta entregue pelo embaixador Calvet de Magalhães ao Presidente da CEE, a abertura de negociações entre Portugal e a Comunidade com o fim de definir os termos da colaboração que o Governo português queria ver estabelecida com os países do Mercado Comum.

Sem expor pretensões ou reservas, Oliveira Salazar adoptava a fórmula vaga que na altura lhe permitia evitar escolhos maiores. Até porque existia a Grã-Bretanha e a Commonwealth cujos problemas de integração na CEE haviam de forçosamente lançar pistas de soluções aplicáveis ao Ultramar português.

Providencialmente, para os dirigentes portugueses, o Presidente De Gaulle, na sua célebre declaração de 13 de Janeiro de 1963, pôs uma pedra sobre o assunto, recusando liminarmente a integração do Reino Unido na Comunidade: fazendo, naturalmente, suspender os preparativos para as negociações com os restantes membros da EFTA.

O ‘problema’ só voltou a pôr-se quase uma década depois. Já eram outros os actores quando em 1970 a candidatura britânica de adesão às Comunidades Europeias foi finalmente aceite. Portugal compreendeu novamente que não podia ficar à margem, partindo para as negociações que, efectivamente iniciadas em Dezembro de 1971, haveriam de conduzir à assinatura do Acordo de Comércio Livre Portugal-CEE e do Acordo Portugal-CECA sobre o comércio dos produtos siderúrgicos em 22 de Julho de 1972.

Decisão que, tendo a ver fundamentalmente com a avaliação dos condicionalismos de ordem comercial, se defrontou com posições contrárias protagonizadas por importantes sectores da elite política do regime que argumentavam com os perigos do ‘contágio político’ e com o risco de abrandar o ‘empenhamento ultramarino’. Em boa verdade, o Governo Português, agora liderado por Marcello Caetano, tinha um posicionamento mais positivo em relação à ‘via europeia’, empenhando-se numa aposta mais clara na problemática europeia no quadro de uma ligação real e institucional, mesmo modesta, à CEE.

Em particular, aqueles que integravam a Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, cuja presidência fora entregue a Rui Teixeira Guerra, que, com a clarividência em relação ao futuro, defendeu sempre que as negociações fossem conduzidas no sentido de excluir qualquer possibilidade que pudesse comprometer uma adesão futura.

Entretanto, complicava-se a situação política portuguesa. O Governo, minado por dissensões internas, não conseguia encontrar soluções e, muito menos, pô-las em prática em relação a alguns dos mais gritantes problemas políticos e sociais: a guerra colonial sem solução, a economia em derrapagem; a inflação que chegou a atingir os dois dígitos; a decisão que o Governo considerou tomar perante as dificuldades ligadas à paridade do escudo de suspender temporariamente o mercado de câmbios; a agitação estudantil; e, por fim, o “movimento dos capitães” pondo termo a um regime que durara mais de 40 anos.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 veio por fim derrubar o último governo do Estado Novo. De imediato, iniciaram-se as negociações com os movimentos de independência das colónias portuguesas em terras de África. O processo revolucionário, a recomposição de um País que saía de 40 anos de regime ditatorial, abriu as portas a meses de intensa instabilidade: os governos provisórios sucederam-se, as diversas facções definiram-se, lutando pelo poder e confrontando-se; a descolonização foi cumprida, lutou-se pela democratização do País e pela defesa das liberdades fundamentais, impondo-se a elaboração de uma nova Constituição para a República.

A vitória coube à democracia e ao pluralismo partidário: em 25 de Abril de 1975 realizaram-se as primeiras eleições livres dos últimos 50 anos, para uma Assembleia Constituinte; a 2 de Abril de 1976 foi aprovada a nova Constituição e a 25 de Abril de 1976 realizaram-se as primeiras eleições legislativas para a Assembleia da República, em Junho as eleições para a Presidência da República e em Julho seguinte, o I Governo Constitucional tomou posse.

Com a situação política enquadrada constitucionalmente e as movimentações sociais em período de relativa acalmia, as principais preocupações do Governo centraram-se então, prioritariamente, na normalização democrática, no reforço da reconciliação nacional e na resolução dos graves problemas económicos deixados em aberto pela revolução: os efeitos da descolonização, a perda dos mercados tradicionais, a desorganização do sistema produtivo e financeiro e o tradicional deficit comercial com o exterior, tudo isto agravado por uma crise mundial de que os portugueses, empenhados na resolução dos seus próprios problemas, mal se apercebem.

Para os novos responsáveis políticos era naturalmente fundamental reanimar e modernizar a economia portuguesa, dotando-a de estruturas e imprimindo-lhe um dinamismo que permitissem a sua evolução no sentido do modelo adoptado pelas economias das democracias ocidentais. A integração de Portugal nas Comunidades Europeias colocou-se então como uma meta fixada pelo Governo. Sucederam-se vários contactos e o Presidente do Conselho de Ministros da CEE visitou Portugal; por fim, em 29 de Novembro de 1976, o Governo português foi autorizado pela Assembleia da República a solicitar a adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Nos primeiros meses de 1977 as autoridades portuguesas desencadearam uma importante acção diplomática no sentido de conjugar apoio para a adesão portuguesa junto dos chefes de Estado e de Governo dos países comunitários. Por fim, Portugal solicitou formalmente a sua integração na CEE. O processo foi moroso e complexo: seguiram-se alguns anos que conheceram vicissitudes várias e mesmo algum retrocesso no processo português de candidatura. Finalmente, na sequência da Cimeira de Fontainebleau, o Governo português foi informado de que Portugal passaria a fazer parte da Europa Comunitária a partir de 1 de Janeiro de 1986. Os dossiers da adesão de Portugal às Comunidades foram sendo gradualmente encerrados e as relações institucionais das autoridades portuguesas com as comunitárias foram-se estreitando. Dirigentes e funcionários da CEE visitam cada vez mais frequentemente Portugal, até que, é assinado o ‘constat d’accord’ que pôs formalmente termo às negociações e ratificou a data da adesão portuguesa, tal como ficara prevista na Cimeira de Fontainebleau. A 12 de Junho de 1985 teve lugar a cerimónia solene da assinatura do Tratado de Adesão à CEE no ambiente grandioso do claustro do Mosteiro dos Jerónimos.

Em 1986 teve início um processo longo que está em curso e continua a pesar decisivamente na forma como vivemos, como se estrutura o nosso aparelho produtivo, como se comportam os nossos agentes económicos, como se reparte a riqueza gerada, como se perspectiva o nosso futuro colectivo de cidadãos simultaneamente portugueses e europeus.