

Introdução

A escrita do argumento

*The process of European integration is a suitable subject for the social scientist but really belongs to the historian.*¹

Nunca tanto, e pelas piores razões, se tem falado ultimamente da União Europeia (UE). Mesmo assim não ponderamos abdicar de certos direitos – que já tomamos por adquiridos e naturais – como viajar livremente pela Europa, estudar um ano fora, viver e trabalhar noutra Estado-membro, fazer compras com o euro. Embora tudo isto pareça banal, tal foi fruto da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), concretizada após anos de aproximação económica, dos avanços e dos recuos do processo de democratização pós-25 de Abril e de quase oito anos de negociação.

Escrever sobre a adesão de Portugal à CEE é quase como relatar uma história que aconteceu ontem. Ao revermos as fotos e os vídeos, e ao lermos os documentos, surgem perante nós protagonistas vivos da nossa história,² pessoas que associamos a esse acontecimento passado, mas também a situações presentes. E esse é um dos encantos da História Contemporânea. Quase que temos a sensação de sermos repórteres de algo que acabou de acontecer. Tal acarreta emoção, mas também perigo. Emoção na investigação de algo que, não sendo já presente, lhe é muito próximo, estando ainda as sensibilidades e os sentimentos muito vigorosos, pelo que daí advém o perigo de o lado emocional afetar o critério de objetividade e de cientificidade de um testemunho escrito ou oral.

¹ John Gillingham, *European Integration, 1950-2003 – Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 487.

² Vários desses protagonistas participaram inclusive no Ciclo Memórias da Adesão de Portugal à CEE, que decorreu na Sociedade de Geografia entre junho de 2015 e abril de 2016, e cujas intervenções foram, entretanto, publicadas em *Memórias da Adesão. A Mesa das Negociações*, orgs. João Rosa Lã e Alice Cunha (Santa Cruz: Bookbuilders, 2016).

Dossiê Adesão

Mesmo sendo, na realidade, um tema pouco explorado pela academia portuguesa, não é esse facto que impulsiona este trabalho. Este tema tem merecido a nossa atenção porque nos interessam as opções de política externa dos Estados e, concretamente, as formas de relacionamento entre essas entidades políticas soberanas, e de que modo é que o uso da sua prerrogativa soberana pode efetivamente ser partilhado ou, no caso específico de Portugal, como se processa a passagem de um estado de isolamento político voluntário para o de adesão deliberada.

Se bem que o alargamento da UE tenha sido «um assunto bastante negligenciado na teoria da integração regional»³ – tendo a literatura tratado o alargamento como uma série de episódios em vez de um fenómeno intrínseco ao processo de integração, daí existindo uma escassez de teorias sobre o mesmo⁴ –, com o alargamento de 2004 (o maior em número de Estados acolhidos em simultâneo, de abrangência das matérias negociadas e das implicações dele decorrentes) o processo de alargamento tornou-se num ponto de convergência dos interesses de investigação,⁵ incluindo no campo da história da integração europeia,⁶ interesse que continua atual e do qual partilhamos; daí a opção por este tema.

Tal como a UE «não é, nem nunca foi, uma organização estática»,⁷ assim também as matérias por si abrangidas são vastas, daí a necessidade de delimitar com precisão o assunto sobre o qual nos vamos debruçar. Este trabalho, de certo modo, é uma continuidade do estudo que desenvolvemos aquando da dissertação de mestrado e que analisava o percurso que Portugal traçou em direção à Europa, assim como o processo de adesão de Portugal às então três comunidades europeias.

Deixando de lado duas dessas comunidades, a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e a EURATOM (Comunidade Europeia da Energia Atómica), centraremos a nossa atenção na Comunidade res-

³ Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier, «The politics of EU enlargement: theoretical and comparative perspectives», in *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, eds. Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier (Londres: Routledge, 2009), 3.

⁴ Helen Wallace, «EU enlargement: a neglected subject», in *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, eds. Maria Green Cowles e Michael Smith (Oxford: Oxford University Press, 2000), 149-163.

⁵ Wolfgang Wessels, «Cleavages, controversies and convergence in European Union studies», in *Palgrave Advances in European Union Studies*, eds. Michelle Cini e Angela K. Bourne (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006), 241.

⁶ Fernando Guirao, «Solving the paradoxes of enlargement: the next research challenge in our field». *Journal of European Integration History*, 11 (2): 5.

⁷ Ian Barnes e Pamela M. Barnes. *The Enlarged European Union* (Londres: Longman, 1995), 1.

Introdução

tante, a CEE, e no processo negocial que terminou, com êxito, com a adesão de Portugal a essa Comunidade. Iremos analisar com mais detalhe, sem descuidar sobretudo o que antecede, o período compreendido entre 1977 e 1985, os anos em que se negociou a adesão: a 28 de março de 1977 foi entregue o pedido de adesão, dando início formal ao processo de adesão e, a 12 de junho de 1985, assinado o Acto de Adesão, com mudanças diversas de intervenientes, de ritmo, de concretização.

A tese aqui apresentada sustenta que (1) o pedido de adesão à CEE foi uma decisão política consciente, que tinha implícita a opção pela democracia e por uma certa economia de mercado, sendo a CEE considerada tanto como uma fonte de segurança política (contra qualquer tentativa ditatorial) como económica (na ajuda ao desenvolvimento); (2) consolidada a opção democrática do novo regime, com a eleição do primeiro governo livremente eleito, a partir de então, a prossecução do caminho conducente à Europa comunitária seguiu um cariz preponderantemente económico, com a negociação de derrogações e períodos transitórios ao acervo comunitário; e (3) embora favoráveis, em princípio, ao novo alargamento, tanto os Estados-membros como as instituições europeias lidaram com o processo ao seu ritmo e de acordo com as suas próprias e muito particulares exigências, pelo que procuraremos demonstrar de que modo é que os interesses dos Estados-membros condicionaram todo o processo negocial.

Na sequência de experiências menos bem-sucedidas em anos recentes, que evidenciaram a falta de preparação do candidato ou a sustentabilidade da adesão, têm sido feitos ajustamentos à política do alargamento, ajustamentos esses que têm fortalecido o controlo dos Estados-membros sobre esta política. Além disso, os Estados-membros também «têm apresentado menos escrúpulos em instrumentalizar o alargamento para obter ganhos políticos nacionais»,⁸ realidade já presente aquando do alargamento ibérico, o que permitiu que o alargamento ficasse refém das agendas nacionais.

Apesar de cada alargamento acarretar ganhos tanto para os velhos como para os novos Estados-membros, nesse ponto o alargamento ibérico vingou apesar das reticências dos Estados-membros, que esperavam conflitos na respetiva distribuição dos benefícios. Christina Schneider, que analisa os conflitos distributivos relacionados com o alargamento, argumenta que apesar destes conflitos as sucessivas rondas de alarga-

⁸ Christophe Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy* (Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 6, 2010), 6.

Dossiê Adesão

mento têm-se concretizado por se considerar, por um lado, que o acesso ao mercado e os benefícios geopolíticos resultantes da integração são superiores à perda de soberania política; e, por outro, que a integração europeia é um processo quase natural motivada por valores comuns e pela socialização.⁹

No âmbito quer da construção, quer da integração, europeias, e «entrelaçada com os debates teóricos sobre a integração europeia»,¹⁰ enquadra-se a política do alargamento, que é, na opinião de Neill Nugent, «o assunto mais importante que a União Europeia tem enfrentado pelo menos desde meados dos anos 90»,¹¹ e que lhe tem também permitido «exercer o seu poder normativo, e organizar o continente à sua própria imagem».¹²

Embora o alargamento permaneça «surpreendentemente indefinido nos manuais de integração europeia»,¹³ por alargamento, entendemos «a abertura das Comunidades Europeias a novos Estados e a sua inclusão nas mesmas, na qualidade de Estado-membro, daí decorrendo os mesmos direitos e obrigações que vinculam os membros fundadores»,¹⁴ sendo que o mesmo pode também ser referenciado como «um termo genérico utilizado para definir o processo pelo qual os Estados interessados e eventualmente os potenciais candidatos iniciam o processo formal em direção às negociações e à adesão e terminam este processo com a sua adaptação final à integração já dentro da UE».¹⁵ Numa outra perspetiva, Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier definem alargamento como um «processo gradual e formal de institucionalização horizontal» das regras e procedimentos de uma organização, sendo que por institucionalização horizontal se considera quando as instituições (neste caso a CEE) se alargam além dos seus atores presentes, quando o número de atores, cujas ações e relações são governadas pelas normas da organização, se expande.¹⁶

⁹ Christina J. Schneider, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 3.

¹⁰ Lars-Erik Cederman, «Expansion or unity? Placing the European Union in a historical perspective», in *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*, eds. Gerard Schneider, Patricia A. Weitsman e Thomas Bernauer (Londres: Praeger, 1995), 40.

¹¹ Neill Nugent, «Preface», in *European Union Enlargement*, ed. Neill Nugent (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), ix.

¹² Christophe Hillion, *The Creeping Nationalisation...*, 6.

¹³ Geoffrey Pridham, «The arrival of enlargement studies: patterns and problems». CRCEES Working Paper Series, University of Glasgow, 2008, 2.

¹⁴ Alice Cunha, *A Descoberta da Europa – A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias* (Lisboa: Instituto Diplomático, 2007), 39.

¹⁵ Geoffrey Pridham, «The arrival of enlargement studies...», 2.

¹⁶ Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier. «The politics of EU enlargement...», 4-5.

Introdução

Quadro I.1 – Definições do terceiro alargamento¹⁷

Definição	Autor
<i>Alargamento a sul</i>	Ricardo Martín de la Guardia e Guillermo Pérez Sánchez ¹⁸ John Pinder ¹⁹
<i>Alargamento ibérico</i>	Graham Avery e Fraser Cameron Alice Cunha Roy Jenkins Sebastián Royo e Paul Christopher Manuel
<i>Alargamento mediterrânico</i>	Ian Bache e Stephen George Desmond Dinan Neill Nugent Christopher Preston Loukas Tsoukalis ²⁰ William Wallace
<i>Segundo alargamento mediterrânico</i>	Christina Schneider

Apesar de alguma literatura especializada se referir ao terceiro alargamento como sendo o «alargamento mediterrânico»,²¹ não consideramos essa designação adequada, na medida em que o Mediterrâneo estaria sub-

¹⁷ Citações recolhidas em: Graham Avery, e Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998), 22; Ian Bache e Stephen George, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 150 e 537; Alice Cunha, *A Descoberta da Europa...*, 40; Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005), 99; Roy Jenkins, *European Diary, 1977-1981* (Londres: Collins, 1989), 200; Ricardo Martín de la Guardia e Guillermo Pérez Sánchez, *Historia de la Unión Europea...*, 45; Neill Nugent, «Previous enlargement rounds», 27; John Pinder, *The Building of a Union*, 53; Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, op. cit., *infra*, 62; Sebastián Royo e Paul Christopher Manuel, «Introdução», op. cit., *infra*, 49; Loukas Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, op. cit., *infra*, 9; Christina J. Schneider, *Conflict, Negotiation...*, 13; W. Wallace, «The reaction...», op. cit., *infra*, 49.

¹⁸ Os autores classificam de «alargamento a sul» o alargamento de 1981 e o de 1986, considerando este «alargamento a sul» como tendo duas fases.

¹⁹ O autor também engloba neste «alargamento a sul» a Grécia.

²⁰ O autor refere que utiliza o termo «Mediterrânico» para os três Estados (Portugal, Espanha e Grécia), embora admita que Portugal possa não se qualificar como tal.

²¹ Neill Nugent, «Previous enlargement rounds», in *European Union Enlargement*, ed. Neill Nugent, (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004), 27; Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union* (Londres: UACES, 1997), 62; L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement* (Londres: George Allen and Unwin, 1981), 9; W. Wallace, «The reaction of the Community and the member governments», in *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities* (Bruges: De Tempel, 1978), 49. Neill Nugent refere, contudo, que em sentido

Dossiê Adesão

representado nesta adesão, uma vez que a Itália é um membro-fundador da CEE e a Grécia aderiu cinco anos antes de Portugal e da Espanha, pelo que consideramos mais fidedigno o uso de uma das duas designações seguintes: «alargamento a sul»,²² utilizada para denominar os alargamentos de 1981 e de 1986; ou «alargamento ibérico»²³ para definir o alargamento dos dois Estados da Península Ibérica.

Embora se tenha verificado uma mudança de regime político nos três Estados com uma diferença pequena de meses, e os respetivos pedidos de adesão tenham sido apresentados em datas também elas próximas, não podemos considerar que se trate de um «alargamento mediterrânico», pois, na realidade, as negociações gregas andaram a um ritmo mais célere, tendo havido muito boa vontade política numa rápida conclusão das mesmas, o que veio a traduzir-se no segundo alargamento. Já o alargamento concretizado em 1986, com as adesões portuguesa e espanhola, será o terceiro. Não podemos, assim, considerar correto identificar o segundo alargamento como «alargamento mediterrânico», nem delimitá-lo temporalmente entre 1981 e 1986, como faz Jürgen Elvert.²⁴

Este trabalho beneficiou da leitura e do estudo de documentos oficiais; da análise de dados fornecidos por entidades governamentais, comunitárias e da recolha de testemunhos orais. Quanto às fontes, foram consultadas fontes escritas, primárias e secundárias, disponíveis em arquivos e bibliotecas; publicações periódicas (boletins, jornais e revistas); documentação de órgãos oficiais portugueses e da CEE; assim como fontes não escritas (orais), através do recurso a entrevistas e a depoimentos.

O principal suporte documental foi o arquivo das negociações de adesão, à guarda do Ministério dos Negócios Estrangeiros/Arquivo Histórico-Diplomático, e do Council of the European Union Central Archives,

estrito houve dois alargamentos distintos, um em 1981, o da Grécia, e outro em 1986, o de Portugal e de Espanha. Mas, devido às semelhanças entre os três Estados e entre os seus processos de negociação, opta por agregar os dois alargamentos num único, com a designação de alargamento mediterrânico. Cf. Nugent, «Previous enlargement rounds...», 27.

²² John Pinder, *The Building of a Union...*, 53; Ricardo Martín de la Guardia e Guillermo Pérez Sánchez, *Historia de la Unión Europea – De los Seis a la Ampliación al Este* (Madrid: Arco Libros, 2003), 45.

²³ Sebastián Royo e Paul Christopher Manuel, «Introdução», in *Portugal, Espanha e a Integração Europeia*, coord. Sebastián Royo (Lisboa: ICS, 2005), 49; Alice Cunha, *A Descoberta da Europa...*, 40.

²⁴ Jürgen Elvert, «A fool's game or a comedy of errors?: EU enlargements in comparative perspective», in *European Union Enlargement – A Comparative History*, eds. Wolfram Kaiser e Jürgen Elvert (Londres: Routledge, 2004), 202.

Introdução

em Bruxelas, ambos consultados e explorados pela primeira vez numa investigação científica. A este respeito, cumpre-me manifestar alguma decepção tida aquando da consulta do arquivo das negociações existente no Arquivo Histórico Diplomático (AHD), que se resume a umas poucas pastas, cujo conteúdo se traduz em versões em triplicado (em língua portuguesa, francesa e inglesa) das agendas das reuniões, das conclusões das mesmas e dos discursos oficiais. Ao invés, a documentação disponível no Council of the European Union Central Archives (CONSILIUM)²⁵ é muito mais completa, vasta, abrangente e rica em conteúdos.

Além destes arquivos, foi também consultada documentação dos Archives Historiques de la Commission Européenne (AHCE) que, apesar de a documentação ser abundante, repete os mesmos documentos em dossiês distintos; dos Historical Archives of the European Union (HAEU)²⁶ em Florença; e, em Portugal, do Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças²⁷ e do Arquivo Histórico-Parlamentar.

Em relação a recursos disponíveis na internet, foram de muita utilidade três sítios especializados em assuntos europeus: o European Navigator (ENA)/ ENArchives, que disponibiliza documentos relativos ao alargamento a Portugal e Espanha e, especificamente, ao processo de adesão português; o Archive of European Integration da University of Pittsburgh, no qual se podem obter os mais variados documentos oficiais (comunicações, relatórios, livros brancos); e, em Português, o euroHspot, que disponibiliza biografias, debates parlamentares, elementos iconográficos e um roteiro de bibliografia.²⁸

Definidos o objeto e os objetivos deste estudo, este livro constitui, para a sua autora, o epílogo de um regresso aos «bastidores» das negociações que conduziram Portugal à CEE, aí encontrando apontamentos

²⁵ Michael Geary apresenta uma visão geral do tipo de fontes primárias disponíveis nesse arquivo sobre o terceiro alargamento, não analisando o material. O autor refere que uma grande parte do material, para ambos os Estados ibéricos, está relacionado com os assuntos principais que dominaram as negociações e que, no que diz respeito às negociações com Portugal, estas não geraram a mesma quantidade de material do que as com a Espanha, estando o material de arquivo organizado de forma semelhante ao material espanhol. Michael J. Geary, *The Third Enlargement: Spain's and Portugal's Access to the EEC – Report on the Council of Ministers Archival Material* (Bruxelas: Council of the European Union, 2009), 6 e 45.

²⁶ Nestes dois arquivos, a documentação disponível para consulta era datada até 1980, inclusive.

²⁷ Este arquivo tem uma variedade de documentação, com informação disponível datada a partir de 1956 no que diz respeito à integração europeia.

²⁸ Acessíveis a consulta, respetivamente, em www.cvce.eu/, aei.pitt.edu/ e em <http://eurohspot.fcsh.unl.pt/site/>.

Dossiê Adesão

que nos elucidam de que modo, a que ritmo, com que consistência, com que obstáculos, é que as mesmas decorreram; assim como qual foi, por um lado, o envolvimento do Estado português e, concretamente, dos sucessivos governos, no seu objetivo de aderir à CEE; e, por outro, o dos Estados-membros na conciliação do alargamento com os seus interesses próprios. Representa também a conclusão de um ciclo tripartido de investigação, com a publicação das «Memórias da Adesão» (com o contributo de técnicos que participaram nas negociações de adesão); «Os Capítulos da Adesão» (no qual se analisaram, sectorialmente, os 20 capítulos em negociação); e, agora, do «Dossiê Adesão» sobre o processo negocial.²⁹

O livro está dividido em quatro capítulos. No capítulo 1 será constituído um percurso sobre as principais opções de política externa contemporânea portuguesa, com especial incidência no relacionamento com «a Europa em formação». Neste contexto, serão abordadas a primeira e a segunda tentativas de adesão à CEE, assim como a celebração dos acordos comerciais de 1972.

O capítulo 2 iniciar-se-á já num novo contexto político pós-25 de Abril, com um novo pedido de adesão e o subsequente início de todo um processo político-burocrático. Neste capítulo, serão também contempladas, por um lado, as indecisões dos governos provisórios sobre as fórmulas a adotar no seu relacionamento com a CEE; por outro, o apoio, político mas também financeiro, da CEE, condicionado a uma evolução favorável da democracia no país.

As negociações de adesão propriamente ditas serão contempladas nos capítulos 3 e 4, nos quais serão analisados os fatores de propulsão, mas também os de atraso das mesmas, tanto do lado português, como do da CEE.

Como metaforiza Ferran Brunet,³⁰ «o processo de integração europeia tem caminhado sobre dois pés: o aprofundamento das políticas comuns e o alargamento a novos Estados-membros» e nós iremos precisamente estudar um desses «pés» e um dos «dedos», o alargamento ibérico e, concretamente, as negociações com Portugal, dessa que foi «a mais importante e impactante decisão política tomada pelo país no século XX».³¹

²⁹ João Rosa Lã e Alice Cunha, orgs. *Memórias da Adesão. À Mesa das Negociações* (Santa Cruz: Bookbuilders), 2016; Alice Cunha, coord., *Os Capítulos da Adesão* (Lisboa: Assembleia da República, 2017).

³⁰ Ferran Brunet, *Curso de Integración Europea* (Madrid: Alianza Editorial, 1999), 161.

³¹ Vítor Martins, «Testemunho de Vítor Martins», in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, org. Assembleia da República (Lisboa: Assembleia da República, 2001), 50.