

REVISTA PORTUGUESA DE
CIÊNCIA POLÍTICA

PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

Revista Portuguesa de Ciência Política

Portuguese Journal of Political Science

Número 5 - 2015

Publicação Anual do Observatório Político.

A Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) é uma marca registada e uma publicação oficial de carácter científico do Observatório Político, destinada à edição, circulação e publicitação de estudos e investigações académicas originais e inovadores no domínio dos estudos políticos. Faz convergir as várias perspectivas dos estudos políticos: a teoria política, os processos e instituições políticas, a estratégia e a segurança. A RPCP cumpre as normas de referência do Catálogo Latindex – sistema de Informação Internacional de Revistas Científicas e do European Reference Index for the Humanities (ERIH) da *European Science Foundation* (ESF).

Diretora

Cristina Montalvão Sarmento

Conselho Editorial

Cristina Montalvão Sarmento, Patrícia Oliveira e Suzano Costa

Editores Executivos

Cristiana Oliveira e Nuno Lopes

Conselho Académico

Adriano Moreira, Alcino Pinto Couto, Alfonso Galindo Hervás, Andrew Linklater, Annabela Rita, André Freire, André Corsino Tolentino, António Correia e Silva, Armando Marques Guedes, Carlos Baptista, Carlos César da Lima Motta, Eduardo Viana, Gianfranco Pasquino, Gianluca Passarelli, Jacques de Champchesnel, Jorge Bacelar Gouveia, José Adelino Maltez, José Eduardo Franco, José Lamego, José Manuel Pureza, José Manuel Moreira, Kevin Mulcahy, Kirk Bowman, Lúcia Maria Paschoal de Guimarães, Luís Andrade, Luís Filipe Lobo-Fernandes, Luís Salgado de Matos, Manuel Meirinho, Maria Assunção Esteves, Mário Losano, Miguel Anacoreta Correia, Olivier Dabène, Paulo Ferreira da Cunha, Paulo Gorjão, Pedro Ferre, Pierre Léglise-Costa, Rui Vieira Nery

Colaboraram no número V da Revista Portuguesa de Ciência Política

Revisores Científicos

Adérito Vicente, Armando Marques Guedes, Carlos Vargas, Francisco Pavia, Manuel Filipe Canaveira, Marta Ceia, Patrícia Oliveira, Pedro Fonseca, Raquel Patrício

Montagem e Implementação do Sistema de Revisão Científica

Patrícia Oliveira, Cristiana Oliveira e Nuno Lopes

Fotografia de Capa

Mogul

Revisão

Ana Rita Dias, Mariana Carmo Duarte, Pandora Guimarães, Sara Gouveia

Editor

Observatório Político

Características Técnicas

Publicação anual, 300 exemplares impressos, distribuição nacional e internacional

Concepção e Revisão Gráfica

Pandora Guimarães

Impressão e Acabamentos

Sersilto - Empresa Gráfica, Lda.

Depósito Legal

337483/11

ISSN

1647-4090

Correspondência relativa a assinaturas, colaboração de permutas e oferta de publicações deve ser dirigida a:

OBSERVATÓRIO POLÍTICO, Associação de Investigação em Estudos Políticos

Rua Dom Luís de Noronha, nº 35, R/C, 1050-071 Lisboa - Portugal

Tel.: (+351) 21 820 88 75 - Email: revista@observatoriopolitico.pt

Para mais informações consulte www.observatoriopolitico.pt

REVISTA PORTUGUESA DE
CIÊNCIA POLÍTICA

PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

Índice

Editorial

9

I. Portugal no Mundo

The PIIGS during the Eurozone crisis: changing patterns of support for the EU 13
Cláudia Ribeiro

The value of political connections in the closing years of authoritarian Portugal 25
Pedro Teixeira

NATO and Portugal: a realist marriage 41
Luca Renise e Fernando Costa

O parlamento nas grandes decisões da política externa portuguesa. 63
Portugal face à Segunda Guerra Mundial: a questão da neutralidade
Nuno Lopes

II. Perspectivas do Mundo a Norte

The role of Georgia in the foreign policy of G. W. Bush administration 79
Andrzej Kozłowski

Communicative interaction and foreign policy change: re-evaluating the Carter 99
administration's decision-making process during the iranian revolution
Luís da Vinha

III. Perspectivas do Mundo a Sul

Os invisíveis, os cidadãos e as ruas de Porto Alegre: análise do processo dialético 121
das manifestações de massa e a relação entre o Estado democrático e o acesso à
justiça no Brasil
Lívio Silva de Oliveira

Gobierno abierto: evolución del paradigma y la situación en Latinoamérica 145
Augusto Guillermo Girao

IV. Outras Perspectivas Políticas

O papel do humor na argumentação política 161
Constantino Pereira Martins

Candidates' communication strategies in two televised debates during the 2011.
Portuguese presidential campaign: a political-linguistic approach 183
Francisco Carvalho Vicente, Paulo Carvalho Vicente e Vera Ferreira

Recensões

Why nations fail 203
João Bandeira

The darkening stars – a novel of the great war 207
Luciana Pereira

Resumos – Abstracts 217

Autores – Authors 225

Editorial

Política e Verdade

Em qualquer autor, em qualquer tempo da história, vivemos tempos de mudanças. É o dinamismo do tempo. A consciência de estar num mundo que obriga a leituras diversificadas do tempo e do espaço. Assim estamos nós. Portugal no mundo. Em outros tempos, como agora, nas encruzilhadas do ser coletivo. Ora face a guerras anteriores, em tempos de transição de regimes, nas suas alianças com as organizações coletivas ou face à falência das atuais estruturas. A este dinamismo ficou reservada a primeira parte da Revista Portuguesa de Ciência Política.

Na segunda e terceira parte, artigos que nos chegam de várias partes do mundo, aliam perspectivas sejam da América do Norte relativamente a outros mundos, seja da América do Sul, ainda voltada sobre si própria. Sentem-se as análises críticas a norte e as preocupações a sul. São bem-vindas as contribuições exteriores que trazem outros mundos ao nosso, e denotam a consolidação da Revista a nível internacional.

Finalmente uma última parte foi reservada, neste número, a outras perspectivas que colhem pelo sentido contemporâneo das leituras culturais, sem as quais a ciência política ficaria incompleta. Recensões no final completam este número cinco.

O título deste editorial justifica a capa. Também hoje, como ontem, a política é feita de falsas verdades. A repetição, muitas vezes alicerçada em números cegos, índices ou estatísticas falsamente corretas, induzem o analista em erro. A política é sobretudo fruto da imaginação e crença coletiva do estado do mundo. Real ou inventada, convicta ou responsável é a arte da comunicação coletiva criadora de expectativas que alimentam o ser coletivo. Como nos sugere a nossa capa, mantenhamos a consciência do ser que é a política, para dele extrair as nossas leituras independentes e autónomas, alicerce básico de qualquer cientista que pretenda estudar política com ética e seriedade.

Uma última palavra a todos os revisores destes artigos. A revisão de artigos é e tem sido uma tarefa ingrata. Muitos recusam e esquecem. Não alimenta os acumuladores de tarefas curriculares. Não traz notoriedade. Mas muitos também têm sido aqueles que certamente com sacrifício do seu tempo opinam, melhoram, criticam, permitindo que deste modo se vão firmando as regras de uma comunidade científica de entreajuda e capaz de se auto aperfeiçoar em qualidade e em trabalho coletivo do qual cada vez mais dependem as regras da ciência no nosso quotidiano. Os nossos agradecimentos a este trabalho invisível mas essencial.

Visível é o especial labor da Patrícia Oliveira, da Cristiana Oliveira, do Nuno Lopes sem cuja perseverança para a realização deste número, aliada à disciplina e entusiasmo que coloca no trabalho a Pandora Guimarães, não conseguiríamos

chegar aqui. Com a distribuição em curso da RPCP número 4 e com este número estamos com a nossa periodicidade anual em dia, o número 5 concluído no ano de 2015.

Ultrapassamos assim, o número de vezes que se publicou uma revista de Ciência Política em Portugal, a Polis. Não será aberto o chamamento a artigos para o próximo número, uma vez que as nossas expetativas ultrapassaram largamente a nossa capacidade de publicação e temos o próximo número completo cuja montagem terá início no mês de Outubro. Mas os que nos visitam na nossa página eletrónica, já cerca de 5.000 pessoas que acompanham as nossas tarefas diárias, sabem que continuaremos com empenho nas próximas publicações dos resultados dos seus esforços científicos com criatividade e algum caos criativo que é a genética essencial do Observatório Político.

Cristina Montalvão Sarmento

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Outside this ring are several thin, light gray concentric circles that fade out towards the top right corner of the page.

I. Portugal no Mundo

The PIIGS during the Eurozone crisis: changing patterns of support for the EU

Cláudia Ribeiro
Universidade Konstanz
Observatório Político

1. Introduction

The evolution of the European Union's system has led to the creation of a multilevel governance context in which identities and economic factors can be perceived, alongside with other factors, as a way of legitimizing the European level of governance. Up until now, and mainly with events that contributed to deepen the level of European integration such as the signature of the Maastricht Treaty, the introduction of the Euro as the common currency, and more recently with the signature of the Lisbon Treaty, the European Union has been one of the main objects of in-depth research in the field of Political Science. Consequently, the academic debate has produced a lot of relevant research focusing on public opinion and support towards European integration. The overall idea that support for the EU is decreasing and, consequently, disapproval for the EU is increasing, have led to the *hype* of the idea of *Euroscepticism* in academia.

Nowadays, the EU is experiencing a turning point. Traditionally, the so-called Southern European countries have demonstrated to be rather supportive of European integration in comparison to, for instance, Northern/Central European countries. Nevertheless, with the crash of the "*permissive consensus*" that dominated the European public opinion and the outburst of the biggest economic/financial crisis that the EU has ever had to face, and the first one to menace the entire balance of the Eurozone, there is a general feeling that the citizens from these countries no longer advocate their EU membership as they did before and that the level of distrust regarding the EU and its institutions has increased exponentially. Likewise, the outburst of social movements throughout Europe, with more emphasis in the Southern European countries, demanding for a fairer system seem not only to direct their anger towards national governments but more specifically towards the EU.

That being said, this paper analyses whether the current crisis has changed the levels of support for European Union among citizens from the countries encompassed by the acronym PIIGS (Portugal, Italy, Ireland, Greece and Spain). Concurrently, a comparison between the PIIGs and other relatively pro-European countries that have not been affected by the crisis to the same extent, such as are the cases of Belgium, Netherlands and Germany will be established. Henceforth,

this article will consist of an analysis of the current level of support for the European Union amongst specific countries. The following research question will be tackled: *Has the economic crisis produced changes in levels of support for European Union among citizens of the PIIGS?*

The current context and evolving aspects of the economic/financial crisis constitute a new dynamic that is of upmost importance and that shall determine the future of the EU. Henceforward, this paper aims to tackle a new perspective on the support for EU and uncover new patterns for the development of *Euroscepticism* and by doing so, ultimately contributing to the theoretical debate.

2. Literature Review

For the purposes of this article, and when taking support for the EU as a dependent variable, it is crucial to clarify the concept of political support (Easton 1975) since it constitutes the essential theoretical foundation to analyse the EU's attitudinal dimension. Easton (1975, 435) underwent a conceptual re-assessment of political support since, according to him, the increasing use of this concept in empirical research and the subsequent doubts that have arisen, called for a review of its best indicators, to understand the conditions under which support is transformed into action. He reconceptualised political support by distinguishing between *specific* and *diffuse* support. Thus, *specific* support (Easton 1975, 437) is an object-specific support that focuses on more specific policy outcomes or on the performance of a polity – connected with the perception and levels of satisfaction that citizens get from the outputs of political authorities - while *diffuse* support embodies an overall evaluation of what the object is or represents for the person and not necessarily what it does (Easton 1975, 444).

Lindberg and Scheingold (1970) readapted and applied the ideas entailed by the concept of political support to the EU's context, by creating their own theoretical framework that aims to explain support for EU integration. The scholars did so by differentiating between *utilitarian* and *affective* support. The *utilitarian* mode of orientation is “based on some perceived and relatively concrete interest” or, in other words, it is grounded on a assessment of cost and benefits of being a part of the EU whereas the *affective* mode refers to “a diffuse and perhaps emotional response to some of the vague ideals embodied in the notion of European unity” (Lindberg and Scheingold 1970, 40).

In order to understand the shifts in the attitudinal patterns of support for the EU and the importance of public opinion in the European integration process, it is obligatory to explain how there was a decay of the so-called *permissive consensus* that lead to the establishment of a *constraining dissensus* – a more instrumental level of support. In the first years of the EU, the idea of *permissive consensus* (Lindberg and Scheingold 1970) reigned – the overall consensus over the benefits of the construction of a unified Europe, financially and territorially closer together, and to some extent the ‘promise’ of a prosperous economic community provided

the European elites the perfect setting to set the stones for the development of EU integration as they were pleased without ‘bumps in the road’. In other words, this model attributes a role of passivity to the public regarding the political elites’ decisions since, as Lindberg and Scheingold put it (1970, 41) “positive indicators simply suggest (...) that policy makers can probably move in an integrative direction without significant opposition (...)”. However, the signature of the Maastricht Treaty constituted a turning point due to its specificity to develop a EU that was not only economically integrated but also politically and socially, thus going beyond the initial idea of the EC (European Community). The treaty ultimately led to some sort of European common policy, which challenged the pre-established notion of *permissive consensus* and made people start questioning the legitimacy of the European level of governance. As Kaina and Karolewski (2008, 6) point out, there was a clear change in public opinion that was visible with the rejection of some of the EU’s core projects - the most notorious examples are the rejection of the Maastricht Treaty in Denmark (1992), the accession of Norway (1972, 1994), the Nice Treaty in Ireland (2001), the introduction of the euro in Sweden (2003), the European Constitutional Treaty in France and the Netherlands (2005) and the Lisbon Treaty in Ireland (2008). Hooghe and Marks (2008, 1) state that ever since the signature of the Maastricht Treaty, the *permissive consensus* has been replaced for a *constraining dissensus* in public opinion in relation to the EU, that compels party elites to take people’s demands and opinions into account when negotiating European decisions. Hereafter, with the establishment of a *constraining dissensus* there was a rise in *Euroscepticism* – consequently a polarization in the feeling towards the EU, with European citizens paying more attention to European level topics and with the creation of more Eurosceptic political parties. Overall, Europe became a more salient issue and there seems to have been a clear decline in the average level of support for the EU, henceforth, the end of the ‘era of consensus’.

Finally, it is also important to briefly mention the three main theoretical perspectives on explanatory factors of the different dimensions of European citizenship and support for the EU. As described by Henjak et al (2012) the first one is the *instrumental rational choice* approach according to which citizens evaluate the EU basing themselves on a cost/benefit analysis thus measuring the utility calculations about the inherent costs of EU membership. According to this framework a citizen that believes that he/she benefits from EU membership will be more supportive of the EU. The second theoretical framework is the so-called *cueing rationally or heuristic* approach in which the assessment of familiar institutions or actors will influence one’s support for the EU. Lastly, there is *cognitive mobilization*, according to which support to the EU will vary according to one’s political awareness, higher levels of education and contact with information about the political system. Hence, the more informed you are the more prone are you to support the EU (Henjak et al 2012, 169).

3. Methods and Data

3.1 Hypothesis

When studying support for the EU, the two most recurrently employed independent variables are identity and economic factors, albeit identity factors seem to generally be taken as being more relevant than economic factors. Hooghe and Marks (2004, 1) state that nowadays “citizens do indeed take into account the economic consequences of European integration, but conceptions of group membership appear to be more powerful”. According to the academics it would be expected that the more a citizen feels nationally identified, the more is this characteristic expected to constrain preferences on European integration. Nonetheless, and even though these authors, advocate that identity feelings weigh heavier than economic factors, it is my understanding that, with the current Eurozone crisis, economic factors will once again ‘dominate’ the set of factors and perceptions that influence support for the EU. The creation of several anti-austerity and anti-establishment social movements in some of the PIIGS – the *Indignados* movement in Spain, the *12th of March Movement* and “*Screw Troika, we want our lives back*” in Portugal, among others, and the wave of protests taking place everyday a little bit around Europe, directed their criticism and anger towards not only the national governments but mainly towards the European Union as an economic policy maker. Bearing in mind that these movements mostly criticize economic policies and the current crisis, it is feasible and legitimate to try to understand whether or not economic factors are once again a key variable in order to understand support for the EU.

Having said this, and taking into account the other aforementioned arguments, I hypothesize that:

Hypothesis 1: *The crisis and the subsequent legislation promoted by the EU as one of the members of the troika has made support for the European Union among citizens from the PIIGS decrease.*

3.2 Methods

The hypothesis will be tested by running four OLS regression analysis models – two for the PIIGS and two for the Non-PIIGS in two different points in time. I will look at the coefficients not at a country level but taking the countries as two groups (PIIGS and Non-PIIGS) as I do not aim to look at the changes in the level of support in those countries ‘individually’ but rather as a group – of those who are under international pressure and those who have been financing the bailouts.

The model will consider two time frames – before the beginning of the Eurozone crisis (early 2008) and after the bailout agreements and austerity measures started to be implemented (after 2008). The year of 2008 is chosen as a reference point because, even though the international financial crisis started before, the European countries only started to feel it intensely with the implementation of austerity measures and the signature of bailout agreements around mid-2008. The variables that constitute the model are the following

- Dependent variable: Support for EU;
- Independent variables: individual's perception of their own economic well-being and general evaluation of national economic situation;
- Control variables: European identity and trust in the national government.

3.3 Sample & Data

In order to test the hypothesis, two groups of countries will be included in the sample. As aforementioned, the first group is formed by the countries that constitute the PIIGS: Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain; the countries that have either asked for a bailout and/or are under significant pressure from the international community but that also have demonstrated to be rather supportive of European integration in the past. The second group consists of a set of countries that are some of the founding state-members of the EU and that had a relatively stable level of support of the EU throughout time as well as not being affected by the crisis as much as the first group is (Belgium, Netherlands and Germany: the Non-PIIGS). The choice of the second set of countries is not only made under the argument that, since these countries are not being pushed by international actors to apply austerity measures under signed memorandums and other bailout agreements of that sort, the levels of support for EU among their citizens are expected not to change substantially but also that these countries' level of support for the EU seems to have been stable throughout time.

The sample choice is intimately connected and justified by previous research findings. As Sanders et al (2012, 24) proved, the average score for EU support is of 5.6, the mean among the founding states is of 5.7 and above the mean (with a score of 6.6) we can find the Southern European countries that include four out of five members of the PIIGS (Portugal, Italy, Spain and Greece). All in all, previous research indicates that European Parliament elections abstention rates indicate that the founding member-states and the Southern European countries are more supportive of the EU when compared to the remaining members (Sanders et al 2012, 28) As a dataset I shall use the Eurobarometer, focusing on data from two different points in time so that I can compare the data collected before the commencement of the crisis and after it, henceforth applying a longitudinal analysis. The question¹ from the Eurobarometer used to account for support for EU is:

QA11c - Taking everything into account, would you say that that (OUR COUNTRY) has on balance benefited or not from being a member of the EU?²

1. As Henjak et al (2012) suggest, even though the object being evaluated by this question is not integration itself, it seems like an ordinary citizen would have opinions sophisticated enough to maintain separate opinions about European integration and their country's membership. Moreover, the scholars defend that this question measures support for integration.

2. This paper is looking at variables in two different points in time, which means that ideally one should use the same questions from Eurobarometer in those two time frames. However, the different versions from the questionnaire do not continually pose the same question to the respondents. To tackle this problem the employed solution was to look for questions that account for the same variable even though the wording and the scale of available answers is built up differently. Listing of the used questions can be found in the Appendix.

4. Results & Discussion

Before presenting the results from the OLS regression models, I present two cross-tabulations on the opinion regarding benefits from EU membership both in the PIIGS and Non-PIIGS – one accounting for early 2008 and another for mid-2011.

Firstly, one needs to account for the fact that the sample size in both of them is different and that the range of available options changes as well. Even though in the questionnaire from early-2008 the given answer options were “Benefited”, “Not Benefited” and “Don’t know” the dataset only provides information for the first two as if there was no third option. However, in an initial phase this still gives us an overall idea of the variation of the levels of support for EU in the past years.

Table 1. Cross-tabulation – opinion regarding benefits from EU membership (early-2008)

Country	Benefited	Not Benefited	Total (100%)
Belgium	691 (71.31%)	278 (28.69%)	969
Germany	825 (61.43%)	518 (38.57%)	1343
Netherlands	723 (67.23%)	251 (28.69%)	974
Greece	726 (72.89%)	270 (27.11%)	996
Ireland	823 (91.55%)	76 (8.45%)	899
Italy	384 (50.46%)	377 (49.54%)	761
Spain	766 (79.95%)	167 (20.05%)	833
Portugal	597 (69.10%)	267 (30.90%)	864

Table 1 shows that the overall trend seems to be for higher levels of EU support among the so-called PIIGS (except for Italy that has the lowest value of all the countries presented). In Ireland 91.55% of the respondents said they think they have benefited from EU membership. The value is of 72.89% for Greece, 79.95% for Spain and 69.10% for Portugal. For the Non-PIIGS, Belgium presents the highest values with 71.31% of the respondents having said they benefited whereas the Netherlands have a value of 67.23% and Germany of 61.43%.

Table 2. Cross-tabulation – opinion regarding benefits from EU membership (mid-2011)

Country	Benefited	Not Benefited	Don't Know	Total (100%)
Belgium	705 (69.12%)	287 (28.14%)	28 (2.75%)	1020
Germany	750 (48.56%)	646 (42.02%)	139 (9.01%)	1535
Netherlands	688 (67.72%)	268 (26.38%)	60 (5.91%)	1016
Greece	469 (46.90%)	506 (50.60%)	25 (2.50%)	1000
Ireland	796 (78.42%)	126 (12.41%)	93 (9.16%)	1015
Italy	447 (43.02%)	418 (40.23%)	174 (16.75%)	1039
Spain	595 (58.91%)	306 (30.30%)	109 (10.79%)	1010
Portugal	525 (50.10%)	401 (38.26%)	122 (11.64%)	1048

Looking at the data from mid-2011, and even though we cannot establish a linear comparison due to the difference in the sample size and the amount of response options, we can state that there has been an overall decrease in the idea of benefiting from EU membership. Among the PIIGS, we can see that the value drops from 72.89% to 46.90% in the case of Greece (the most affected country by the crisis), it drops from 91.55% to 78.42% in the case of Ireland, from 50.46% to 43.02% in Italy, from 79.95% to 58.91% in Spain and from 69.10% to 50.10% in Portugal. According to the data, the biggest changes in level of support for the EU occurred in Greece, Ireland and Spain. Portugal has also showed a significant decrease in the levels of support and so has Italy (even though the latter already had extremely low levels of support at least when compared with the other Member States). In the Non-PIIGS group we can see that Germany suffered a big drop from 61.43% to 48.56%. This might be explained by the fact that Germany is one of the main net-contributors to the EU budget and thus to bailout the Southern-European countries. The level of support in the Netherlands remained pretty much the same whereas in Belgium there was a slight decrease but that does not seem to be significant.

Table 3. Linear regression of support for EU among the PIIGS on individual perception of economic situation and other characteristics

	Model 1 before the crisis started	Model after the crisis started
	Support for EU	
Perception of individual economic status	0.00706 (0.77)	-0.0382*** (-6.47)
Perception of the national economy	-0.00346 (-0.32)	0.00197 (0.18)
EU identity	0.189*** (23.43)	-0.0165* (-2.29)
Trust in national government	0.0144 (0.99)	-0.219*** (-16.97)
_cons	0.843*** (18.62)	1.098*** (24.16)
R2	0.1401	0.0651
N	3392	5112
	t statistics in parentheses * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001	

Some interesting conclusions can be drawn from the two regressions presented above. The r-squared for Model 1 is of 0.14. Thus explaining 14% of the variance in the sample. The r-squared for Model 2 is of 0.065, which means that it explains 6.5% of the variance in the sample. Regarding the coefficients, the only independent variable that presents significance is the individual perception of individual economic situation after the crisis started. According to the data, for a one unit increase in feeling bad about one's individual economic situation there is a decrease of 0.0382 in support for the EU. The other coefficients, in both models, are not statistically significant so I shall not dedicate time analysing their values.

Furthermore, even though it is only being used as a control variable, *European identity* is significant both before and after the crisis commenced. The result for 2008 seems to be rather peculiar since it indicates that for one unit increase in not feeling European there is a 0.189 increase in support for EU. The coefficient for after the crisis makes more sense as for a one unit increase in not feeling European there is a decrease of 0.0165 in support for EU. Regardless of the interpretation, the significance of this variable seems to indicate, as theory claims, that support for the EU is highly influence by European identity - even more so than economic factors. The other control variable, *trust in the national government*, seems to be significant in Model 2. For a one-unit increase in distrust regarding the national government there is a decrease of 0.219 in support for EU.

Table 4. Linear regression of support for EU among the Non-PIIGS on individual perception of economic situation and other characteristics

	Model 1 before the crisis started	Model after the crisis started
	Support for EU	
Perception of individual economic status	-0.00937 (-0.79)	-0.00154 (-0.27)
Perception of the national economy	0.0104 (0.82)	-0.128*** (-11.12)
EU identity	-0.135*** (-12.50)	0.00477 (0.55)
Trust in national government	-0.0467* (-2.55)	-0.160*** (-10.95)
_cons	1.008*** (18.93)	1.147*** (29.79)
R2	0.0610	0.0864
N	2533	3537
	t statistics in parentheses * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001	

Regarding the Non-PIIGS, once again, we see that EU feeling is significant (at least in Model 3) and trust in government is significant as well in both models. The r-squared for Model 3 is of 0.0610 (explaining 6% of variance in the sample) and the r-squared for model 4 is of 0.086 (explaining 8.6% of variance in the sample). From the independent variables, the only coefficient, which is statistically significant, is the one that accounts for *perception of national economy* after the crisis started. According to the data for a one-unit increase in thinking that the national economy situation is bad, there is a decrease of 0.128 in support for the EU.

Given the values presented in Table 3 one could argue that support for the EU drops when citizens are not satisfied with their individual economic situation, when they feel less attached to a *European identity* and when they distrust their government. The first conclusion falls in line with an *instrumental rational choice* approach of measuring costs and benefits of EU membership. The second conclusion falls under the idea that *EU identity* is essential when measuring EU support and the last conclusion seems to corroborate the idea that, since national governments normally advocate for EU integration and support the EU, the more one distrusts his own government the less will one support the EU.

Taking into account both the results from the regression models and the cross-tabulations, there seems to have been a decrease in support for the EU both among the PIIGS and Belgium, Netherlands and Germany – even though the decrease among the levels of support among the PIIGS is bigger. It is not

clear though (specially due to the low r-squared of the model and the non-significance of the majority of coefficients for the chosen dependent variables) if economic factors play a major role in this shift of paradigm. From my understanding, it seems like identity factors play a bigger role than expected in a moment where economic factors are the most salient issues concerning national and European politics. All in all, I would conclude that the aforementioned hypothesis is partially confirmed. The level of support for EU among the PIIGS has indeed decreased, however there are not reasons strong enough to believe that this happened only due to the economic crisis.

5. Conclusion

All things considered this paper focused on uncovering new patterns of support for the EU among the citizens from the PIIGS with the advent of the Eurozone crisis. There was an emphasis on the main theories regarding attitudinal dimensions developed in academia regarding support for EU and an effort to connect them with the central theme of the article.

It was hypothesized that levels of support for the EU among the PIIGS is decreasing due to the crisis and that, once again, economic factors rather than identity are becoming the main explanatory factor of EU support. This paper confirmed this assumption partially. As abovementioned, it seems that, as a matter of fact, support for the EU among these countries has undeniably decreased. However, the results of the analysis also seem to indicate that there is, to some extent, an influence of economic factors. On the other hand, the results also indicate that identity factors seem to have a bigger influence than economic ones – an idea that falls in line with much of the produced research.

Notwithstanding, this article constitutes an initial attempt to uncover the changes that are taking place due to the current economic, social and political context. I strongly advocate that such a question needs to be looked into quite carefully as to explain the changes in the attitudes of European citizens regarding the EU. Further research within the scope of the European Union will most certainly pay attention to this same debate and ultimately produce additional significant results.

References

- Easton, David. "A re-assessment of the concept of political support", *British Journal of Political Science* Vol. 5 (1975): 435-457.
- European Commission. *Eurobarometer 66.1 (Sep-Oct 2006)*. TNS OPINION & SOCIAL, Accessed at GESIS Data Archive, Cologne. ZA4526 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10980, 2012.
- European Commission. *Eurobarometer 69.2 (Mar-May 2008)*. TNS OPINION & SOCIAL. Accessed at GESIS Data Archive, Cologne. ZA4744 Data file Version 4.0.0, doi:10.4232/1.10992, 2011
- European Commission. *Eurobarometer 70.1 (Oct-Nov 2008)*. TNS OPINION & SOCIAL, Accessed at GESIS Data Archive, Cologne. ZA4819 Data file Version 3.0.2, doi:10.4232/1.10989, 2012
- European Commission. *Eurobarometer 75.3 (2011)*. TNS OPINION & SOCIAL. Accessed at GESIS Data Archive, Cologne. ZA5481 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.10768, 2012

European Commission. *Eurobarometer 77.3 (2012)*. TNS OPINION & SOCIAL. Accessed at GESIS Data Archive, Cologne. ZA5612 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.11558, 2013

Henjak, Andrija, Tóka, Gábor and David Sanders. "Support for European Integration" In *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Towards the European and National Polities*, edited by David Sanders, Pedro Magalhães, and Gábor Tóka, 169-212. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. "Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?" In *Political Science and Politics* Vol. 37. no.3. (2004): 415-120.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. "A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining" in *British Journal of Political Science* Vol. 39. (2008): 1-23.

Kaina, Viktoria and Karolewski, Ireneusz Pawel. "EU governance and European identity" in *Living Reviews in European Governance* 4 (2009): 2 Accessed January 15, 2015. <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2009-2/>

Lindberg, L. and Scheingold, SA. *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970.

Sanders, David, Belluci, Paolo, Toká, Gabor and Torcal, Mariano. "Conceptualizing and Measuring European Citizenship and Engagement" In *The Europeanization of National Polities? Citizenship Support in a Post-Enlargement Union*, edited by David. Sanders, Belluci, G. Tóka, and M. Torcal, 17-38. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Appendix

Eurobarometer questions used for the variables

Dependent Variable - Support for EU:

Eurobarometer 75.3

QA11c - Taking everything into account, would you say that that (OUR COUNTRY) has on balance benefited or not from being a member of the EU?

Benefited - Not benefited - DK

Eurobarometer 69.2

QA8a Taking everything into account, would you say that that (OUR COUNTRY) has on balance benefited or not from being a member of the EU?

Benefited - Not benefited - DK

Independent Variable - individuals' perceptions of their own economic well-being:

Eurobarometer 75.3

QA4a How would you judge the current situation in each of the following?

(181) Your personal job situation:

Very good - Rather Good - Rather bad - Very bad - DK

Eurobarometer 70.1

QA4a How would you judge the current situation in each of the following?

(217) Your personal job situation:

Very good - Rather Good - Rather bad - Very bad -DK

Independent Variable - general evaluation of national economic situation:

Eurobarometer 75.3

QA4a How would you judge the current situation in each of the following?

(National economy)

Very good - Rather Good - Rather bad - Very bad -DK

Eurobarometer 69.2

QA4 How would you judge the current situation in each of the following?

(National economy)

Very good - Rather Good - Rather bad - Very bad - DK

Control Variable – Trust in National Government

Eurobarometer 75.3

QA13_1 I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions.

For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.

National government

Eurobarometer 66.1

QA6 11 I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.

National government

Control Variable – European Identity

Eurobarometer E77

QD3.1 For each of the following statements, please tell me to what extent it corresponds or not to your opinion. You feel you are a citizen of the EU

To a great extent - Somewhat - Not really - Not at all

Eurobarometer 69.2

QB1 Thinking about this, to what extent do you personally feel you are

(European)

To a great extent – Somewhat – Not really – Not at all

The value of political connections in the closing years of authoritarian Portugal¹

Pedro Teixeira
Freie Universität Berlin (FU)

1. Introduction

Although political connections have long been acknowledged as an important component of firms' market value, only in recent years researchers have been putting forward quantitative evidence on the value deriving from links between Politics and Business. Indeed, research on the effects of political events in a variety of countries on stock market prices have shown that not only political connections are relatively widespread but they also add to the companies' value². And even though most evidence gathered relies on political episodes entailing some sort of change in power, there is also evidence indicating the effects as resulting from other political events.

How much can be said about the impact on stock prices in Portugal of António Salazar's replacement by Marcello Caetano, following a 36-year long period of Salazar as Prime-Minister? And what were the effects on stock prices of the subsequent political events that would eventually lead to the end of the Portuguese authoritarian regime, in April 1974? To answer these questions, I compiled a database including weekly data on securities traded in Lisbon's Stock Exchange for the 1968-1974 period, as well as corporate information on listed companies. As can be observed in Figure 1, the computed index for the Lisbon's Stock Exchange Market steadily increases after Caetano's appointment as Prime-Minister, until late 1973, when the Arab oil producers extended the oil embargo to Portugal.

1. This paper would not be possible without the guidance of José Tavares, my dissertation supervisor. I am grateful to Maria Mata e José Rodrigues da Costa for allowing me to use the data collected for the FCT funded project "The Portuguese Capital Market Risk Premium during the 20th century" (2010-2013), and for their valuable support during my research. I thank all the participants in the XVIth World Economic History Congress, Section: "Stock Markets in Historical Perspective", Lisbon, May 25-26, 2012, and in the VI Congress of the Portuguese Association of Political Science (APCP), "How to do Political Science. Methodology of Policy Analysis in Portugal", Lisbon, March 1-3, 2012, for their helpful comments about my research.

2. Faccio, "Politically Connected Firms".

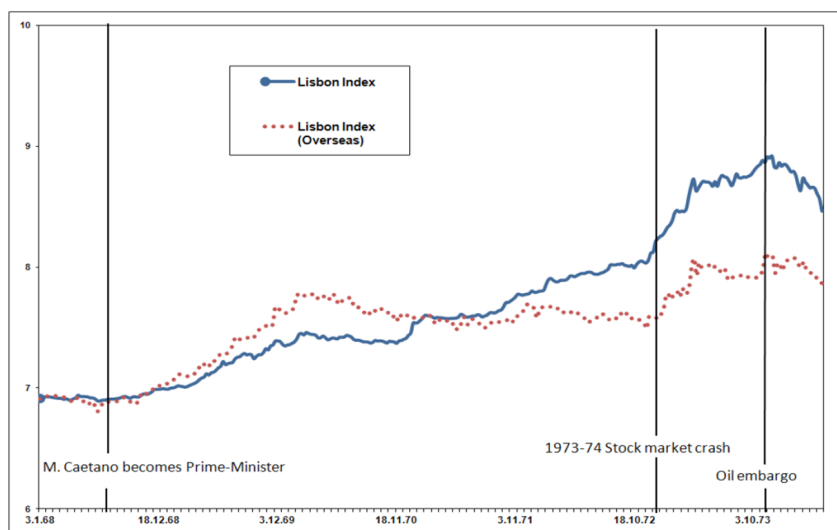


Figure 1: Lisbon's Stock Exchange Index (Log Indices 1.1.1968-24-4-1974)

Setting forth the connections in the context of the Portuguese Estado Novo regime is perhaps the most challenging part of the research. The previous Prime-Minister, Salazar, seldom established those connections or even allowed them to be established between the public administration and private business, beyond the scope imposed by the regime's strict economic policy; since his rising to power he had cultivated the image of a leader truly unattached to partisan interests, making it difficult to accurately pinpoint those connections to the regime. The affiliation to the regime could be taken more broadly, though, if one recalls the *Condicionamento Industrial* policy, launched during the onset of the Estado Novo, consisting on a set of rules designed to protect most of the Portuguese industrial sector from competition. However, since this policy covered all industrial firms, the instrument for affiliation must be obtained otherwise.

First, I argue that even within a corporatism framework applied to a small economy, the stronger affiliation of some companies could be suggested by the inclusion in the Marshall Plan and also through the links between business and PIDE, the regime's political and repressive police. Secondly, I claim that most politically events can be classified as either pro-regime or against the regime. Consequently, the objective is to analyze the effects of a set of political episodes on Lisbon's stock market, in an attempt to measure the market value effects of political affiliation.

In section 2, I provide for a brief literature overview on the subject; Section 3 offers a very brief depiction of the regime's last years; Section 4 describes the data and methodology; in section 5 I present and discuss the detailed results; finally, the concluding remarks constitute section 6.

2. Literature Review

Even though political connections have been widely recognized as an important source of power and value to the private corporations, only recently researchers set out to quantify the impact of those connections on firms' value. In fact, despite the observed differences in the effects deriving from some sort of political connectedness, there is increasing evidence that political connections do matter. When searching for the most appropriate event to perform such an analysis, changes in power or elections are often regarded as the best experiments. Ferguson and Voth (2006) show that Nazi affiliated companies experienced markedly higher returns following Hitler's rise to power in 1933. Similarly, Bunkanwanich and Wiwattanakantang (2006) found that Malaysian companies owned by tycoons later to become political leaders experience a significantly higher market valuation in the years immediately following the tycoons' rise to power. Jayachandran (2006) found that when Senator Jeffords unexpectedly left the Republican Party, causing the Republicans loss of majority, firms that had made dollar donations immediately lost in value. These results are refined by a cross-country analysis on the patterns of political connections and its consequences, performed by Faccio (2006), which shows that stock prices significantly increase only when a businessperson enters politics, and not the other way around.

However, some empirical evidence on the effects of political connections stems from other political events, not directly related to change in power or elections. Fisman (2001) demonstrates that during the Southeast Asia financial crisis, the companies more dependent on Suharto's family lost market value with each set of rumors regarding Suharto's health status, to the extent of the severity of the rumors. In yet another example, Johnson and Mitton (2003) show that Malaysian firms connected to the Prime Minister gained 32% in market value after that country imposed capital controls in 1998. This study relates to both strands of research as it includes a diverse set of events, while departing from them through the classification of seemingly unrelated episodes as either contributions or threats to the regime's political authoritarian hardline.

3. The Marcelismo and the last years of Estado Novo

By the end of 1967, Portugal was a small authoritarian regime enjoying a fast catching-up process with most western countries, for its GDP steadily increased at an average annual tax rate of 6,5%³, until the first oil shock and the excessive and increasing burden of Colonial War contributed to halt that growth by the end of 1973⁴. The regime had been willing to slowly forfeit some of its economic autonomy throughout the late 50's and the 60's, namely by the integration into the EFTA in 1959, which largely contributed to the internationalization of many

3. Amaral, "New Series of Portuguese Population and Employment, 1950-2007: Implications for GDP per capita and Labor Productivity".

4. Costa and Mata, "Portugal's 1974 Carnation Revolution and nationalizations: the effects on the Lisbon Stock Exchange".

Portuguese sectors. Despite these achievements, the increasing burden of the Colonial War seriously affected the Portuguese economic performance. Its effects were becoming more substantial as the war effort unfolded and no clear resolution seemed feasible.

In August 1968, Salazar suffers a domestic accident and, one month later, is replaced by Marcello Caetano, one of the regime's most prominent political leaders and a renowned academic. With Marcello Caetano's rise to power, the Primavera Marcelista begins: the new PM promises to soften the regime, in an attempt to perform a stable transition to a real democracy. In fact, there was indeed an initial effort to walk that path, as the government enacted some laws which diminished the repression and increased the participation possibilities, while establishing fairer rules in respect to freedom of speech and of association. At the same time, the regime sought to renovate the membership of the single party (the União Nacional), namely with the inclusion of a group of young politicians, which would later constitute the so-called Ala Liberal. Amassing a moderately heterogeneous group of young people, endowed with considerable independence from the party's political line, they developed parliamentary activity which ultimately aimed at sustainably transforming the authoritarian regime into a western democracy. However, despite some successes in the early years of Marcelismo, eventually Marcello Caetano's impetus to reform started to decrease, leading to attrition between the young reformers and the most conservative factions of the regime.

After the gradual retreat from the initial liberalization process, Portugal would enter 1973 with few perspectives of political change. But that year was arguably the one that most decisively precipitated the end of the regime in April 1974. For the first time after several years of real convergence with western developed countries, the Portuguese economy entered into a significant slowdown due to the 1973 oil shock, while also facing increasing inflation. Meanwhile, the economic costs and increasing social unrest entailed by the Colonial War, as well as the imminent military defeat of the Portuguese army in Guinea, fueled the discontent among intermediate military ranks. The combination of all these factors most likely led to the end of the regime in April 1974. In Table 1 the chronological summary of the key political events is presented.

During the seven year period there are two parliamentary elections. In October 1969, following the apparent regime softening promised by Marcello Caetano, the Government and the União Nacional (later named Acção Nacional Popular) allowed the participation of opposition forces. However, inconsistencies in the voting procedures, along with some level of dissuasion and repression, severely harmed the opposition parties' real possibilities of winning. The last elections before the Carnation Revolution, in July 1973, were won by União Nacional, this time facing no opposition.

1968	August 3	Salazar suffers a domestic accident
	September 7	Salazar is hospitalized (1)
	September 26	Marcello Caetano is appointed Prime-Minister (2)
1969	October 26	National Elections (UN obtains 88% of the voting) (3)
	November 25	The X Legislature begins. The "Ala Liberal" enters the Parliament
1970	July 27	Death of António Salazar
1971	June	The constitutional revision proposal by the "Ala Liberal" is rejected
	November 5	Censorship Law is modified.
1972	July 25	Américo Thomaz is reelected as President
1973	February 3	Sá Carneiro leaves the Parliament
	April 19	PS (Socialist Party) is founded in Germany.
	October 28	National Elections (UN wins, against no opposition)
1974	March 16	Unsuccessful military coup (4)
	April 25	Carnation Revolution (5)

Table 1: Key Political events, 1968-74.

4. Data and Methodology

4.1 Data

4.1.1 Stock market data

The data set includes companies traded at Lisbon's Stock Exchange (LSE)⁵ from 1968 to 1974, and information on stock prices, dividends and market value from individual shares was extracted from the LSE's official price lists (Boletins de Cotações). I excluded from the data set the companies for which the trading frequency is very low, by setting as a minimum requirement the existence of information for at least 50% of the year. Moreover, for the few cases in which a single company has more than one type of securities listed, I select only the most liquid one, in order to avoid overrepresentation of a single company in the data set. Table 2 provides an overview of the dataset built.

The quotes were collected for each Wednesday⁶. Because some selected securities are still thinly traded, I employ a simple method to overcome the problem of sparse information, which responds to the following criteria: First, whenever there is no information on a share price for a given Wednesday, I check for prices for Tuesday and Thursday. Second, in the case of no trade, I use bid-ask prices averages. When both criteria are applicable, the later precedes the former (e.g. a Thursday quote is preferred to a Tuesday bid-ask average), so that the computed returns are closer to the real returns.

5. Despite the existence of a second Stock Exchange at Oporto, Lisbon's Stock Exchange has been prominent throughout its existence (Justino 1994).

6. Whenever Lisbon's Stock Exchange was closed on a specific Wednesday, I selected the nearest trading day.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Observations	2800	3089	2827	2899	2940	3501	1107
No. of companies	56	59	59	59	58	70	63
Marshall Plan	12	13	13	11	10	11	8
PIDE	12	14	13	10	9	12	11
Mean dividend yield	0.30	0.026	0.022	0.020	0.017	0.012	0.010
Tot. market-cap	3.54e07	5.99e07	5.70e07	8.12e07	1.22e08	2.86e08	2.0e08

Table 2: Descriptive Statistics

4.1.2 Political data

Politics-related news were collected from three of the most representative newspapers during the late 60's and beginning of the 70's⁷. Apart from the events made public through newspapers, I include several other political episodes, extracted from a variety of sources. The events collected fit into three broad categories: new legislation produced from 1968-1974, consisting mainly of the laws that somehow seemed to be changing the regime's core political doctrine (e.g. changes in voting rights and in censorship laws); censored parliamentary activity; and other political events of varied nature.

Assessing the joint effects of a series of seemingly unrelated episodes requires the episodes to be classified according to constant criteria. Hence, I argue that political episodes may be separated in two types: *pro-regime* (PRO) and *against the regime* (CON). The classification of each event is based on contemporary and current historical sources for which there is relative agreement on the nature and consequences of political events. Accordingly, pro-regime events comprise speeches and public announcements reassuring the importance of the overseas possessions, successful public repression and other political victories (elections, laws approvals, etc.), while episodes of public display of discontent with the regime, new legislation thwarting the freedom restrictions, *Ala Liberal* speeches against the regime, public news regarding the ongoing Colonial War and coup attempts all fit into the opposite group⁸. After the application of these criteria I end up with 15 *pro-regime* events and 19 *against the regime* events identified.

7. Despite censorship activity, there were differences between the chosen newspapers regarding political orientation. With this in mind, I selected one newspaper said to be closer to the regime (*Diário Popular*), one that harboured some moderate opposition to the regime (*República*) and a third one whose orientation lies somewhere in between (*Diário de Lisboa*).

8. I exclude the events for which the classification under such strict criteria is dubious, even when comparing several sources.

4.1.3 Data on affiliation

The most direct and reliable way to assess the political affiliation would consist in mapping the political, business and even personal connections between politicians and businesspeople, but this method obviously requires a type of thorough knowledge that, to my knowledge, does not exist in Portuguese historiography pertaining that period. To counter the difficulties of defining affiliation under a corporatism context, I provide for two alternative proxies for affiliation: First, I consider the companies selected by the Government to be included in the Marshall Plan, from 1949 to 1952.⁹ Second, I group a second set of 17 companies according to the available evidence on the links with PIDE, which mainly consisted of two sources: regular payments that PIDE received from some companies and paid advertisement published in PIDE's magazine.

While Salazar initially refused to take part in the Marshall Plan, the severe postwar economic effects on Portugal led him to draw back from his first decision and to reluctantly participate in the Marshall Plan. The Portuguese government then proceeded to negotiate the aid and to assign for investment purposes a smaller fraction of the funds than initially set, thus redirecting the majority of the funds towards consumption (Portugal had faced two disastrous agricultural years, and the scarcity of food increased significantly)¹⁰. Still, the funds devoted to investment were substantial and only a few companies were indeed chosen, despite the numerous applications received. From the Stock Exchange listed companies available in the data set, 13 were funded by the Marshall Plan¹¹. I am aware that the temporal distance between the introduction of the Marshall Plan and the period under analysis, which is exactly why I propose two criteria for affiliation as opposed to just one: indeed, we might find as a result of this investigation that Marshall Plan inclusion is not a perfect measure for affiliation, given the changes that can happen in such a long time span. However, we have two good reasons to test this hypothesis. On the one hand, it is not unreasonable to expect companies that were politically affiliated in the middle years of the dictatorship to still be regarded as such in its final years, given the stability of the political and economic regime; and on the other hand, a quick glance through the historical official price lists of the LSE immediately reveals the remarkable stability in terms of listed companies, despite some gradual changes: more than half of the listed companies in the years from 1949-1954 were still traded under the same name at the LSE during the first half of the 70's, while many others were merged into other companies with the new shares being admitted to stock market. In any case, it is important to admit that there is considerable room for new systematic analysis of the development of the composition of listed companies at the LSE.

9. Mata, "Large Portuguese firms from the Marshall Plan to EFTA: Early stirrings of Managerial Capitalism?".

10. Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra – O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos Anos 50*.

11. While the funds were almost entirely devoted to investment on infrastructure, machinery and heavy equipment, two of the selected companies (CNN and CNC) were indirectly funded, as they were paid a fixed amount, attributed by the U.S., to deal with the transportation required in the context of the plan.

As previously mentioned, the second criterium concerns the link between PIDE and large companies. The political police would provide these with information about the activity and political leanings of workers, but these firms would also conversely give valuable information to PIDE. The intuition behind this choice is clear: by assisting and benefitting from the work of the repressive police, it is reasonable to assume that these companies enjoyed a possibly decisive advantage over their competitors, specially if one considers the role of trade union organization and centralized negotiation. Ferreira and Villalobos (2008) identified 59 large companies who engaged in this relationship with PIDE¹², but most of them were not listed for trade in the LSE. Table 2 indicates the number of companies which were included in the dataset, given the restrictive choices detailed in section 4.1.1.

4.2 Methodology

I select four events from the 1968-1974 period, which I regard as the most politically relevant (events 1 to 4 in Table 1)¹³. Additionally, I also examine the market effects in the last trading day (April 24th 1974), one day prior to the Carnation Revolution: in the last week before definite closure, the computed index fell 10%, which is the largest drop in total market capitalization for the considered time span. Due to this abnormal behavior, it is reasonable to assume the upcoming event to be known to some investors, thus justifying the interest in studying in greater detail this last week.

Selecting only the most relevant political events does not allow us testing whether these connections also impacted on share price returns as a consequence of minor political episodes. In order to tackle this limitation, I build a time series set including all political events classified as *pro-regime* (PRO) or *against the regime* (CON).

In short, the analysis of the impact of political events throughout a nearly seven-year period is more comprehensive if following a twofold search of those effects: separately for each event (a method that requires, in this case, selecting specific events that are deemed to be more politically relevant) and jointly for all events. Splitting the analysis method into two parts has the main advantage of allowing us to extract both event-specific effects, more easily related to the nature and particularities of the political episode considered, and common effects induced by all political episodes. I further check the robustness of the results obtained for both the event-study and the time-series analysis.

12. Fernandes and Villalobos, *Negócios Vigíados*, 295.

13. The death of António Salazar is not included, as it was kept secret until September 7th. See Nogueira (1985) and Menezes (2011).

5. Results

5.1 Event study analysis

In order to measure the impact of political affiliation during each event, I set the following specification:

$$R_{i,e} = \alpha + PIDE_i + MP_i + \varepsilon_{i,e} \quad (1)$$

where $R_{i,e}$ is the return on the price of the share i during event e , $PIDE_i$ and MP_i are dummy variables denoting connection to the Government's political police and the inclusion in the Marshall Plan, respectively, and $\varepsilon_{i,e}$ is the error term. Table 3 provides the estimates for the five periods previously selected.

Following the first set of news on Salazar's ailing condition, regime affiliated companies should fare poorer than the unaffiliated counterparts. Interestingly, one observes that *PIDE* affiliated companies were actually rewarded, experiencing returns 1,1% higher than the rest. This result may in fact expose the also fairly reasonable opposite expectation: that the initial uncertainty on Salazar's recovery possibilities may have led investors to invest on companies closer to the State's formal mechanism of control, regarding them as a safer investment.

A few weeks later, Marcello Caetano's appointment as the new Prime-Minister, in the aftermath of uncertainty days regarding Salazar's true health status, yielded different results: although the market index increased, *MP* companies' stock returns dropped 0,7%. Remarkably, very similar results were obtained for the week of the October 1969 elections, comfortably but irregularly won by the União Nacional¹⁴. The poor performance of the companies included in the Marshall Plan, in arguably the two most important episodes of Caetano's leadership affirmation, may signal the affiliation to an older political faction of Salazarism (in power during the Marshall Plan) on the verge of replacement by a younger and more liberal political elite, albeit still committed to the regime's core doctrines. On the other hand, one possible explanation for the negative returns of this set of companies are the constraints from *Condicionamento Industrial* imposed on several Marshall Plan funded companies, which some advocated as harmful to the industrial sector more dependent on foreign trade. Hence, the investors could regard the events that assured political continuity as harmful to the companies included in the Marshall Plan. The inclusion of control variables (market capitalization and dividend-yield) marginally reduces the size of the Marshall Plan coefficient, but it remains negative and significant.

Five years later, still suffering the effects of the 1973 oil crisis and the hardships of a stalemated Colonial War, Portugal experiences a failed military coup¹⁵ and the Carnation Revolution, in barely more than one month. The results obtained

14. Faccio (2006) argues that a stock price reaction to an election should be expected only if the outcome is a surprise. Therefore he excludes from his analysis the cases for which the elections' outcome was either highly expected or virtually certain (e.g. forged elections).

15. *Levantamento das Caldas* at March, 16th, 1974.

show that there was an overall drop in prices for nearly all companies, while the estimates for both proxies for affiliation are found to be statistically not significant¹⁶.

	Sep. 11, 1968	Oct. 2, 1968	Oct. 29, 1969	Mar 20, 1974	Apr. 24, 1974
MP	-4.7e-04	-0.007*	-0.009*	0.001	-0.003
PIDE	0.011**	-0.004	-0.004	0.012	-0.002
Constant	-0.002	0.015***	0.015***	-0.034***	-0.084***
R2	0.07	0.04	0.04	0.01	0.001
Observations	56	56	59	61	62

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence.

Table 3: Separate estimation for each event.

5.2 Time Series Analysis

In a small and relatively closed economy with no clear distinction between regime affiliated companies and the rest, it is reasonable to expect the political events to impact on the stock market as a whole, as opposed to an impact on a specific subset of companies. Therefore, to disentangle the overall impact of political events on Lisbon's stock market from the company-specific effects, I regress all pooled returns on a set of dummy variables, comprising the events classified as *pro-regime* (PRO) or *against the regime* (CON) and the interactions between these events and the *PIDE* and *MP* dummies. The specification used is:

$$R_{it} = \alpha + PRO_t + CON_t + PIDEPRO_{it} + PIDECON_{it} + MPPRO_{it} + MPCON_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

,where R_{it} is the return on the price of the share i during period t , PRO_t and CON_t are respectively dummy variables denoting the occurrence of pro-regime and against the regime events, $PIDEPRO_{it}$, $PIDECON_{it}$, $MPPRO_{it}$, $MPCON_{it}$ correspond to the interactions between $PIDE_i$, MP_i , PRO_t , CON_t and ε_{it} is the error term.

Regressions	1	2	3	4
PRO	0.009***	0.01***	0.009***	0.01***
CON	-0.011***	-0.012***	-0.011	-0.012***
PIDEPRO		-0.005		-0.004
PIDECON		0.006*		0.006*
MPPRO			-0.003	-0.002
MPCON			0.001	-5.6e-04
Constant	0.004***	0.004***	0.004***	0.004***
N	19160	19160	19160	19160
R ²	0.23	0.24	0.24	0.25

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence. Clustered robust errors at the firm level. Controlled for sector, market-capitalization and dividend yield

Table 4: Pooled OLS with Random Effects, 1968-1974.

16. Two similar models using one dummy for companies belonging to both groups and a second one comprising all companies included in either group were tested and no significant results were obtained.

The results presented in Table 4 show individual weekly returns to be 1% higher when a *pro-regime* event occurs, and to be 1.2% lower following some event classified as *against the regime*. These estimates suggest that political events impacted on the stock market as whole, this way directly influencing the returns on share prices for each individual security listed for trade.

Additionally, companies included in the PIDE subset drop 0.4% and rise 0.6% in response to *pro-regime* events and *against the regime* events, respectively, although only the latter is significant. Thus, the returns on PIDE connected firm partially dampen the effects of political events. Again, this reinforces the hypothesis of investors expecting firms closer to the regime's repressive police to be better positioned in face of any subsequent political development, whatever its nature was. Finally, although very close to zero and statistically not significant, the coefficients obtained for Marshall Plan funded companies are both negative, which invalidates any inference upon them.

5.3 Robustness

5.3.1 Sector

The effects on prices on the basis of political connectedness do not rule out the possibility of sectorial effects of political events. In fact, the connectedness of firms to the regime may be rejected on sectors as a whole, due to the specific set of economic policies entailed by the regime. Thus, it is important to seek for sectorial effects throughout the entire period.

Drawing on the specification set in (1), I replace the affiliation dummies (*PIDE* and *MP*) for *SECTOR* and *OVERSEAS* dummies. As previously pointed out, the diverse nature of the episodes analyzed should refrain us from immediately seeking out for cross-event implications for each of the sectors. As can be observed in Table 5, the estimates for the sectors dummies vary significantly from one episode to another, which rejects precisely the differences between the events themselves and the expected consequences they generated.

	Sep. 11, 1968	Oct. 2, 1968	Oct. 29, 1969	Mar. 20, 1974	Apr. 24, 1974
Banks	-0.003	0.005	0.002	0.007	-0.04***
Insurance	-0.008	0.012	-0.004	-0.06**	0.002
Utilities	0.001	0.001	-0.016**	0.023**	0.032*
Industry	0.012**	-0.005	-0.006	-0.001	0.024*
Food	-0.015***	-0.004	0.025***	0.035*	0.013
Transports	0.008***	0.008**	0.022	-0.034***	-0.063***
Overseas	-0.009*	0.003	0.010	0.024	0.02
N	56	56	59	61	62

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence. Clustered robust errors at the firm level.

Controlled for market-capitalization and dividend yield.

Table 5: OLS Regressions. Separated for each event.

The transportation sector was largely subsidized due to its strategic importance to the regime as the guarantee of cohesion between continental Portugal and the Colonial possessions, so we should expect it to be affected by events unfavourable to the regime. Surprisingly, one observes positive and significant returns following the news on Salazar's hospitalization. On the last two events, however, the transportation sector is the most affected one, falling 3,4% and 6,3% more than the baseline firms. If the political and military situation seemed unsustainable, one should expect negative returns on overseas firms. However, that is not the case for regressions 2 to 5, with the negative impact on prices only being observed after Salazar's hospitalization. The banking sector drops 4% more than the rest in the last week of trade, which could indeed reflect prior knowledge on the impending Carnation Revolution. The utilities sector experiences positive returns for the fourth and fifth events, which may be due to the greater demand on less risky assets during the final weeks of the Estado Novo.

	PRO	CON	No. of Companies	PIDE	MP
Banks	0.011***	8.0e-04	18	5	0
Insurance	0.027***	-0.021***	7	0	0
Utilities	5.2e-04	-0.012**	13	6	4
Industry	0.005***	-0.012***	23	5	7
Food	0.005	-0.016***	11	0	0
Transports	0.015**	-0.016	3	3	2
Overseas	-0.003	-0.008	12	0	1
Constant 0.004***					
R2 0.16					

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence. Clustered robust errors at the firm level. Controlled for market-capitalization and dividend yield.

Table 6: Returns by sector. Random effects. 1968-1974.

What can be inferred, then, when pooling all observations? The results (Table 6) clearly indicate that following a pro-regime episode, all sectors experience positive returns, with the whole financial sector overperforming the rest of the market. On the other hand, the opposite events impact negatively on all sectors but the Banking sector. Therefore, even though the effects of the events are felt across the entire market, some sectors are more sensitive to political events.

	No. of Companies	PIDE	MP	PRO		CON	
				PIDE	MP	PIDE	MP
Banks	18	5	0	-0.007		0.007*	
Utilities	13	6	3	-0.002		-0.003**	0.011***
				-1.4e-04			
Industry	23	5	7	-0.006		0.006	0.004
				0.003			

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence.

Clustered robust errors at the firm level. Controlled for market-capitalization and dividend yield.

Table 7: Pooled Events, affiliation by sector.

Are the effects on affiliation being driven by specific sectors? Again I estimate the relationship between weekly returns and *PIDE* and *MP* variables, but this time by separately pooling the *pro-regime* and *against the regime* events for each sector¹⁷. The results presented in Table 7 indicate that, for all sectors analysed, *PIDE* connected companies underperform during *pro-regime* events and overperform after adverse events to the regime. Within the utilities sector, affiliated companies (through *PIDE* links) outperform non-affiliated utilities companies by 1,1%, and the same is observed within the Banking sector, where the affiliated companies outperform the rest by 0,7%. These estimates results are in line with the coefficients previously obtained for the pooled observations using the complete data set (Table 6), while showing the effect of affiliation is not linearly felt through all sectors, hinting that the benefits reaped from belonging to either group depended on the sector, and that the overall impact of affiliation is being driven by the Banking and Utilities sectors.

5.3.2 Size

If the effect of size on the probability of affiliation is nonlinear, controlling for market capitalization may prove to be insufficient. Therefore, I pool all classified episodes observations and test for the existence of size effects, splitting the companies into two groups: the top quintile in terms of market capitalization and the rest. According to the results in Table 8, the adverse episodes seem to impact differently depending on the size of the firm: the return on large companies tied to *PIDE* is 1,5% higher than large unconnected companies, while the return on large companies funded by the Marshall Plan is roughly 2% lower. For unconnected firms the differences are not significant. The benefits of being *PIDE* affiliated and the negative impact on the *MP* dummy during potentially harmful episodes for the withstanding regime are thus only statistically significant within the large firms' group.

17. Transports sector is excluded from this analysis as all transporting firms available are *PIDE* affiliated. We exclude the insurance and food sectors and the overseas companies for the opposite reason.

	PRO		CON	
Top Quintile?	Yes	No	Yes	No
MP	0.001	-0.004	-0.02***	0.006
PIDE	-0.011	-0.005	0.015***	0.002
Constant	0.020*	0.015***	-0.005*	-0.009***
N	195	734	257	971

*, **, *** indicate significance at the 90%, 95% and 99% levels of confidence. Clustered robust errors at the firm level. Controlled for dividend yield.

Table 8: Pooled events, size effects.

6. Conclusions

This paper draws on previously unused sources to identify politically affiliated companies during the last seven years of the Portuguese authoritarian regime, in an attempt to measure the effects on Lisbon's stock markets of a series of political events. I find that after a pro-regime event takes place, individual weekly returns increase by 0,9%, while the opposite happens when an event contrary to the regime's political core doctrine is identified. This suggests a sort of herd behaviour by the markets following some political episodes. Interestingly, I also find that connection to the State's political police (PIDE) contributes to offset the systemic effects of political events, which may be interpreted as the belief that PIDE affiliated companies were better prepared to face political instability. Despite these overall effects measured for the entire period, there is evidence of PIDE and Marshall Plan affiliation being more relevant to large companies and also within some sectors.

The analysis on specific events somewhat fails to show that investors indeed recognised PIDE connections and Marshall Plan funding as hints to political affiliation. On the other hand, there seem to be clear sectorial effects in some of the specific events studied, with investors apparently demanding for less-risky sectors when faced with the instability increasingly felt during the weeks before the Carnation Revolution. It thus suggests that the nature of the economic sector to which these companies belonged was more important than the ties between the regime and the private sector.

This lack of firm evidence for the political affiliation of business allows us to extract valuable conclusions about the nature of the authoritarian regime, while indicating future lines of research: firstly, if the stock market failed to recognise these companies as affiliated to the regime, then either this affiliation was unimportant or it did not impart a decisive economic advantage, which may in turn be used as evidence for the deeper dependence of large companies on the political system, regardless of these affiliations; and secondly, the criteria I used here may show insufficient

to determine political affiliation. Knowing the full extent to which these alternative criteria of affiliation are appropriate depends on future research relying on more traditional methods of identifying affiliation (i.e. through connections between politicians and businesspeople). That task may prove to be daunting in face of a regime which, according to numerous historians, frequently developed tense relations with some of the most important Portuguese businesspeople.

7. References

- Amaral, Luciano. 2009. "New Series of Portuguese Population and Employment, 1950-2007: Implications for GDP per capita and Labor Productivity." *Análise Social* 44, no. 193: 767-91.
- Boletins de Cotações da Bolsa de Valores de Lisboa*, Lisboa: Bolsa de Valores de Lisboa.
- Bunkanwanicha, Pramuan, and Yupana Wiwattanakantang. 2006. "Tycoons Turned Leaders: Investigating the Incentives for Holding Public Office." accessed August 17, 2015, http://www.rieti.go.jp/users/peng-xu/project/asia/pdf/bunkanwanichay_wiwattanakantang.pdf
- Costa, Jorge, Luís Fazenda, Cecília Honório, Francisco Louçã, Fernando Rosas. 2010. *Os Donos de Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Costa, José and Maria E. Mata. 2011. "Portugal's 1974 Carnation Revolution and nationalizations: the effects on the Lisbon Stock Exchange." *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 56, no. 1: 29-47.
- Diário de Lisboa* (Lisboa, Portugal). 1968-1974. Retrieved from Hemeroteca Municipal de Lisboa.
- Diário Popular* (Lisboa, Portugal). 1968-1974. Retrieved from Hemeroteca Municipal de Lisboa.
- Faccio, Mara. 2010. "Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis." *Financial Management* 39, no. 3: 905-928.
- _____. 2006. 'Politically Connected Firms.' *American Economic Review* 96, no. 1: 369-386.
- _____, and Larry H.P. Lang. 2002. "The ultimate ownership of Western European corporations." *Journal of financial economics* 65, no. 3: 365-395.
- Ferguson, Thomas, and Hans-Joachim Voth. 2008. "Betting on Hitler: the value of political connections in Nazi Germany." *The Quarterly Journal of Economics* 123, no. 1: 101-137.
- Fernandes, Tiago. 2005. *Nem Ditadura, Nem Revolução - a Ala Liberal e o Marcelismo, 1968-1974*. Lisboa: Assembleia da República/Publicações Dom Quixote.
- Fisman, Raymond. 2001. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91, no. 4: 1095-1102.
- Fernandes, Filipe and Luís Villalobos. 2008. *Negócios Vigíados*. Lisboa: Oficina do Livro.
- Johnson, Simon, and Todd Mitton. 2003. "Cronyism and capital controls: evidence from Malaysia." *Journal of financial economics* 67, no. 2: 351-382.
- Justino, David. 1994. *História da Bolsa de Lisboa*, Lisboa: Bolsa de Valores de Lisboa.
- Mata, Maria E. 2009. "Large Portuguese firms from the Marshall Plan to EFTA: Early stirrings of Managerial Capitalism?" *Imprese e Storia* 38.
- Martins, Maria. 1975. *Sociedades e Grupos em Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Mattoso, José, ed. 1998. *História de Portugal*, Vol. VII - O Estado Novo (1926-1974). Lisboa: Estampa.
- Nogueira, A. Franco. 1985. *Salazar: O Último Combate, 1964-1970, volume VI*. Porto: Livraria Civilização Editora.
- Reis, Joana. 2010. *Transição Impossível*. Lisboa: Casa das Letras.

República (Lisboa, Portugal). 1968-1974. Retrieved from Hemeroteca Municipal de Lisboa.

Rollo, Maria F. 2007. *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós- Guerra - O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos Anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Rosas, Fernando and Pedro A. Oliveira, eds. 2004. *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Círculo de Leitores.

NATO and Portugal: a realist marriage

Luca Renise

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
CLEPUL da Faculdade de Letras de Lisboa

Fernando Costa

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
CLEPUL da Faculdade de Letras de Lisboa

When Lord Ismay, the first NATO Secretary General, remarked that the purpose of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) was ‘to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down’, nobody could have imagined that the Alliance would survive for so long or that it would change so dramatically. Indeed, normally alliances are designed to facilitate the achievement of a shared goal; as such they are “far less enduring than the political communities” and “are disbanded when the objective for which they were created has been attained” (Dougherty and Pfalzgraff 2001, 532). Conceived as “a North America political commitment to the defence of Europe” (Barany 2009, 109) against the threat posed by the U.S.S.R, it seemed that “NATO’s *raison d’être* disappeared in 1991 in the rubble of the Soviet Union” (Kanet and Larivé 2012, 87). As the collapse of the Soviet Empire deprived the alliance of its fundamental purpose, many realist scholars (e.g. Mearsheimer 1990; Bandow 1991; Waltz 1993; McCalla 1996) were led to predict its unavoidable dismissal. Nonetheless, and somehow unexpectedly, after providing a collective defence umbrella to its allies for some 40 years, in the post-Cold War NATO was able to proactively change its role and survive, adapting to a completely new strategic environment and evolving into an alliance focusing on the promotion of security in Europe and beyond.

The North Atlantic Alliance “has been linked since its establishment in 1949 to notions of democracy and freedom” (Ratti 2009, 405), and depicted as an alliance of like-minded countries committed to those values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law clearly embodied in the preamble to the treaty. Even in more recent days, NATO enlargement has been seen as a tool to spread democratic values to invited countries. Some scholars have pushed the concept of NATO as democratic security community even further, making the case for a global NATO considering that “other democratic nations, beyond the

euro-Atlantic zone, also share the alliance's core commitment to democratic values and ideas" (Hallams 2009, 425) and defending the view that "only a truly global alliance can address the global challenges of the day" (Daalder and Goldgeier 2006, 106)¹.

However, the idea of NATO as a community of democracies is, at least historically, arguable, as the alliance "during the Cold War included states whose democratic credentials were, at least, debatable" (Ratti 2006, 94). A case in point is Portugal who, although under the authoritarian regime of António Oliveira Salazar, was a founder of NATO². Similarly, Reiter observes that "the empirical record during the Cold War is clear: Inclusion in NATO did not promote democracy among its members" (Reiter 2001, 46).

Why then such a contradiction? And in particular, why Salazar's Portugal – an authoritarian regime, internationally marginalised in the year following the end of the Second World War – was invited to join? And why Portugal, a country neutral in World War II and notoriously suspicious towards the "post-war multilateral diplomacy [and] the western democracies which dominated it, in particular the United States of America" (Teixeira 1999, 20)³ accepted such invitation, which represented a radical departure from its foreign policy?

This paper intends to provide a response to these two questions, and argues that Portugal's accession can only be explained by recurring to the realist paradigm and its view on the role of international institutions.

The article is divided into four parts. The first part sets the theoretical framework by briefly introducing the unresolved debate between institutionalism and realism views on the role and importance of institutions, taking the view that the realist paradigm in its various forms better explains the dynamics of international institutions in general and of NATO in particular. The second part considers the historical conditions under which NATO was created and analyses the events leading to the formation of the alliance. The third part addresses the reasons that led the U.S. and the (1948) Brussels Treaty Nations to invite Portugal to be a founder of NATO. Finally, the fourth part analyses the endogenous reasons that led Portugal to accept the invitation to join the alliance.

INTERNATIONAL INSTITUTIONS: INTRODUCING THE DEBATE

To understand the roots of the debate revolving around international institutions it is first necessary to briefly look back at the mainstream perspectives of international relations, and namely realism and liberalism.

1. For an expanded view on the concept of Global NATO see also Mowle and Sacko (2007); Alessandri (2009); Bhatiya (2009); Bunde and Noetzel (2010); Kamp (2010).

2. Other examples include Greece and Turkey who, at the time of accession in 1952, hardly resembled liberal states.

3. All translations are the authors'.

The basic tenets of realism are its emphasis on power and national interests, and its attention to political security rather than economic issues, the ‘high versus low politics’ as this dichotomy was designated. Realism, and in particular Mearsheimer’s offensive realism, has a grim view of the world and “the international system is portrayed as a brutal arena where states look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other. Daily life is essentially a struggle for power” (Mearsheimer 1995a, 9) and states will always try to maximise their power because this is the only means to be secure or because they want other gains that power can bring. The international system is seen as anarchic, as there is no central authority above the State, which is considered the most important player in the international arena (Mearsheimer 1995a). Hence, states operate in a self-help system and they have to worry for their own survival and look after their own interests.

The self-help international system is therefore haunted by a security dilemma, as the increase of one’s security necessarily corresponds to the decrease of someone else’s security. In this context, of highest importance is the balance of power, as international relations are seen as a zero-sum game in which one’s gain necessarily corresponds to someone else’s loss. Thus, each state is “most concerned with relative gains, or its position vis-à-vis other states”, meaning that what is important is not the absolute gain in wealth, but “the effect of these gains on relative power positions” (Cohn 2012, 57).

Within realist theory, milder is the position of defensive realists, who argue that “anarchy is more benign than offensive realists assume” (Ratti 2006, 97) and believe that states are “driven more by fear than by the desire to make gains” (Jervis 1999, 49). Although they see states more inclined to settle for the status quo rather than entering into unnecessary conflicts (Jervis 1999) “defensive realists have less faith in the ability of actors to reach common interests than do liberals” (Jervis 1999, 49).

On the contrary, “the central theme of liberalism in all its forms is the notion of harmony or balance amongst competing interests” (Heywood 2011, 61). According to liberalism, diverging interests of different actors may converge to a natural equilibrium and a balance of interests tends to develop, thus creating the pre-requisites for peace and cooperation (interdependence and mutual dependence)⁴. In addition, in focusing on international cooperation and institutional arrangements, liberalism accepts the possibility of change and improvement as opposed to the realist belief of the unchanging nature of international anarchy and the omnipresent prospect of war (Stein 2008). In its institutionalist form, liberal theory argues that institutions are mediators to facilitate cooperation on matters

4. For an expanded view on the concepts of interdependence and mutual dependence see Keohane and Nye (1977).

of common interest and although “sophisticated institutionalists do not expect cooperation always to prevail...they are aware of the malleability of interests and they argue that interdependence creates interests in cooperation” (Keohane 1984, 8)⁵. Therefore as opposed to relative gains, neoliberals assert that states are more concerned with absolute gains⁶ (Heywood 2011). Here lies the main difference between the two views as regards the role of international institutions: whereas both perspectives recognise that states are rational egoists operating “in a world in which agreements cannot be hierarchically enforced” (Keohane and Martin 1995, 39), and that states collaborate only if they have significant common interests, they differ in the extent to which they believe that international institutions may affect the behaviour of states.

Until the end of the Cold War, NATO had been considered the classical manifestation of the bipolar distribution of power in Europe. Therefore, with the collapse of the Soviet Union many argued that NATO should disappear or at least change to reflect the new world order. For example, in 1990 Waltz, the father of neorealism, remarked that “NATO is a disappearing thing. It is a question of how long it is going to remain as a significant institution even though its name may linger on” (U.S. Congress 1991). Similarly, offensive realists contended that “without a clear threat or a clearly defined adversary, alliances will atrophy...As a result, a clear reduction in the external danger will weaken or break up an alliance” (Ratti 2006, 83).

Institutionalist scholars on the contrary predicted that NATO would adapt to the new strategic environment as “the calculation of self-interest for NATO members would have to change fundamentally for the Alliance to disappear. Most importantly, member states would have to have important incentives to abandon their commitments” (Hellman and Wolf 1993, 19).

NATO’s survival and expansion has often been hailed as the evidence of the superiority of neoliberal institutionalism, as scholars embracing this theory assert that institutions like NATO diminish the incentives to cheat, increase attraction of compliance and makes it less risky for states to cooperate. Institutions are created when states can jointly benefit from cooperation, and “can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity” (Keohane and Martin 1995, 42). Liberal scholars have thus also supported the post-Cold War NATO enlargement which, in their view, increases the benefits of transatlantic cooperation “with the spread of common ideals and competent institutions rather than a race for unilateral policy options” (Sireci and Coletta 2009, 57).

5. The central insight is that cooperation may be a rational, self-interested strategy for countries to pursue under certain conditions (Keohane 1984).

6. For absolute gains it is to be intended the gains of each state without concern for the gains of others, as opposed to relative gains, which instead stresses the effects of gains on the relative power position of states.

Neorealists also recognise international cooperation, but contrary to liberals they do not believe that institutions can influence the behaviour of states. They instead defend that international organisations reflect the international distribution of power and capabilities, in particular those of the U.S., and assert that the realist paradigm “reveals what liberal institutionalist theory obscures: namely, that international institutions serve primarily national rather than international interests” (Waltz 2000, 21).

In other words, neorealist scholars argue that international organisations are “above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means” (Strange 1996, xiv) that great powers employ to further their selfish purposes.

When looking closer at the two paradigm though, it seems that the liberal view does not differ significantly from the realist tradition, on the contrary “both liberals and realists accepts that world affairs are shaped, in significant ways, by competition amongst states” (Heywood 2011, 62). This observation is echoed in the words of the father of institutional theory, Robert O. Keohane, who asserted that “international institutions are created in response to state interests, and... their character is structured by the prevailing distribution of capabilities” (Keohane and Martin 1995, 47). With such a ‘realist’ statement, Keohane basically sanctions the superiority of the realist paradigm over neoliberal institutionalism, to the extent that the latter can no longer be considered “a clear alternative to realism, but has, in fact, been swallowed up by it...it is realism by another name” (Mearsheimer 1995b, 85).

This article defends the view that the creation of NATO stemmed from a realist concern of the U.S. and from a balance of power logic: “postwar America pursued its own interests and sought to manage the changing international balance of power” (Mearsheimer 1995a, 84), and therefore decided to create NATO in order to counterbalance the danger of an expansion of the U.S.S.R. westwards as “realists recognise that great powers sometimes find institutions – especially alliances – useful for maintaining or even increasing their share of world power” (Mearsheimer 1995a, 82). The invitation to Portugal to join the alliance as founding member and the latter’s acceptance are to be assessed in the light of this realist view, as it perfectly fitted both the strategic aims of the U.S. and the then national interests of Salazar’s Portugal.

THE POST-WAR SITUATION AND NATO FOUNDATION

Why, some 66 years ago, was NATO conceived in the first place? Was it a natural evolution of the post-war era? Were the initial 12 countries⁷ acting in concert

7. In 1949, there were 12 founding members of the Alliance: Belgium, Canada, Denmark, France, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, the United Kingdom and the United States.

or was the signature of the Atlantic Treaty a painful process of accommodation? Was it the coronation of a long and carefully thought of journey, or just the last-minute compromise of partners with contending interests? The available evidence tells us that there could have been no NATO at all or a totally different one and that only U.S. power and statecraft, combined with a 'stick and carrot' approach towards the potential allies, made it possible to change the course of history that could have been otherwise very different.

The European Recovery and U.S. Security Interests

World War II left behind it a morally, structurally and economically devastated Europe and, at least initially, a unipolar system that was then transformed into bipolar with the division of the world into two spheres of influence, one under the U.S. and the other under U.S.S.R. In the West the focus was on avoiding the mistakes of the interwar period which had eventually led to the outbreak of WWII. It was therefore necessary to develop a new, liberal economic order that could strike the needed balance between "the commitment to both the market and a well-formed system of social insurance at one and the same time" (Frieden 2008, 16). This compromise, based on the ideas of J.M. Keynes and known as welfare state or embedded liberalism, was the response to the great depression that had led to the insurgence of protectionist policies, economic nationalism and ultimately to the communist and fascists autarkies, and was accompanied by the establishment of a new International Economic Regime, a combination of "rules, norms, procedures and instructions that are intended to achieve common economic goals by constraining the behaviour of governments" (Spero and Hart 2010). Such new international economic system, created in 1944 under the leadership of the U.S., took the name of Bretton Wood System, and was accompanied by the creation of two international institutions, the World Bank, responsible to provide "long-term loans for reconstruction in Europe and development in Least Developed Countries to avoid the financing problems that developed after World War I" (Cohn 2012, 23), and the International Monetary Fund, responsible to monitor a fixed exchange rate system in which every currency had an official exchange rate in relation to the U.S. Dollar and gold. In 1945, the year in which the new economic institutions became operational, the United Nations Charter was signed in San Francisco, and eventually NATO was founded in 1949.

It is widely recognised that these initiatives had been integrated with and subordinated to U.S. security objectives, as "U.S. officials gave primacy to geopolitical configurations of power [and] used economic power to achieve strategic aims" in the awareness that "economic strength and stability were key factors in defending the United States' geopolitical position and core values" (Mastanduno 1998, 832). One of the most important initiatives, the Marshall Plan or European

Recovery Programme, had indeed the aim to strengthen Western Europe so that it could defend itself against the Soviets. As Mastanduno explains:

The Marshall Plan was prompted by proximate and enduring security concerns, including the risk of internal communist subversion or external Soviet aggression against the fragile economic and political system of Western Europe, and the need to solve the long-standing Franco-German problem by binding West Germany and France into a more integrated European and Atlantic community (Mastanduno 1998, 832).

Actually, “the history of American foreign policy since War World II is replete with examples of how the United States used its superior economic capability to promote its political security interests” (Waltz 2000a, 16). NATO was no exception and its creation reflected such security concerns. The idea of the Alliance stemmed from the desire to link Western Europe and the U.S. in response to the Soviet threat. However, realists argue that international organisations are tools that great powers employ to further their selfish purposes. Although NATO helped to ease concerns of a potential German resurgence and created a sense of unity in Europe, it essentially “provided a mechanism for the United States to participate in European economic and military recovery” (McCalla 1996, 448) in a way that “improve[d] their relative position of power vis-à-vis their main adversary, the Soviet Union” (Mearsheimer 1995b, 85).

Nonetheless, at the end of WWII, the U.S. was all but willing to be entangled in an alliance with Europe. As Clifford observes, “the United States had followed a policy of no permanent alliances outside the western Hemisphere practically since George Washington’s Farewell Address on 17 September 1796” (Clifford 1985, 8) as “entangling alliances [had] been considered worse than the original sin” (Kaplan 2007, 20). Indeed, “at the close of the First World War the American people had reverted to the isolationism that had a long history in the United States” (Clifford 1985, 1) and up to 1947 the U.S. had been pursuing its long tradition of non-entanglement with the Old World, with the Senate even voting against the U.S. accession to the League of Nations, the precursor of the United Nations, and president Truman’s administration making it clear at the end of WWII that “no permanent entanglements had been made among any wartime allies” (Kaplan 2007, 4). There were, however, fundamental differences with respect to the past, *inter alia* the combination of the communist threat, the soon-to-be declared Truman doctrine and the geopolitical vision of Mackinder, revived in the containment theory of George Kennan.

The Geopolitical Underpinnings of NATO

It is not far from truth to state that NATO had its origins in the geopolitical intuitions of Halford J. Mackinder who, already in 1924, theorised what it would

then characterise the U.S. strategic policy of the post-WWII. Mackinder argued that the power of the Heartland, the core of Eurasia, “could be balanced by the powers of the ‘Midland Basin’, the countries that surrounded the North Atlantic or ‘Midland Ocean’ – North America and Western Europe” (Owens 1999, 62), thus raising the ‘realist’ possibility that state could create and use international organisations as an alternative to force as arbiter of international politics.

Mackinder, considered the father of modern geopolitics, at the beginning of last century had already identified the Heartland as the ‘pivot area’ of world politics. This area was considered key in that it provided its occupants the opportunity to expand in all directions except northward. For this reason he claimed that “who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World Island⁸: Who rules the World Island commands the world” (Mackinder 1962, 150). So, in the early 1920s he could already argue that an opposition between Eastern and Western Europe was in the offing, prophetically placing the frontier of this struggle in the centre of Germany. To avoid the emergence of a world ruler, he argued, the western European nations should oppose to whatever power attempted to organise the resources of East Europe and Heartland.

In the immediacy of the end of WWII and building on Mackinder’s lesson, George F. Kennan reasoned that the Soviet Union for historical and ideological reasons would push to alter the post-war geographical boundaries and that therefore the U.S. should respond with a policy of “long term, patient but firm and vigilant containment” (Sempa 2009, 67). Indeed, “the dominant goal of U.S. foreign policy from the late 1940s to the end of the Cold War was to contain Soviet power within the geographical boundaries established at the end of World War II” (Sempa 2009, 67).

Kennan’s containment policy was the only response to soviet expansionism, and derived from the recognition of the fact that U.S. security was dependent upon and greatly affected by the balance of power on the Eurasian landmass. Therefore, all U.S. efforts had to be aimed at preserving the balance of power in Europe and Asia. Such balance could only be achieved via “a strong U.S. commitment to the devastated nations within easy reach of Soviet Power” (Sempa 2009, 88-89).

The Truman Doctrine and the Shaping of the Cold War

Commitment, however, did not necessarily entail the inevitability of entanglement, and it was all but easy for the Truman administration to bury once for all the isolationist tradition (Kaplan 2007) and accept to assume the responsibilities that the European powers – the UK, France and the Benelux countries – were pressing the U.S. to assume, namely the membership into the Western Union or into a wider North Atlantic Treaty. On 12 March 1947, with a speech that then

8. With ‘World Island’ Mackinder intended one great continent including Europe, Asia and Africa.

became known as the Truman Doctrine, president Harry Truman declared that “it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted aggressions by armed minorities or by outside pressures” (Clifford 1985, 6). If this represented a fundamental step in moving away from the Monroe Doctrine, it was yet insufficient to dismiss its non-entanglement tradition to embrace an alliance that even Kennan considered at that time superfluous “given the absence of any evidence that the Soviets intended military actions against the United States” (Kaplan 2007, 117).

As Kaplan observes, at the beginning of 1948 “the obstacles were formidable. From the U.S. perspective, the administration’s first priority was not providing military aid, let alone joining a Western federation, but securing congressional approval for the Marshall Plan” (Kaplan 2007, 23). Entering an alliance in peacetime would have been a bridge too far: “State and Defence departments opposed the idea vigorously; public opinion would never support it; the Senate would never approve ratification; military and economic assistance would be enough without the formal ties involved in a treaty relationship” (Achilles 1985, 32). The U.S. position towards the Europeans was - by wide and large - still based on the theme “show us what you are prepared to do for yourselves and each other and then we will see what we can do” (Achilles 1985, 31), meant not only in military terms, but also generically as an invitation for political and economic integration of the free Europe. A formal commitment was in the air, but it could only take shape once the Western Union “clearly demonstrated its willingness to integrate the resources of its members and be prepared to defend itself to the best of its ability in advance of U.S. political and military support” (Kaplan 2007, 105).

Furthermore, 1948 for the U.S. was an election year. There was a democratic president and a republican congress and the outcome of the elections was anything but certain. It was therefore impossible to obtain any firm commitments from the U.S. until after the presidential elections in early November. In this context, there was also the general desire to further avoid antagonising Stalin and the Communists in general. The formation of Bizonia in West Berlin at the end of 1946 had already encountered the harsh reactions of the U.S.S.R. The subsequent refusal of the Soviets to join the Marshall plan, with charges that it represented a U.S. plot to control the destiny of all Europe, and the failure of the London conference in December 1947 where the West refused to “meet Soviet Foreign Minister Molotov’s demands for \$10 billion in reparations at 1938 values” (Kaplan 2007, 14) had further exacerbated the emerging division between Western and Eastern Europe, anticipating the beginning of the Cold War. Within the State Department it was contended that the idea of an “Atlantic pact would cause undue provocation to the Soviet Union and... Congress would be unwilling to undertake so far-reaching a commitment in an election year” (Reid 1985, 77). Caution was

also suggested by the political situations in France and Italy, who both had a massive communist presence. 1948 was an election year also for Italy, and the risk of communist victory was very high. For the Truman administration losing Italy to Communists would have been disastrously geopolitically, for the consequences on the security in the Mediterranean and politically, because of the presence of “large ethnic groups of Italian origins within its own territory” (Ortona 1985, 96)

There were also significant divisions among the potential allies on many fronts, be it the demands of the European powers, with France as possibly the most assertive, requesting immediately from the U.S. both armaments and a firm commitment to the defence of Europe, be it for how to deal with Germany. The French especially were more focused on the prevention of any renewal of German aggression and wanted once for all resolve the ‘German’ problem and the destiny of the Ruhr, “no matter how serious its recognition of the Communist menace was” (Kaplan 2007, 36). In this sense, on 4 March 1947 France and the U.K. had already signed the Dunkirk Treaty, a mutual defence pact against the revival of Germany, still seen by “many millions of Europeans a near-enemy and potentially the most likely enemy of the future” (Rendel 1985, 11). Others, instead, considered a Europe without Germany unthinkable and defended that the reconstruction of the country and a future German sovereign state were vital for the future of Europe.

NATO in the Making and the UN Charter Dilemma

In such a stall, two crucial events accelerated the making of NATO and namely the Communist seizure of power in Czechoslovakia on 24 February 1948 and the Berlin blockade on 24 June of the same year, as Soviet reaction to the introduction of the Deutsche Mark as single currency for Trizonia. “The Communist coup in Prague had illustrated the true gravity of the Soviet threat” (Delmas 1985, 62): Italy and France were at risk, Norway had already been pressed “to sign a non-aggression pact that could force that country into the soviet orbit”, (Kaplan 2007, 49) and Finland would soon sign a ten-year mutual defence pact against potential German aggression.

As a response, the U.K, France and the Benelux countries signed, on 17 March 1948, the Brussels Treaty, a fifty-year collective defence agreement as multilateral regional arrangement under the UN Charter that created the Western Union; an airlift to oppose the Berlin Blockade was established and negotiations for a North Atlantic Alliance started.

Although the U.S. had recognised that the Europeans were impotent “in the face of soviet power and...there was little they could do unless the United States delivered prompt support” (Kaplan 2007, 142), it showed no intention to be entangled in an Alliance that entailed an automatic commitment to military action. A crucial step forward was represented by the Vandenberg resolution, issued by

Senator Vandenberg and adopted by the Senate on 11 June 1948, which represented de facto the clearance for the administration to negotiate the North Atlantic Treaty. Senator Vandenberg was a strong advocate of the UN and although “he was pessimistic about the ability of the UN to maintain collective security” (Kaplan 2007, 19) given the Soviet abuse of their veto power in the Security Council, he understood that only conformance to the UN charter would have made the Treaty through the Senate.

The UN was established in the aftermath of World War II, “as part of an international effort to create a new security architecture aimed at preventing another large scale military confrontation” (Harsch and Varvick 2009, 29). It was “intended to serve as a basis for international order, peace, and security superior to any other treaty arrangement” (Yost 2007, 22), and embodied the centrality that the world coming out of the Second World War was attributing to collective security, a new approach that stemmed from the failure of the League of Nations:

Collective security is based on the conviction that peace is indivisible and that all states have a collective interest in countering aggression whenever and wherever it may appear. It assumes that potential aggressors will be deterred by the united threat of counterforce mobilized through an international organization...like the UN. If enforcement is required, however, then a wide range of economic and diplomatic actions as well as armed force may be utilized (Karnsand and Mingst 2010, 311).

NATO was instead created in 1949 “as a collective defence alliance, in response to the emerging threat emanating from the Soviet Union” (Oertel 2008, 2) and out of the disappointment over the UN’s capacity to deliver on its mandate, as its founding members had serious doubts about the UN’s ability to fulfil its promise of collective security. “The perception of the UN as an unreliable security provider soon propelled Western Europeans fearful of Soviet aggression to seek the protective shroud of US military forces” (Smith-Windsor 2011, 21-22). In other words, NATO creation expressed the desire of Western nations to create more reliable security guarantees than those offered by the UN. In effect, “NATO members feared deadlock in the Security Council in case of a Soviet attack and built the alliance around the musketeer principle of collective defence” (Harsch 2012, 9).

For the NATO founders there was, however, not only the need to stay within the spirit of the UN Charter, but also to contextually avoid the jurisdiction of the UN Security Council when operating in self-defence in accordance with article 51 of the Charter, jurisdiction that according to NATO interpretation would have undermined the Alliance’s freedom of action. Therefore, the drafters of the NATO Treaty tried to resolve this tension by deliberately excluding any reference to NATO as regional arrangement under Chapter VIII of the Charter, as a possible interpretation of NATO as regional organisation would have, in their

view, constrained the Alliance to take military actions only under a UN Security Council mandate. “This would have given permanent Security Council members Russia and China the power to veto an alliance decision. The drafters of the Treaty thus chose to rely instead on Art. 51 of the UN Charter, which obliges NATO simply to report to the UN Security Council after self-defence measures have been taken” (Harsch and Varvick 2009, 30).

The Final Hurdles and NATO’s Birth

If there was agreement on the necessity to act within the umbrella of the UN charter, during the negotiations leading to the final draft of the North Atlantic Treaty divisions were still present both within the U.S. and across the future allies. Indeed, “the Treaty was only brought to birth after a period of the most anxious uncertainty” (Rendel 1985, 53) and, in the words of Reid, “there might have been a better treaty, there might have been a worse treaty, there might have been no treaty” (Reid 1985, 76).

Of the main issues the partners were confronted with in the final months prior to the signature of the treaty, at least two must be addressed. Firstly, there was the issue of the type of treaty to be developed. Whereas the U.S. could only accept a treaty based on the model of the Rio Treaty⁹ as “it did not automatically equate assistance with an obligation to go to war” (Kaplan 2007, 116), the Western Union demanded a more binding treaty based on the Brussels Treaty model, which envisaged automatic military assistance.

It goes without saying that article 5, which captured the commitment to respond to armed attack and therefore embodied the principle of collective self-defence, was the most controversial.

The first draft, prepared by the Working Group of Ambassadors representing U.S., Canada and the Brussels Treaty countries, seemed to have made all parties happy, as the U.S. as late as January 1949 had already expressed its agreement with the wording of article 5 which “committed all the Allies to use military or other action in the face of an attack upon any of them” (Rendel 1985, 54). However, such wording had created profound discontent in the Senate and Foreign Relations Committee, as “the U.S. Constitution provides that only the Congress may declare war” (Achilles 1985, 36) and therefore the Senate “would not ratify any treaty obligating the United States to go to war to defend any European nation” (Kaplan 2007, 90). Especially Senator Connolly, the Chairman of the Foreign Relations Committee, was adamant that any language impinging upon the constitutional prerogative of the Senate had to be removed and that under no circumstance a treaty would commit the U.S. automatically to military action. At a speech in the

9. The Rio Treaty is an Inter-American treaty of reciprocal assistance signed by the US and many other countries of the Americas, making no reference to use of armed force in response to aggression.

congress on 14 February 1949 he remarked that “we cannot...every time we hear a gun fired plunge into war and take sides without knowing the issues involved” (in Kaplan 2007, 200). Finally, the wording of the first draft, which included reference to military action, was changed into the version that we today know referring to ‘such actions as it deems necessary, including the use of armed force’. This final version represented “the minimal commitment that Europe would accept and the maximum that Vandenberg and Connally would endorse” (Snyder 1992, 175).

Secondly, we had the issue of membership. Whereas the U.S. pushed for an enlargement of the Western Union before it could make any kind of commitment, the position of the Western Union was that enlargement could “result in a weakening of the Pact [as] there were countries whose accession would only extend the obligations to the other parties to the Pact, without adding anything at all to their military potential” (Van Campen 1985, 127). Therefore, the Western Union pushed for a two-tiered alliance, with the Brussels Treaty countries plus U.S. and Canada as full members and stepping stone¹⁰ countries as second-class citizens, with limited commitments, whose “security would be guaranteed against attack in return for military facilities, such as air bases, turned over to members of the Atlantic Pact” (Kaplan 2007, 116).

Even within the U.S. Administration positions were at odds: for example John Hickerson, the Director of the Office of European Affairs, wanted stepping stone countries as full members, whereas Kennan was inclined to assign them to a subsidiary role. Charles Bohlen, adviser of President Truman, even doubted that the 1948 situation called for an alliance with the Europeans, “rejecting the thesis that the Communist Soviet Union was bent on world conquest” (Kaplan 2007, 117) and advocating an economic and political, rather than military, response. As for the Scandinavian countries, Norway and Denmark were still uncertain on the position to take on the international scene, considering among others the option of joining Sweden in a neutralist, Nordic Defence bloc between the U.S. and the U.S.S.R., whereas some of the potential allies opposed their accession for fear of alienating the Soviets. By the same token, European powers unanimously rejected the possible membership of Italy, Portugal or Spain, either because of their recent past, or because of their then present political situation.

Unsurprisingly, the position of the U.S. prevailed:

The United States had fewer hesitations about the importance of admitting countries whose territories or possessions were vital as conduits for military aid to Europe than did the potential new allies themselves. And whatever reservations the Western Union had about enlarging the alliance – and they were numerous – they deferred to U.S. pressure (Kaplan 2007, 206).

Once the U.S made the decision to join the European powers into an Atlantic Alliance, “it had a zeal of a convert and, like many new converts, it perhaps went to extremes in its efforts to propagate its new faith” (Reid 1985, 84). Faced with

10. Stepping stone countries were considered those countries “serving as bridge over the Atlantic for military aid to the members of the Alliance” (Kaplan 2007, 116) and namely Norway, Denmark, Portugal, Iceland and Ireland.

the risk of losing the Scandinavian countries, with their fundamental geostrategic importance, the U.S. “intimated that a neutral Scandinavian defence organisation should not rely on American military guarantees and, furthermore, that states which did not join the Atlantic Alliance...would be of secondary importance in regard to the supply of arms” (Henningsen 1985, 43). Although Sweden remained consistent with its neutrality policy, basically the U.S.’s inflexible position decided the fate of the negotiations and both Denmark and Norway were ‘blackmailed’ into NATO, whereas Iceland, the only unarmed member of NATO, decided to join a few days before signature and amid significant communist protests. Ireland, because of the conflict with the U.K. over Northern Ireland, ruled itself out of the alignment.

As for Italy, it had the strong backing of France, but also its main advocate in Hickerson, who saw “Italian membership in the alliance as a means of preventing the resurgence of Communism and of ensuring the security of France’s flank” (Kaplan 2007, 178). Also Italy was therefore admitted as founding member of NATO.

As for the Iberian Peninsula, “Francisco Franco’s Fascist history made Spain’s admittance impossible, despite Britain’s emphasis on its strategic importance” (Kaplan 2007, 123). The dictatorial regime was instead not seen as an obstacle in extending an invitation to join NATO to Salazar’s Portugal. It is to the reasons of this choice that this article now turns.

NATO AND PORTUGAL

There is no doubt that the U.S. choice to invite Portugal to be a founding member of NATO and the little resistance encountered from the other potential allies was, first and foremost, a choice of *Realpolitik*. In addressing Alliance Theory, Dougherty and Pfalzgraff clarify that “great powers seek alignment with small states, both for the political and military gains afforded and also to restrain the latter from certain actions” (Dougherty and Pfalzgraff 2001, 534). Furthermore, as Ratti observes, the U.S. position on Portugal clearly demonstrated that, in accordance with the position of neoclassical realism, “institutions are above all a tool of national governments and that these states use them in ways that suit their national interests” (Ratti 2006, 98) and, in the specific NATO case, those of the United States. Indeed, “the policies and strategies of alliance leaders are ultimately made according to their own calculations and interests” (Waltz, 1979, 169). So, since its establishment in 1949 NATO has served the purpose to legitimise U.S.’s interests and power, which in the case of Portugal’s admission, overshadowed normative and moral arguments in favour of U.S.’s strategic concerns.

As a matter of fact, the principles of democracy embodied in what Salazar defined the ‘manifestly unfortunate preamble’ to the NATO treaty were immediately put aside when the issue of Portugal’s membership was brought to the

negotiations table. Nogueira asserts that in assessing pros and cons of Portugal's accession the future allies managed to perform an act of high statesmanship by "tacitly ignoring points of friction and resorting simply to a selective reading of the principles and assumptions set forth in the 'manifestly unfortunate preamble'" (Nogueira A. 1985, 68).

Literature is consistent in arguing that there existed one single reason why Portugal became fundamental to the alliance, and this was the strategic importance of the Azores Islands. As Teixeira observes, the new world security system, created against the Soviet threat, was based on two pillars:

The first, on the North-American continent, based on the strategic potential of the United States, rear guard and guarantee of the whole system; the second in the European continent, the front line and immediate defence, based on the countries of the Brussels Treaty of 1948. Nonetheless, in order for the system to work, it was absolutely necessary to grant not only the protection of the northern and southern flanks, but, fundamentally the articulation between the front and the rear guard, that is, between the two pillars of the alliance. This was the fundamental reason for the invitation to Portugal, to which territory the Azores Islands were conferring enhanced strategic value (Teixeira 1999, 18).

Early in the negotiations phase the importance of the stepping stone countries had been recognised, in that "in those days of comparatively short range aircraft it was considered that U.S. reinforcement to its European allies in the event of war would require refuelling facilities in Greenland (i.e. Danish adherence), Iceland and the Azores" (Achilles 1985, 37). This vision is echoed in Telo's words, who observed that "the Portuguese islands had been classified by the U.S. Joint Defence Staff already in 1944 as one of the only 6 'vital' bases to maintain in the post-war, position which led the U.S. to make important concessions in order to secure the right to build a major airfield in Santa Maria" (Telo 1999, 51), and this is because they were "essential for the air-bridge to Southern Europe and for the U.S. nuclear plans" (Telo 1999, 53).

The admission of Portugal was, however, not without discussion. Mostly Northern Europeans and Canadians opposed the idea of having as a partner within an alliance supposedly dedicated to democracies "the government of Antonio Salazar [which] in 1949 did not even pay lip service to the North Atlantic Treaty's rhetorical embrace of democracy" (Reiter 2001, 58). Also, and as observed elsewhere, Kennan was still arguing for a two-pillar arrangement wherein Portugal and others would join the alliance with limited commitments and in a subsidiary role, as such countries would not be capable or willing to fulfil the obligations undertaken by the most powerful allies (Kaplan 2007). Even though U.S.'s pressure on the future allies was significant, it was certainly problematic to reconcile the commitment to safeguard the common heritage and freedom of the allies' peoples with Portugal's fascist regime and "the absence of democracy in an

alliance founded on the principles of democracy as proclaimed in the North Atlantic Treaty's preamble, was naturally a matter of concern to senators and framers of the treaty alike" (Kennan 2007, 210). However, the U.S. in the figures of Hickerson and Achilles defended full membership and argued that the "undemocratic nature of the Salazar regime diminished in significance when compared with the benefits the Azores would bring" (Kaplan 2007, 176). Theodore Achilles in particular, the Head of the Office of Western European Affairs, in defending U.S.'s position on the importance of Portugal, even indulged in semantics by arguing that "although its government is not the same form of democracy as we have, it is authoritarian, but it is not totalitarian... If it is a dictatorship, it is because the people freely voted for it" (in Kaplan 2007, 210). As known, the latter's position prevailed and Portugal signed the treaty as chartered member of the alliance on 4 April 1949.

PORTUGAL AND NATO

If the decision to invite Portugal was a choice of *realpolitik*, Portugal's acceptance was certainly dictated by sheer pragmatism. Firstly, after initially rejecting any help under the Marshall Plan, Portugal ended up accepting aids amounting to \$ 50 million. This fact is not unrelated to the deficit that the Balance of Payments between Portugal and the Colonies recorded in 1947, when compared to the surplus in the same accounts during the course of WWII. The second pragmatic choice was the reluctant agreement to transfer the Azores Base to the U.S. in 1943, reluctant in that such choice could have impinged upon the neutrality status that Portugal could have decided to uphold. The base at Lajes would prove of great importance in future events, such as support for Berlin (1948-1949) and Israel (1973).

Here this article intends to point out the reasons that internally, in our view, led Portugal to accept the invitation to be a founding member of NATO. And, in order to analyse such reasons, we can only focus on the process that began with the invitation addressed to Portugal, up until the very time of ratification. On the one hand, it should be noted that Portugal was invited during a process already in progress and with the outline of the treaty already agreed upon among the European and American partners. On the other hand, Portugal was approached via the British, through a memorandum delivered by the British Ambassador in Lisbon, which stressed the need for an integrated defence system. Salazar, in several internal interventions had already called the attention to the need for a defence system against possible 'attacks of communism' to Western and Christians countries, worried as he was with the new global balance emerging out of the bloody conflict of 1939-45. In this context, for Salazar the Truman doctrine assumed enhanced strategic value, as it would grant protection and defence from Communist hegemony, building an effective barrier against Soviet's expansionist ambitions. As

Castro Fernandes observes, “the doctrine allowed the Portuguese government to believe that its regime and colonial empire would contribute as a key element to the contention of communism” (Castro Fernandes 2008, 143). Worried with the possible ambitions of foreign powers on Portuguese possessions, Salazar was ultimately finding in the revived American interventionism embodied in the Truman Doctrine - underpinned as it was by the geopolitical theories of Mackinder that envisaged the creation of a system of alliances in the Midland Ocean (Atlantic) to oppose the dominion over the Heartland - a response to his concerns “with respect to the defence of the integrity of the overseas possessions in the post-war” (Castro Fernandes 2008, 143).

Nonetheless, the negotiations for accession to the Atlantic Treaty were difficult, and Portugal tabled three key issues for which it requested clarification and assurances: the concern that the proposed Treaty was a step towards a future political merger, be it a European union or federation; that the new Treaty would not undermine the bilateral agreements with the U.S. on the Azores bases, hardly negotiated by the Portuguese diplomacy and signed in February 1948; and, finally, the question of the importance of Spain’s entry into NATO, which for Portugal was pivotal taking into account the Iberian Pact, which looked at the peninsula as a ‘defensive unit’. Until the signature of the Treaty on 4 April 1949 the negotiations continued uninterrupted: London and Washington repeatedly ensured Lisbon on the concerns raised, contextually making it clear that the accession of Spain was, because of Spanish domestic issues and the anti-Spanish posture of several European powers, impossible at that time.

With the target date for the signature of the Treaty approaching, the pressure on Portugal intensified. However, Salazar continued to reserve its decision, steadily pointing at the Iberian problem, as well as other matters such as the reference to the United Nations in the North Atlantic Treaty, of which Portugal was not a member yet and, more importantly, the very relevant issue of the position of the future partners on the Portuguese colonies, which Portugal incessantly tried to bring under the geographical scope of the Treaty. This last question was obviously very important for Portugal, since a more collaborative position with the Portuguese colonial policy on the part of international partners would have been an important source of international legitimisation.

The Portuguese diplomacy had soon to realize that none of these claims could be accepted by the other parties, whereas the external pressure to accept the invitation was escalating, with direct interventions of Britain and the U.S. On 30 March 1949 the Portuguese Government announced that it would sign the Treaty, and the Minister of Foreign Affairs, Caeiro da Matta, signed the Atlantic Pact on 4 April in Washington alongside the other European representatives and U.S. President Harry Truman.

As mentioned, Salazar in previous speeches had addressed the need for a defence of the West, stressing that this defence needed to be concerted in what concerned the danger of communism. However, the mistrust towards the U.S. was also very marked. In the words of Futscher Pereira “The Portuguese dictator feared and execrated the United States, which he considered an imperialist power and enemy of Europe, his old, conservative, authoritarian and colonialist Europe” (Pereira 2012, 277). The questions presented as obstacles to the North Atlantic Treaty were, for the Portuguese Government, relevant and combined at the same time with the disagreement on the length of the Treaty.

Given the circumstances described, the accession to NATO as a founding member appeared as a ‘necessary’ evil or at least a ‘lesser evil’ of many possible evils. In the process of subsequent ratification by the National Assembly and the Corporative Chamber these issues were clearly visible, but eventually political realism prevailed. In Opinion No. 39 of the Corporate Board of July 26, 1949 the issue was in a certain form closed by stating that “In fact, the Atlantic Treaty will be recorded in history as the symbol and expression of a new crusade: the defence of Western and Christian civilization. This would be enough to prevent us from being oblivious of it. Western and Catholic country par excellence, Portugal should welcome it and ratify it with sincere enthusiasm” (Journal of Proceedings of the National Assembly No. 200, 732-735). This enthusiasm was however absent from Salazar’s speech at the National Assembly on July 25, 1949, which featured a dispassionately rational discourse, completely in line with political realism. Nonetheless, the final motto was assertive: the threat to Western countries and their values was recognised. From then on reciprocal assistance would be in place against such threats and U.S. support guaranteed. Portugal would be part of this line of defence.

On 28 July the Government Gazette published the Treaty and the resolution of ratification. Portugal was a founding member of NATO, although the applause of the internal political forces was far from unanimous. Opinions were divided within the political forces belonging to the regime but also in the Opposition. The Estado Novo regime was able to exploit, particularly in the field of international relations, the signing of the North Atlantic Treaty, using it as a source of legitimacy in a post-war that looked unfavourable, especially considering the badly concealed sympathy for the losing powers of World-War II. In a world that was drifting towards the Cold War, the capitalisation of the success by the Estado Novo seemed inevitable, given the Western, and especially American, vision of world’s geopolitics and of the geostrategic position of the Portuguese territory. Interestingly, much of the opponents to the Portuguese regime also welcomed the entry of Portugal into NATO, believing that this would lead to the democratization of the regime and the fall of Salazar.

The underground Communist Party was instead the big anti-NATO voice in the Opposition, who saw in this alliance an instrument of aggression to the U.S.S.R., its ideological lighthouse. The disagreement internal to the Opposition would also end up favouring Salazar.

So it seems appropriate to say, almost sophistically, that the great internal reason that led Portugal to be founder of the Atlantic Treaty was its inevitability. In fact it was not possible, given Portugal's geostrategic, geopolitical and ideological position, for Salazar to refuse being part of NATO. The reluctance in signing, with the various diplomatic requests for clarification and the attempt to change some clauses was completely fruitless, as Portugal was left out of the discussion of the final text, which after all would sign without its requirements being met.

However, as Severiano Teixeira says "the integration of Portugal in the Alliance would nonetheless constitute a great victory for Salazar" (Teixeira 1993, 79). In fact, and as stated by the author, accession to NATO legitimized the regime, kept the military busy and divided the Opposition. All in support of the regime and in the "Salazar's way".

CONCLUSIONS

In analysing the reasons that led the U.S. to extend the invitation to Portugal to join NATO and those that convinced Salazar's government to accept such invitation, this paper has demonstrated that Portugal's entry into NATO as founding member reflected a realist view of the role and importance of international institutions. The U.S. needed access to facilities in the Azores Island to pursue its security objectives and Portugal needed the international legitimisation that NATO membership would offer. Furthermore, Portugal was left with no other choice: alliance theory clarifies how

in general, the weaker the state, the more likely it is to bandwagon rather than balance. This situation occurs because weak states add little to the strength of a defensive coalition but incur the wrath of the more threatening states nonetheless. Because weak states can do little to affect the outcome...they must choose the winning side (Walt 1987, 29).

Portugal, although reluctantly, never had other option than to accept the invitation, given the enormous pressures that suffered from Western countries, and the bandwagon option became attractive insofar as it offered U.S. protection, the possibility to free ride on the defence provision of others and the legitimisation Salazar was pursuing.

REFERENCES

Achilles, Theodore C. 1985. "The Omaha Milkman: The Role of the United States." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 30-41. London: C.

Hurst & Company.

Alessandri, Emiliano 2009. "Global NATO." *Freedom and Union* II(2):241-47.

Araújo, António 1995. "A Construção da justiça constitucional portuguesa: o nascimento do tribunal constitucional." *Análise Social* XXX (134):881-946.

Bandow, Doug 1991. "NATO: Who Needs It?" *Defence and Diplomacy* 9(9-10):22-23.

Barany, Zoltan 2009. "NATO at 60." *Journal of Democracy* 20(2):109-122.

Bhatiya, Neil 2009. "NATO's Third Era?" *Freedom and Union* II(2):248-55.

Bunde, Tobias and Timo Noetzel. 2010. "Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO." *Contemporary Security Policy* 31(2):295-318.

Castro Fernandes, João P. 2008. "Política Colonial Portuguesa 1870-1955." *Lusíada. Política Internacional e Segurança* 1(2008):131-48.

Clifford, Clark M. 1985. "A Landmark of the Truman Presidency." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 1-10. London: C. Hurst & Company.

Cohn, Theodore H. 2012. *Global Political Economy*. Glenview: Pearson Education, Inc.

Coker, Christopher. 1985. *NATO, the Warsaw Pact and Africa*. London: MacMillan.

Daalder, Ivo and James Goldgeier. 2006. "Global NATO." *Foreign Affairs* 85(5):105-13.

Delmas, Claude. 1985. "A Change of Heart." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 61-7. London: C. Hurst & Company.

Dougherty, James E., and Robert L. Pfalzgraff, JR. 2001. *Contending Theories of International Relations*. New York: Longman.

Ferreira, José M. 1990. "A ratificação portuguesa do Tratado do Atlântico." *Política Internacional* n.º 1/1990:55-157.

Frieden, Jeffrey. 2008. *Will Global Capitalism Fall Again?* Boston: Brugel Essay and Lecture Series. <http://scholar.harvard.edu/jfrieden/publications/will-global-capitalism-fall-again>.

Hallams, Ellen. 2009. "NATO at 60: Going Global?" *International Journal*, Spring 2009:423-50.

Harsch, Michael F. 2012. *NATO and the UN: Partnership with Potential?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs.

Harsch, Michael F., and Johannes Varvick. 2009. "NATO-UN Cooperation Revisited: A New Dawn?" *Studia Diplomatica* LXII(3):29-36.

Hellman, Gunther, and Reinhard Wolf. 1993. "Neorealism, Neoliberal Institutionalism and the Future of NATO." *Security Studies* 3(1):3-43.

Henningesen, Sven. 1985. "Searching for Security in the North: Denmark's Road to NATO." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 42-52. London: C. Hurst & Company.

Heywood, Andrew. 2011. *Global Politics*. London: Palgrave Macmillan.

Jervis, Robert. 1999. "Realism, Neoliberalism and Cooperation." *International Security* 24(1):42-63.

Kamp, Karl H. 2009. "NATO at 60: The Global Security Provider." *Panorama*, 2/2009: 55-72.

Kanet, Roger E., and Maxime H.A. Larivé. 2012. "NATO and Russia: A Perpetual New Beginning." *Perceptions* XVII(1):75-96.

Kaplan, Lawrence S. 2007. *NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Karns, Margareth P., and Karen A.Mingst. 2010. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. London: Boulder.

- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Lisa L. Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security* 20(1):39-51.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little Brown.
- Lippman, Walter. 1947. *The Cold War: a Study in US Foreign Policy*. London: Harper & Brothers.
- Mackinder, Halford J. 1962. *Democratic Ideals and Reality*. New York: W. W. Norton & Company.
- Marques de Oliveira, António H.R. 1981. *História de Portugal*. Lisboa: Palas Editores.
- Mastanduno, Michael. 1998. "Economics and Security in Statecraft and Scholarship." *International Organization* 52(4):825-54.
- Mattoso, José. 1993. *História de Portugal*. Lisbon: Editorial Estampa.
- McCalla, Robert B. 1996. "NATO's Persistence after the Cold War." *International Organization* 50(3):445-75.
- Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15(1):5-56.
- Mearsheimer, John J. 1995a. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19(3):5-49.
- Mearsheimer, John J. 1995b. "A Realist Reply." *International Security* 20(1):82-93.
- Nogueira, Albano. 1985. "The Pull of the Continent: Portugal opts for a European Role." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 68-75. London: C. Hurst & Company.
- Nogueira, Franco. 1985. *Salazar. Vol. VI. O Último Combate (1965-1970)*. Porto: Livraria Civilização.
- Oertel, Janka. 2008. "The United Nations and NATO." *Paper presented at the ACUNS 21st Annual Meeting*, Bonn, June 5-7.
- Ortona, Egidio. 1985. "Diplomacy on the Spot." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 95-109. London: C. Hurst & Company.
- Owens, Mackubin T. 1999. "In Defense of Classical Geopolitics." *Naval War College Review* LII(4):59-76.
- Pereira Futscher, Bernardo. 2012. *A Diplomacia de Salazar, 1932-1949*. Alfragide: Dom Quixote-Leya.
- Ramos, Rui, Bernardo Vasconcelos e Sousa and Nuno Gonçalo Monteiro. 2010. *História de Portugal*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Ratti, Luca. 2006. "Post-cold war NATO and international relations theory: The case for neo-classical realism." *Journal of Transatlantic Studies* 4(1):81-110.
- Ratti, Luca. 2009. "Back to the Future?" *International Journal* (Spring):399-422.
- Reid, Escott. 1985. "The Art of the Almost Impossible." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 76-86. London: C. Hurst & Company.
- Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy." *International Security* 25(4):41-67.
- Renel, Alexander M. 1985. "The Uncertain Months." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 53-60. London: C. Hurst & Company.

Rosas, Fernando J.M. 1994. "Saber durar (1926-1949)." In, *História de Portugal - O Estado Novo* (Vol. 7), edited by J. Mattoso. Lisboa: Editorial Estampa

Sempa, Francis P. 2009. *Geopolitics - From the Cold War to the 21st Century*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Sireci, Jonathan, and Damon Coletta. 2009. "Enduring without an Enemy: NATO's Realist Foundation." *Perspectives* 17(1):57-82.

Smith-Windsor, Brooke A. 2011. "Misery Makes for Strange Bedfellows: The Future of the UN-NATO Strategic Partnership." In *The UN and NATO: Forward from the Joint Declaration*, edited by Brooke A. Smith-Windsor, 15-51. Rome: NATO Defence College.

Snyder, Sydney. R. 1992. "The Role of the International Working Group in the Creation of the North Atlantic Treaty: December 1947-April 1949." PhD diss., Kent State University.

Spero, Joan E., and Jeffrey A. Hart. 2010. *The Politics of International Economic Relations*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Stein, Arthur A. 2008. "Neoliberal Institutionalism." In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 201-21. Oxford: Oxford University Press.

Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teixeira, Nuno. S. 1999. "Portugal e a NATO: 1949-1999." *Nação e Defesa* 89(2):15-41.

Telo, António. J. 1999. "Portugal e a NATO (1949:1976)." *Nação e Defesa* 89(2):43-84.

U.S. Congress. 1991. *Relations in a Multipolar World* (Vols. 102nd Congress, 1st Session). Washington: U.S. Government Printing Office.

Van Campen, Paul. 1985. "Abandoning Neutrality: How and Why the Netherlands Joined the Atlantic Alliance." In *NATO's Anxious Birth: The Prophetic Vision of the 1940's*, edited by Nicholas Sherwen, 116-132. London: C. Hurst & Company.

Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. 1993. "The Emerging Structure of International Politics." *International Security* 18(2):44-79.

Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War." *International Security* 25(1):5-41.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press, Inc.

Yost, David S. 2007. *NATO and International Organizations*. Rome: NATO Defence College.

O parlamento nas grandes decisões da política externa portuguesa. Portugal face à Segunda Guerra Mundial: a questão da neutralidade

Nuno Lopes

FCSH-Universidade Nova de Lisboa
Observatório Político

«Anseia-ve, pela paz, é certo, mas caminha-se decididamente para a guerra»¹. Era assim que, poucos meses antes do deflagrar da Segunda Guerra Mundial, a situação europeia era vista no Parlamento Português. Devido às más condições económicas e financeiras do país, a política externa não tinha um grande significado para o Estado Novo até à eclosão da Guerra Civil Espanhola, em 1936.

Salazar compreendeu que os problemas a nível interno (problemas económicos, financeiros, sociais e políticos) estavam bem encaminhados, pelo que começou a desenvolver uma política externa para o estado Português. Em 1935, Salazar afirmou: “Já temos uma política nacional (...) começamos a ter uma política exterior”².

De uma forma geral, a política externa de Salazar, em 1936, focava-se em três situações: 1) Estabilidade do regime, possivelmente ameaçado pelos acontecimentos em Espanha; 2) Manutenção do Império colonial; e 3) Revisão da aliança com o Reino Unido.

Ao longo da Segunda Guerra Mundial, uma das preocupações de Salazar era a manutenção da integridade territorial portuguesa no continente europeu e ilhas, bem como nas colónias. Na década que assistiu ao início da Segunda Guerra Mundial, Portugal era um pequeno país com um vasto Império. Contudo, a aliança luso-britânica é uma referência para a compreensão da manutenção da posição que explica a manutenção da posição privilegiada portuguesa perante o mundo durante séculos.

Perante estes factos, Salazar define, logo após o ataque alemão na Polónia, a 1 de Setembro de 1939, a política de Portugal na Segunda Guerra Mundial: neutralidade. Facto que, como referido no Parlamento, em Outubro de 1939, é respeitado pela Alemanha e pelo Reino Unido.³

1. Parlamento. [Consultado em: 21 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n45-0431&type=texto&q=guerra%20mundial&sm=p>.

2. Nuno Ferreira, *A “política de posição” de Salazar (1936 a 1941): uma visão dos integralistas* (Lisboa: Universidade Lusíada, 2006), p. 169.

3. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n47-0452&type=texto&q=neutralidade&sm=p>.

Neste âmbito, como refere o Professor Luís de Andrade, Oliveira Salazar, independentemente de ter declarado a neutralidade no início do conflito, entendia que podia e devia manter relações comerciais com os Aliados como com a Alemanha Nacional-Socialista.⁴

O contexto da neutralidade portuguesa

“Exemplar”, “prestigiosa” e “respeitada”: são estas algumas das palavras proferidas no Parlamento Português sobre a neutralidade portuguesa na Segunda Guerra Mundial. Apesar de se assistir a um discurso anímico e prestigiante a Salazar, a política neutral foi sujeita a contestações, por ambas as partes, e teve vários sobressaltos.

Portugal, na década de 1930, era um pequeno país com um grande Império para manter, sendo a aliança que em muito ajudou esta posição durante séculos.⁵ Entre os anos 1935 e 1936, aumentaram as rivalidades na Europa, devido à ascensão e propagação do nazismo e às políticas italianas, situações que originaram o conflito em 1939. Mesmo com os “jogos de poder” que se fizeram sentir no velho continente, Portugal adoptou uma política de defesa da aliança com o Reino Unido. O determinismo geográfico foi notório neste aspecto: há características que são únicas em alguns países, e Portugal não foi excepção⁶. Apesar de a política externa ser uma política de escolhas, há certas características que a condicionam.

Iniciada em Setembro de 1939, a primeira fase da Segunda Guerra Mundial decorreu até Julho de 1940 (aquando da queda da República Francesa). Como esperado, foi entregue um documento ao embaixador de Inglaterra em Lisboa a 1 de Setembro⁷, expressando a neutralidade portuguesa, ainda que a condicionalidade ao Reino Unido estivesse, de certa forma, camuflada⁸. O Reino Unido continuava a ser a influência dominante nos sectores principais da sociedade portuguesa, embora a da Alemanha se tivesse acentuado. Como se verificou, os problemas e políticas estão fortemente ligadas entre países⁹.

Referiu-se no Parlamento, um mês após o início do conflito, que a Alemanha respeitaria a integridade territorial de Portugal e das suas colónias. No mesmo dia e na mesma declaração, afirmou-se que o Reino Unido “nada pedirá em nome da

4. Luís Andrade, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico* (Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, 2013), 15.

5. António Telo, *Portugal na Segunda Guerra* (Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1987), p. 25.

6. Kalevi J. Holsti. “Explanations of Foreign Policy,” in *International Politics, a framework for analysis*. EUA: Prentice Hall, 1995.

7. O documento está escrito na íntegra no capítulo “O Parlamento e a Relação Luso-Britânica”.

8. É importante referir que no articulado da Convenção de Haia, de 1907, artigos 5º e 13º, torna-se evidente que nenhum país, ao adoptar o estatuto de neutralidade perante um conflito, seja ele de que natureza for, pode conceder facilidades de natureza militar no seu território a qualquer beligerante. Ou seja, segundo estes artigos, Portugal violou a teoria da neutralidade jurídica.

9. Devido a esta estrita ligação, uma política puramente nacional, isto é, sem ter em consideração as acções de outros países, é inadequada e, possivelmente, ineficaz, o que se evidenciou na Segunda Guerra Mundial.

aliança e amizade seculares que nos obrigasse [a Portugal] a entrar o conflito”¹⁰, o que é contestável, visto a mesma nação ter invocado a aliança para atingir facilidades, como justificado ao longo do trabalho. Contudo, ao longo dos primeiros dois anos, a política neutral era fortemente aclamada pelo Parlamento, assim como Salazar e o seu “incomparável tato político”.

Em Fevereiro de 1941, o Parlamento referiu que a exemplar neutralidade portuguesa era admirada e respeitada pelo mundo. Apesar de tudo, não foi alheia a tensões. Segundo António José Telo, foi entre Junho de 1940 e Junho de 1941 o período de maior perigo quanto à manutenção da neutralidade, em que houve várias formas de pressão da Alemanha ao Reino Unido.¹¹ Foi nesta fase que a operação Fénix foi elaborada: foi projectada uma grande ofensiva para sul, que contemplava o ataque a Gibraltar. A beligerância prévia de Espanha nunca foi, contudo, um factor ultrapassado. Enquanto os poderes beligerantes elaboravam planos para a Península, incluindo nos Açores, Portugal ajustava-se política e militarmente para defender a sua neutralidade.

O novo momento de tensão verificou-se com a questão do Pacífico, aquando do ataque nipónico a Timor. A situação foi politicamente resolvida entre Portugal e os Aliados, reflectindo o interesse dos últimos na manutenção da neutralidade portuguesa. Esta situação particularmente difícil não passou despercebida no Parlamento, onde se afirmou que foi “muito difícil manter uma posição como a nossa, de absoluta neutralidade”¹².

A neutralidade estrita e formal foi causa de desconforto a nível económico, como referido no próprio Parlamento Nacional. Em Março de 1943, afirmou-se que “na verdade, a neutralidade não é barata nem cómoda”.¹³

A partir de Maio de 1943, a situação alterou-se devido ao desembarque na Normandia. Assim, a possível beligerância espanhola não foi mais equacionada. Portugal passou a encarar a sua neutralidade de forma diferente, como ficou reflectido no processo de negociação da cedência de bases ao Reino Unido, em 1943, e aos Estados Unidos da América, em 1944. A forma diferenciada foi afirmada também no Parlamento, nos finais de 1943: “Portugal [...] seguiu o caminho que o interesse nacional lhe indicava, o [...] da neutralidade, mas uma neutralidade condicionada pela aliança inglesa”¹⁴, tendo esse sido adoptado com base no Direito que, como Marcello Caetano referiu, “era a mais preciosa arma de defesa para um país pequeno e fraco como Portugal”.¹⁵

10. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n47-0452&type=texto&q=neutralidade&sm=p>.

11. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 43.

12. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl4n115-0109&type=texto&q=neutralidade&sm=p>

13. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=020S/anl3sl1n20-0198-0109&type=texto&q=neutralidade&sm=p>

14. Parlamento. [Consultado em: 21 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0015&type=texto&q=guerra%20mundial&sm=p>.

15. Luís Andrade, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico* (Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, 2013), 18.

O acordo dos Açores foi um importante marco na evolução da neutralidade portuguesa. Portugal concedeu tudo que lhe foi pedido em nome da Aliança. É curioso verificar que Salazar adoptou um «novo conceito de neutralidade»¹⁶.

A forma como a neutralidade portuguesa é pensada e usada, principalmente com a aproximação aos E.U.A., evidenciou uma adaptação ao pós-guerra. As negociações sobre Santa Maria foram a ocasião em que Portugal mais se aproximou de abandonar formalmente a neutralidade, pois insistiu em participar nas operações militares contra o Japão, facto rejeitado pelos Aliados (E.U.A., concretamente).

O momento significativo que demonstrou a forma como Portugal encarou (embora susceptível a críticas) a neutralidade foi em Maio de 1945, quando Portugal decretou luto oficial e colocou as bandeiras a meia haste, devido ao falecimento de Hitler.

Pouco mais de meio ano após o final da guerra, a neutralidade portuguesa foi, uma vez mais, classificada como determinante, marcada por motivos geográficos e fundamentada em princípios jurídicos, que possibilitara a criação de uma zona de paz na Península Ibérica.

O Parlamento e a Relação Luso-Britânica

Com a estabilização das contas públicas, foi do interesse do Estado Novo “dar eficiência e sentido aos laços da antiga aliança com a Inglaterra”¹⁷, em 1935. O interesse era recíproco, tal afirmado no Parlamento, em Fevereiro de 1938¹⁸.

Dada a iminência da Segunda Guerra Mundial, o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros Armindo Monteiro¹⁹, dirigindo-se ao Conselho de Ministros, afirmou que Portugal, apesar de poder contar com a ajuda do Reino Unido em caso de guerra, teria de ser capaz de resistir sozinho a um primeiro embate agressor. Importa salientar que o Parlamento e, neste caso, o Ministro sabiam que podiam contar com o Reino Unido.

Apesar de não haver referência nos diários das sessões parlamentares, houve um momento de tensão entre Portugal e o Reino Unido nos fins de 1936, devido à Guerra Civil Espanhola, quando Portugal apoiou os nacionalistas. O receio do

16. Segundo Salazar, em António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 63-64: “admite-se que um país não perde a neutralidade mesmo com a violação permanente de um dos seus deveres de neutro e que, quando a falta se confina em certo território, em todo o restante desse país pode continuar neutro por declaração sua e considerado inteiramente como tal. Ora o nosso acordo com a Inglaterra foi realizado em termos que só o aeródromo da Terceira, ocupado e utilizado por forças britânicas se encontra em violação permanente da neutralidade; quer dizer, é território não neutral. Só esse aeródromo pode por isso ser atacado sem que Portugal por seu lado possa queixar-se ou reagir contra os ataques.”

17. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl1sl1n2-0010&type=texto&q=inglaterra&sm=p>.

18. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl1sl4n159-0304&type=texto&q=inglaterra&sm=p>.

19. Armindo Monteiro foi Ministro dos Negócios Estrangeiros entre 1935 e 1936.

Reino Unido era devido à possibilidade de Espanha adoptar um regime pró-alemão. Contudo, Portugal não cedeu e auxiliou Franco. O não apoio imediato do programa de rearmamento português constituiu outra divergência nas relações entre os países aliados²⁰.

A situação melhorou a partir de finais de 1937, inícios de 1938, por duas razões, essencialmente: 1) na Guerra Civil Espanhola, o lado nacionalista ganha força; 2) a reaproximação em termos da política de rearmamento. A partir de então, principalmente no Parlamento, a aliança inglesa foi evocada como resultado de factores profundos de ordem histórica, geográfica e moral.

A importância desta retórica foi confirmada no início da Segunda Guerra Mundial, quando Portugal entregou um documento ao embaixador inglês em Lisboa, no mesmo dia, a declarar que adoptaria uma posição neutral perante o conflito, beneficiando ambas as partes²¹.

A 9 de Outubro de 1939, foi referida, no Parlamento Português, a mensagem presidencial, que afirmou que “timbramos” em manter a amizade secular com Inglaterra. Era esta a linha inicial definida por Salazar, ou seja, como até então a aliada portuguesa nada lhe tinha pedido, era do interesse dos dois países que a neutralidade portuguesa fosse mantida.²² Embora declarada a neutralidade perante o Reino Unido e a Alemanha, o Governo Português encarava-a como condicionada.²³ Este facto beneficiou a primeira, assim como Portugal, pois queria que o Reino Unido continuasse a controlar os oceanos.

Houve um momento fulcral, bem como de particular tensão na relação entre Portugal e o Reino Unido: o arquipélago açoriano. Salazar mostrou-se, desde o início, receptivo quanto à cedência de facilidades nos Açores, pois acreditava que caso os Aliados ocupassem o arquipélago, o perigo de intervenção alemão em Portugal seria elevado. Mesmo quando o Reino Unido mais insistiu, Salazar defendeu a neutralidade estrita e legal, fazendo com que os compassos de espera fossem consideravelmente longos.

Contudo, o Parlamento nunca rejeitou a intervenção nas ilhas açorianas. O Reino Unido referiu a importância dos arquipélagos atlânticos, especialmente os Açores, e incentivou o desejo português de reforço da sua defesa, prometendo auxílio. O acordo assinado nos Açores foi visto pelo Parlamento como um “dever cumprido”²⁴, sendo, a 26 de Novembro de 1943, manifestado *louvor* ao Governo pelo acordo alcançado.

20. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), pp. 27-28.

21. *Idem*, p. 38.

22. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n47-0458&type=texto&q=inglaterra&sm=p>.

23. Parlamento. [Consultado em: 15 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0011&type=texto&q=neutralidade%20condicionada&sm=p>.

24. Este acordo foi assinado secretamente a 17 de Agosto de 1943, que previu a cedência de facilidades à Inglaterra, a partir de 8 de Outubro do mesmo ano.

O Parlamento considerou, no mesmo dia, que foi uma atitude “digna” e demonstrativa de uma política efectiva seguida desde o início do conflito, não podendo, portanto, ser tomada como uma medida de oportunidade por qualquer uma das partes²⁵.

Segundo o Parlamento, este episódio na relação entre os dois países revelou algo novo: o conceito acerca das relações com o Reino Unido. Desta forma, o conceito derrotista que o século XIX impôs foi substituído pelo de uma “verdadeira aliança, duma fiel colaboração, mas em perfeito pé de igualdade”.²⁶

Embora não de forma exorbitante e com intensos momentos de tensão, a secular aliança fora também mencionada aquando da invasão japonesa em Timor. Na II Legislatura, a 19 de Dezembro de 1941, foi dito no Parlamento Nacional que o Governo aceitaria, tal como esperado, a ajuda britânica nos termos da aliança, fazendo com que o Reino Unido auxiliasse na defesa da colónia portuguesa. A própria assegurou a Portugal, no dia 11 em Londres e no dia 12 em Lisboa de Dezembro do mesmo ano, que seria oferecida ajuda britânica para a defesa de Timor, prestada por forças australianas e holandesas, e que as mesmas se retirariam logo que a sua presença não fosse necessária.²⁷

Quanto à política definida para e com o Reino Unido, o discurso parlamentar foi firme na defesa da velha aliança, a fim de posicionar numa situação confortável em relação ao conflito que desolava a Europa entre 1939 e 1945. A política de ajuda mútua através, especialmente, da concessão de facilidades nos Açores era inevitável.

O Parlamento e a Relação Luso-Espanhola

Entre 1936 e 1939, a Guerra Civil Espanhola teve um impacto profundo na condução da política externa portuguesa. Portugal apoiou Franco, facto elogiado no Parlamento, a 27 de Janeiro de 1939, quando se declarou que a “vitória de Franco representa para nós, portugueses, motivo de consolação muito íntima”. As duas nações foram inclusive denominadas como “irmãs”.²⁸

Ora, iminente a escalada de violência da Segunda Guerra Mundial, os Governos Português e Espanhol assinaram, a 17 de Março de 1939, o Tratado de Amizade e Não Agressão.²⁹ A este Tratado foi adicionado, no ano posterior, um Protocolo Adicional.

25. Parlamento. [Consultado em: 18 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0018&type=texto&q=inglaterra&sm=p>

26. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0018&type=texto&q=inglaterra&sm=p>

27. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl4n112-0083&type=texto&q=neutralidade&sm=p>

28. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n27-0210&type=texto&q=espanha&sm=p>

29. De uma forma geral, o Tratado estabelecia: 1) respeito mútuo de fronteiras e territórios; 2) não prestação de auxílio a agressor da outra parte; 3) não participação em pacto ou aliança contra a outra parte; 4) não assunção de futuros compromissos para com terceiros, ressalvando sempre os compromissos definidos no pacto; 5) considerar a duração de dez anos para a sua vigência; e 6) entrada em vigor na data da ratificação.

Em Maio de 1939, foi reconhecido o valor singular do Tratado, que representava “o coroamento de uma obra e a pedra angular de uma política”³⁰. Apesar de tudo, ressaltou-se, também no Parlamento, que a política portuguesa perante a guerra de Espanha foi uma dura prova a que a aliança inglesa foi sujeita.

Espanha, tal como Portugal, não se envolveu directamente na Guerra (em Fevereiro de 1939, o próprio Führer confessou a Mussolini que Espanha jamais entraria no conflito), nunca abandonando a política de neutralidade e mantendo sempre o seu compromisso com o Tratado. Em Fevereiro de 1943, o próprio Tratado foi *louvado*, cujo espírito foi denominado de “superior energia peninsular”.³¹

Houve um factor, também considerado a nível económico, que evidenciou a política de apoio mútuo: o pedido por parte dos E.U.A. e o Reino Unido a Espanha e Portugal, respectivamente, para cancelarem a exportação de volfrâmio para a Alemanha. Mesmo alvo de fortes pressões, Portugal não cedeu, pois considerava que não poderia abandonar o seu homólogo espanhol numa altura em que tinha um difícil relacionamento com as forças aliadas. Salazar manteve a ideia de que a queda de Franco criaria uma situação extremamente difícil ao seu regime.³²

A próspera e eficaz relação de *amizade* entre Portugal e Espanha foi evidente no dia da parada da vitória em Madrid, no fim da Segunda Guerra Mundial, onde os portugueses, segundo o Parlamento Português, simbolizavam a defesa da Península Ibérica contra a invasão estrangeira. É importante ressaltar este momento, pois a única bandeira estrangeira admitida no desfile espanhol foi a portuguesa.³³

Apesar de muitas vezes criticada, a política neutral espanhola foi fundamental no desenrolar do conflito hostil, especialmente com o Tratado de 1939. Ao longo de todo o período da Segunda Guerra, inclusive meses antes do seu início, as intervenções parlamentares referentes a Espanha foram de um apreço total pelo regime franquista, especialmente após a assinatura do Tratado entre os países da Península Ibérica.

A importância do arquipélago açoriano

Os Açores revelaram-se essenciais para a condução da política quer dos Aliados, quer da Alemanha Nacional-Socialista. José Medeiros Ferreira referiu que, com a chegada da Segunda Guerra Mundial, os Açores seriam encarados pelas potências marítimas de duas formas completamente distintas: como fronteira entre o “perturbador continental” e essas potências marítimas, e depois como zona de articulação entre as margens do Atlântico.³⁴

30. Parlamento. [Consultado em: 26 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n46-0447&type=texto&q=espanha&sm=p>

31. Parlamento. [Consultado em: 28 de Abril de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl1n10-0075&type=texto&q=tratado%20de%20amizade%20e%20n%C3%A3o%20agress%C3%A3o&sm=p>

32. Apesar de se saber que Salazar conseguiu apoios quer de Inglaterra, quer dos EUA para manter o seu regime, facto é que não se sabe o que poderia advir com a queda do regime espanhol franquista.

33. Parlamento. [Consultado em: 10 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl4sl3n141-0411&type=texto&q=guerra%20mundial&sm=p>

34. José M. Ferreira, “O Mar dos Açores nas Duas Guerras Mundiais,” *Cultura*, Vol. XI/1999, IIª Série (1999): 119-139.

A operação *Fénix* era o factor-chave da ofensiva da Alemanha em direcção à Península Ibérica. A célebre directiva nº 18 de Hitler, emitida a 12 de Novembro de 1940, mandou preparar o ataque a Gibraltar a curto prazo. No entanto, por falta de apoio político, a decisão foi adiada para 12 de Dezembro do mesmo ano. A ocupação de Gibraltar foi novamente adiada, fruto da derrota italiana na Grécia e na Líbia. Assim, os apoios de Espanha e de França de Vichy ficaram em causa. Como resultado das circunstâncias, a prioridade foi o ataque à ex-União Soviética.³⁵

Foi neste contexto que surgiu a preocupação relativamente à ocupação das ilhas açorianas por parte da Alemanha, pelo que o Reino Unido e os E.U.A. traçaram planos para invadir o arquipélago preventivamente. As negociações iniciaram com uma mensagem de apoio a Portugal. No entanto, Londres pretendeu enviar missões de estudo às ilhas, pelo que Salazar recusou temendo uma possível reacção alemã.³⁶

Desta situação surgiram dissabores entre Portugal com o Reino Unido e com os E.U.A.. Foi mencionado no Senado de Washington, em Maio de 1941, pelo senador Pepper, que o melhor seria ocupar as ilhas açorianas e cabo-verdianas. Como seria de esperar, a reacção portuguesa não se revelou positiva, e o próprio Roosevelt escreveu a Salazar, em Julho de 1941, desculpando-se, camufladamente, afirmando que respeitaria os direitos soberanos portugueses.³⁷ No entanto, a posição dos aliados sobre Portugal endureceu do ponto de vista económico e político, devido à resistência de Salazar quanto ao embargo do volfrâmio.³⁸

Em Maio de 1943, deixou de se temer a beligerância espanhola ou qualquer agressão por parte da Alemanha ao território ibérico, devido ao seu avanço para leste. Assim, os Aliados priorizaram o Atlântico, nomeadamente o português, para extinguir a ameaça submarina.³⁹ Tanto os E.U.A. como o Reino Unido atribuíram extrema importância aos Açores. Chegou mesmo a ser discutida, na Conferência Trident, em Maio de 1943, a ocupação imediata da região sem aviso prévio a Portugal, facto que nunca ocorreu.

Contudo, a 18 de Junho de 1943, o Governo britânico solicitou ao homólogo português que concedesse bases nos Açores, invocando a Aliança formal. A resposta portuguesa foi afirmativa, cinco dias depois, afirmando Salazar que a assertividade da sua resposta se baseara na Aliança, como aliás tinha sido a política portuguesa durante todo o conflito mundial. Porém, Salazar preocupou-se com a

35. António J. Telo, "A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial," in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), pp. 44-45.

36. Deste modo, foi criado um dispositivo de cerca de vinte e oito mil homens nos Açores, no final da primeira metade do ano 1941.

37. Maria Carrilho, *Portugal na Segunda Guerra Mundial: contributos para uma reavaliação* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989), p.162.

38. Foi, no essencial, uma pressão por parte dos Aliados no sentido de poderem retirar algumas cedências das negociações sobre os Açores.

39. A derrota ficou a dever-se, em grande parte, a uma série de novos factores técnicos e organizativos das forças aliadas, onde se destacou a leitura das cifras da Marinha alemã e o uso, em grande quantidade, de porta-aviões de escolta, segundo António José Telo.

elaboração de uma teoria jurídico-política, de forma a justificar que o acto devia ser entendido no âmbito da aliança, e não como um acto de guerra⁴⁰.

As negociações iniciaram a 5 de Julho de 1943 e decorreram normalmente entre os dois países. Após longas negociações, o acordo dos Açores foi assinado secretamente no dia 17 de Agosto do mesmo ano. No geral, o acordo previa a cedência de facilidades ao Reino Unido a partir de 8 de Outubro de 1943.⁴¹

O acordo com a Grã-Bretanha foi aclamado na Câmara dos Comuns inglesa e no Parlamento Português. “(...) o Governo [Português] considerava a neutralidade condicionada, na latitude ao seu exercício, por eventual funcionamento da aliança anglo-lusa (como seria o caso do uso de facilidades solicitado, com invocação da aliança, pelo Governo Britânico)”⁴², o que evidenciou, uma vez mais, a posição de amizade e lealdade à Grã-Bretanha, recorrentemente apelidada de “país amigo”.

Ainda no âmbito do proferido no Parlamento, a 26 de Novembro de 1943, foi expressado *louvor* à política de concessão de facilidades, classificada como o “verdadeiro sentimento da Nação Portuguesa”⁴³. O acto de concessão de facilidades nos Açores ao Reino Unido foi apenas uma aplicação da política seguida desde o início da Segunda Guerra Mundial pelo Governo.

Como anteriormente referido, a possível ocupação dos Açores por Hitler levou, em parte, a que também os E.U.A. demonstrassem interesse numa acção equivalente⁴⁴, sendo que Salazar reagiu com sérias reservas. O pedido para a cedência de uma base exclusiva em Santa Maria foi elaborado em Novembro de 1943 por George Kennan. Conhecendo as reservas de Salazar quanto a esta cedência, os E.U.A. referiram que o pedido fora feito em nome dos E.U.A., e nada tinha que ver com o Reino Unido, incluindo apoios *substanciais* nos campos económico, político e de defesa.

Expresso na obra de António José Telo, é curioso o relato que Salazar fez das conversas com George Kennan, nas quais considerava a pretensão americana como uma projecção de força, descrevendo-a como “uma manifestação

40. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 61.

41. A base aérea principal seria nas Lajes, apoiada em Rabo de Peixe para operações de recurso. O reabastecimento e reparação de navios aliados na Horta e em Ponta Delgada e, bem como outras concessões, como o lançamento de um cabo submarino entre a Horta e a Terceira. Salazar reclamou também algumas garantias para Portugal, tais como o auxílio inglês em caso de ataque, fornecimento de material de guerra e de pessoal técnico, e protecção aos navios mercantes portugueses e a revisão dos acordos comercial e fornecimentos-compras e facilidades nos transportes. A este apoio juntava-se, naturalmente, a garantia da manutenção do império português.

42. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0011&type=texto&q=neutralidade&sm=p>

43. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl2n42-0014&type=texto&q=inglaterra&sm=p>

44. Esta atitude não foi nova, visto ter havido uma pretensão semelhante na Primeira Guerra Mundial, facto que veio a consumir-se.

de imperialismo em direcção à Europa”.⁴⁵ A componente ideológica foi relevante para compreender as reservas salazaristas em relação à forte potência do continente americano.

A resposta portuguesa ao pedido americano foi dada ao Reino Unido, em Londres, por Palmela, que havia substituído recentemente Armindo Monteiro como embaixador. O Governo afirmou que aguardaria a resolução do problema do volfrâmio e só depois discutiria a proposta americana, problema esse resolvido somente no início de Junho de 1944. Após a resolução dos diferendos económicos, o Reino Unido confirmou, em termos reais, o apoio aos E.U.A. e esclareceu a Portugal estar ciente das intenções americanas, o que considerou como uma mais-valia, pois seria a única forma de conter a União Soviética no pós-Guerra.⁴⁶

Assim, Portugal foi, de certa forma, obrigado a aceitar o acordo de cedência de bases em Santa Maria aos E.U.A., cuja contrapartida foi o compromisso da devolução de Timor ocupado pelo Japão desde 1942, bem como o reconhecimento do Império português. Apesar de Portugal tentar participar na recuperação de Timor, por meios militares, os E.U.A. não se mostraram satisfeitos com essa pretensão, embora a tivessem aceite teoricamente.⁴⁷

Em Julho de 1944, os embaixadores dos E.U.A. e do Reino Unido comunicaram oficialmente a Portugal que concordariam com a participação portuguesa numa eventual libertação de Timor, mesmo que implicasse a sua beligerância no conflito. No fundo, foi esta a base para o acordo de Santa Maria. É de facto interessante constatar que a verdadeira contrapartida é política: o apoio norte-americano à continuação do regime salazarista no pós-guerra. O acordo permitiu que os E.U.A. contruissem um dos maiores e mais modernos aeroportos da bacia do Atlântico até ao final da guerra.

Como ficou demonstrado, por exemplo, em 1945, os *Joint Chiefs of Staff* “*had deemed the Azores base one of the nine essential strategic bases needed to maintain security of the United States*”.⁴⁸

No Parlamento, em jeito de resumo da Segunda Guerra, foi feita referência à colaboração portuguesa com as “Nações Unidas”: “Em 1945 Portugal começa a colaborar efectivamente (...) com as Nações Unidas, fornecendo a sua participação conforme tinha sido entre os Governos acordado”⁴⁹. Também no Parlamento foi afirmado que em 1944 as denominadas Nações Unidas estabeleceram com Portugal as linhas gerais da colaboração de Portugal na libertação de Timor. Estas afirmações foram, sem dúvida, esclarecedoras da política de neutralidade condicionada portuguesa durante o conflito.

45. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 72.

46. *Idem*, p. 73.

47. O pretexto dado foi que não haveria invasão da ilha timorense antes da rendição de Timor.

48. Luís Andrade, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico* (Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, 2013), p. 17

49. Parlamento. [Consultado em: 17 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl4sl1n5-0035&type=texto&q=inglaterra&sm=p>

Em Maio de 1945, o Presidente do Conselho Português foi citado no Parlamento no âmbito das facilidades cedidas ao Reino Unido nos Açores, com a seguinte afirmação: “a paz não será o fim da guerra, mas sim o começo da batalha da reorganização do mundo”.

Política económica

O período entre 1941 e 1944 foi particularmente importante para a política económica portuguesa. A política que o Reino Unido adoptou para Portugal era baseada em, essencialmente, dois aspectos: 1. aliança formal; 2. política comercial e económica. Quando Portugal não seguia estritamente os pedidos do Reino Unido, sofria consequências económicas. Por exemplo, em Setembro de 1941, o mesmo comunicou o seu interesse no arquipélago açoriano, facto não apreciado por Salazar devido a um hipotético ataque alemão. No seguimento, o bloqueio de fornecimento de armamento feito no início da guerra foi parcialmente desbloqueado (exercendo pressão junto de Portugal).⁵⁰

A Alemanha praticou actos de força, por exemplo, a 19 de Junho de 1941, quando o cargueiro português *Ganda* foi afundado por ser considerado um “navio desconhecido” no Atlântico. Além da intimidação e demonstração de poder, o verdadeiro sentido era obter cedências económicas. Portugal cedeu em vários campos e intensificou as trocas comerciais.⁵¹ A partir dos finais de 1941, Portugal recebeu uma maior quantidade de armamento britânico e alemão.

Apesar de tudo, as exportações tradicionais para o Reino Unido diminuíram, como o vinho do Porto, que sofreu uma quebra de 25% em 1940. Por outro lado, a venda à Alemanha aumentou em produtos como conservas, tungsténio, estanho e óleos vegetais. A Alemanha tinha relações económicas excepcionalmente boas com Portugal.⁵² Esta situação era vista por Salazar como saudável, altura em que o próprio considerava que a mesma se encontrava numa posição favorável para vencer a guerra.

Esta fase de particular tensão entre Portugal, Reino Unido e Alemanha foi discutida no Parlamento Português, em Março de 1943, onde foi dito que apesar das naturais tendências de cada um as contingências resultantes da neutralidade foram muitas vezes mal interpretadas pelos beligerantes, reflectidas em obstáculos de ordem material, principalmente para países neutros e de fraca produção industrial como Portugal. Foi mesmo afirmado que “onde mais se faz sentir o desconforto da neutralidade é no campo económico”⁵³, o que se veio a confirmar.

50. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 53-54. Apesar de tudo, os contactos entre Portugal e Inglaterra continuaram a partir de Outubro de 1941. Por exemplo, resultado de um relatório primeiro sobre a futura base das Lajes entregue em aos ingleses no início de 1942, são desenvolvidas obras de construção de pistas das Lajes, embora realizado por funcionários portugueses.

51. *Idem*, p. 55.

52. Em 1940, a importação alemã representava 1.81% do total, e em 1941 passa para 19.02%. Paralelamente, a importação portuguesa da Alemanha passa de 1.6% para 8.08%.

53. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=020S/anl3sl1n20-0198-0102&type=texto&q=neutralidade&sm=p>.

Já na fase em que era perceptível a supremacia dos Aliados, nos finais de 1943, os E.U.A. pressionaram Portugal (por intermédio do Reino Unido) e Espanha (directamente) para que cessassem a exportação do volfrâmio oriundos da Península Ibérica. Neste contexto, Londres pediu a Lisboa um embargo total das exportações de volfrâmio no início de 1944, dando a entender, no entanto, que apresentaria uma proposta generosa⁵⁴. Portugal, inicialmente, recusou, essencialmente por motivos políticos.⁵⁵

O argumento estava reflectido no Telegrama 42 do ex-ministro dos Negócios Estrangeiros para o representante português em Washington, a 24 de Janeiro de 1944, referindo que o Governo português estava certo que a proibição da exportação de volfrâmio para a Alemanha provocaria uma reacção séria, pois a atitude portuguesa poderia ser considerada como hostil⁵⁶.

António José Telo tem uma visão diferente da maioria dos autores sobre este acontecimento, pois afirma que Salazar não defendia que o embargo do volfrâmio fosse um elemento importante para a derrota da Alemanha, mas temia que a cessação da exportação do volfrâmio pudesse retirar o último incentivo para que a Alemanha não considerasse a cedência de facilidades nas bases açorianas como um acto de guerra, o qual, segundo o mesmo autor, era.⁵⁷

Como Portugal não cedeu à pressão, Churchill escreveu uma carta pessoal a Salazar pedindo o embargo, esclarecendo que a neutralidade portuguesa não seria posta em causa. Contudo, Salazar recusou novamente.

Ora, o Reino Unido apercebeu-se de que só conseguiria o seu desejo de uma forma: invocando directamente a aliança formal. O embaixador Campbell afirmou que era um passo necessário para “salvar a aliança”. A resposta portuguesa demorou alguns dias, mas, como esperado, o pedido foi aceite a 3 de Junho de 1944. Assim, o embargo foi decretado oficialmente dois dias depois⁵⁸.

Na primeira metade de 1944, as acções e políticas em torno do volfrâmio reflectiram o receio excessivo que Portugal tinha sobre a capacidade da Alemanha responder com acções de força. Também a preocupação de Salazar com o futuro do regime espanhol vigente na altura e que a Inglaterra sabia como fazer Salazar recuar quando algo não ia de acordo com os interesses dos Aliados.

Alguns estudiosos afirmaram que, genericamente, Portugal saiu beneficiado ao declarar a neutralidade logo no início do conflito. Repare-se que somente ao

54. Ou seja, os Aliados forneceriam tudo o que a Alemanha vendesse e comprariam o *stock* de volfrâmio não exportado no final da guerra aos preços de 1944.

55. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), p. 66

56. *Idem*, p. 67.

57. *Ibidem*.

58. Mesmo com o embargo confirmado, o Governo Português referiu à Inglaterra que a acção representaria o desemprego para oitenta mil pessoas, o prejuízo entre nove e dez milhões de libras anuais para a economia e a perda de dois milhões de libras em impostos e taxas.

nível da balança comercial, Portugal passou de um *deficit* de cerca de 90 milhões de dólares, em 1939, para um *superavit* de cerca de 68 milhões, em 1942.⁵⁹

Conclusão

“Estão em festa as Nações Unidas.”: é este o ambiente vivido no Parlamento Português no dia 8 de Maio de 1945. Não obstante, afirma-se, no mesmo dia, em termos gerais, a política portuguesa perante o conflito: “O Governo Português definiu, logo de início, a sua posição no conflito, e definiu-a nestes termos: neutralidade perfeita, sem prejuízo, porém, dos deveres que lhe impõe a aliança com a Inglaterra”⁶⁰.

A política de neutralidade portuguesa durante a Segunda Guerra Mundial permite retirar várias conclusões: a neutralidade foi sempre entendida, quer pelo Governo quer pelo Parlamento, tendo como referência a aliança inglesa, nunca nada se recusando desde que pedido formalmente em nome da mesma aliança; a neutralidade foi um processo de adaptação às diversas circunstâncias e com uma evolução evidente; as preocupações de Salazar na manutenção do regime estão estritamente ligadas à política neutral; e foi uma neutralidade diferente de todas as outras, tanto de uma beligerância à Alemanha, devido ao Acordo dos Açores; como ao Japão, devido à ocupação de Timor. A relação de amizade com Espanha é outro dos pontos essenciais na condução da política de neutralidade ao longo do conflito.⁶¹

Em matéria económica, foi possível verificar ao longo do presente trabalho que a situação foi bastante difícil, especialmente aquando do embargo do volfrâmio à Alemanha em 1944, que reflectiu claramente a neutralidade portuguesa condicionada. Curiosamente, verificou-se que, na sequência do embargo, foi a última vez que os E.U.A. ou a Inglaterra foram críticos do regime salazarista. Salazar preocupou-se em manter uma política económica coerente e justa dentro das limitações impostas pelos poderes beligerantes.

O arquipélago açoriano desempenhou, de 1939 a 1945, uma das suas mais importantes funções em termos estritamente geopolíticos e geoestratégicos. Quer a cedência ao Reino Unido, quer aos E.U.A., vulnerabilizou Portugal a uma eventual agressão alemã, se bem que nesta altura era improvável, como se veio a verificar.

Quanto ao Parlamento Português, é evidente uma política de seguidismo a todos os níveis, desde a adopção da neutralidade às intervenções de apoio e renovação da confiança nas *amigas* Inglaterra e Espanha, terminando no enaltecimento da neutralidade condicionada à aliança luso-britânica, bem como à vitória dos Aliados. Contudo, numa intervenção a 8 de Maio de 1945, é referida que, apesar

59. Luís Andrade, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico* (Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, 2013), p. 16.

60. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl3sl4n150-0426&type=texto&q=neutralidade&sm=p>.

61. António J. Telo, “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial,” in *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi* (Lisboa: Quetzal Editores, 2000), pp. 78-79.

da política de neutralidade condicionada, “Portugal sempre teve presente o interesse nacional”⁶².

É principalmente neste último aspecto, se bem que o mesmo é reflectido em quase todas as decisões de Salazar, que se verifica que a ideologia era fundamental para Salazar. Lógico é que o Presidente do Conselho sabia que mediante as suas decisões o regime estaria em causa, mas sabia também que o seu regime e, conseqüentemente, a sua ideologia sairiam fortalecidos se mantivesse uma política de coerência ao longo do conflito, o que, como se justificou, acabou por acontecer.

Bibliografia

Obras e artigos:

Andrade, Luís de. *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*. Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, 2013.

Carrilho, Maria. *Portugal na Segunda Guerra Mundial: contributos para uma reavaliação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

Ferreira, José Medeiros. “O Mar dos Açores nas Duas Guerras Mundiais”. *Cultura*. Vol. XI/1999, IIª Série (1999): 119-139.

Ferreira, Nuno Simão. A “política de posição” de Salazar (1936 a 1941): uma visão dos integralistas. Lisboa: Universidade Lusíada, 2006.

Holsti, Kalevi Jaako. “Explanations of Foreign Policy”. In *International Politics, a framework for analysis*. EUA: Prentice Hall, 1995.

Rodrigues, Luís Nuno (coordenação/editor). *Franklin Roosevelt e os Açores nas duas Guerras Mundiais*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2008.

Telo, António José. “A Neutralidade portuguesa na II Guerra Mundial.” In *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi*. Lisboa: Quetzal Editores, 2000), 19-79.

Telo, António José. *Portugal na Segunda Guerra*. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1987.

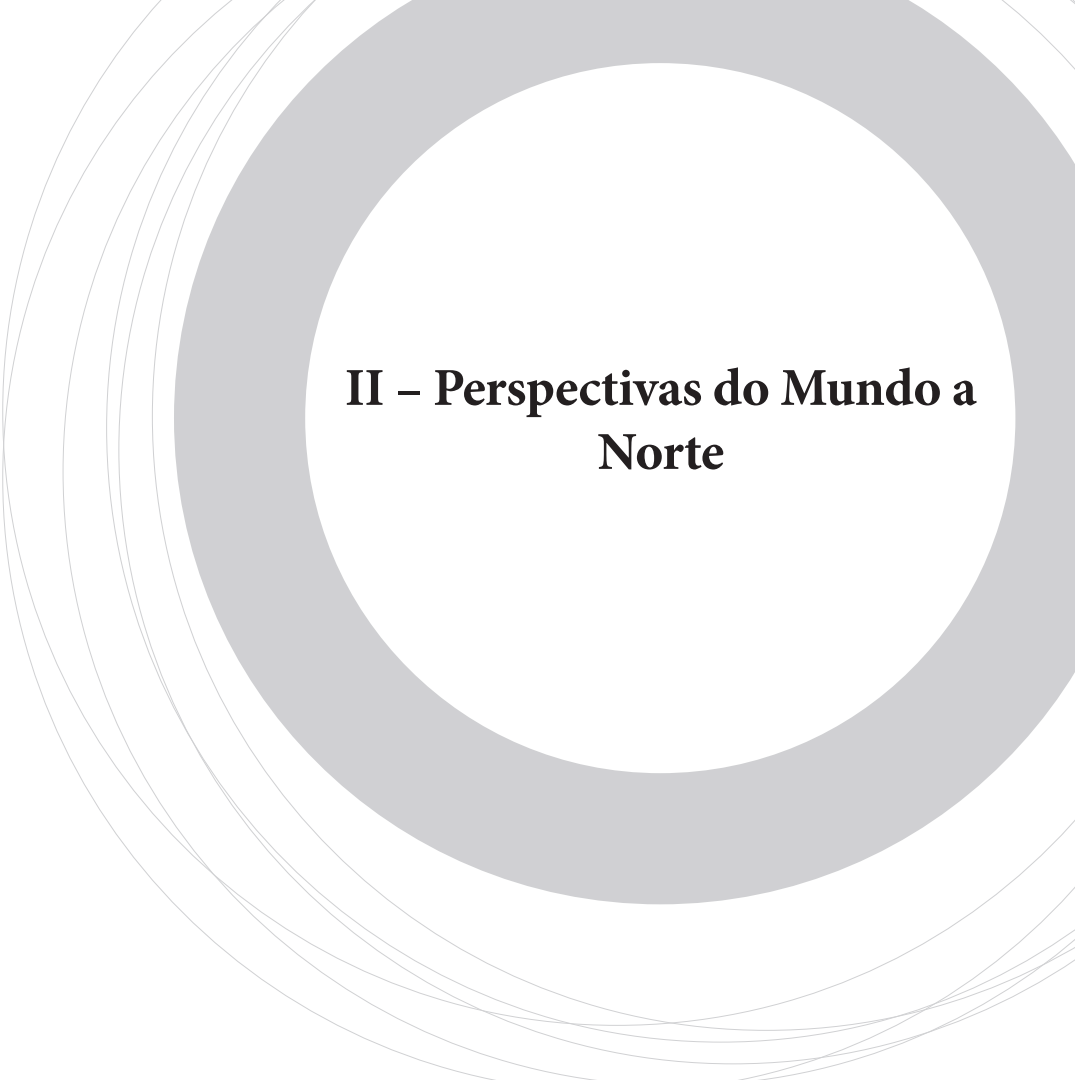
Endereços electrónicos:

Parlamento Português: <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r2.dan>.

MARCOS, Daniel; CASTAÑO, David; RAMIRES, Filipe – Portugal na 2ª Guerra Mundial. [Consultado em: 22 de Abril de 2014]. Disponível em: http://neh.no.sapo.pt/documentos/portugal_na_II%20guerra%20mundial.htm.

Debates parlamentares sobre a neutralidade, a relação luso-britânica e a luso-espanhola entre os anos 1939 e 1946.

62. Parlamento. [Consultado em: 16 de Maio de 2014], <http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r2.dan&diary=anl2sl1n47-0455&type=texto&q=neutralidade&sm=p>.

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Outside this ring are several more concentric circles of varying line weights, creating a layered, tunnel-like effect.

II – Perspectivas do Mundo a Norte

The role of Georgia in the foreign policy of G.W. Bush administration

Andrzej Kozłowski

Since the end of the II World War the world was dominated by the rivalry of two blocks, one focused around the United States and the second one gathered around the Union of Soviet Socialist Republics. This situation changed in December 1991, when the leaders of three republics of USSR: Russia, Belarus and Ukraine decided to dissolve the USSR. In its place the 16 new countries appeared with Russia as a legal inheritor and the strongest actor. The collapse of the USSR constituted the daunting challenge for administration of George H. W. Bush and required formulating a new policy toward the former Soviet Republics. The main American aim was based on assuring the security and stability on the post-Soviet area with the foremost objective, which was to secure the nuclear weapons, located on Ukraine, Belarus and Kazakhstan. From the American perspective the only reliable and able to carry out these tasks country was Russia- the legal heir of USSR. It led to formulating the principle "Russia First", which prioritized the relations with this country over the relations with the post-Soviet Republics that did not play an important role in foreign policy of Bush administration. As a consequence of this situation, Russia exploited the territorial conflicts on the post-Soviet area, in case of Georgia in South Ossetia and Abkhazia, to deploy their own armed forces as peacekeeping forces, which gave a possibility to influence the activity of government in Tbilisi.

Simultaneously, the United States engaged in promoting democracy, human rights and the principles of free market on post-Soviet area. They believed that it would contribute to the stability of the region. One of the most important instruments was Freedom Support Act (FSA) signed by President George H. Bush in 1992 that provided an economic aid for the former Soviet Republics¹.

1. Olga Pliszczyńska, "Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych wobec region Kaukazu Południowego", in *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych* 2008, ed. Krzysztof Iwańczuk, Tomasz Kapuśniak, (Lublin: Wydawnictwo UMCS 2008), 286. The help from FSA was delivered through the United States Agency for International Development (USAID), United States Information Agency, (USIA) till its liquidation in 1999, The United States Department of Agriculture, The Peace Corps, the United States Department of Energy and the United States Department of Treasury. The total sum for Georgia since 1992 amounted over one billion dollars. Olga Pliszczyńska, *Polityka, niebezpieczeństwa Gruzji*, (Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2010), 34.

In 1993 Bill Clinton from the Democratic Party assumed the position of President of the United States. Initially, his foreign policy toward the region was not changed. Still, the biggest support was given to Russia and its president Boris Yeltsin, who seemed to be an adequate leader to carry out the process of democratization of the country. The Clinton administration believed that the democratic government in Kremlin would be a responsible actor on the international area and would be a stabilizing factor. This approach had several negative consequences, which ranged from overlooking the breaking of democratic standards in Russia or assertive foreign policy toward the former Soviet republics. The fears of Georgia and Ukraine governments were largely ignored.² But, it is worth noting, in the case of Ukraine, not entirely, as the countries housed many of the USSR nuclear weapons: in order to guarantee Ukraine became nuclear free and its territorial integrity was maintained, in 1994, a Memorandum was signed in Budapest, in which this integrity was guaranteed in exchange for the withdrawal of all nuclear systems from the country: three entities signed the Budapest Memorandum on Security Assurances on Ukraine, the Russian Federation, the UK, Russia. Soon after, China and France signed weaker support documents supporting it in a somewhat watered down fashion.

A strong argument may be put forward noting that a factor may have influenced the change of foreign policy of the United States in this region were the Caspian natural sources. At the beginning of 90s, the Department of Energy estimated the Caspian oil reserves on 273 billion barrels.³ It is necessary to stress that this interest was not only motivated by economic considerations. Americans saw in constructing a gas infrastructure as a tool to empower the position of the South Caucasus countries and cause a stability of its country structures.⁴ Signing of the “contract of decade” between government of Azerbaijan and the west oil companies in 1994 rose up expectation on the deeper engagement of the United States in region. However, the work on this process was delayed by the continuing discussions about the profitability and political sense of this project.⁵ It was the main reason why the anticipated increase of the United States activity in region was not noticed. Only in November 1999 on the OSCE summit in Istanbul, the president of Azerbaijan, Turkey and Georgia signed a decision of starting the venture. In addition, the president of the United States signed this document as a witness, a fact which symbolized the significance of this investment for the United States.⁶

2. Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership”, *Foreign Affairs* 73, no. 2 (1994): 68 – 70.

3. Olga Pliszczyńska, *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych...*, 290.

4. Svante E. Cornell, “U.S. Engagement in the Caucasus: Changing gears”, *Helsinki Monitor* Vol. 16, no. 2 (2005) : 112.

5. Ernest Wyciszkievicz, Rosyjska polityka energetyczna w basenie Morza Kaspijskiego”, in *Geopolityka Rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzynarodowe na obszarze postsowieckim 2008*, ed. Ernest Wyciszkievicz (Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2008, 158 – 162.

6. Olga Pliszczyńska, *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych...*, 292.

In 90s Georgia did not play an important role in the foreign policy of the United States. This situation stemmed from different factors like: adopting by both administrations the principle Russia First, the setbacks of BTC construction, which had a potential to change a geopolitical importance of Georgia in the South Caucasus and the fact that the United States was absorbed by problems in other part of the world likewise the Balkan stabilization and the NATO expansion into many of the Central and Eastern Europe countries. Despite the recognition of the South Caucasus as the strategic region by the Department of Defense, this area was not, de facto, a center of American policymakers' attention.⁷

The rising role of Georgia in American strategy at the beginning of 21st century

The Republican Party candidate George W. Bush win in the presidential election in 2000 might herald a change of American policy toward Georgia because a new elected president perceived Russia differently than his predecessors in the 90s. During the campaign he announced that the more realistic course toward this country should be chosen and Americans should walk away from the "Russia First" policy.⁸ What is more, one of the closest co-workers of George W. Bush – Condoleezza Rice, who later became National Security Advisor, appealed for the support of former Soviet-republics.⁹ This vision of American foreign policy allowed policymakers to hope for tightening the cooperation between both countries. The publication of a National Energy Policy in May 2001 only strengthened this belief. The authors of this document concluded the problem of the United States dependence on the oil and its supply from the Persian Gulf region and they suggested engagement in several initiatives in different parts of the world in order to diversify the supplies. In the South Caucasus region the suggested step was to support the construction of the BTC. Georgia was perceived as the main transit country. The success of these projects all over the world could cause that eventual interruptions in oil supplies from the Persian Gulf would not disturb the situation on the global oil market.¹⁰ American oil and gas companies among them Amoco, McDermott, Unocal and Pennzoil) invested a significant sum of money in national resources on the Azeri territory therefore it had an important meaning for the United States¹¹. In addition the British Petroleum could count on the American government support.

7. Svante E. Cornell, "U.S. Engagement in the Caucasus", 111 – 112.

8. Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs* 79, No. 1 (2000), 74–76, Condoleezza Rice, "Promoting the National Interests", *Foreign Affairs* 79, No. 1 (2000), 57–61.

9. Condoleezza Rice, *Promoting the National Interests...*, s. 60.

10. "National Energy Policy, Report of the National Energy Policy Development". Ornl.gov. 138–144, last modified August 15 2013, <http://web.ornl.gov/sci/propulsionmaterials/pdfs/National-Energy-Policy-2001.pdf>, 15 VII 2013., oraz Graham Allison, Emily V. Buskirk. "U.S. Policy on Caspian Energy Development and Exports". 7. Belfer Center for Science and International Affairs. Last modified August 15 2013. <http://www.bits.de/NRANEU/Russia-Caucasus/AllisonBuskirk.pdf>.

11. Olga Pliszczyńska, "Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych...", 291

The 11th September 2001 attack and an impact on Georgian-American relations

The terrorist attack from 11.09 gave rise to a general feeling that terrorism became the gravest threat to the security of the United States. In the George W. Bush administration the widespread view dominated that the American should engage the Caucasus region, which did not have a crucial importance before. One of these pointed areas was the South Caucasus as the essential geopolitical region connecting Europe with Central Asia.¹² The instability of this area deepened by omnipresence corruption and the weakness of the country structure caused that this region could become a next terrorism bastion. The Bush administration needed stable, reliable countries that would be able to fight against terrorists seeking safe havens.¹³ Neither Georgia, nor Azerbaijan and Armenia fulfilled these conditions. Georgia faced the biggest problem because through the north border with North Caucasus, groups of Chechens fighting with Russians began moving in.¹⁴ They found a hideout in the Pankisi valley - a territory of Georgia, which *de facto* was not controlled by central government in Tbilisi. The Department of States report *Patterns of Global Terrorism* from 2002 mentioned this valley as a potential place where the people linked with Al-Qaeda could stay.¹⁵

This problem constituted one of the debated problems in the Georgian-Russian dialogue. Many times Russia accused the government in Tbilisi of helping Chechens and threatened with the military intervention in Pankisi valley to eliminate them.¹⁶ Then Georgian president, Eduard Szewardnadze admitted in 2001 that the region was inhabited by an unspecified number of Chechens. The Georgian Armed Forces were not strong enough to oust them from this area.¹⁷ The Americans noticed the problem and proposed an array of reforms aimed at strengthening Georgian army. Nevertheless, most of them were not introduced into life due to the lack of adequate funds and highly qualified and educated stuff.¹⁸ These facts forced Americans to engage directly by creating "Train and Equip Program", which focused on training Georgian military. In 2002 the United States sent 150 officers and spent 64 million dollars.¹⁹ The motivation behind this decision carried

12. Olga Pliszczynska, *Polityka „niebezpieczeństwa” Gruzji*, 33.

13. Cornell, McDermot, Malley, V. Socor and Stephen F. Starr, *Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO*, Waszyngton 2004, 10-15, 20-22.

14. Olga Pliszczynska, *Polityka, niebezpieczeństwa Gruzji*, 33; Jacob W. Kipp, "The War Scare over Pankisi Gorge: Threat Perceptions in the Age of the War on Terrorism", in *Russian Military Reform 1992-2002*, ed. Anne C. Aldis, Roger N. McDermott (London: Frank Cass Publishers, 2003, 234 – 236.

15. "United States Department of States. *Patterns of Global Terrorism 2002*", 29, last modified June 17, 2013 <http://www.state.gov/documents/organization/20177.pdf>.

16. Cornell, McDermot, Malley, Socor, Stephen Frederick Starr. op. cit., s. 13.

17. Richard E. Hamilton, "Georgian Military Reform – An Alternative View", Center For Strategic&International Studies Commentary, Last Modified February 3, 2009. http://gfsis.org/media/download/GSAC/Articles/hamilton_militaryreform.pdf.

18. Cornell, McDermot, Malley, Socor, Stephen Frederick Starr. op. cit., s. 13

19. "Georgia Train and Equip Program, Globalsecurity", last modified June 16, 2013. <http://www.globalsecurity.org/military/ops/gtep.htm>.

out by Bush Administration was the demand for stabilizing the region. The lasting activity of terrorists in Pankisi Valley rose a risk of Russian military intervention in the South Caucasus that was contradicted against American interests.²⁰

The American military presence in the region could not be overlooked by the authorities in Moscow. Russia feared that the Washington engagement might constitute the beginning of the permanent military presence there and criticized the Americans for their moves. However, the Russian rhetoric was rather mild and limited – eventually, Americans were solving the Moscow problem. The other influencing factor was the good relations between both countries in that time. President Putin was the first world leader to call his American counterpart to extend his condolences after 11.09. He also brokered the signing of the agreements between the United States and countries in Central Asia considering the opening of American military bases in that region.²¹

Not only did the Kremlin authorities express its doubts but also Abkhaz leaders who feared that the Georgian Armed Forces trained by American experts could be used against them²². Despite these objections, the program ended with spectacular success. Trained by Americans, Georgian forces began an operation of ousting Chechens from the Pankisi valley. By 2005 the problem was solved. It was a clear example of effective cooperation between the United States and Georgia.

The different aspect which contributed to the increase of American interest in the South Caucasus region was a transport of Georgian military to Afghanistan – in sheer number of soldiers, Georgia was too soon become third countries with troops there, right after the U.S. and the UK. Several ways existed to carry it out, one being their transit through territory of the Russian Federation. However, Russia only agreed on logistic flights and flights with humanitarian aid, concurrently rejecting the flights of military jets. There was also a passage through Iran, but due to the fact that the United States since 1980 did not maintain diplomatic relations with this country, this option was excluded too.²³ The only possible route to transport military jets of NATO countries to Afghanistan came through Azerbaijan and Georgia. Both countries were some of the first to support the American war on terrorism and made available their own airspace, intelligence data and possibility of using bases and refueling stations on its territory.²⁴ The growing rapprochement relations between Georgia and the United States was proven by two

20. Jim Nichol, "Georgia's Pankisi Gorge: Russian Concerns and U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, Marci 3 2003, 4–6.

21. Andrew Osborn, "Timeline: Vladimir Putin's US-Russia Odyssey", *Telegraph.com*, Last modified December 1 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8174133/Timeline-Vladimir-Putins-US-Russia-Odyssey.html>.

22. Jim Nichol, Julie Kim, "Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, December 12 2002, 14.

23. "U.S. Relations With Iran, Department of State", *State.gov*, last modified April 16 2013, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5314.htm>.

24. Svante E. Cornell, "U.S. engagement in the Caucasus...", 113.

visits: president Shevardnadze in Washington in 2001²⁵, where he was assured of American support for territorial integrity of Georgia and Secretary of Defense of the United States Donald Rumsfeld in Tbilisi 2 months later²⁶.

The United States also engaged more actively in solving the conflict in Abkhazia²⁷ by sending a special envoy²⁸ to the Friends of Georgia Group²⁹. Earlier, Americans did not focus on this discussion forum. The problem of Abkhazia was also touched in bilateral talks between the United States and Russia, where two sides pledged for the peaceful solution of the Abkhazian problem.³⁰ Georgia also received an American financial aid for the Georgian Border Service. Also the United States sent more staff to the mission of Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE) established in 1999 on the summit in Istanbul. The main task of the members of this mission was an observation of the border between Georgia and Dagestan – region bordering with Chechnya.³¹

As a result of these multiple constraints, George W. Bush changed American policy toward the South Caucasus. The decision of the president was a manifestation of tightening cooperation between the regions countries and the United States. There were 4 main pillars of the new American foreign policy in the region:

- Support of transit corridor for natural sources from the region of the Caspian Sea;
- Stabilize South Caucasus region through combating terrorism;
- Democracy promotion in region;
- Diminish Russian and Iran influence in region³².

Georgia did not fail the United States in 2003, and supported the American intervention in Iraq. It happened in the context of harsh criticism for this intervention stemming from France and Germany. Georgia made available its airspace

25. "President Thanks Georgian President for Support Against Terrorism", The White House Archives, last modified August 16 2013, <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011005-10.html>, oraz "Georgian President Shevardnadze to Visit Washington", last modified August 16 2013 <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2001/08/20010828.html>.

26. Jim Nichol, Julie Kim, "Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, December 19 2002, 11.

27. On the beginning of the 90s the war between Georgia and its autonomous region Abkhazia broke out. The Abkhaz people gained a full control over its territory as a result of the conflict. Simultaneously, the international talks held aimed at solving this problem. Radosław Grodzki, *Wojna gruzińsko-rosyjska 2008. Przyczyny-przebieg-skutki*, (Zakrzew: Wydawnictwo: Replika 2009), 52 – 58.

28. Jim Nichol, Julie Kim, "Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, January 3 2002, 4.

29. Friends of Georgia Group consisted of Germany, France, Great Britain, the United States and Russia and was created to help United Nation Secretary General to solve the Abkhazia crisis. Theresa Whitfield, *Friends Indeed. The United Nations, Groups of Friends and the resolution of conflict*, (Washington: USIP Press Books 2007), 135.

30. Cornell, McDermot, Malley, Socor, Stephen Frederick Starr. op. cit., 29.

31. Jim Nichol, Julie Kim, "Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, March 20 2003, 13.

32. S. E. Cornell, "U.S. Engagement in the Caucasus...", 114 - 116.

and let American planes land in its territory in order to refuel³³. Later, the 75 soldiers were sent to contribute to Iraq reconstruction³⁴, thus somehow complementing the small country's military support of the Afghan effort.

“Rose Revolution”

Even though Shevardnadze's Georgia had been becoming a closer ally of the United States, there was misunderstanding in bilateral relations. Especially, the summer of 2003 was abundant with events, which unsatisfied the government of the United States. Shevardnadze signed a strategic agreement with Gazprom and allowed selling out to Russia of many of the assets of Georgian company AAES Telasi³⁵, responsible for energy distribution to Russians³⁶. Both decisions met negative response of the government in Washington and constituted the danger for American energetic plans in the region. What is more, the Georgian president rejected Bush's appeal for organizing free, democratic elections.³⁷ In response, the United States announced decreasing economic aid for Georgia.³⁸

The parliamentary election on 2nd November 2003 made a breakthrough in the modern history of this country. The official winner was the Shevardnadze party “For a New Georgia”, however, the survey poll carried out by nongovernmental organizations and reports of international observers clearly indicated the win of “National Movement” party gathered around Mikhail Saakashvili.

The publication of official results of elections widely considered as falsified caused massive demonstrations. The critical date was the 22nd of November, when the protestants prevented the starting of parliament sessions through entering it with the red roses in their hands. It was a cause of the name of this revolution. Shevardnadze started to consider the introduction of different scenarios, and even introduced an emergency state for one day. After the negotiations with the American Secretary of State Colin Powel and the Russian Minister of Foreign Affairs Igor Ivanov, he decided to resign on 23rd November 2003.³⁹ On the 4th January 2004 the presidential election took place and Mikhail Saakashvili achieved victory. He was described as one of the most pro-American leaders of former Soviet republics.⁴⁰

33. Ibid., 114.

34. Jim Nichol, Julie Kim, “Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, June 27 2003, 3.

35. AAES Telasi was responsible for electric energy distribution in Georgia. Till 2003 it was a branch of American company US. AES. Corp. “AES-Telasi: Power Trip or Power Play?”, Wharton University of Pennsylvania, last modified July 2013, [http://www.management.wharton.upenn.edu/henisz/AES\(A\)i.pdf](http://www.management.wharton.upenn.edu/henisz/AES(A)i.pdf).

36. Dan Jakopovich, “The 2003 „Rose Revolution” in Georgia: A Case Study in High Politics and Rank-and-File Executio”, *Debatte* 15, no. 2 (2007): 214.

37. Charles H. Fairbanks Jr, “Georgia's Rose Revolution”, *Journal of Democracy* 15 no. 2 (2004): 115.

38. Natalia Anteleva, “United States Cuts Development Aid to Georgia”, Eurasianet, last modified August 17 2013, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav092903.shtml>.

39. “Powell Had Role in Departure of Georgian Leader Shevardnadze”, USA Today, last modified August 17 2013, http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2003-11-25-us-georgia_x.htm.

40. George Sanikidze, “The Georgian Rose Revolution: Causes and Effects”, *Caucasus and Central Asia Newsletter*, no. 5 (2004): 15.

“The Rose Revolution” had a weighty geopolitical meaning. It was blatantly widening of the United States interests on the post-Soviet area and a spectacular Russian loss. Shevardnadze was not an ideal candidate from the Russian perspectives, but his foreign policy was based on pragmatic balancing between West and Russia. A newly elected president, who was educated in the United States and did not have any ties with the political elites of USSR, was a supporter of integration with the West even risking good relations with Russia.⁴¹

“The Rose Revolution” illustrated president Bush’s strategy entitled “Freedom Agenda”⁴². It was based in the promotion of human rights and democratization. What is even more important, it seemed to be effective and bore expected fruits. Briefly later, the cascading effect embraced Ukraine, where the “Orange Revolution” took place in 2004⁴³, the citizens of Kyrgyzstan, where the “Tulip Revolution”⁴⁴ happened in 2005 and the citizens of Lebanon with the “Ceddar Revolution”⁴⁵ in the same year. In results of these chains of events the pro-western authorities assumed power on Ukraine and Georgia giving the United States an unprecedented possibility of interference on the territory of Russian “near abroad”. The reaction of Russia was adamant and several initiatives were introduced. Russians tightened the cooperation with China within The Shanghai Cooperation Organization⁴⁶, strengthening the Collective Security Treaty Organization⁴⁷ and influencing the leader of Commonwealth of Independent Countries⁴⁸ to impose several rigid restrictions on the activity of nongovernmental organizations, which commonly were associated with the West.⁴⁹

41. Jeanne L. Wilson, “The Legacy of the Color Revolutions for Russian Politics and Foreign Policy”, *Problems of Post-Communism* 57, no. 2 (2010): 28.

42. “The Freedom Agenda” was a strategy presented in inaugural speech of second tenure of president Bush. It was based on supporting the democratic movements all over the world. George W. Bush, *Kluczowe decyzje* (Warszawa: Wydawnictwo Akcent 2011), 464.

43. More on the “Orange Revolution” see: Joanna Konieczna, “Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn”, Centre for Eastern Studies, last modified August 16 2013, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_18.pdf.

44. More on the revolution in Kyrgyzstan see: Martha B. Olcott, “Kyrgyzstan’s Tulip Revolution”, *Carnegie Endowment for International Peace*, last modified June 17 2013 <http://carnegieendowment.org/2005/03/28/kyrgyzstan-s-tulip-revolution/25e6>.

45. More on the revolution in Liban see: E. Follath, “Lebanon after the Cedar Revolution: Dancing on the Volcano”, *Spiegel Online International*, last modified June 17 2013, <http://www.spiegel.de/international/spiegel/lebanon-after-the-cedar-revolution-dancing-on-the-volcano-a-365104.html>.

46. Alexander Cooley, “Cooperation Gets Shanghaied. China, Russia, and the SCO”, *Foreign Affairs*, last modified August 17 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65724/alexander-cooley/cooperation-gets-shanghaied>.

47. Collective Security Treaty Organization is a military Alliance consisted of Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan created in 1992. More about this organization see: *Basic facts*, “The Collective Security Treaty”, last modified August 17 2013, http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm.

48. Commonwealth of Independent States jest a regional integration group created in 1991. The following countries belongs to this organization: Belarus, Russia, Ukraine, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Uzbekistan. Turkmenistan is associated with organization. Georgia left this organization after war from 2008. “About Commonwealth Of Independent States”, last modified August 17 2013, <http://www.cisstat.com/eng/cis.htm>.

49. Jeanne L. Wilson, op. cit., 29.

“The Beacon of Liberty”. The American-Georgian relations during Saakashvili tenure

Assuming the position of the President of Georgia, Saakashvili gave a new opportunity for the American administration. It was a support for the rising democracy in Georgia and concurrent support for economic development of this country. The Georgian “Rose Revolution” had to be positive example that the introduction of democracy could be profitable and was intrinsic with the support of the United States⁵⁰. Otherwise, the fall of democracy in Georgia would hit the prestige of the United States

The American political support paid off quickly. Saakashvili made one of his priorities restoring a territorial integrity of Georgia through re-establishing control over the rebel provinces – South Ossetia, Abkhazia and Ajdaria. The latter one was ruled since 90s by authoritarian government of Aslan Abaszydze who de facto was completely independent from the government in Tbilisi. Saakashvili made use of the American support and lack of Russian objections and contributed to the Adjarian leader resignation in 2004. As a consequence of it Georgia restored the control over the province.⁵¹

Georgians attempted to transfer the Adjarian solution toward the South Ossetia and Abkhazia in 2004, but without results. It only sharpened the edges of Tbilisi’s relations with Russia. However, such was not only influenced by issue of the separatist provinces, but by the general assertive foreign policy course of Russia adopted by Putin in 2004. The important factor of changing the course of Russian policy was the rejection of Russia Federation offer, which was submitted to the United States. According to Dmitri Trenin, director of the Carnegie Moscow Center, Russians proposed recognition of America’s global leadership in exchange of keeping the dominant position on the post-Soviet area⁵². Nevertheless, accepting the Russian proposals by Americans in that time was senseless. The successes achieved by the administration of Bush during his first tenure, like the overthrowing Taliban regime and of Saddam Hussein, finally the “Rose Revolution” and the “Orange Revolution”, which happened on the post-Soviet area and led to an empowerment of pro-Western parties encouraged the United States to continue its foreign policy. Accepting the Russian proposal in that time was equal with an agreement on imposing limitations on American actions and resignation from making the efforts for Caspian natural sources.

The other factor that influenced the change of Russian foreign policy was the worsening relations with the United States in the wake of war in Iraq in 2003, since the Putin administration strongly opposed intervention in this country.

50. Svante E. Cornell, *Georgia After the Rose Revolution*, Geopolitical Predicament and Implications for U.S. Policy(Carlisle: Strategic Studies Institute 2007), 15–16.

51. Crisia Miroiu, *The Caucasus Conflict and its Implications for European Security*, 3, last modified August 16 2013, Center for East-European and Asian Studies, <http://www.jeeas.org/index.php/archive/60-crisiamiroiu?start=2>.

52. Dmitri Trenin, “Russia Leaves the West”, *Foreign Affairs* 85, No. 4 (2006): 89.

Paying no heed to the Russian protests, Americans continued help for the Armed Forces of Georgia⁵³. The United States replaced Georgia Train and Equip Program with the Sustainment and Stability Operations Program - SSOP, which started in January 2005 and lasted till 2007 and provided almost 100 million dollars. The four battalions consisted of more than 2000 troops were trained within SSOP.⁵⁴ In exchange for the military aid, Georgia increased a number of troops in Iraq to one thousand. Three years later the Georgian contingent raised to more than 2 thousand. In 2007 it was the third largest contribution in Iraqi operation: only the United Kingdom and the United States maintained more troops there.⁵⁵

In May 2005 there was a historic visit of U.S president Bush in Tbilisi. Georgia became the first former Soviet Republic from the South Caucasus and Central Asia region, which hosted the leader of the United States. Although the character of visit was mainly courteous, it stressed the significance of Georgia in American policy. During his speech in Tbilisi, Bush called Georgia “beacon of liberty”.⁵⁶

The strengthening American-Georgian relations did not contribute to solving the crucial, from the government in Tbilisi perspective, problem – re-establishing control over South Ossetia and Abkhazia. Americans tended to internationalize this issue through discussion on the OSCE forum, like also during bilateral talks with Russia, which rejected cooperation.⁵⁷ The Russians motivation was clear, because in both provinces the Russians troops stationed. It was one of the small numbers of opportunities to influence the activity of government in Tbilisi.⁵⁸ The authorities in Moscow undertook several attempts like increasing the gas prices or introducing embargo on the Georgian wine in order to stop Georgian course toward West. However, these actions were ineffective. The analytic of Jamestown Foundation, Vladimir Socor claimed that in 2006 Russians depleted most of the tools to influence Georgia.⁵⁹

53. Jeremy Seahill, *Blackwater: Powstanie najpotężniejszej armii najemnej świata*, (Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie 2009), 217.

54. Jim Nichol, “Georgia [Republic]:Recent Developments and U.S. Interests”, *CRS for Congress*, May 31 2008, 3.

55. Andrew E. Kramer, “Georgia becomes an unlikely U.S. ally in Iraq”, *New York Times*, last modified August 17 2013, http://www.nytimes.com/2007/10/08/news/08ihtally.4.7803155.html?pagewanted=all&_r=0.

56. “President Addresses and Thanks Citizens in Tbilisi”, *The White House Archives*, last modified August 17 2013, <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2005/05/200505102.html>.

57. Jim Nichol, “Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, January 19 2005, 1,4–6. and Tracey German, “Abkhazia and South Ossetia: Collision of Georgian and Russian Interests”, *Russie.Nei.Visions* 71, No. 11(2006): 14.

58. This issues will be discussed broader in the further part of the article in subchapter devoted to Georgia – NATO relations.

59. Vladimir Socor, “Russia’s Economic And Political Warfare Failing To Subdue Georgia”, *The Jamestown Foundation*, last modified August 17 2013, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=32116.

The tightening American-Georgian relations was also criticized in the United States. The Bush administration critics accused him that after “The Rose Revolution” he focused on selective democracy promotion. Simultaneously, when the American President’s Administration was supporting transformation in Georgia, as it was maintaining close relations with the authoritarian government of Azerbaijan president.⁶⁰ The worsening domestic situation in Georgia, where in 2005 the one of the leaders of democratic transformation Zurab Zhvania died in mysterious circumstances, the increasing concentration of power in Saakashvili hands, censorship in media⁶¹ did not influence the approach of G.W. Bush administration, which continued the military and financial aid.⁶² The American president was determined to make from Georgia a model example of transformation from authoritarian regime to democracy, regardless of costs.

Only the brutal suppressing of anti-governmental demonstrations in November 2007, when the opposition organized street marches, rose an anxiety in Washington⁶³. After the intervention of Matthew Bryza, Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, Saakashvili lifted the emergency state and agreed to organize earlier presidential elections that gave him a victory in first round, and the second tenure as a president. Americans congratulated the Georgian nation on conducting democratic elections.⁶⁴

Georgia and the American energy policy in region

According to the guidelines presented in its *National Energy Policy*, the United States actively engaged in BTC construction and the building of it started in 2002. In the inaugural ceremony the representatives of Georgia, Azerbaijan, Turkey and the United States participated.⁶⁵ President Bush submitted a letter, which included the statement, that the realization of this project would increase regional and global economic growth and would contribute to strengthening the stability and sovereignty of countries in region.⁶⁶ One of the biggest obstacles for building the

60. Svante E. Cornell, “Georgia After the Rose Revolution...”, 15 – 16 and Richard L. Hough, “US Policy in Azerbaijan: A Backward Strategy From Freedom”, Euroasianet, last modified August 17, 2013, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021104.shtml>.

61. Charles A. Kupchan, “Wilted Rose”, *The New Republic*, February 6, 2006 r., 10.

62. Georgia in years 2001- 2007 received an economic help amounted 604 billion dollars.. Za: Chris Tarnoff, “U.S. Assistance to the Former Soviet Union”, *CRS Report for Congress*, June 5 2003, 3 and Jim Nichol, “Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, December 19 2007, 30.

63. Jim Nichol, “Georgia’s January 2008 Presidential Election: Outcome and Implications”, *CRS Report for Congress*, 1-4.

64. Jim Nichol, “Georgia’s January 2008 Presidential Election...”, 1 and James Kilner, Margarita Antidze, *Saakashvili wins Georgian election*, *The Independent*, last modified 17 August 2013 <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/saakashvili-wins-georgia-election-768856.html>.

65. “Caspian Pipeline Dream Becomes Reality”, BBC News, last modified August 17, 2013 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2263611.stm>.

66. Jim Nichol, “Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, December 12, 2002, 15.

oil pipeline was the instability of the terrain, where it would be located. Media informed that the United States hired mercenaries from private military companies to protect construction and support the armed forces of project participants.⁶⁷

The building of BTC produced serious anxiety among Russian policymakers, because it constituted a political and economic threat to the oil pipeline Baku-Novorossiysk, and in future could even undermine the Russian monopoly on gas and oil in region – a monopoly Moscow wanted to use for regional political clout, as well as economic purposes. In Zbigniew Brzezinski's opinion, the increasing pressure on Georgia was aimed at paralyzing the building of BTC.⁶⁸ The press reports appeared informing that Russian authorities were hiring the Chechen mercenaries to thwart building the oil pipeline. However, this was never officially confirmed⁶⁹.

Despite a lot of adversities the BTC was successfully constructed in 2005. The ultimate cost of projects amounted 3.7 billion dollars.⁷⁰ It was the biggest, non-military project on post-Soviet area, in which American companies actively engaged and authorities in Washington politically supported.⁷¹ It was also the first step in realization strategy of multiple pipelines.⁷² According to the Russian analyst Władimir Radyuhin, BTC was a key to reverse the situation in region and diminish the Russian influences. The construction of oil pipeline guaranteed increasing American presence in region, which was favorable to Georgia and Azerbaijan. The second important project was a construction of gas pipeline Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE). The agreement was signed in 2001 between Turkey, Georgia and Azerbaijan.⁷³ The initial prognosis about the reality of this venture was pessimistic, however the starting of BTC construction gave a necessary im-

67. Nick P. Walsh, "US Privatizes Its Military Aid to Georgia", January 6 2004, The Guardian, last modified August 17, 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2004/jan/06/georgia.nickpatonwalsh>.

68. Zbigniew Brzeziński, Brent Scowcroft, *Ameryka i świat. Rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, (Łódź: AHA 2009), 203.

69. Nick P. Walsh, "Russia Accused of Plot to Sabotage Georgian Oil Pipeline", The Guardian, last modified 17 August, 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/dec/01/georgia.oil>.

70. 70 % of the cost were financed by the third parties like: European Bank for Reconstruction and Development, International Finance Corporation, export credit agencies from 7 countries, and syndicate of 15 banks. "Spanning three countries from the Caspian Sea to the Mediterranean coast", BP, last modified August 17 2013, <http://www.bpgeorgia.ge/go/doc/1339/150562/Baku-Tbilisi-Ceyhan-BTC-Pipeline->, and "Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Caspian Pipeline", HydronCarbons Technology, last modified August 17, 2013, <http://www.hydrocarbons-technology.com/projects/bp/>.

71. Olga Pliszczyńska, "Polityka niebezpieczeństwa Gruzji", op. cit., 39.

72. Vladimir Papava, "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Implications for Georgia", in *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, ed. Stephen Frederick Starr, Svante E. Cornell (Washington: Central Asia-Caucasus Institute, 2005), 97. The strategy of constructing multiple pipelines were aim at delivering gas and oil from the Caspian Sea region to world market bypassing Russia and Iran. O. Pliszczyńska, "Polityka niebezpieczeństwa Gruzji", 38.

73. "The statement of the Azerbaijan President Heydar Aliyev at ceremony of signing the agreement between Azerbaijan and Georgia on transportation of natural gas to be extracted from the deposit "Shahdeniz" via Baku-Tbilisi-Erzurum route", Aliev Heritage, last modified August 18, 2013 <http://lib.aliyev-heritage.org/en/8434330.html>,

pulse at the beginning of 2007. For the first time in history Georgia could get gas from sources different than the Russian ones.⁷⁴

The success of these two projects changed the geopolitical situation in South Caucasus region. The construction of BTC and BTE allowed to transport Azeri gas and oil on the world market omitting Russia. It was a direct threat for the Russian position as a main deliver of natural sources to Europe and could have a negative impact on the Russian economy that was based on gas and oil export. The active participation on both projects, which crossed the Georgian territory allowed the authorities in Tbilisi to carry out more assertive and flexible policy in region and toward Russia. Additionally, the role of Georgia for Europe increased because this country became a transit country, through which the natural sources were transported. It strengthened the position of Georgia as a reliable international partner. The next favorable aspect from Georgian perspective was strengthening ties with Turkey and Azerbaijan. These three countries were American allies and also the American engagement in region constantly increased that led to diminish the Russian influences in region.

On the way to war

The construction of BTC and BTE concurrently with more assertive and directed on West foreign policy of Georgia, caused a marked worsening of Georgian-Russian relations. Adding to it the rising number of incidents on the border with separatist regions, the situation was really dangerous. In 2008 two events took place that had a significant meaning for Georgia and were indicated as main reasons of war outbreak in 2008. These were, in chronological order, a recognition of Kosovo's independence and the NATO summit in Bucharest.

The Kosovo issues

In February 2008 a large majority of Western countries recognized the independence of Kosovo.⁷⁵ Many other countries the world over followed them. This Serbian province was one of the most challenging issues for the international community. In 1999 NATO had intervened in Kosovo to protect Kosovars. After the end of this operation, the administration over this province was handed by United Nation Organization to a transitional body. Russia vehemently opposed NATO intervention without the mandate of United Nation Security Council, and that contributed to a rather severe and perhaps not entirely temporary worsening of American-Russian relations.⁷⁶ The most visible example of tension between Russia and West over Kosovo was so called Pristina airport incident. Russian troops

74. Olga Pliszczyńska, "Polityka niebezpieczeństwa Gruzji, 40.

75. The Western countries which have not recognized Kosovo: Spain, Greece, Slovakia, Cyprus and Romania.

76. Balcer, Kaczmarek, Wojciech Stanisławski, "Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji", 5–7; 30–36, last modified August 18, 2013, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_27_0.pdf

occupied the Pristina airport ahead of NATO forces deployment. This dangerous situation, where the NATO and Russian military faced each other was ultimately solved in peaceful manner but it showed the great tension between two sides in that time⁷⁷.

The issue of Kosovo independence aroused a strong opposition from the representatives of Russian authorities, who threatened that the recognition of Kosovo could evoke a similar decision in case of South Ossetia and Abkhazia.⁷⁸ Georgian diplomats also warned about this scenario and appealed for not recognizing Kosovo independence. The administration of Bush ignored such appeals, claiming that the Kosovo precedence could be limited only to the Balkans. Simultaneously, the diplomats did not create any mechanism that could protect Georgia from repeating this scenario in case of South Ossetia and Abkhazia. The recognition of Kosovo's independence flamed the situation on the South Caucasus and caused a worsening in Russian-Georgian and Russian-American relations. Russia directly threatened that it would take "appropriate measures".

The NATO summit in Bucharest

Since 90s when Georgia regained independence, the authorities of this country tended to integration with Western countries and institutions. The top political organization in Georgian foreign policy priorities was not surprisingly politico-military and it was NATO. In 90s several initiatives were proposed, foremost among the celebration of a Partnership for Peace agreement with the Alliance.⁷⁹ However, in that time no one considered Georgian membership in Alliance seriously. The main debated issue was adoption to NATO countries from Central-Eastern Europe.⁸⁰

In 2002 during the NATO summit in Prague, Shevardnadze officially announced that Georgia's aim was a membership in Alliance.⁸¹ Georgian policymakers perceived this organization as a main security guarantee for its country and the only deterrence measure against Russian interferences in domestic issues of Georgia.

77. Confrontation over Pristina airport", BBC News, last modified March 9, 2000, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/671495.stm>.

78. M.S. König, *The Effects of the Kosovo Status Negotiations on the Relationship Between Russia and EU and on the De Facto States in Post-Soviet States*, s.2, [online] <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/07/K%F6nig-en.pdf>, 17 VII 2013.

79. Partnership for Peace (PfP) was a cooperation program of NATO with OSCE countries, who were not a members of Alliance. It was adopted on NATO summit in Brussels in 1994. The main aim of PfP was to strengthen the peace and security on the transatlantic area. "The Partnership for Peace programme", *North Atlantic Treaty Organization*, last modified August 18, 2013 http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm.

80. Ronald Asmus, *Mala wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, (Warszawa, Respublica 2010), 193-194.

81. "Statement by President of Georgia Eduard Shevardnadze at the EAPC Summit", North Atlantic Treaty Organization, last modified August 18, 2013, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021122h.htm>, 17 VII 2013.

After The Rose Revolution in 2003, the new Georgia administration continued the course initiated by former government and strived to tighten relations with NATO. Also the Alliance seemed to be more interested in South Caucasus region, what was stressed by the declaration from NATO summit in Istanbul in 2004. The statement was included, that most of the threats came from places outside the transatlantic area and therefore NATO should intensify engagement in different regions e.g. South Caucasus.⁸² The other important event from the Georgian perceptive was accession of seven new countries to Alliance in 2004. Within this group were Romania and Bulgaria, countries located on the Black Sea region, along the coast facing that of the small South Caucasus country. The next predicted step was deepening engagement of Allies in this region and tightening cooperation with the South Caucasus countries.⁸³

President Saakashvili supported by American aid reformed the Georgian army and increased the number of troops in Iraq. The Georgian troops were also sent to NATO mission in Afghanistan.⁸⁴ It was a way to tighten the cooperation with the Alliance countries, especially with the United States, that dominated in organization military and politically through demonstrating a readiness of Georgian Armed Forces to participation in the NATO mission and American military intervention.

The tightening cooperation between Georgia and NATO brought about new effects. Georgia, strongly supported by American administration, submitted a IPAP Presentation Document⁸⁵. What is more, Georgia joined the “Intensified Dialogue”⁸⁶ formula in 2006.⁸⁷ Inevitably, it was a significant success; however still

82. “The Euro-Atlantic Partnership – Refocusing and Renewal, Istanbul”, North Atlantic Treaty Organization, last modified August 18, 2013 http://www.nato.int/cps/en/SID913856B018DC7306/natolive/official_texts_21015.htm.

83. Jeffrey Simon, “Black Sea Regional Security Cooperation: Building Bridges and Barriers”, in *Next Step in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, ed. R. Asmus (Waszyngton, The German Marshall Fund 2006), 84-86.

84. In 2004 Georgian send to Afghanistan 50 soldiers to support NATO mission. In 2010 the number of Georgian soldiers amounted 700, two years later it was doubled. “Georgia: Now the top non-NATO troop contributor in Afghanistan”, *North Atlantic Treaty Organization*, last modified August 18, 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101633.htm, and “Georgia to send one more battalion to Afghanistan to join ISAF”, *People’s Daily Online*, last modified August 18, 2013, <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7684989.html>.

85. Individual Partnership Action Plans – the new cooperation mechanism introduced on the NATO summit in Prague. It includes the strengthen instrument of PdP, which are used to advise and support partners in domestic reforms linked with security and defence S. Pond, “Zrozumieć instrumenty Partnerstwa dla Pokoju”, *North Atlantic Treaty Organization*, last modified August 18, 2013, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/polish/art2.html>.

86. The “Intensified Dialogue” formula was proposed on the NATO summit in Madrid 1997. It should cover all political, economic and military issues linked with security to allow integration with NATO. Simultaneously, It did put any obligation for Alliance. Za: Paweł Świeżak,” C. Rice o sytuacji w WNP”, *Portal Spraw Zagranicznych*, last modified August 18, 2013, http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1238, 18 VII 2013.

87. “Georgia Begins Intensified Dialogue with NATO”, North Atlantic Treaty Organization, last modified August 18, 2013, <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1214b.htm>.

a lot of obstacles blocked the Georgia integration with NATO. The main principle, which basically eliminated the possibility of membership in NATO was the issues of unsolved territorial disputes.⁸⁸

The Georgian military and political reforms and the cooperation within NATO programs achieved a success, therefore at the beginning of February 2008, the head of Georgian diplomatic mission to NATO submitted on the hands of NATO secretary general Jaap de Hoop Scheffer a formal motion for granting Georgia *Membership Action Plan* (MAP).⁸⁹

The Georgian president's postulate should be examined during the NATO summit in Bucharest in April 2008. NATO members divided into two groups – the first one under the United States auspicious that strongly supported the Georgian aspiration to join NATO and the second one led by France and Germany, which wanted not to antagonize Russia and were against accession of Georgia.⁹⁰

The Russian reaction on the possibility of granting MAP to Georgia was loud and vehement. The authorities on Kremlin stated that Russia would not accept the NATO enlargement to the Caucasus and would undertake “adequate measures” to stop it.⁹¹ The United States needed to persuade Germany and France to its position. Ultimately the Bush administration failed to convince the Allies to offer a MAP for Georgia. The German and French representatives pointed out the unresolved territorial conflicts as the main obstacle. The next debate about the MAP had to take place in December 2008. Despite the failure of Bush administration, the summit ended with the unique declaration, of a kind stated first time in history, that Ukraine and Georgia would indeed become NATO members.⁹² It did not go beyond that. This declaration evoked heated debates in Russia, which was determined to stop Georgian accession to Alliance.

The summit in Bucharest revealed diminishing position of United States weakened by two wars and economic crisis. President Bush was unable to persuade allies from NATO to grant Georgia MAP. Even granting MAP for Georgia

88. The countries with territorial or ethnic disputes had to find a peaceful solution before joining NATO. Study on NATO Enlargement, North Atlantic Treaty Organization, last modified August 18, 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm.

89. Jim Nichol, “Georgia [Republic] and NATO Enlargement: Issues and Implications”, CRS for Congress, May 7 2008, 2. MAP – the main aim of this program was the support countries, which tried to join NATO. It is based on pointing out clear mechanisms of cooperation and anticipations to the changes which take places in certain countries. What is more, it includes the systematic evaluation of candidates ability to cooperate with NATO. Adam Kempa, “Plan działań na rzecz członkostwa”, Wojsko Polskie, last modified August 18, 2013, <http://www.wojsko-polskie.pl/nato/polska-w-nato/1216,plan-dzialan-na-rzecz-czlonkostwa-membership-action-plan-map.html>, 18 VII 2013.

90. Kenij Iwata, “Russia’s Security Policy from the Bucharest NATO Summit and Russia-Georgia War through the Brussels NATO Foreign Ministers Meeting”, Hiroshima University, last modified August 18 2013, <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/42/7IWATA.pdf>.

91. “Putin confronts NATO at Bucharest Summit”, The Centre for Research on Globalization, last modified August 18 2013, <http://www.globalresearch.ca/putin-confronts-nato-at-bucharest-summit/8558>.

92. Ronald Asmus, op. cit., 227 – 228 and “Bucharest Summit Declaration”, North Atlantic Organization, last modified August 18 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

probably did not save country from war because it did not provide any security guarantees. According to Ron Asmus, only the unanimous vote of West could prevent the conflict⁹³. However, it was impossible to achieve in 2008 as a consequence of tensions in transatlantic relations, stemming from the dreadfully divisive crisis around the war in Iraq in 2003.⁹⁴

Increasing tensions on Caucasus

After the summit in Bucharest the increasing activity of Russian military forces were spotted in Abkhazia and South Ossetia⁹⁵ and the leaving president Putin issued an authorize decree of establishing the official relations with South Ossetia and Abkhazia.⁹⁶ The United States tried to ease the coming crisis, through assuring Georgia about the American support and simultaneously engaging in dialogue with Russia. The talks with Russians ended with no tangible results.⁹⁷

In May and June 2008 the tensions around Abkhazia rose up, where the Georgian unnamed aerial vehicle was shot down.⁹⁸ What is more, the Russian moved up additional military forces along the border and conducted huge military exercise.⁹⁹ At the beginning of July, the Secretary of State Condoleezza Rice visited region in order to alleviate tensions. Her main aim was to influence Georgians to refrain from using power to solve conflict. President Saakashvili obliged to do it and accepted the peaceful solution of Abkhazia problem.¹⁰⁰ It seemed that the threat of the conflict over Abkhazia had moved away.¹⁰¹

The United States toward the Georgian-Russian war

On 7 August 2008 Georgians, without its best equipped and NATO trained soldiers who were on mission in Iraq, started an operation of restoring constitutional order in South Ossetia. It gave Russians the pretext they had been pressing for. The outbreak of war completely surprised the Bush administration. At that time the American president participated in the opening ceremony of Olympic Games in Beijing, and his Secretary of State was on holiday.¹⁰² What is more, American

93. Ronald Asmus, op. cit., 237.

94. The American invasion on Iraq was strongly opposed mainly by France and Germany but also several small European Countries. It led to the solemn crisis in transatlantic relations.

95. Ibid., 254

96. Vladimir Socor, "Russia Moves Toward Open Annexation of Abkhazia, South Ossetia", The Jamestown Foundation, last modified August 17 2013, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33560, 18 VII 2013.

97. Ronald Asmus, op. cit., 248 – 250; 271 – 273.

98. Christopher J. Chivers, *Georgia-Russia Tension Escalates Over Downed Drone*, The New York Times, 22 IV 2008 r., last modified August 18 2013, <http://www.nytimes.com/2008/04/22/world/europe/22georgia.html?ref=mikheilsaakashvili>.

99. Radosław Grodzki, op. cit., 96.

100. Condoleezza Rice, *No Higher Honor A Memoir of My Years in Washington*, (New York: Broadway Paperbacks, 2011), 777- 779.

101. Ronald Asmus, op. cit., 283.

102. Radosław Grodzki, op. cit., 145.

intelligence did not spot the movements of armies near the borders with South Ossetia, because majority of the satellites were focused on the area of Afghanistan and Iraq and did not pay sufficient attention to the South Caucasus, because no one expected scenario of Russian invasion.¹⁰³ During the whole war the United States behaved passively and the Georgian did not conceal that they expected the stronger support from their ally. American limited their activity mainly to the harsh rhetoric, condemning Russian activities. What is more, the President Bush agreed, that negotiations should be conducted by the European Union, represented by France – the country which held then the Presidency in the Council of European Union. Contrary to the United States, France was not so close allied to Georgia and she also perceived Russia differently.¹⁰⁴ The Bush administration also passed this issue on to NATO. However, the actions of this organization were limited to the call for ceasefire and withdrawal of Russian soldiers and the statements that continuation of “business as usual is no longer possible”. No punitive methods were agreed within the Alliance, mainly because of the strong opposition from France and Germany.¹⁰⁵ Surely, the avowed Russian purpose to unseat President Sakashvili, which Medvedev, in the Kremlin, called “a political cadaver”, was stopped in its tracks, and the Georgian regime survived due to strong U.S. pressures. Nevertheless, the Washington posture toward the conflict in Georgia became an object of jokes from the American press, who called the Bush administration actions as “Katrina” of American foreign policy comparing it to the ineffective elimination the results of hurricane “Katrina” in 2005.¹⁰⁶

The United States did not offer help that was expected in Georgia. It was caused by the growing aversion to support or the changing perception of Georgia in American strategy. The problem lay in the diminishing position of the United States in the world. Two wars weakened the American military capabilities. In case of political will to use military power, it was not possible due to the fact of overstretching of American military forces.¹⁰⁷ The second issue was the weakening of the American soft power and the decreasing possibility of influencing allies that made impossible for West to speak unanimously in wake of rising conflict.¹⁰⁸ The third important aspect was the aversion to breaking off completely diplomatic

103. Ibid., 146.

104. Andrzej Kozłowski, “The European Union posture towards the war in Georgia in 2008 The assessment, implications and the aftermath”, *Natolin Analysis*, 7, last modified August 18 2013 http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_1_2013.pdf.

105. Helene Cooper, NATO warns Russia, no ‘business as usual’, last modified August 18 2013, <http://www.nytimes.com/2008/08/20/world/europe/20iht-20diplo.15442796.html>.

106. Radosław Grodzki, op. cit., 147.

107. The issues of military support for Georgia was discussed in Bush administration. However, even if the the United States had adequate military assets, this option was not probably because it led to war with Russia. Ronald Asmus, op. cit., 322 – 323.

108. Andrzej Kozłowski, “The United States posture towards the war in Georgia in 2008. The assessment, implications and the aftermath”, *Natolin Analysis*, 17, last modified August 18, 2013, http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_6_2012.pdf, 18 VII 2013.

relations with Russia. The United States needed Russian help in order to stop Iran from getting nuclear weapons, for the transport of supplies to Afghanistan and for generally counteracting the proliferation of weapon of mass destruction.¹⁰⁹

The United States after ending the conflict tried to support Georgian ally, by granting an economic aid amounted more than 1 billion of dollars for reconstruction.¹¹⁰ The representatives of President Bush's Administration issued a statement criticizing Russia¹¹¹, but were unable to put a pressure on the Putin government in the case of not recognizing independence of South Ossetia and Abkhazia. The war in Georgia had a significant geopolitical meaning for the United States and its allies, because it showed to other countries the world over that close contacts with Americans did not necessarily guarantee the security, on the contrary it could instigate aggression by third parties.

The departing Bush administration made one more favorable gesture toward Georgia by signing the Charter on Strategic Partnership. According to the records of the document, both sides agreed to deepen cooperation in security, energy and economy branch. Also American promised a support for Georgian democracy. In Tbilisi the signing of the Charter was announced as the significant success, proving that despite the passive stance during the war the United States were still ready to support Georgia. It was commonly viewed as the next step in integration with NATO and the European Union.¹¹² The detailed analysis of this agreement, indicated the courteous gesture. American had a similar partnership with multiple countries all over the world like for example Angola, which did not have a strategic significance for Washington¹¹³. The signing of Charter was the next American gesture attempting compensate for the United States' rather passive attitude during war. But it was insufficient.

Conclusion

Discussing the role of Georgia in the foreign policy of the George W. Bush administration we need to conclude that its role changed completely in comparison to the previous Administrations of B. Clinton and G. H. W. Bush. It was caused by three strategic priorities of the newly elected President. First one was an energy

109. Charles A. Kupchan, *Rushing to Judgement on Russia*, The Washington Independent, last modified August 18, 2013, <http://washingtonindependent.com/40/rushing-to-judgment-on-russia>.

110. "Georgia: One year after the August war. Testimony of Ambassador Alexander Vershbow, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs", last modified August 18, 2013, <http://reliefweb.int/node/319521>.

111. "Cheney Remarks AT Ambrosetti Forum, The United States Embassy Cernobbio, Italy", American.gov, last modified August 18, 2013, http://www.america.gov/st/texttrans_english/2008/September/20080908114143bpuh0.4806024.html.

112. "Signing Ceremony for the United States and Georgia Charter on Strategic Partnership", U.S. Department of State, last modified August 18, 2013, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2009/01/113740.htm>.

113. Cory Welt, "How Strategic is the U.S.-Georgia Strategic Partnership", in *Limited Sovereignty and Soft Borders in Southeastern Europe and the Former Soviet States: The Challenges and Political Consequences of Future Changes in Legal Status 2010*, (New York: Columbia University: 2010), 3-5.

policy that pursued the aim of decreasing dependent from natural sources from Persian Gulf. Second, which arose after the attack on Americans from 11.09 was the fighting with terrorism. Third one, stemmed from Bush Administration support for rising democracies that was stressed in his second inauguration speech. He perceived it as the only solution to overcome tyranny¹¹⁴. Georgia also fit in perfectly in the new strategy, in general geopolitical terms. It was a transit country for the Caspian Sea natural sources which located near the areas important for American war with terrorism. After the “Rose Revolution” in 2003 the United States supported the rising democracy in Georgia.

Georgia, since the 90s sought the way to integrate with West. It was the only way to decrease the Russian dominant position in region, which many times put pressure on Georgia through exploiting the conflicts in Abkhazia and South Ossetia or threatening with military intervention.

However, the deepening engagement of the United States caused a worsening relation between the United States and Russia and Georgia and Russia. These tensions erupted in August 2008, when the war broke out. In that time the United States global position diminished and Washington was unable to prevent the conflict.

Georgia was simultaneously the winner and loser of America’s Grand Strategy. The Georgian authorities exploited the growing American interest in region but also were the main victim of this Grand Strategy, which overstretched American power. The weakening position of the United States tempted Russians to test the American ability to protect allies. It also gave Vladimir Putin, obviously conducting things behind Medvedev, the chance to right what he saw as a wrong – the dismembering of the USSR, which he considered the “worst geopolitical disaster of the 20th century”.

114. “President Bush’s Second Inaugural Address“, last modified August 18, 2013, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4460172>.

Communicative interaction and foreign policy change: re-evaluating the Carter administration's decision-making process during the Iranian revolution

Luís da Vinha
Valley City State University

Introduction

The last few years have been prolific in catalyzing the revolutionary sway in the Middle East. Revolutions are particularly trying for foreign policy decision-makers. They resemble “creeping crises”, i.e., they are slower to develop into more traditionally perceived critical events (Rosenthal and Kouzmin 1997). As a result, revolutions are difficult to understand and their development is hard to forecast, making foreign policy decision-making more complicated than usual.

The Carter Administration testifies to this complexity. Between 1978 and 1979 the Administration faced the first Islamic Revolution in the Middle East. American decision-makers tried industriously to develop and implement a policy to deal with the situation and safeguard US regional interests. However, the Iranian Revolution's dynamic character led the Administration to change its policy several times as events regularly outstripped the American decision-making process.

There are many studies on the US policy during the Iranian Revolution which bear witness to the continuous changes in the Carter Administration's policy throughout the revolution (Emery 2013; Ganji 2006; Moens 1991). Nevertheless, an adequate explanation of the change process has eluded most scholarly accounts. In particular, the causal mechanisms driving policy change are generally undisclosed. This is not surprising since research on foreign policy tends to emphasize stability over change. Change is preferentially understood as an episodic phenomenon in foreign policy. When it does occur it is viewed as the result of a rationally planned process.

However, the basic assumptions underlying conventional accounts of change have come under considerable criticism. The concept of emergent change has increasingly been gaining ground in several areas of scholarly research, particularly Organizational Development and Social Psychology.¹ The emergent approach views change as a continuous process of experimentation and adaptation in which

1. Emergent change is also referred to as “continuous change” in the thematic literature. Accordingly, throughout the remainder of the present article I will use the terms “continuous change” and “emergent change” interchangeably.

organizations seek to adapt to the dictates and requirements of their environment. This presumes that organizations, such as national governments, operate in a highly dynamic and unpredictable international environment.

The central mechanism underlying continuous change is the ongoing communicative interactions in which a decision-making group or organization is involved. Communication allows groups and organizations to continuously recreate shared meanings and beliefs. The more individuals communicate, the greater the possibility that new representations and narratives are constructed since opportunities for discussing new problem representations and policy options arise.

The field of Foreign Policy Analysis (FPA) has been slow to incorporate this insight from organizational theories. In an attempt to link these fields of knowledge, the current article adopts the theoretical insight of the emergent change to re-evaluate the Carter Administration's foreign policy decision-making process during the Iranian Revolution. I argue that the Carter Administration's policy during the Iranian Revolution is best understood by applying an emergent change approach. More precisely, I claim that the Administration's policy resulted from the cumulative and continuous adaptations and adjustments resulting from the sustained interaction processes between multiple decision-makers and foreign policy actors.

The following section begins with a brief analysis of the dynamics involved in conventional accounts of foreign policy change, namely punctuated equilibrium and planned change. Subsequently, an alternative approach to understanding foreign policy change based on the concept of emergent change is presented. In addition, communicative interaction is identified as the mechanism of change and its basic causal process is presented. Finally, by applying process tracing, I use an emergent change approach to identify the communicative interaction processes shaping the Carter Administration's policy throughout the Iranian Revolution.

Conventional approaches to foreign policy change

Academic research has traditionally concentrated on political stability and inertia rather than on policy dynamics. FPA does not differ in this regard (Renshon 2008; Rosati 2005). One of the main impediments to extending the research agenda to include change is that FPA has dedicated very little theoretical effort to explaining foreign policy dynamics in comparison to other issues and phenomena. When change has been considered, it has traditionally been done through rational accounts. From this perspective, it is assessed through a process-oriented viewpoint highlighting the different policy stages at different moments in time. By applying stage-based approaches to change, such as punctuated equilibrium and planned change, conventional research reinforces the notion of stability as the norm (Tsoukas and Chia 2002).

Punctuated equilibrium epitomizes discontinuous episodic change. The general postulate is that organizational activities evolve through reasonably long

periods of stability (i.e., equilibrium) that are interrupted by short and abrupt periods of radical, or revolutionary, change. These revolutionary periods interrupt the established patterns of activity and subsequently set up the foundations of a period of renewed equilibrium (Rosati 1994; Schraeder 1994). This perspective assumes that organizations, such as governments, establish protracted and stable policies which are episodically disrupted by episodes of change which help correct deviancies and return organizational policies to a period of renewed stability (Marshak 2002; Weick and Quinn 1999).

Resistance to change is a fundamental dynamic underlying punctuated equilibrium since it is a critical factor in explaining revolutionary transformation as the primary means by which political organizations can achieve change (Romanelli and Tushman 1994). Several factors have been presented to justify the resistance of policy to change. Kjell Goldmann (1983) has identified an assortment of different stabilizers that hinder policy change: administrative (i.e., bureaucratic) stabilizers; political stabilizers; cognitive stabilizers; and international stabilizers.

When change does occur, is usually portrayed as episodic, and abrupt (Rosati 1994; Weick and Quinn 1999). It essentially results from a serious disparity between planned objectives and actual outcomes. Resistance to change is thus only surmounted through crises or critical events which reveal the inadequacy of existing policies (Hermann 1990). This failure sets-off a process for replacing the existing policy and leading to a wholesale transformation of the existing state of affairs.

The basic postulates of punctuated equilibrium fit perfectly with the planned change approach to foreign policy change. In fact, planned change is the traditional approach to organizational development and has dominated research agendas for over half a century (Burnes 2004). From this perspective, the change process is assumed to be orderly since developments are required to be predicted, steered, and controlled (Boonstra and de Caluwé 2007).

Planned change is accomplished by breaking down the change process into several discrete stages. Kurt Lewin's three stages of planned change – unfreeze, move (i.e., change), refreeze – continue to be the standard for most of the research involving change in individual and collective behavior (Weick 2000; Weick and Quinn 1999).

The unfreezing stage involves creating the motivation needed to proceed with a change in the current state of affairs. According to this rationale, resistance to change is only overcome through the occasioning of crises or critical events. Once the structures, beliefs, and politics of society, the state, and individuals are called into question, the change (i.e., move) stage can begin. New policy options must be assessed since it is considered that the “function of policy is problem-solving” (Gortz 2003, 10). Therefore, it is inherent that the majority of the accounts of foreign policy change assume that foreign policy change is the result of a planned, value-maximizing political enterprise. Accordingly, change is regarded as something

which is intentional and susceptible to a rational analysis and design, i.e., where requirements and objectives are decipherable, strategies are identifiable, and the process is controllable (c.f., Allison and Zelikow 1999; Yetiv 2004).

Finally the refreeze stage creates a renewed equilibrium in which policies are once again fixed. This is an essential characteristic of the change process since it is essential that policy becomes safeguarded from backsliding. Naturally, the refreezing stage implies not only that a change has occurred in foreign policy, but, above all, that a transformation has occurred in decision-making group and organizational norms and routines.

Re-thinking foreign policy change

In recent years, research carried out in several scientific disciplines has focused considerably on change and has questioned many conventional assumptions. In particular, the traditional perspectives of episodic and planned change have come under question.

The critics of episodic and planned change share two common assumptions (Burnes 2004). To begin with, they accept that change is an emergent and continuous process rather than sporadic, linear, pre-planned procedure with a well-defined beginning and endpoint. Additionally, they believe that organizations, such as governments, are open systems which affect and are affected by the environment and thus are not likely to be rationally managed.

Rather than focusing on change as a sporadic process separated into several distinct stages, the emergent approach acknowledges change as the norm. By approaching change as a continuous phenomenon in groups and organizations we can overcome many of the impediments inherent in punctuated equilibrium's stage-based approach to change. Standard "unfreeze, change, refreeze" models simply do not appreciate the subtle complexities of change, such as its fluid, pervasive, unrestricted, and indivisible nature. By attempting to understand change through a sequence of distinct stages we run the risk of obfuscating complex dynamics involved in foreign policy decision-making. In applying this approach to FPA, we assume that the policies of governmental organizations are in a constant state of change.²

The view of continuous change subscribed to in the present article advocates the performative nature of change. In this case, change is distinguished by taking place in a continuous, open-ended process of organizational adaptation to changing circumstances and environments. Rather than being planned and guided, change results from political improvisation, adaptation, and learning. It is

2. Continuous should not be confused with incremental change. As several researchers have suggested, incremental change describes adjustments in particular departments, operations, or policies (Burnes 2004). Even punctuated equilibrium theory concedes that an organization can register incremental change in policies during periods of stability. Incrementalism results from erratic adjustments to environmental or organizational constraints. Nevertheless, despite a random adjustment, the organizational policies remain largely unaltered. Continuous change for its part is concerned with wholesale organizational and political change. It is focused on changes that revamp existing policies as we know them.

founded on recurrent interactions between the members of a political body who develop ongoing responses to the challenges encountered:

Each variation of a given form is not an abrupt or discrete event, neither is it, by itself, discontinuous. Rather, through a series of ongoing and situated accommodations, adaptations, and alterations (that draw on previous variations and mediate future ones), sufficient modifications may be enacted over time that fundamental changes are achieved. There is no deliberate orchestration of change here, no technological inevitability, no dramatic discontinuity, just recurrent and reciprocal variations in practice over time. Each shift in practice creates the conditions for further breakdowns, unanticipated outcomes, and innovations, which in their turn are responded to with more variations. And such variations are ongoing; there is no beginning or end point in this change process. (Orlikowski 1996, 66)

This conceptualization of change argues that change is an ongoing, improvising enterprise which produces observable and prominent transformations in groups and organizations' actions and behaviors through adjustments, adaptations, and revisions of their existing representations and practices. Continuous change generally takes place without being noticed since "small alterations are lumped together as noise in otherwise uneventful inertia and because small changes are neither heroic nor plausible ways to make strategy" (Weick 2009, 238-239). Nevertheless, proponents of continuous the change approach argue that continuous change can lead to the same outcomes, but without the dramatic flair of revolutionary episodic change models such as punctuated equilibrium. According to this view, small continuous changes are amplified into something greater than initially intended and can, over time, lead to radical change (Plowman et al. 2007; Weick 2009).

Communicative interaction as a mechanism of change

I argue that the communicative interaction processes involved in foreign policy decision-making are the mechanisms catalyzing foreign policy change. Rather than focusing on the relationships between variables, a mechanism-centered approach focuses on the actors, particularly on their relationships, and the intentional and unintentional results of their actions (Hedström 2008). The underlying rationale is thus "to know not only whether X causes Y but also how it does so" (Gerring 2010, 1502).

From this perspective, language and communication are the heart of change. More precisely, it is through communication within and between groups that policy problems and options are recreated and transformed. This naturally assumes that communication is the essential process in creating a groups "reality" (Moscovici 1988; 2000). Therefore, the current article assumes that reality is socially constructed and that language is a vital instrument for constructing reality since it is through the combination of words, phrases, sentences, and other linguistic symbols that we describe, report, explain, and interpret all types of situations and affairs (Gergen et al. 2001; Heracleous and Barrett 2001; Plowman et al. 2007).

Therefore, language continuously defines and confines our ability to understand. In other words, "Communication, then, is not just a conduit for transferring information from one person to another, rather it is the very process by which organizing comes to acquire consensual meaning" (Barret et al., 1995: 354).

Thus, interaction is an intrinsic condition of the decision-making process, particularly in the information processing stage. In this sense, governmental organizations should be understood as networks of communication (Ford 1999). They do not have one monolithic communicative interaction. On the contrary, governments have numerous simultaneously sequential interactions all of which contribute to the construction of its reality.

Ford and Ford (1995; 2003) identify four different combinations of communicative acts, corresponding to four different types of communicative interactions, involved in the change process: 1) initiative communication; 2) communication for understanding; 3) communication for performance; and 4) communication for closure.³

Accordingly, initiative communication is usually prompted by the recognition of an incongruity or problem (Huber et al. 1993; Louis and Sutton 1991). As Moreland and Levine (1992) have pointed out, the identification of a problem is important because it initiates the process of group problem solving. The identification of a problem or incongruent situation must be communicated in order to initiate the change process. In the communication for understanding phase, decision-makers discuss the need for transforming the situation and initiate an interaction process in order to establish the actions necessary to solve the problem or incongruence detected (Ford and Ford 1995). Ultimately, communication for understanding is the fundamental dynamic involved in defining the problem representation, i.e., the definition of the situation. The construction of problem representation is critical for future action, for it has repercussions on "which kinds of evidence bear on the problem, which solutions are considered effective and feasible, who participates in the decision process, how policies are implemented, and by which criteria policies are assessed" (Weiss 1989, 97-98).

However, understanding does not imply action, so a catalyst is needed to move the change process forward. Communication for performance usually generates requests and promises that will produce the actions that will allegedly satisfy the desired objectives. As the discussions generate a new language for defining the situation, it correspondingly creates a new language for action. In other words, because communicative interactions transform existing assumptions and beliefs, the need for new actions and policies is also created (Barrett et al. 1995). Communicative interaction allows for group members to share their expectations and objectives in order work out the course of action that best satisfies the group or organizations' requirements.

3. I describe the different dynamics involved in the communicative interaction process by breaking down the change process into discrete stages only for the purpose of analytical systematization and conceptual clarity.

Finally, the communication for closure stage involves placing in “perspective all that has happened and allow participants to complete their relationship with the change effort” (Ford and Ford 1995, 55). However, as suggested above, the interaction process is extremely dynamic. Therefore, closure is a temporary phenomenon at best. Tsoukas and Chia (2002) identify two reasons for the ephemeral nature of the closure process. The first is due to the organization and group's interaction with the outside world. Different and contradicting information can always be found outside our group which can once more call into question our problem representations. The second reason derives from the capability that humans have to interact with their own thoughts. An individuals' reflexive nature is also a potential catalyst for further change. From this point of view individuals and groups are “conceived as webs of beliefs and habits of action that keep reweaving (and thus altering) as they try to coherently accommodate new experiences, which come from new interactions over time” (Tsoukas and Chia 2002, 575).

Furthermore, we must also consider the interaction with actors outside the organization. Once we have acted in the political environment, the system will react, creating feedback. In keeping with Sterman (2001), the effects of our political choices will define the political situations we must face in the future. In addition, our policy choices also produce unanticipated outcomes. For instance, “Other agents, seeking to achieve their goals, react to restore the balance we have upset” (Sterman 2001, 13), leading to a return to the interaction process in order to reappraise the situation.⁴

The communicative interactions in the Carter Administration's decision-making process

When Carter arrived in Washington, the idea of entrusting Iran with the security of the Middle East was deeply entrenched in the American bureaucracy (Sick 1985). The confidence in the Iranian policy was so persistent that the Carter Administration did not subject the existing policy to any major interagency review during his initial six months in Office. In fact, official documents and reports emphasized the need to strengthen the relationship (Njølstad 1995). This resulted from the shared belief within the Administration that the Shah was a valuable asset in helping the US face many of its regional and global challenges. As Vance (1983, 317) argued, “there was considerable harmony between the Shah's policies and our regional interests”. The Shah contributed to this rapport by exploiting many of the Administration's uncertainties and concerns. For instance, during his

4. The communicative interaction process presented is a theoretical ideal. I acknowledge that besides these intrinsic dynamics, other factors also influence the change process. For instance, the organizational structure and environment is important for the change process since it can determine several stages of interaction. Also, there are several variables in the group's structure effecting communicative interactions such as composition, size, and power distribution. What's more, group dynamics are particularly relevant in determining the change process. Notwithstanding these numerous determinants, the communication process can also breakdown, hindering the course of change. However, for theoretical parsimony, I have not delved into these issues with greater depth.

visit to Washington in November 1977, the Shah accentuated the threat of the increasing Soviet involvement in the Third World, principally in the Middle East. In his interaction with Carter he was particularly emphatic in stressing that the Soviets might try to control the Middle East's oil resources (Carter, 1982). Therefore, the Shah argued in favor of maintaining a stable, independent, non-communist Iran which had could defend against potential Soviet aggressiveness and continue to guarantee regional stability (Njølstad 2005).

Despite the Shah's protestations about the mounting Soviet threat, it was the increasing internal problems that ultimately led to the fall of the Pahlavi regime. Domestic opposition to the regime had been growing over the years. As economic and social conditions worsened in Iran, protests broke out throughout the country in early-1978 (Bill 1988). The demonstrations erupted into violence as the regime tried to impose order and series of riots followed.

Nevertheless, the protests were at first met with skepticism within the Administration. Official reports and intelligence estimates had consistently underlined the stability of the Pahlavi regime (Brzezinski 1983; Vance 1983). In fact, the intelligence community kept providing the Administration with reassuring analyses regarding the Shah's ability to deal with the protests. As late as 27 October, Ambassador Sullivan reported that "the shah is the unique element which can, on the one hand, restrain the military and on the other hand lead the controlled transition" (reproduced in Brzezinski 1983, 359). Although there was some concern over the long-term repercussions of the unrest, the majority of the decision-makers in the Carter Administration were "reassured by the judgment of the ambassador, the experts in the State Department, the CIA and other agencies and foreign governments that even though he might be required to make political compromises that would dilute his power, the shah was not in serious danger" (Vance 1983, 325-326).

All the same, there was growing apprehension within the National Security Council (NSC). Throughout 1978 Gary Sick warned Brzezinski that tensions were mounting in Iran and that they would not be easy to mollify. Brzezinski revealed some concern due to his staff members' admonition and met with the Iranian Ambassador, Ardeshtir Zahedi, in August to try to evaluate the situation in Iran. Zahedi acknowledged that the regime did face several problems, particularly its disconnect with the Iranian people. In the Ambassador's opinion, the Shah needed to make major changes in his policies and demonstrate greater leadership.

In September the situation in Iran deteriorated significantly after the riots in Tehran's Jaleh Square. At this time, reports began arriving in Washington that the Shah was afflicted by the ineffectiveness of his actions and was uncertain as to how to restore order to the country (Vance 1983). According to Bill (1988, 237), the Shah "repeatedly told American ambassador William Sullivan that the events of 1953 and 1963 could not be repeated and that it was impossible this time to quell the massive rebellion by military force alone". In light of this predicament,

President Carter called the Shah on 10 September, following the urgent appeals from Vance and Christopher, and reassured him of America's support.

Tentative interactions to understand the Iranian Revolution

The Administration's involvement with other important international issues – e.g., Egyptian-Israeli peace process, normalization with China, and SALT negotiations – postponed a comprehensive interagency debate on the situation in Iran. In fact, the State Department's first comprehensive analysis of the situation in Iran was only produced on 24 October (Brzezinski 1983; Sick 1985). The analysis revealed that the numerous statements and acts of US support in favor of the Shah had failed to have any significant effect. The situation was considered grave and it was predicted that if the Shah did not establish an effective government, military intervention was almost certain to follow. Nevertheless, the possibility of a military government was rejected outright by the State Department. As a result, the report proposed three complementary courses of action (Sick 1985): 1) continue supporting the Shah in the transition to a more comprehensive and stable government; 2) support the Shah's liberalization project; and 3) unwavering opposition to a military government. The study also contemplated the possibility of the US initiating contacts with opposition forces, namely Khomeini.

With the intent of initiating a broad discussion on the policy options available to the Administration, the State Department sent its report to Ambassador Sullivan and the NSC for comments. Sullivan agreed with most of the recommendations, although he assertively rejected increasing contacts with opposition figures, particularly Khomeini. For the Ambassador, the US was destined to work with the Shah (Moens 1991). In addition, Sullivan informed that there was neither need for more public statements by the President nor high-level visits to Iran (Brzezinski 1983). In contrast, the NSC still believed that the Shah needed to be encouraged to act more assertively and this required greater demonstrations of public support on the part of the US (Brzezinski 1983; Sick 1985). This interaction process was, however, short-lived. While the State Department's assessment intended to spark a broad discussion regarding the Iranian predicament, the rebuttal coming from the NSC and the American officials in Tehran dampened the debate and led the State Department to shelve the report before the President could evaluate it.

Sullivan's persistent interactions with the White House eventually contributed to jump-start the decision-making process. In particular, on 2 November, Sullivan submitted a cable reporting the Shah informed him that the National Front demanded a general referendum on the issue of the monarchy in order to cooperate (Brzezinski 1983; Sick 1985). The Shah also let him know that he would never accept a referendum, and that pressure was mounting for him to establish a military government. From the discussion it was agreed that the Emami government was incapable of dealing with the situation and an attempt to create a coalition government should be made. If this initiative failed, it was concluded that the

Shah would attempt to form a neutral government with the exclusive purpose of holding elections (Sick 1985).

As a result, the first formal high-level review of the situation in Iran finally occurred during the 2 November. Brzezinski (1983) recommended that a message be sent to Sullivan instructing him to express the President's unwavering support for the Shah and, while not dictating which policy the Shah should follow, emphasize the need for decisive action in order to restore order in Iran. In addition, Brzezinski argued that the US should not persist in requesting the Shah to implement any more liberalization measures and that a coalition government would not solve the Shah's problems. In Warren Christopher's view, the US should reaffirm its support for the Shah, albeit he should continue to pursue political reforms and eventually try to form a coalition government under his leadership (Moens 1991). Admiral Turner also alerted to the hazards involved in implementing a military government, while Brown suggested that if the option was for a military government the US should persuade the Shah to maintain his leadership (Sick 1985).

During the meeting, Brzezinski spoke to the President who authorized that a message of support be sent to the Shah. While there was some contention as to the issues pertaining to political reform and the military involvement in the future government, there was a general agreement in conveying a strong message of support for the Shah, whilst emphasizing that it was the Shah's responsibility to choose the best course of action. The following day Brzezinski (1983) spoke directly to the Shah underlining America's unconditional support for him and sent a message to Sullivan instructing him to reaffirm US support for the Shah regardless of his option on the form of the future government.

The message's lack of a definitive policy recommendation is revealing of the existing difference of opinions within the Administration. Brzezinski and the NSC argued against any measures that would further weaken the Shah's authority. Brzezinski's (1983) recommendations resulted from his belief that revolutions could be suppressed. Therefore, he was convinced that a military solution was the only feasible alternative for restoring order in Iran. The State Department for its part believed that a military government would only exacerbate the crisis in Iran. While increasingly skeptic as to the Shah's capability to deal with the situation, he was still considered a key-player in resolving the predicament. And, at this point, the President still believed it was possible for the Shah to salvage the situation and thus did not want him to abdicate (Carter 1982).

The Shah opted for a hybrid solution. After especially violent demonstrations in Tehran, the Shah appointed the Chief of Staff of the Armed Forces, General Reza Azhari, as Prime Minister on 6 November. Despite the military leadership, the new government was composed predominantly by civilians. The foreign policy team met again on 6 November to discuss the situation in Iran. However, little progress was made. According to Brzezinski (1983), the meeting was convened so the State Department could regain control over the policy-making process. There was no comprehensive discussion on the long-term strategy for Iran.

Multiple interactions in the midst of the political quagmire

The interaction process in the White House received an unexpected impetus on 09 November, when Ambassador Sullivan cabled a memo titled "Thinking the Unthinkable" (Brzezinski 1983; Vance 1983). Sullivan suggested that Administration had to begin contemplating options which previously did not seem relevant. The Shah was, in his assessment, in an extremely fragile position and had little if any backing in Iran (Sick 1985). The key to the revolutionary situation lay with the military and the clerics. The issue was how to balance the different interests between these two groups. Since both these groups were strongly anti-communist and anti-Soviet and thanks to the intense economic and military ties between Iran and the West, Sullivan believed that the Iranian military could survive, whilst the clerics would accommodate the new military leadership and find them useful for maintaining law and order throughout the country after the revolution. The future US relationship would be less intimate with the new regime, but, according to Sullivan, it could still be satisfactory. The Ambassador stated that, while the current American policy of supporting the Shah and the military was the only secure policy available at the moment, "if it should fail and if the Shah should abdicate, we need to think the unthinkable at this time in order to give our thought some precision should the unthinkable contingency arise" (quoted in Sick 1985, 83).

As the situation worsened, the State Department began analyzing alternative courses of action to deal with the chaotic state of affairs. The possibility of accommodating to a post-Shah regime was gaining enthusiasts, particularly in the State Department (Vance 1983). Brzezinski (1983), for his part, sought to reinforce the Shah's power and placate any additional measures which could undermine his existing authority. Moreover, while the interagency debate continued dealing with the Iranian revolution, Brzezinski also kept pressing Carter on the need to face the growing international challenges, particularly those posed by the Soviet Union. The events in Africa had colored Brzezinski's mental maps of the Middle East and hardened his attitude towards the Soviets. As a result, on 2 December, Brzezinski alerted Carter to the imminent threat of a major political destabilization of a large part of the Third World. According to the National Security Advisor, an "arc of crisis" had emerged which could have serious consequences for US international security interests (Brzezinski to Carter 02/12/1978).

In order to help assess the options and develop a policy for Iran, the President asked former Undersecretary of State George Ball to develop a comprehensive analysis of the situation and provide recommendations for action. The conclusions of the Ball Report were discussed in a meeting held on 13 December. In accordance with Ball, the Shah was finished unless he immediately handed power over to a civilian Council of Notables which would rule until elections could be held in the following year (Bill 1988; Sick 1985). Ball also argued against the use of any military force to help the Shah consolidate his position and recommended

that the US encourage the Shah to publicly declare that he would hand over power to a civilian government, while he would remain merely as head of the armed forces (Vance 1983).

Ball's recommendations were well received by Vance and the State Department. However, Brzezinski and Brown were apprehensive about giving the Shah such detailed instructions (Vance, 1983). Above all, Brzezinski was bothered by the fact that Ball proposed transferring power in the midst of a crisis. The idea of abruptly reassigning power in a country with no democratic tradition was alarming for Brzezinski (1983) who favored a military government. Carter decided to consult the Shah once more. However, by now, most senior foreign policy officials acknowledged "that we had passed the point of unreservedly supporting the shah, and he [Carter] was beginning to think in terms of advising him to compromise" (Vance 1983, 331).

Sullivan reported back the following day on his conversation with the Shah (Vance 1983). The Shah was now considering three options: 1) continue endeavors to form a civilian coalition government; 2) yield to the demands of the opposition by leaving Iran after appointing a regency council; or 3) form a military junta that would apply an iron fist policy that would try to forcefully suppress the uprisings.

In view of these options, the differences within the Administration widened. Brzezinski (1983) had gradually come to view a military government without the Shah as the only viable option. While not ruling out a military government altogether, Vance (1983) did not believe that the US should be responsible for such a decision. Above all, the Secretary of State, backed by Mondale and Christopher, was extremely concerned that the use of the iron fist option could cause large-scale bloodshed and possibly civil war. As the debate intensified, on 26 December the Shah explicitly asked Sullivan what the US wanted him to do (Brzezinski 1983). This unequivocal inquiry led to a meeting on 28 December in which Brzezinski, with the help of Brown and Turner, was able to persuade the President to approve a message to the Shah reinforcing the preference for a moderate civilian government, but emphasizing that "if there is uncertainty either about the underlying orientation of such a government or its capacity to govern or if the Army is in danger of becoming more fragmented, then the Shah should choose without delay a firm military government which would end disorder, violence, and bloodshed" (reproduced in Brzezinski 1983, 375).

Yet, while the Administration discussed its policy options, on 2 January, 1979, the Shah decided to appoint Shapour Bakhtiar as Prime Minister in an attempt to try to accommodate the opposition. The new Prime Minister requested that the Shah leave Iran. The Shah admitted to leaving, but did not indicate any precise date. In a meeting held on 3 January, the Administration finally acceded to the idea of the Shah's departure and instructed Sullivan to stress the need for unity amongst the military leaders (Brzezinski 1983; Sick 1985; Vance 1983). In order

to assist the military in this endeavor, the Administration agreed to send General Robert Huyser to Tehran to work directly with them to support the Bakhtiar government, assure military unity, and help restore order in case the government collapsed and civil disorder erupted (Sick 1985). However, Huyser's dispatch to Tehran created an additional (and at times conflicting) information channel directly to the White House.

Meanwhile, Sullivan informed the Administration that Iranian military leaders were increasingly wary of the Shah and had requested that the US initiate contacts with Khomeini in order to persuade him to give the Bakhtiar government a chance to restore order to the country (Vance 1983). On 7 January, Vance recommended that the US try to open a direct line of contact with Khomeini to Carter. Carter rejected the proposal on the grounds that it might signal that the US was circumventing the constitutional process by reaching out to Khomeini. As an alternative, after a lengthy discussion on 10 January the Administration decided to ask the French government to try to sway Khomeini to the idea of allowing Bakhtiar some political maneuverability. In the meantime, instructions were sent to Sullivan and Huyser to encourage the military to support Bakhtiar, to persuade the Shah to leave Iran without delay, and to continue planning for a military government in case the civilian government failed (Vance 1983).

As the efforts for propping up the Bakhtiar regime continued, Brzezinski pushed the coup option. In a conversation with Carter in early January, Brzezinski (1983) openly recommended that the military should assume power in Iran. He underlined this perspective in his messages to Huyser and to the Iranian military leaders. Notwithstanding Brzezinski's endeavor, the Iranian military failed to take the initiative. In his report to Brzezinski and Brown on 15 January, Huyser clarified that plans for a military coup were still in an embryonic stage and the military hardly had the capabilities needed for successfully pulling it off (Brzezinski 1983). As an alternative, Huyser was encouraging Iranian military leaders to open lines of communication with religious leaders, particularly those close to Khomeini (Brzezinski 1983; Sick 1985). Nevertheless, Brzezinski continued to stress the need to maintain the military option on the table.

Yet, even as military options were still being considered by US officials, direct contacts were established with Khomeini's associates in Paris. More precisely, on 15 January the political counselor at the US embassy in Paris, Warren Zimmerman, met with Ibrahim Yazdi to exchange views on the volatile situation in Iran (Sick 1985). Yazdi informed his counterpart that a Revolutionary Council was already preparing a transitional government in Iran. He also exhibited concern regarding the information regarding a potential military coup in the immediate future. In this sense, and on behalf of Khomeini, he insisted that the US do everything possible to avoid such an initiative.

As recommendations issued forth from the different foreign policy actors in Washington, on 22 January, Sullivan and Huyser made a joint-request for a

re-examination of US policy (Vance 1983). According to the American officials in Tehran, the situation in Iran was chaotic and the two main anti-Communist forces – i.e., the military and the clerics - were on a collision course. Huyser requested authorization to inform the military that the US no longer supported a coup and, should the Bakhtiar government fail, the military should try to establish a working relationship with Khomeini. After an intense debate pinning Vance against Brzezinski and Brown, on 23 January, the President decided to instruct Huyser and Sullivan to obtain Bakhtiar's and the military's agreement to a US overture to Khomeini to form a broad government coalition including all the parties (Vance 1983).

After Bakhtiar and the military agreed, the US used the Zimmerman-Yazdi channel in Paris to make the offer to Khomeini. Khomeini responded informing the Americans that if Bakhtiar or the military posed any opposition to him this would harm US interests in Iran. However, if there was no interference on their part, the situation would eventually stabilize. He also assured the US that the new provisional government he would nominate would be agreeable to the Americans, indicating that future cooperation would be possible (Sick 1985; Vance 1983).

In light of these developments, Vance (1983) believed that it was essential for the US to try to press for an understanding between the military and the secular and religious opposition forces rallying around Khomeini. Brzezinski (1983), for his part, continued to argue that the Administration had to support Bakhtiar and maintain the Iranian military united around him and be prepared for any contingency. This course of action was, however, becoming increasingly difficult as Huyser reported that the fractures within the Iranian armed forces continued to grow (Sick 1985).

Adjusting to the new regime in Tehran

The arrival of Khomeini in Iran on 1 February, 1979, and the subsequent appointment of Mehdi Bazargan as provisional Prime Minister compelled the Administration to once again review its policy. In a meeting with the key foreign policy decision-makers on 5 February, Huyser reported that there were two differing outlooks on how to deal with the situation. In his view the US should support Bakhtiar at all cost, even if that meant using the Iranian military. In contrast, Sullivan advocated that the military should not get involved in the political quarrel in Iran. Rather it should support the side that emerged victorious from the political clash – as should the US (Brzezinski 1983; Sick 1985). According to Huyser, Sullivan believed that the revolution would eventually drift towards democracy, while in his view it would turn towards Communism (Brzezinski 1983; Sick 1985). Carter clarified that a military option would only be sanctioned by the US if it implied supporting the Bakhtiar government and the constitutional process.

During the following days the Administration was compelled to reassess its policy as the Iranian military crumbled in the face of growing hostility. As fighting

erupted during the second week of October, the Iranian military decided not to intervene and declared neutrality in the political conflict. In a meeting on 11 October, despite Brzezinski's reluctance, the majority of the decision-makers acknowledged that the military's position was undeniable confirmation that they had accommodated to the opposition and the military option was definitively abandoned (Brzezinski 1983; Sick 1985).

Subsequently, Bakhtiar resigned and left Tehran leaving the Administration a new political conundrum. On 12 February Sullivan was instructed to maintain contacts with the new government pending a presidential decision regarding the question of relations (Vance 1983). The key priorities for the Administration at that moment were preventing sensitive military and intelligence equipment from falling into unfriendly hands, and securing the safety of US citizens in Iran (Vance 1983).

The cooperative relationship was tested on 14 February as the US embassy was attacked. The Barzagan government intervened and was able to quickly resolve the situation. The Iranian government's good offices led the US to respond by announcing that it would maintain normal diplomatic relations with the new regime. Moreover, on 21 February, Vance persuaded Carter to instruct Sullivan to call Barzagan and assure him and Khomeini, that "the United States accepted the revolution and did not intend to intervene in Iran's internal affairs" (Vance 1983, 343). In addition, Sullivan also informed the new regime that the US was willing to continue supplying Iran with arms.

Sustained reassurances coming from the upper echelons of power in Iran eased some of the Administration's concerns. Although the Barzagan regime was critical of America's previous Iranian policy, it did seek to ameliorate the strained situation between the two countries. As a result, bilateral governmental contacts increased over the ensuing months and in early-October high-level policy discussions were held between the two countries for the first time since the Shah's departure (Sick 1985).

Consequently, the Administration's general goal in mid-1979 was to secure a tentative accommodation with the new regime in Tehran. The underlying rationale for this outlook was that the moderate forces in the Iranian Government would ultimately prevail in the internal struggle for power in Iran. The Country Director for Iran in the State Department, Henry Precht, was principally responsible for carrying out US policy in the country and was a major advocate of this perspective (Sick 1985). In a report developed in February 1979 for discussion with NATO allies, Precht argued that Iranians were weary of the disorder brought about by the revolution and sought a return to normality under the moderate leadership of Barzagan. Precht recommended that a working relationship with Barzagan was the only viable option. Similarly, Saunders informed the Administration that the moderates in the Barzagan government were increasingly disenchanted with Khomeini and were seeking to establish compromises, better international

relations, and restart the economy (Saunders to Vance 05/09/1979).

This view prevailed until the beginning of the hostage crisis. During the summer, discussions proceeded within the Administration and with the Iranian Government on the nature of the relationship between both states. While much of the interagency debate during the summer focused on what to do regarding the Shah's request to move to the US, discussions on bilateral cooperation proceeded, particularly on security and military issues (c.f., Christopher to Carter 01/08/1979). The apparent cooperative rapport between the Administration and the Bazargan regime was additionally corroborated by the meeting in Algiers between Brzezinski and Bazargan and Yazdi.

As the interaction process within the Carter Administration was finally constructing a shared understanding of the situation in Iran and the appropriate policies to deal with it, events quickly turned somber as the American embassy in Tehran was attacked and seized by militant students on 4 November, 1979. The Iranian hostage crisis would completely transform US-Iranian relations. The hostage crisis would widen the division between the key foreign policy decision-makers on the nature of the problem and how to deal with it (c.f., Ganji 2006; Houghton 2001).

Conclusion

Several studies have assessed American policy during the Iranian Revolution. While the majority has revealed the dynamic nature of the Carter Administration's policy during that period, they have generally failed to provide the theoretical rationale underlying the change process. In particular, the causal mechanisms involved in the process are regularly omitted. This is a common trait of FPA which tends to emphasize policy stability over change. When foreign policy change is acknowledged it is portrayed as an episodic and planned endeavor.

This view contrasts with the theoretical insight of other fields of scholarly inquiry such as Organizational Development and Social Psychology. Research in these fields has increasingly emphasized the continuous nature of change in organizations. It has particularly focused on the emergent and adaptive nature of change. While the emergent approach tends to highlight small-scale and incremental transformations, it posits that over time the cumulative nature of the adjustments and adaptations can lead to a radical change in policy. The principal causal mechanism catalyzing policy change is the communicative interactions occurring within and among the political agents. As individuals communicate with each other they are constantly reinterpreting and reconstructing their reality.

Accordingly, by applying an approach emphasizing emergent change I have tried to demonstrate how the Carter Administration's policy towards Iran was in a state of constant flux throughout the Revolution. From an initial policy of unwavering support for the Shah, the Administration came to accept the revolution and establish a cooperative relationship with the revolutionary regime. However,

the change in policy was not straight forward. Throughout the Revolution, the Administration's policy shifted on numerous occasions. As the Administration's foreign policy decision-makers interacted with each other and with other political actors they continuously redefined their problem representations and the policy options which best seemed to secure American interests in Iran and the region.

While certainly requiring additional reflection and adaptations, the incorporation of the theoretical hindsight from continuous change models to FPA would be a significant contribution to the field. In particular, the accelerating rate of change in the different arenas of domestic and international life requires a new perspective regarding the study of foreign policy change. I argue that there are numerous advantages of adopting a perspective which privileges continuous change in FPA. For instance, we may better understand the micro-processes of change at work in foreign policy decision-making and which are usually overlooked in more rational or cognitive oriented approaches. Moreover, by viewing change as a *fait accompli* we miss out on identifying many of the complex mechanisms permanently involved in foreign policy decision-making and the dynamic nature of the foreign policy-making process. What's more, understanding the dynamic nature of foreign policy-making can help decision-makers become more aware of the complexities involved in managing change. Ultimately, it can aid decision-makers in keeping the foreign policy from running rampant.

References

- Allison, Graham and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- Barret, Frank, Gail Thomas, and Susan Hocevar. "The Central Role of Discourse in Large-Scale Change: A Social Construction Perspective." *Journal of Applied Behavioral Science* 31 no. 3 (1995): 352-372.
- Bill, James. *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*. New Haven, CT: Yale University Press, 1988.
- Billings, Robert and Charles Hermann. "Problem Identification in Sequential Policy Decision Making: The Re-representation of Problems." In *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, edited by Donald Sylvan and James Voss, 53-79. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Boonstra, Jaap and Léon de Caluwé. "Looking for Meaning in Interactions." In *Intervening and Changing: Looking for Meaning in Interactions*, edited by Jaap Boonstra, J and Léon de Caluwé, 1-28. West Sussex, England: John Wiley & Sons, 2007.
- Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York: Farrar, Straus, & Giroux, 1983.
- Brzezinski to Carter. NSC *Weekly Report no. 81*. Jimmy Carter Library, Zbigniew Brzezinski Collection, Weekly Reports, Box 41, "Weekly Reports 71-81" folder, 02 December, 1978.
- Burnes, Bernard. *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Dynamics*. Harlow, England: Prentice Hall, 2004a.
- Burnes, Bernard. "Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal." *Journal of*

Management Studies 41, no. 6 (2004b): 977-1002.

Carter, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. New York: Bantam Books, 1982.

Christopher to Carter. *Memorandum from Christopher to President Carter*. The National Security Archive, George Washington University, 01 August, 1979. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB402/docs/1979.08.01%20Christopher%20Memorandum%20for%20Carter.PDF>.

Cooren, François. "Textual Agency: How Texts Do Things in Organizational Settings." *Organization* 11, no. 3 (2004): 373-393.

Cronin, Matthew, Laurie Weingart, and Gergana Todorova. "Dynamics in Groups: Are We There Yet?" *The Academy of Management Annals* 5, no. 1 (2011): 571-612.

Eidelson, Roy and Judy Eidelson. "Dangerous Ideas: Five Beliefs that Propel Groups Toward Conflict." *American Psychologist* 58, no. 3 (2003): 182-192.

Emery, Christian. "United States Iran Policy 1979-1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy." *Diplomacy & Statecraft* 24, no. 4 (2013): 619-639.

Ford, Jeffrey. "Organizational Change as Shifting Conversations." *Journal of Organizational Change Management* 12, no. 6 (1999): 480-500.

Ford, Jeffrey and Laurie Ford. "Conversations and the Authoring of Change." In *Management and Language: The Manager as a Practical Author*, edited by David Holman and Richard Thorpe, 141-156. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing, 2003.

Ford, Jeffrey and Laurie Ford. "The Role of Conversations in Producing Intentional Change in Organizations." *The Academy of Management Review* 20, no. 3 (1995): 541-570.

Ganji, Babak. *Politics of Confrontation: The Foreign Policy of the USA and Revolutionary Iran*. New York: Tauris Academic Studies, 2006.

Gergen, Kenneth, Sheila McNamee, and Frank Barrett. "Toward Transformative Dialogue." *International Journal of Public Administration* 24, no. 7 & 8 (2001): 679-707.

Gerring, John. "Causal Mechanism: Yes, But..." *Comparative Political Studies* 43, no. 11 (2010): 1499-1526.

Gersick, Connie and J. Richard Hackman. "Habitual Routines in Task-Performing Groups." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 47, no. 1 (1990): 65-97.

Goertz, Garry. *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

Goldmann, Kjell. "Détente and Crisis." *Cooperation and Conflict* 18, no. 3 (1983): 215-232.

Grant, David, Cynthia Hardy, Cliff Oswick, and Linda Putnam. "Introduction: Organizational Discourse: Exploring the Field." In *The SAGE Handbook of Organizational Discourse*, edited by David Grant, Cynthia Hardy, Clifford Oswick, and Linda Putnam, 1-36. London: Sage Publications, 2004.

Hardy, Cynthia, Thomas Lawrence, and David Grant. "Discourse and Collaboration: The Role of Conversations and Collective Identity." *Academy of Management Review* 30, no. 1 (2005): 58-77.

Hedström, Peter. "Studying Mechanisms to Strengthen Causal Inference in Quantitative Research." In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, edited by Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady, and David Collier, 319-335. New York: Oxford University Press, 2008.

Heracleous, Loizos and Michael Barrett. "Organizational Change as Discourse: Communicative Actions and Deep Structures in the Context of Information Technology Implementation." *Academy of Management Journal* 44, no. 4 (2001): 755-778.

Hermann, Charles. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy."

International Studies Quarterly 34, no. 1 (1990): 3-21.

Houghton, David. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Huber, George, Kathleen Sutcliffe, C. Chet Miller, and William Glick. "Understanding and Predicting Organizational Change." In *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*, edited by George Huber and William Glick, 215-265. New York: Oxford University Press, 1993.

Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

Louis, Meryl and Robert Sutton. "Switching Cognitive Gears: From Habits of Mind to Active Thinking." *Human Relations* 44, no. 1 (1991): 55-76.

MacDonald, Paul. "Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory." *The American Political Science Review* 97, no. 4 (2003): 551-565.

Marshak, Robert. "Changing the Language of Change: How New Contexts and Concepts are Challenging the Way We Think and Talk about Organizational Change." *Strategic Change* 11, no. 5 (2002): 279-286.

Moens, Alexander. "President Carter's Advisers and the Fall of the Shah." *Political Science Quarterly* 106, no. 2 (1991): 211-237.

Moreland, Richard and John Levine. "Problem Identification by Groups." In *Group Processes and Productivity*, edited by Stephen Worchel, Wendy Wood, and Jeffry Simpson, 17-47. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1992.

Moscovici, Serge. "The Phenomenon of Social Representations." In *Social Representations: Explorations in Social Psychology*, edited by Serge Moscovici and Gerard Duveen, 18-77. Cambridge: Polity Press, 2000.

Moscovici, Serge. "Notes Towards a Description of Social Representations." *European Journal of Social Psychology* 18 (1988): 211-250.

Njølstad, Olav. *Peacekeeper and Troublemaker: The Containment Policy of Jimmy Carter, 1977-1978*. Oslo: Norwegian Institute for Defense Studies, 1995.

Orlikowski, Wanda. "Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective." *Information Systems Research* 7, no. 1 (1996): 63-92.

Plowman, Donde, Lakami Baker, Tammy Beck, Mukta Kulkarni, Stephanie Thomas Solansky, and Deandra Travis. "Radical Change Accidentally: The Emergence and Amplification of Small Change." *Academy of Management Journal* 50, no. 3 (2007): 515-543.

Renshon, Jonathan. "Stability and Change in Belief Systems: The Operational Code of George W. Bush." *Journal of Conflict Resolution* 52, no. 6 (2008): 820-894.

Romanelli, Elaine and Michael Tushman. "Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test." *Academy of Management Journal* 37, no. 5 (1994): 1141-1166.

Rosati, Jerel. "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy." In *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*, edited by Laura Neack, Jeanne Hey, and Patrick Haney, 49-70. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2005.

Rosati, Jerel. "Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in US Foreign Policy." In *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, edited by Jerel Rosati, Joe Hagan, and Martin Sampson III, 221-261. Columbia, SC: University of

South Carolina Press, 1994.

Rosenthal, Uriel and Alexander Kouzmin. "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2 (1997): 277-304.

Saunders to Vance. *Memorandum from Saunders to Secretary Vance*. The Carter-Brezhnev Project at the National Security Archive, George Washington University, 05 September, 1979. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/carterbrezhnev/docs_intervention_in_afghanistan_and_the_fall_of_detente/doc37.pdf.

Schraeder, Peter. "Bureaucratic Incrementalism, Crisis, and Change in US Foreign Policy Toward Africa." In *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, edited by Jerel Rosati, Joe Hagan, and Martin Sampson III, 111-137. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994.

Sick, Gary. *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*. London: I B Tauris & Co., 1985.

Skidmore, David. *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press, 1996.

Sterman, John. "System Dynamics Modeling: Tools for Learning in a Complex World." *California Management Review* 43, no. 4 (2001): 8-25.

Tsoukas, Haridimos and Robert Chia. "On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change." *Organization Science* 13, no. 5 (2002): 567-582.

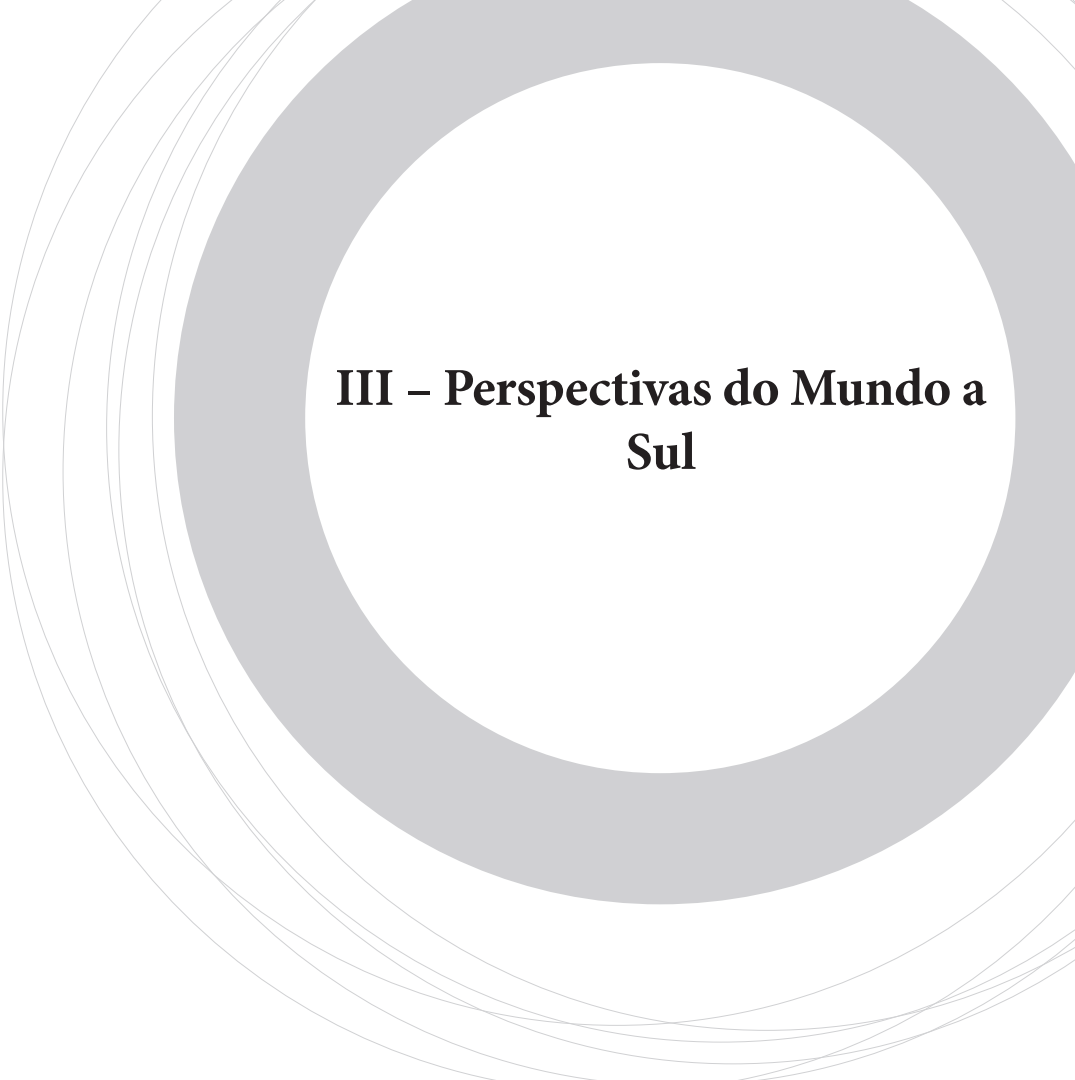
Vance, Cyrus. *Hard Choices: Critical Years in Americas Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster, 1983.

Weick, Karl. "Emergent Change as a Universal in Organizations." In *Breaking the Code of Change*, edited by Michael Beer and Nitin Nohria, 223-241. Boston, MA: Harvard Business School, 2000.

Weick, Karl and Robert Quinn. "Organizational Change and Development." *Annual Review of Psychology* 50 (1999): 361-386.

Weiss, Janet. "The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork." *Policy Sciences* 22, no. 2 (1989): 97-121.

Yetiv, Steve. *Explaining Foreign Policy: US Decision-Making and the Persian Gulf War*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004.

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Further out are several thin, light gray concentric circles that fade into the background.

III – Perspectivas do Mundo a Sul

Os invisíveis, os cidadãos e as ruas de Porto Alegre: análise do processo dialético das manifestações de massa e a relação entre o Estado democrático e o acesso à justiça no Brasil

Lívio Silva de Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS-UFRGS)
Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC-UFRGS)

1. Apresentação

O ano de 2013 foi a data em que o Brasil entrou no circuito das grandes mobilizações de rua. Seguindo um *script* semelhante a outros movimentos sociopolíticos pelo globo, tais como as mobilizações populares no norte da África, fenômeno que ficou conhecido por *primavera árabe*, ou as manifestações dos indignados do 15M da Espanha, por exemplo, para ilustrar o caso europeu que não se deu apenas no país ibérico citado. Esses movimentos demonstraram uma crise de legitimidade e de representatividade dos Estados e sua relação com a sua população de maneira direta, tendo em vista que os alvos foram as estruturas institucionais políticas de tal modo que governos caíram, nos casos mais dramáticos com revoluções e até morte dos mandatários (caso da Líbia) ou por meio da via eleitoral, fatos que podem ser interpretados como manifestação da insatisfação das populações.

O que torna o Brasil distinto neste sentido? No caso brasileiro, o mote inicial da insatisfação foi a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014. Apesar da aceitação inicial da população do país, pelo apreço que a maior parte das pessoas que vivem no país demonstra pela modalidade esportiva futebol, os efeitos colaterais do megaevento foram se tornando mais nítidos. Alguns desses aspectos incidiram na própria legislação do país e fragilizaram direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, como o direito à moradia e à cidade.

As grandes manifestações de rua de 2013 ocorreram de forma mais volumosa nos meses de junho e de julho do referido ano no Brasil. Não por acaso, a data coincidiu com o evento-teste do mundial de futebol: a Copa das Confederações. Milhões de pessoas foram às ruas de maneira mais intensa a partir dos primeiros meses de 2013 nas grandes cidades, parando suas regiões centrais. Em um primeiro momento, o protagonismo dessas mobilizações era dos movimentos sociais organizados e alguns partidos de esquerda, com reivindicações com a temática do direito à cidade – com um tema mais emergencial que era a taxação das tarifas dos transportes públicos, que afetava diretamente a questão

da mobilidade urbana – e uma reforma política institucional abrangente no país. Ademais, esses grupos assumiram uma posição nítida de ruptura com uma estrutura política e econômica baseada na sociedade de mercado, ou seja, os grupos se identificavam como anticapitalistas. Contudo, as pautas apresentadas inicialmente pelos movimentos sociais organizados e pelos partidos políticos de esquerda foram sendo diluídas por reivindicações mais genéricas como o fim da corrupção, e maiores investimentos nas áreas da saúde e da educação, de maneira espontânea e sem algum tipo de proposta mais concreta. Uma multiplicidade de pautas e uma diversidade de grupos foram às ruas do país, causando perplexidade em todas as camadas sociais (Fachinetto, Alessandri-Ribeiro, 2013: 74). Neste contexto, os gastos com a Copa do Mundo foram incluídos como formas de corrupção, sendo que o alvo preferencial das reclamações foi o Executivo Federal.

Outro fator que chamou a atenção do grande público e da mídia foi o uso da violência nessas passeatas, seja por parte dos manifestantes ou por parte do Estado. A tática de ação direta conhecida por *Black Bloc* tornou-se recorrente nos meios de comunicação e no dia-a-dia dos brasileiros. A tática consiste em atacar símbolos do capitalismo como lojas, bancos, entre outros, a fim de chamar a atenção contra o referido sistema, tendo em vista que os adeptos desta tática, de maneira geral, não acreditam na atual conformidade do Estado e não participam dos processos decisórios institucionais. O termo *Black bloc* causou muita confusão no Brasil. Compreendeu-se, de forma equivocada, que o termo era referente ao grupo de pessoas que se vestiam de preto e cobriam os rostos com máscaras ou tecidos da mesma cor. Os atos de violência por parte dos adeptos da tática *Black bloc* foram marcantes, causando reação social negativa às suas ações, o que desencadeou um processo de criminalização. O caso mais dramático foi a morte do cinegrafista Santiago Andrade, em fevereiro de 2014, quando um artefato explosivo deixado no chão por indivíduos identificados como “*Black Blocs*” foi detonado. A tática denota a complexidade e a intensidade dos novos atores políticos e sociais brasileiros a partir de movimentos de 2013, sendo a noção estética de *Black bloc* o exemplo mais evidente e radical desse perfil de manifestante que ganharam mais visibilidade nas ruas do Brasil.

A violência por parte do Estado teve como ator mais visível as forças policiais nas manifestações de 2013. A princípio, a atuação violenta das polícias contra os manifestantes presentes nos atos protagonizados pelos movimentos sociais e por partidos de esquerda foram legitimadas e, até mesmo, pedidas por autoridades do poder constituído no Brasil, por parte da grande mídia e por setores da sociedade brasileira, o que, inicialmente, formou uma opinião pública negativa sobre as reivindicações dos grupos que foram às ruas. A maioria das queixas referia-se à paralisação dos centros urbanos, já que as vias públicas estavam ocupadas por manifestantes. O caso mais ilustrativo, neste sentido, foi de um promotor público do Estado de São Paulo que declarou, por meio de uma rede social, que a tropa de choque da polícia militar poderia matar as pessoas, às quais se referia

por xingamentos de toda a ordem, por estarem exercendo o direito constitucional de contestação pública e, em virtude dessa ação, ele ficou parado mais de duas horas no trânsito da capital paulista. Para complementar, o referido membro do Ministério Público disse que arquivaria o inquérito porque o mesmo cairia no *seu* tribunal pela região da cidade onde o hipotético fato se daria, além de dizer que sentia saudades do tempo em que a violência de Estado suprimia esse tipo de manifestação.

As declarações do promotor público causaram mal-estar por seu conteúdo antidemocrático e avesso aos direitos humanos, além do aspecto patrimonialista no exercício do seu cargo público. No entanto, as incitações à violência contra os manifestantes na capital paulista não cessaram. O editorial do jornal Folha de São Paulo, na data de 13/06/2013 recebeu o seguinte título: Retomar a Paulista¹. No texto, a posição do periódico legitimava atuações mais “enérgicas” por parte do Estado. Segundo a publicação, o Movimento Passe Livre, grupo que se destacou na cidade de São Paulo, não podia parar a cidade e promover a violência e a desordem. As ruas paulistanas tinham que ser retomadas com o emprego da força coercitiva do Estado, segundo o jornal. Na mesma noite da publicação do editorial, a repressão violenta do Estado atingiu jornalistas dos grandes conglomerados da mídia. A imagem de uma profissional jovem, de classe média, de formação universitária e branca com um olho roxo, resultado da ação policial em São Paulo foi veiculada para todas as grandes redes de imprensa. A agressão contra a jornalista parece ter sido o fator de revés para a opinião pública. As manifestações de rua foram, desde então, defendidas pelos mesmos setores que outrora pediam sua repressão. Tal fato aponta o reconhecimento da vítima como cidadã, a qual deve ter seus direitos respeitados e afirmados (Honneth, 2003). A adesão popular às manifestações se tornou maior e mais plural, ao ponto da Presidenta Dilma Rousseff fazer um pronunciamento em rede nacional sobre a situação que o país estava passando.

O uso da força e da violência policial nas manifestações começou a ser questionada. Porém, esse questionamento denota uma graduação de direitos formais e de cidadania no Brasil, que apresenta fatores sociais, econômicos, raciais e jurídicos. O caso da jornalista é exemplar para indicar as assimetrias de legitimidade e de visibilidade dos cidadãos no país. A classe média e as elites paulistanas sofreram na própria carne daquela noite de 13/06/2013 o que as periferias brasileiras sofrem há séculos: a força repressiva do Estado. O mesmo modelo saudado por essas classes citadas – como exemplificado no caso do membro do MP paulista – quando atingem aquelas populações mais pobres das grandes cidades do país. Esse ponto é central para a abordagem que se pretende neste texto: o reconhecimento da cidadania e o acesso à justiça.

Essa distinção foi verificada em outro evento que causou certa perplexidade

1. Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Data: 13/06/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml>

no Brasil: os chamados “rolezinhos”. Os “rolezinhos” consistiram em encontros de jovens de periferia em *shoppings centers*, sendo marcados pelas redes sociais, no final de 2013. O aspecto de reivindicação do espaço público urbano apareceu de maneira secundária nessas mobilizações, já que o foco foi a ocupação de espaços de consumo para o divertimento, conotando o reconhecimento dos grupos sociais mais populares nessa dimensão nos direitos de cidadania. Porém, as clivagens sociais foram evidenciadas quando os participantes começaram a serem barrados nos *shoppings centers*, com o acionamento de medidas judiciais e a presença da polícia nesses estabelecimentos comerciais. Os movimentos sociais organizados tentaram capitalizar os “rolezinhos” para que tivessem reflexo nas decisões institucionais e ter adesão popular às suas pautas, mas não obtiveram sucesso. Esses eventos apresentaram a complexidade de engajamento para a participação social na democracia brasileira e a multiplicidade de demandas, em que algumas delas não tenham objetivo de interferir na institucionalidade.

Nesse sentido, para compreender a relação entre Estado e cidadãos no Brasil a partir das manifestações de rua no ano de 2013, o objeto escolhido de análise para este trabalho foi a cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul (RS), no sul do país. A escolha deste objeto se deve pela cidade supracitada ser considerada a vanguarda das manifestações de rua de 2013. O catalisador foi a redução da tarifa dos ônibus da cidade em abril do mesmo, as quais tiveram um aumento abusivo. A ideia de mobilidade urbana como direito, ou seja, o direito à cidade, e não como mercadoria ganhou força a partir da reversão da decisão da Administração Pública Municipal através da grande adesão popular às pautas levantadas pelos atos protagonizados pelos movimentos sociais em Porto Alegre, em especial o *Bloco de Lutas*. Dessa forma, o efeito de mobilização da capital gaúcha se tornou inspiração para outras cidades do Brasil. Os desdobramentos das manifestações ocorridas na região central de Porto Alegre evidenciaram as disputas de grupos sociais diversos para as decisões na esfera política institucional. No entanto, esse processo apresentou um caráter dialético.

O ápice das manifestações deram em 2013, mas eventos que reivindicavam direitos de cidadania, que se referem à moradia e à cidade, já apareciam datados antes. O mundial da FIFA foi a justificativa para algumas reconfigurações urbanas que se deram de maneira arbitrária, atingindo classes mais populares das cidades brasileiras. Porto Alegre teve o caso mais emblemático no sentido de mobilização para a manutenção do direito à moradia, no caso do bairro Santa Tereza, em 2010. Através da organização dos moradores e outros setores da sociedade civil organizada foram feitas manifestações de ocupação de ruas nas áreas cidade. Porém, não alcançou a mesma visibilidade que aquelas ocorridas nas regiões centrais. A fragilização dos direitos constitucionais tem um fator econômico: a especulação imobiliária. Dessa forma, a relação entre o Estado e o capitalismo também se torna problemática ao evidenciar situações de vulnerabilidade e de incertezas para grupos sociais que não tem representatividade no Poder Público.

A partir dessas premissas, o texto é estruturado da seguinte maneira: (i) contextualização de Porto Alegre no cenário das manifestações e (ii) a análise conceitual do Estado brasileiro e a sua estrutura democrática formal a partir dos desdobramentos sociais e seus efeitos na política institucional. A primeira será referente à uma breve apresentação histórica e cultural sobre a participação civil e o reconhecimento ou não de sujeitos históricos de exclusão no processo de manifestações de massa, que teve seu cume no ano de 2013. A outra parte identificará a formação do Estado brasileiro e quais pautas entraram na agenda pública a partir das manifestações de 2013 e compreender a rearticulação de forças políticas na esfera institucional. Posteriormente, serão apresentadas algumas conclusões.

2. Porto Alegre: cenário ambíguo de vanguarda e exclusão da participação social

A cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, estado localizado no extremo sul do Brasil, atingiu um patamar de inovação no sentido de participação social nos processos decisórios da cidade a partir da década de 1980. O estado, que faz fronteira com Argentina e Uruguai, possui um histórico de efervescência política, marcado por determinados fatos que delimitaram limites internacionais do país e outros que alteraram a estrutura do Estado em seu sentido formal.

A organização dos movimentos sociais organizados mais consolidados e os mecanismos de participação popular tiveram origem no Estado do RS. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Levante Popular da Juventude, ligados a Via Campesina, que tem atuação em âmbito nacional, são oriundos do Estado gaúcho. O MST formado na década de 1980 tendo como pauta a reforma agrária dialoga com demandas históricas contra o agronegócio e a favor de uma agricultura de economia solidária, ou seja, o antagonismo entre o grande latifúndio e os pequenos agricultores. O Levante teve origem nos anos 2000, e tem como objetivo o diálogo e a articulação entre as juventudes camponesa e urbana, principalmente os jovens de periferias. Estes dois movimentos apontam as contradições do capitalismo dentro do Estado do RS e as lutas sociais que fazem cair por terra a tese difundida no imaginário brasileiro de um Estado distinto das demais unidades da federação, por fatores de culturais - principalmente pela colonização ítalo-germânica, o que parece ofuscar, por exemplo, o negro na história gaúcha e na atual sociedade. Em outras palavras, o surgimento desses movimentos organizados aponta para o rompimento do senso comum para análise sociológica dos fenômenos políticos no RS, já que esses movimentos são pautados por demandas e problemas sociais reais em relações de poder assimétricas.

Essa cultura organizacional tem reflexos em Porto Alegre no sentido de participação política de sua população. A experiência do Orçamento Participativo (OP) na capital gaúcha indica a prática de uma democracia participativa para canalizar os recursos por parte dos moradores da cidade através de conselheiros comunitários divididos por áreas determinadas. Essa experiência se estendeu também para o campo da segurança pública pelos Conselhos Comunitários de Segurança

(COMJUS) (Guerra Câmara, 2014). Além da experiência do OP, a cidade de Porto Alegre também foi sede de edições do Fórum Social Mundial (FSM), que se tornou uma rede de organização de movimentos sociais se articulavam de maneira internacional, onde múltiplos sujeitos se movimentam. O FSM sobre sua constituição se era um sujeito/ator ou um espaço/processo em arena de intercâmbio transnacional de lutas sociais por parte de movimentos sociais, ONGs por meio de seus conhecimentos e suas práticas (Scherer-Warren, 2007: 22).

A teoria do reconhecimento, defendida pelo filósofo alemão Axel Honneth, dá suporte conceitual para com compreender. Segundo o filósofo, o reconhecimento recíproco dos atores e o respeito pela sua condição de indivíduo como ser humano e sua estima social são as premissas para que haja o reconhecimento jurídico, ou seja, o direito sem graduações entre as pessoas de uma coletividade (Honneth, 2003: 184-5). Podem ser identificados aspectos formais dessa participação política para verificar como se desenvolve a atuação civil no que tange a Segurança Pública no Brasil. Além disso, os direitos políticos não podem ter valor monetário, por ter, em tese, um caráter de universalidade dentro de uma coletividade política, na perspectiva do autor (idem, 2003:190). Por fim, Honneth apresenta o direito a participação política como construção histórica:

“Os direitos de participação (...) só se tornaram uma classe separada de direitos básicos universais quando finalmente, com sua ampliação e aprofundamento parciais, o clima jurídico e político se transformara, de sorte que às exigências de igualdade de grupos excluídos não podia mai se contrapor nenhuma argumento convincente; nas primeiras décadas do século XX, dá-se o momento em que se impôs definitivamente a convicção de que a todo membro da coletividade política deve caber o direito igual a participação no processo democrático de formação da vontade.” (Honneth: 191)

Axel Honneth defende que o processo de afirmação do direito a participação política teve como consequência os direitos de bem-estar (Honneth, 2003:192), ou seja, esse foi o fator preponderante para construção e a estruturação do Estado de bem-estar social. Por fim, ele entende que a coletividade jurídica moderna depende da racionalidade e da condição de igualdade entre os indivíduos para que se torne legítima, para que não haja julgamentos morais (idem: 188).

A dimensão do reconhecimento do direito a participação política se torna problemática quando se toma como objeto empírico o Brasil. O Estado de bem-estar social não se caracterizou no país e essa questão do reconhecimento jurídico não se verifica na noção de igualdade por esta apresentar um aspecto formal no país. Nesse sentido é evidenciado o não reconhecimento de determinados indivíduos originários de classes mais populares - marcadas pelo estigma social e pela vulnerabilidade nos aspectos jurídico, econômico e político -, como atores sociais e como sujeitos de direitos em diversas dimensões, incluindo o direito de participação política. No entanto, o conceito de reconhecimento defendido por Axel Honneth é um instrumental teórico para que o Estado brasileiro cumpra com as expectativas geradas na totalidade de seus cidadãos, no

sentido de promoção e afirmação dos seus direitos, reconhecendo determinados sujeitos sociais e históricos de exclusão e direcionando a eles políticas equitativas em um sistema democrático.

A noção de que direitos não são negociáveis é fragilizada por meio da verificação da relação entre o Estado e o Capital privado. Os megaeventos são exemplares para compreender os efeitos sociais, jurídicos, econômicos e políticos da referida relação. Observa-se que neste texto os megaeventos citados são os desportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e seus supostos legados e qual a abrangência de participação social no processo decisório, ou seja, quais grupos estiveram diretamente envolvidos na formulação de objetivos desses legados e para quem foram direcionados.

As cidades que foram escolhidas como sede para a Copa do Mundo tiveram seus momentos de êxtase e de ressaca. As populações marginalizadas e empobrecidas se viram ameaçadas pela especulação imobiliária. A socióloga Gabrielle Araújo (2014) destaca as ações no cenário nacional a partir da organização de associações como a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas (ANCOP), a qual tinha como objetivo apontar a violação de direitos das populações mais vulneráveis. A ANCOP teve ação destacada no que tange os direitos dos “atingidos pelas obras da Copa”:

Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas (ANCOP), a qual reúne acadêmicos, organizações sociais, militantes diversos e lideranças populares das doze cidades que serão sede dos jogos dos mundiais. A iniciativa de constituí-la resultou da realização de três seminários, ocorridos ao longo de 2010, que tinham como eixo de discussão os impactos que o Brasil passaria a sofrer com a chegada do megaevento. (...)Assim, ao longo destes anos, a ANCOP se transformou num importante interlocutor político entre governos e sociedade, particularmente dos denominados “atingidos pelas obras da Copa”, desenvolvendo diversas atividades que vão desde a realização de plenárias, formação de lideranças populares, produção de materiais informativos, atos públicos e elaboração de denúncias de violação de direitos humanos em diversos âmbitos e sobre diferentes temáticas (moradia, trabalho, regime urbanístico, ambiental, falta de transparência no uso de recursos públicos, ausência de participação do conjunto da população). (Araújo, 2014: 5).

Em Porto Alegre, o ponto central de conflitos no sentido da moradia foi o Morro de Santa Tereza. A localidade situada na zona sul da cidade, perto do rio Guaíba é significativa por aspectos históricos, sociais, ambientais, entre outros. No entanto, houve a tentativa de alienação de 74 hectares para especulação imobiliária da referida região, que também concentra comunidades populares na localidade. Ademais, a duplicação da Avenida Tronco, como obra para a Copa do Mundo, pressupôs a remoção de milhares de famílias que viviam em vilas/favelas de bairros da zona sul da capital gaúcha.

Em decorrência deste interesse financeiro foi organizado o movimento o *Morro é Nosso*, ao fim do ano de 2010, como forma de defesa do espaço público e do direito à moradia. A mobilização social contou com uma formação plural, com a participação de sindicatos, indivíduos, grupos civis, lideranças comunitárias, e organizações sociais diversas, como o Levante Popular da Juventude, o MST, além do ponto de cultura Quilombo do Sopapo – bairro Cristal, também na zona sul de Porto Alegre (ARAÚJO, 2014: 6-7). Com a constituição do Comitê Popular da Copa (CPC/POA), a defesa no campo jurídico foi consolidada, sendo capaz de levar às instâncias jurídicas e legislativas as denúncias de violações de direitos praticadas pelo Estado contra a população em decorrência do interesse financeiro. Portanto, a configuração do movimento *Morro é Nosso* indica uma crescente de mobilizações sociais de rua em regiões não centrais em Porto Alegre, tendo em vista que a população do morro Santa Tereza foi às ruas protestar contra os impactos da Copa em seu cotidiano. A luta do movimento impediu a alienação completa do referido morro, através da lei complementar nº 717/2013. Nota-se, porém, o grau de invisibilidade que os moradores da localidade periférica tiveram, principalmente nos grandes meios de comunicação, o que ocasionou certo ostracismo das suas reivindicações na opinião pública, ainda que no campo jurídico e político tenham atingidos seus objetivos concretos.

A privatização dos espaços públicos em decorrência da Copa do Mundo foi problematizada se tornando pauta de reivindicações de outros setores sociais de Porto Alegre. O ato ocorrido na cidade na data de 04/10/2012 foi idealizado pelo coletivo chamado *Defesa Pública da Alegria*, que tinha como objetivo ocupar os espaços públicos da cidade com a ideia de socialização. O mascote de uma das empresas patrocinadoras para o evento, localizado no Largo Glênio Peres, enfrente ao Mercado Público de Porto Alegre; foi supostamente atacado pelas pessoas que participavam do ato. Tratava-se de um objeto de plástico. No entanto, o aparato repressivo do Estado empregou métodos abusivos de violência contra os manifestantes que faziam um protesto cercando o objeto. A ação policial deixou dezenas de manifestantes feridos². O ocorrido apresentou uma contradição no Estado: a defesa patrimonial em detrimento de vidas humanas. Este episódio reforça a tese na qual o movimento de rua não se deu do dia para noite. Observa-se, porém, a revitalização do local onde ocorreu o ato citado pode ser verificada com o movimento de ocupação periódica chamado *largo vivo*.

O caso do morro de Santa Tereza e os movimentos de ocupação das regiões centrais de Porto Alegre tiveram situações semelhantes no Brasil em virtude dos grandes eventos. O caso mais emblemático é o da cidade do Rio de Janeiro, capital do estado homônimo, que sediou a final da Copa do Mundo e sediará os jogos olímpicos de 2016. As remoções de bairros populares e de reorganização urbana nas cidades que sediam os megaeventos tem um padrão a ser seguido de

2. Fonte: Jornal Sul21. Manifestação termina em batalha campal em no centro de Porto Alegre. 05/10/2012. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/manifestacao-termina-em-batalha-campal-no-centro-de-porto-alegre/>

reorganização urbana: *o modelo Barcelona*. A cidade de espanhola de Barcelona sediou os jogos olímpicos de 1992, cujo legado foi a transformação de seus espaços urbanos, a partir de um modelo considerado exitoso ao ponto de ser chamado “*modelo Barcelona*” (Cunha, 2013). Esse processo de urbanização padronizado e planejado, tornando a cidade uma fábrica de simulacros e sonhos, onde os conflitos sociais desaparecem com essa intervenção, segue interesses de grandes corporações. Nesse sentido, as cidades que passam por esse processo são chamadas de “*cidades-commodities*” ou “*cidades-negócio*”, caracterizando a mercantilização do espaço urbano.

No caso dos megaeventos, a cidade tem que parecer um produto rentável. No caso de Barcelona, áreas estratégicas foram revitalizadas para uma memória coletiva formal também, a partir de um “*multiculturalismo cênico*”, nas palavras do Antropólogo Catalão Manuel Delgado (Cunha, 2013: 328). No entanto, a falta de participação civil nas gestões dessa transformação urbanística ocasionou um processo de gentrificação e criminalização de jovens da periferia em Barcelona. A violência policial também foi empregada contra os movimentos sociais que reivindicavam os direitos ativos nas decisões. De fato, existem benefícios para a cidade com os megaeventos, mas a contrapartida social, no sentido de promoção, afirmações e garantias de direitos, não atingiu a totalidade dos habitantes da cidade espanhola. Esse planejamento aprofundou a segregação social de Barcelona, tornando-a uma cidade para poucos. Portanto, a fragilização de direitos não é algo isolado na relação entre Estado e capital de um ou outro país e sim uma dinâmica que pode produzir o mesmo efeito nas legislações de países distantes que possuem construções históricas, culturais e sociais distintas, contrapondo na prática cotidiana a afirmativa de Axel Honneth sobre a não negociação monetária dos direitos, ou seja, a diferenciação entre os cidadãos entre privilegiados e não privilegiados.

No ano de 2013, os grandes movimentos de massas têm seu ressurgimento no Brasil. Porto Alegre é apontada como a cidade onde o movimento teve inícios. A pauta de reivindicação inicial foi o transporte público. O grupo que reivindicava essa pauta é o *Bloco de Luta por um Transporte Público*, ou simplesmente *Bloco de luta*. O grupo é composto por diversas organizações reunidas pela luta contra o aumento da passagem e por um transporte coletivo público e popular de qualidade em Porto Alegre. O caso de Porto Alegre foi emblemático. A mobilização popular iniciada por este grupo conseguiu que a prefeitura desta cidade recuasse no aumento da tarifa de R\$ 3,05 para ser mantida em R\$ 2,85.

É fato que havia uma ação judicial movida por vereadores da capital gaúcha, em dezembro de 2011. Além disso, ocorreram manifestações durante todo o ano de 2012 contra o aumento da passagem. A justificativa das ações foi que os cálculos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) não referendavam o aumento abusivo das tarifas dos ônibus na cidade. Porém, sem a mobilização popular que tomou um crescente desde janeiro de 2013, com a participação de

vários partidos de esquerda e de movimentos sociais, que chegaram a levar mais de vinte mil pessoas aos protestos em Porto Alegre, tendo seu ápice em abril, não haveria a pressão para a liminar judicial não sofrer recurso por parte da prefeitura da capital gaúcha.

Conclui-se que essa não foi uma conquista de um grupo isolado. A aplicação de uma norma judicial não apresentaria tal força no âmbito político. O esforço conjunto de setores de esquerda e de movimentos sociais conseguiu levar pessoas da sociedade civil, em sua maioria jovens; para as ruas e conquistando a simpatia e a adesão da população de Porto Alegre. O movimento apresentou como bandeira o direito à mobilidade urbana e o aproveitamento do espaço público pela população, passe livre para os transportes público – *“transporte público não é mercadoria, é direito”* – e uma pauta bem ampla: a mudança de um sistema econômico, jurídico, político e social excludente, o capitalismo.

Nota-se, neste ponto, uma perspectiva economicista, que é base da crítica dos marxistas sobre o Estado. No entanto, reduzir a teoria defendida por Karl Marx sobre a sociedade capitalista a um determinismo econômico analítico da superestrutura é desconsiderar toda sua complexidade, já que, para ele, o modo de produção capitalista cria a racionalidade da necessidade e, uma vez essa racionalidade rompida se conquista a liberdade, que seria através das lutas e o Estado teria papel fundamental em suas garantias (Harvey, 2006: 78).

No caso da cidade de Porto Alegre e outras cidades brasileiras emerge o conceito de bens públicos. Esses bens públicos consistem em infraestruturas físicas e sociais, as quais caracterizariam como um espólio universal para os cidadãos e seria tarefa do Estado no que tange o bem-estar social. Ademais, este conceito funcionaria também para a dinâmica da própria produção capitalista, porém, nenhuma capitalista de maneira individual investiria nesses bens por não terem garantias de margem de lucros. De qualquer forma, a intervenção do Estado se faz necessária, porque nenhum sistema baseado no interesse próprio é capaz de promover os direitos coletivos (Harvey, 2006: 85). Portanto, a teoria clássica do Estado em Karl Marx sobre as liberdades a partir do poder de decisão de maneira coletiva é posto como via de reivindicação dos direitos e perspectiva de transformação da relação da Administração Pública e o sistema capitalista e, dessa forma, o Estado democrático um componente que tem caráter potencialmente agregador (por estimular o diálogo entre as partes) e desagregador (o seu esgotamento pode levar a atos de violência): o conflito.

O protagonismo dos movimentos sociais em Porto Alegre nesse processo de crescente apropriação das ruas como palco de reivindicações remete à ideia de ação coletiva. Na perspectiva do sociólogo italiano Alberto Melucci, os fenômenos coletivos são resultado de múltiplos processos que favorecem ou impedem a formação e a manutenção das estruturas cognitivas e os sistemas necessários para a ação (Melucci, 1994:155). Ele apresenta a contra posição da psicologia de massas e da sociologia do comportamento coletivo. A primeira enfatiza fatores

irracionalis, imitação, sugestão ou contágio para definir a ação coletiva como uma soma acidental de indivíduos, ou seja, uma ação sem atores. A segunda, afirma Melucci, que a ação coletiva é uma resposta reativa à crise e/ou desordem social. Além disso, ele ainda escreve sobre o ator sem ação, que se encontra no bojo da estrutura social (idem: 153). Melucci define a ação coletiva como uma orientação intencional construída mediante relações sociais desenvolvidas em um sistema de oportunidades e obrigações (ibidem: 157). Portanto, os atores produzem ação coletiva porque são capazes contribuir para a formação de *nós*, considerando as ordens de orientação da ação: fins, meios e ambiente. No entanto, há tensões dentro dessas próprias orientações, como medidas de longo, médio e curto prazo na questão dos fins, por exemplo.

Melucci atenta para os aspectos visíveis da ação coletiva. As funções de liderança e as formas de organização são maneiras de negociar e renegociar a sua ação coletiva por parte dos atores coletivos. Fatores conjunturais também podem oportunizar ações coletivas a partir da interação. Nesse sentido, ele afirma que a “construção social” do “coletivo” está continuamente em funcionamento quando tem lugar uma ação coletiva, e quando esse processo se rompe ou se falha a ação é impossibilitada (Melucci, 1994: 159). Melucci, então, defende que a ação coletiva é um produto que deve ser analisado em três dimensões analíticas: *solidariedade, conflito e transgressão dos limites de compatibilidade*. Esse último pode ser entendido em alguns casos como *adaptação da ordem*.

O conceito de ordem se torna problemático na avaliação das ações ocorridas no Brasil em 2013. No caso específico de Porto Alegre, foi verificada a organização de entidades para a manutenção do Morro Santa Tereza e para as manifestações pelo direito à cidade através da via do poder jurídico. No entanto, o conflito de interesses dentro da esfera pública de empresários e de cidadãos não teve uma definição favorável aos direitos de cidadania, o que acarretou o esgotamento do Estado como interlocutor de demandas sociais em relação aos períodos de mega-eventos e em seu papel de promotor e garantidor de direitos. Nesse sentido, as reações sobre a crise de perda de direitos à cidade, como a questão da moradia e da mobilidade urbana, foram confluentes para que distintos atores sociais da capital gaúcha criassem laços de solidariedade para construção e identificação de um *nós* plural. Esse simbolismo foi materializado no ato ocorrido em 04/07/2013, quando as manifestações, que tiveram palco nas vias centrais de Porto Alegre, foram para a Vila Cruzeiro, comunidade que faz parte do bairro Santa Tereza e possui um histórico de violência e de abandono por parte do Estado, causando-lhe estigmas sociais que são refletidos em seus moradores. Portanto, o sentido de ordem pode ser entendido como cumprimento de uma expectativa legal em relação à resolução de demandas sociais a partir da participação social dos cidadãos, as quais o Estado deveria ter o papel de promotor e garantidor de direitos.

Por outro lado, há uma perspectiva conservadora do conceito de ordem que parece estar mais consolidada. O cientista político estadunidense Adam Przeworski

(1994) afirma que “*as definições de rua demonstram que o mais sagrado dos valores autoritários, a ordem, foi violado*” (:88). A rua se tornou o palco de reivindicações políticas da sociedade civil brasileira. Para ele, o fator decisivo na ruptura do isolamento individual é a segurança dos números, que influencia na tomada de posições políticas pela rua possuir um caráter de manifestações de massa contra o fechamento das instituições do Estado (Przerworski, 1994: 87-88). Essa ação denota a necessidade da população ser ouvida e vista no sistema democrático representativo. Contudo, Ele observa que, quando um movimento de massas chega ao seu ápice, a tendência do mesmo é que haja o declínio à sua adesão. Apesar disso, os fatos ocorridos acabaram por levar setores do governo a negociar com as lideranças das organizações civis. As mobilizações sociais acabam por tornas suas lideranças mais conhecidas, o que, segundo Przerworski, facilita o contato pessoal se tornar um contato oficial. Esse comportamento pôde ser identificado no caso de Porto Alegre, quando o prefeito da cidade e o governador do Estado do RS, receberam os representantes do movimento, além do pronunciamento da Presidenta Dilma Roussef sobre algumas das reivindicações das manifestações de massa.

Outro ponto a ser observado foi o papel da grande mídia no sentido de apropriação e formulação dos discursos das manifestações de massa ocorridas no Brasil em 2013. Aqui pode ser trabalhada a noção de *adaptação da ordem* apresentada por Melucci, que pôde ser observada na ação policial em determinados momentos no sentido de conservação de uma ordem vigente. No caso de Porto Alegre, os momentos mais tensos se deram com a aproximação das movimentações de massa à sede do Grupo RBS, filiada da Rede Globo de Comunicações. A grande mídia também era alvo da pauta anticapitalista do *Bloco de Lutas*, no intuito de democratização dos meios de comunicação de massas, a qual o conglomerado midiático declarava ser uma prática de censura. As barreiras de policiais montadas próximas à sede do grupo problematizou a relação entre o que é público e o que é privado, já que a reação do aparato policial foi violenta com a utilização de bombas de gás lacrimogêneo contra os manifestantes. Entretanto, pode ser problematizado também o poder da mídia corporativa em publicar opiniões, no sentido de atacar quem a deixou ser atacada, refletindo, mesmo assim, a perspectiva patrimonialista das elites brasileiras em relação ao Estado.

A distinção feita pela grande mídia entre categorias de quem estava na rua nos movimentos de massa legitimava ou não suas pautas. A análise de Alessandri-Ribeiro & Fachinetto (2013) sobre as coberturas feitas pelos jornais Estado e Folha de São Paulo, por exemplo, apontam para as estratégias discursivas que constroem a legitimidade ou não dos manifestantes por parte da mídia corporativa. As pautas genéricas – como o fim da corrupção, e mais saúde e educação – e as manifestações chamadas de pacíficas e espontâneas são evidenciadas pela grande mídia como “*forma correta de se protestar*”. Já militantes de movimentos sociais e/ou de partidos de esquerda foram identificados de *oportunistas*, enquanto os adeptos da tática de ação direta *Black bloc* foram chamados de *vândalos e/ou*

criminosos mascarados infiltrados em uma manifestação pacífica, por se utilizarem de métodos violentos nessa ação. Essa valoração moral e o esvaziamento político das manifestações de massa por parte da mídia corporativa parecia não levar a reflexão que mudanças estruturais parecem necessárias não só na política institucional, mas também no sistema sócio-econômicos.

Os gastos dos governos com a Copa do Mundo estavam nas reivindicações genéricas contra a corrupção. No entanto, a mídia corporativa não apontava os lucros empresariais com as obras do evento, ao passo que ressaltava os gastos estatais com o evento. A ideia de que a empresa privada é mais competente que o Estado se evidencia, mesmo que a primeira dependa do segundo. A crise institucional é mais profunda já que os governos neoliberais da América Latina, incluindo o Brasil, não obtiveram êxito em fortalecer as instituições democráticas e dar legitimidade popular às mesmas (Boron, 2003: 320). Ademais, a democracia representativa é incompatível com o sistema econômico capitalista, por este mercantilizar as relações sociais (Wood, 2004). Sem embargos, o esvaziamento do debate político aponta para uma tentativa por parte das elites de desmobilização das massas e /ou do *cidadão comum*, com a estratégia discursiva de que a política instituição é uma prática moralmente condenável por ser inerente a práticas de corrupção, ao mesmo tempo em que essas mesmas elites possuem uma atuação política contínua.

Apesar das manifestações de massa ocorridas em 2013 contra a Copa do Mundo no Brasil, o evento foi realizado no ano seguinte sem alterações de datas e locais. No jogo de abertura do evento, a presidenta da República foi hostilizada pela torcida presente. A motivação para os xingamentos de toda ordem contra Dilma Rousseff seriam contra a corrupção para as construções da Copa do Mundo. O perfil desses torcedores era de classe média alta, em virtude dos altos preços dos ingressos. Esses fatos, no mínimo, curiosos de comportamento apresentaram não só uma falta de compreensão de situações políticas e sociais complexas como, também, uma falta de cultura cívica em um Estado democrático de direito. O recorte de classe e o comportamento dos mesmos fizeram com que surgisse o termo pejorativo *yellow blocs*, em alusão aos *Black blocs*. O ato foi reprovado pela opinião pública internacional e parte da nacional, mas as manifestações contra a presidenta Dilma Rousseff se repetiram na forma de vaia na final do evento. No entanto, este não foi o último ato correspondente às manifestações de massa que tomaram as ruas do Brasil em 2013.

No ano de 2014 foi realizado o pleito eleitoral no Brasil para os cargos de Presidente, Governador, deputados estaduais e federais, além da renovação de 1/3 do Senado brasileiro. A configuração do cenário político institucional do país parece ter sido influenciada pelas manifestações de massa. Do ponto de vista de visibilidade e de demandas sociais dos sujeitos históricos de exclusão e o seu acesso à justiça, não pareceu ter algum avanço para promover, garantir e/ou afirmar seus direitos, quando não houve retrocessos. As pautas genéricas, como a questão do

fim da corrupção, apresentaram um caráter conservador, no que tange aos direitos de cidadania, e continuaram tendo mais espaços do que as reivindicações mais objetivas, como a reforma política. A partir desses pontos, será realizada uma abordagem sobre o desenvolvimento dos Estados na América Latina para contextualizar o Brasil sobre as questões de participação social, ação coletiva e direitos políticos ativos e passivos, além daqueles de cidadania.

3. Os desafios estruturais do Brasil para construir a democracia para além de sua forma

As manifestações de massa ocorridas em 2013 no Brasil fez com que setores políticos se opusessem de forma mais clara. Essa tomada de posicionamento demonstrou as clivagens sociais no país e tiveram ação no poder institucional. O caso de Porto Alegre é um recorte para uma análise inicial de como a crise da representatividade na democracia formal brasileira teve desdobramentos dos mais diversos grupos sociais com posições diametralmente opostas. O ato mais visível do *Bloco de Lutas* foi a ocupação da câmara de vereadores de Porto Alegre (CMPA).

A ocupação iniciada no dia 10/07/2013 e durou quase oito dias. O parlamento da cidade foi ocupado pelo *Bloco de Lutas*, com as mesmas reivindicações que levou às ruas. Além disso, o grupo alegou que a maior parte dos parlamentares municipais tinha votado a favor dos interesses empresariais em detrimento dos direitos. As bancadas dos partidos de esquerda da CMPA fizeram coro ao discurso dos manifestantes. A protocolação para a abertura das contas dos empresários foi feita por duas vereadoras representantes das bancadas citadas: Sofia Cavedon (PT) e Fernanda Melchionna (PSOL). Essas posições acabaram por isolar as bancadas de esquerda ao fim da ocupação da CMPA pelo *Bloco de Lutas*. A visibilidade do movimento social cresceu, mesmo com várias acusações de que o coletivo era autoritário e obsceno.

A ideia de obsceno se deu pelas fotos tiradas na data da desocupação (18/07/2013). O cenário para os registros tinha como fundo uma galeria de fotos de vereadoras que estão e já passaram pela Câmara. Os manifestantes posaram nus para o fotógrafo. O que causou reações raivosas e desesperadas de setores mais conservadores da imprensa e da sociedade civil. A ordem, mais uma vez, foi quebrada. O símbolo desse episódio foi a expressão de uma vereadora que ficou escandalizada ao ver um vazio onde estava sua foto. O drama protagonizado pela parlamentar foi motivo de piada nas redes sociais. A vereadora acreditava que teriam dado sumiço em sua foto e queria uma retratação. Mas em seu frenesi narcísico ela não se deu conta que o quadro tinha sido guardado por um funcionário da Casa. Essa parlamentar personifica toda a crise de representatividade institucional do atual modelo político. A reação da parlamentar é ilustrativa para a reflexão sobre os interesses particulares dos representantes entram em conflito com as demandas coletivas dos representados. Em outras palavras, há uma apropriação personalista do cargo público que o indivíduo exerce no Estado brasileiro. O caso

da vereadora de Porto Alegre o promotor público de São Paulo são semelhantes na forma e no conteúdo.

O *Bloco de Lutas*, como as manifestações de massa, também entrou em declínio. Rachas internos reproduziram dentro do movimento as disputas políticas institucionais dos partidos de esquerda e setores anarquistas, no que tange a ideologia e a metodologia dos grupos componentes do Bloco. Ainda no âmbito político-eleitoral, membros do *Bloco de Lutas* de Porto Alegre que tiveram algum tipo de destaque se candidataram aos cargos de Deputados, tanto estadual quanto federal. Apesar de nenhum deles tenham sido eleito, este comportamento indica que a Esfera Pública continua a ser o lugar das decisões institucionais, ainda que haja uma crise de representatividade do atual sistema político brasileiro. Porém, as pautas apresentadas por esses candidatos não se configuraram em projetos de ação concreta, se tornando genéricas. Com efeito, o *Bloco Lutas* parece ter sido tragado pela política institucional e perdendo o seu ar de novidade.

Além disso, houve desdobramentos criminais, com indiciamento de sete membros do movimento por formação de milícia na capital gaúcha³, enfraquecendo o *Bloco de Lutas*. Em decorrência desses fatos, membros do Bloco de Lutas ligados ao Partido dos Trabalhadores do RS (PT-RS) foram expulsos do movimento sob a alegação de convivência com o Governo do Estado, ao qual é liderado pelo PT-RS. A criminalização dos movimentos sociais por parte do Estado aparece no discurso do Bloco de Lutas com o grito de ordem “*protestar não é crime!*”. Porém, a questão da criminalização de comportamentos indesejados é estrutural, o que aponta para uma falta de política criminal por parte do Estado brasileiro, ou seja, definir o que é crime e a função social das polícias, independente da variação política eleitoral.

A partir desse recorte da cidade de Porto Alegre, podem ser indicados os tipos de democracia se desenvolve no Brasil e na América Latina para pensar a estrutural do Estado de direito nessa parte do Globo. As recentes ditaduras militares e os governos de orientação neoliberal que as sucederam ainda apresentam uma falta de vontade política e de tradição de proteção dos direitos civis (Pinheiro, 2000: 14). Além disso, somam-se os fatores de construção histórica e cultural que persistem de um passado colonial e escravista, que podem traduzidos em formas de exclusão e de desigualdade, que pode ser demonstrado pela prática do racismo (Scherer-Warren, 2007), ainda que no Brasil este ato seja criminalizado, por exemplo. Esses fatores também são estruturantes para a formação dos Estados na América Latina, nos quais o risco de elites locais manipularem essas estruturas estatais – judiciário, polícia, cargos políticos, etc. -, podendo acarretar uma democracia sem cidadania, mesmo que haja dispositivos legais previsto nas Constituições, o exercício da cidadania plena é quase inexistente por fatores de exclusão (Pinheiro, 2000: 14).

3. Fonte: Jornal Zero Hora. <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/03/sete-jovens-sao-indiciados-por-formacao-de-milicia-em-protestos-na-capital-4446063.html>

As ditaduras militares, com apoio de setores civis conservadores, violaram direitos civis e humanos de maneira sistemática. Aqui se faz um comparativo entre as ditaduras da Argentina e do Brasil, as quais possuíam uma espécie de rodízio entre ditadores para dar um verniz democrático aos respectivos regimes ditatoriais ante a comunidade internacional. A derrocada da ditadura argentina teve componentes de dramas social e jurídico, além de uma crise econômica aguda que aprofundou as desigualdades sociais de maneira material, já que não havia garantias legais dentro do regime ditatorial, que a aproximava de todas as outras ditaduras. No entanto, o fator que distingue a Argentina é que o ápice da crise institucional de seu regime ditatorial vem com a acachapante derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, travada contra o Reino Unido.

Na argumentação do jurista argentino Carlos María Cárcova (2006), os regimes ditatoriais não poderiam mais se manter em um contexto global ao qual se encontrava em uma onda democrática, já que garantias legais e democracia andam juntas. A transição de países latino-americanos de regimes ditatoriais para democracias formais demandou um esforço teórico dos intelectuais. Cárcova aponta a obra de Robert Dahl como grande influência para pensar a situação dessas novas democracias. Na perspectiva de Dahl, o sistema democrático baseia-se na possibilidade de oposição entre cidadãos considerados politicamente iguais, tendo oportunidades plenas a partir de três pontos (Dahl, 1997: 26):

1. De formular suas preferências
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Para complementar, Dahl elaborou uma lista de oito garantias institucionais para que se estabeleçam os três preceitos citados acima, já que essas oportunidades não se fazem por si só (idem: 27):

1. Liberdade de formar e aderir a organizações
2. Liberdade de expressão
3. Direito de voto
4. Elegibilidade de para cargos públicos
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e/ou voto
6. Fontes alternativas de informação
7. Eleições livres e idôneas
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependem de eleições e de outras manifestações de preferência.

Essas garantias seriam relacionadas da seguinte forma item por item: formular preferências (1 a 5), exprimir preferências (complemento de 6 e 7) e ter preferências igualmente conduta do governo (complemento do 8). Em síntese, Robert Dahl afirma que a democracia se baseia na possibilidade de contestação pública.

Cárcova, no entanto, afirma que esses esforços teóricos não alcançaram um “grau de sistematicidade suficiente”. Tais esforços partiam de premissas diferentes,

em alguns casos. A hipótese verificada por ele é da possibilidade de um consenso entre explicações teóricas. A característica marcante dessas novas democracias é a delegação. Nelas, argumenta o jurista, o exercício do poder está relacionado ao sufrágio universal como forma de escolha dos representantes do executivo e do legislativo. Essa afirmativa do jurista argentino pode ser constatada no Brasil pela ideia consolidada que o ato democrático se limita ao momento do voto, o que fragiliza o processo de participação social nos processos decisórios das instituições formais do Estado, limitando o debate a poucos atores nesse sentido. Para Cárcova, essas novas democracias apresentam um déficit de legalidade. Esse déficit se apresenta muitas vezes por funções que não estão amparadas pela lei e são exercidas por esses novos regimes. O amparo dessa ação, segundo ele, é a *Razão de Estado*, que se contrapõe a ideia de Estado racional moderno. Cárcova faz um esforço reflexivo a partir da literatura para compreensão das ações dos governantes nessa nova ordem democrática na América Latina.

Cárcova estabelece, então, um diálogo com Guillermo O'Donnel para salientar que os sistemas legais fazem parte do Estado com o intuito de garantir a ordem. Porém, nessas novas democracias os sistemas legais atendem aos auspícios de uma relação de poder assimétrica na sociedade a qual esses sistemas estão inseridos. Sem embargos, Cárcova indica a politização do sistema jurídico, que relativiza o conceito de cidadania, porque nesse contexto a igualdade jurídica formal fica comprometida na prática cotidiana, influenciando as decisões jurisdicionais e a (não) consolidação de sujeitos de direitos, ou seja, o dito cidadão. Para ele, uma situação de legalidade mediana acarreta uma democracia mediana.

A partir das premissas defendidas por Carlos María Cárcova, a dimensão objetiva do processo dicotômico exclusão-inclusão na esfera pública se apresenta como um fator estrutural. No caso, o modelo político brasileiro somado ao modelo econômico desenvolvimentista (capitalista) reproduz exclusão social no ponto de vista macrossocial, que transversa sobre questões materiais, mesmo que não se encerrem nelas mesmas. Com isso, essa dinâmica tende a suprimir direitos que garantam a oportunidade de participação desses grupos excluídos da esfera pública que pode acarretar o empoderamento desses grupos sociais. Esse empoderamento daria emancipação daqueles que historicamente foram excluídos da esfera pública, através da afirmação do direito de participação política em articulações e mobilizações coletivas para esse fim, o acesso à cultura, a oportunidade de participar de políticas públicas e na Administração do Estado (Bourdieu, 1998; Scherer-Warren, 2007: 30). Em síntese, é necessária a representação legítima na esfera pública de grupos sociais excluídos historicamente do processo de decisão institucional, seja ela direta ou indireta, para que tenham voz, visibilidade e autonomia reconhecidas para o processo de empoderamento e de afirmação sociais como atores e sujeitos no que se refere à participação do processo decisório.

O caso da mobilização *Morro é Nosso* em Porto Alegre é emblemático no sentido de reconhecimento e de visibilidade de atores políticos que se encontravam

em situação de sujeição excludente. As demandas sobre o direito à moradia, amparadas pela Constituição, não foram atendidas pelo Estado em detrimento aos investimentos privados, sendo necessário recorrer ao judiciário e uma lei complementar do Legislativo local para o cumprimento de uma lei federal. Em sentido amplo, essas demandas sequer eram conhecidas pelo grande público para serem legitimadas ou não, ou seja, suas reivindicações pareciam que não existiam, denotando a sua situação de invisibilidade institucional. Dessa forma, o caso do Morro Santa Tereza evidenciou a contradição da dinâmica do Estado brasileiro, na qual a maioria da população não está representada na esfera pública, tornando essa parcela em minoria. Por isso, quando se fala em minoria a referência não é a população de uma maneira geral, mas a participação e/ou a representação desses grupos sociais na esfera pública. Assim, pode ser verificado o nível de acessibilidade de grupos sociais excluídos do processo decisório na administração pública no Brasil, verificada como pouca ou inexistente.

Nesse sentido, o sociólogo brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro (2000) defende que na América Latina há um Não-Estado de Direito, evidenciado pela divisão entre privilegiados e não privilegiados. Essa situação permite que a violação de direitos, que afeta os mais pobres e se torna mais visível nas áreas urbanas, apesar dessas violações serem mais frequentes no meio rural (Pinheiro, 2000: 19). A atuação da polícia é um fator que indica o déficit de legalidade nas novas democracias da América Latina, cujo conceito foi trabalhado por Carlos María Cárcova. Observa-se que os policiais que agem de forma violenta contra determinados tipos sociais indesejáveis ganham consentimento da população, inclusive da sua parcela mais pobre (Pinheiro, 2000: 18). Ademais, a maior parte do contingente policial na América Latina, e isso inclui o Brasil, vem das camadas mais populares da sociedade, sendo que eles se encontram na situação de não privilegiados empoderados, em virtude da sua função pública.

A passagem geográfica dos movimentos de massa em Porto Alegre possui o componente de reconhecimento da cidadania no Brasil. O uso e o abuso da violência policial de maneira indiscriminada contra os manifestantes no centro da capital gaúcha foi um catalisador de distúrbios, que se repetiu em várias outras cidades pelo Brasil. O fato mais contundente em 2013 foi na cidade São Paulo, quando uma jornalista foi atingida por um tiro de bala de borracha da Polícia Militar do Estado homônimo. As classes privilegiadas sentiram na pele e viram as consequências da violência sofrida pelos não privilegiados. Nesse sentido, Pinheiro afirma que as instituições na América Latina são percebidas como disfuncionais para garantir a lei e a ordem e, também, a lei é percebida como opressão a serviço dos poderosos por parte dos mais pobres (Pinheiro, 2000: 33). Apesar de avanços no campo legal, as novas democracias pós-ditaduras, para Pinheiro, parecem estar longe de assegurar liberdade e justiça para todos, sendo necessária a superação da discriminação social (idem: 20), a qual muitas vezes é reproduzida nas próprias cortes (ibidem: 24). Portanto, essa distinção entre privilegiados e

não privilegiados serve de instrumental para compreender as dinâmicas sociais de participação política através das ações das instituições estatais e a sua legitimidade social.

Outro reflexo das mobilizações sociais em Porto Alegre foi a pauta da Reforma Política. A campanha nacional pelo Plebiscito Popular pela Reforma Política já tem adesão considerável no Estado do RS, pelo número de comitês no referido Estado. O Plebiscito teve o objetivo pedagógico de mobilizar a população para a reforma política no Brasil, a partir da maior participação popular na vida política institucional e dar maior visibilidade e voz para às demandas plurais. A iniciativa veio de movimentos sociais, partidos de esquerda e setores organizados da sociedade civil e não teve, inicialmente, valor legal. Durante seu pronunciamento em relação às manifestações de massa, a presidente Dilma Rousseff propôs um plebiscito de reforma política. Tal proposta foi criticada pela oposição, que preferia um referendo como consulta popular, posição admitida pela grande mídia, tendo em vista que uma das propostas do plebiscito é o fim do financiamento privado de campanhas eleitoral. No entanto, o Plebiscito Popular ganhou forma a partir de comitês que realizaram seminários, formações, entre outras atividades para a articulação da tarefa, que consistiu em uma votação no mês de setembro de 2014. A campanha arrecadou a adesão de oito milhões de pessoas, das quais 7,7 milhões foram favoráveis à reforma política proposta. Esse número expressivo serviu de argumento para pressionar o legislativo para uma constituinte exclusiva e a entrada das entidades organizadores na justiça para legalizar o Plebiscito Popular.

O ponto mais problemático dessa proposta de reforma política foi o investimento privado de campanha. A partir da perspectiva liberal de democracia, na qual as decisões institucionais são tomadas, majoritariamente, pelos representantes eleitos através do voto, os direitos individuais e civis são o cerne estrutural do Estado, o que inclui a propriedade privada. Dessa forma, o mercado parece algo intrínseco aos valores basilares dessa forma de Estado, a tal ponto que o economista Joseph Schumpeter (1961) defende a política eleitoral como um mercado no qual quem tem mais poder aquisitivo e investir mais pode chegar ao poder institucional, caracterizando os interesses privados nessa relação aprofundados em um sistema capitalista de produção. Nas palavras de Pierre Bourdieu: “*O mercado da política é, sem dúvida, um dos menos livres que existem*” (1998: 166). A argumentação dos movimentos contra o financiamento privado de campanha é que essa prática é um facilitador para ações de corruptos e corruptores do Estado. No entanto, como foi apresentado anteriormente, setores mais liberais da sociedade brasileira foram contra essa proposta, tendo apoio de parcelas conservadoras da população que foram às ruas reivindicando pautas mais genéricas, como o fim da corrupção. Portanto, a disputa programática de um Estado e de uma sociedade ficou evidente neste episódio da reforma política. Ademais, também ficou nítida a situação de manutenção de uma ordem excludente e conservadora no sentido de ampliação de direitos políticos e civis, destoando do próprio conceito

de democracia liberal, que pressupõe a ampliação de oportunidades. Os movimentos de massa de 2013 no Brasil apresentou o crescimento e a volta às ruas de setores conservadores para o jogo político.

O conservadorismo avançou para esfera institucional. Segundo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), o aumento e consolidação no número de deputados na câmara federal brasileira após as eleições de 2014. O DIAP afirma que este é o congresso mais conservador desde 1964, ano em que se deu o golpe militar que, acarretando uma ditadura de 21 anos no Brasil. As consequências deste congresso de perfil mais conservador - identificado em maior parte pelos parlamentares militares, ruralistas, religiosos, etc. - começam a ser sentidas. Os projetos de restrições de direitos estão sendo postos em marcha dentro do Congresso, como a redução da maioria penal para 16 anos, cláusula pétrea da Constituição, a qual a atual legislatura não possui competência legal para modificá-la. Outra proposta que afronta diretamente o Estado democrático brasileiro é a proposta de um deputado federal cujo objetivo é mudar o texto da Carta Magna que diz “*todo poder emana do Povo*” para “*todo poder emana de Deus*”, o que suplantaria a laicidade do Estado democrático de maneira categórica e formal e suprimiria a alteridade e a pluralidade dos direitos de cidadania. O mais surpreendente é o fato do deputado supracitado fazer parte de um partido de esquerda o qual defende a laicidade do Estado, o que denota a falta de identidade dos partidos políticos no Brasil e a carência de lideranças que estejam envolvidas com causas programáticas dos mesmos. Em síntese, a reforma política aponta não só para o esgotamento de uma forma institucional eleitoral pela sua relação conflituosa entre interesses privados e públicos; conservadores e progressistas, mas também a forma de ações coletivas e a configurações partidárias no país.

Por fim, esse avanço conservador também apontou para a falta de reconhecimento por parte de setores da sociedade ao regime democrático. O resultado dos candidatos à Presidência da República brasileira nas eleições de 2014 foi de 51,64% para Dilma Rousseff e de 48,36% para o candidato de oposição Aécio Neves⁴, ocasionando a reeleição da atual Presidenta em segundo turno. No entanto, apesar do reconhecimento oficial do seu adversário, setores de oposição à Dilma seguiram uma ofensiva para ocorrer o seu *impeachment*, dando ares de um terceiro turno de uma eleição já termina, porque um dos líderes da oposição é justamente o candidato derrotado no pleito eleitoral. Os pedidos de auditoria nas urnas eletrônicas feitos pela oposição junto à justiça causaram um clima de desconfiança institucionalizada. A motivação para o pedido foi a diferença entre os candidatos, mais de três milhões de votos em números absolutos, considerada muito pequena pelos opositores. A democracia se caracteriza também pela imprevisibilidade dos seus resultados eleitorais, o que parece ter sido ignorado pelos

4. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral do Brasil: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>

querelantes, indicando mais um componente do déficit das novas democracias da América Latina.

O comportamento institucional levou novamente pessoas às ruas no início de 2015. O número de adesões não foi tão significativo quanto as manifestações de massa de 2013, excetuando os casos de Porto Alegre e de São Paulo. As manifestações ocorreram no mês de março. Os atos a favor da manutenção dos resultados eleitorais de 2014 ocorreram no meio da semana, os quais tiveram o protagonismo dos movimentos sociais e de membros de partidos esquerda. Enquanto os contra o resultado, que tiveram envolvimento de parlamentares da oposição e de movimentos surgidos na esteira de 2013, ocorreram no dia 15 de março. Porém, a postura dos manifestantes que reivindicavam o *impeachment* de Dilma Rousseff defendiam pautas genéricas e antidemocráticas, como uma intervenção militar por conta dos resultados das urnas. Além disso, os participantes da marcha parecem não conhecer as consequências de um impedimento da Presidenta, já que muitos acreditavam que Aécio Neves assumiria em seu lugar. Esses posicionamentos indicam a falta de formulações teóricas e de formação jurídica do sistema democrático brasileiro dos opositores do Governo, o que não quer dizer que seus defensores sejam universalmente profundos conhecedores dos meandros legais.

Observou-se, também, que as manifestações dia 15 de março foram amplamente divulgadas e acompanhadas pela grande mídia brasileira com antecedência. O manufaturamento da opinião pública é conflitante com os preceitos democráticos liberais apresentados por Dahl, mas é defendido por Schumpeter. Uma hipótese para esta postura são os casos de sonegações de impostos bilionários que foram investigados pela Polícia Federal e chegou aos nomes de empresários da grande mídia, ou seja, a aura de eficácia e de bastião moral dada ao mercado em comparação ao Estado corrupto e ineficiente defendida pelo capital se dissipou com esses desdobramentos legais. A incompatibilidade do sistema capitalista com a representação democrática se evidencia nesse sentido, tendo em vista que potencial de desestabilização da mídia corporativa é grande em relação ao Estado. Esse ponto também remete à visibilidade de atores políticos e sua legitimidade de ação, que pode ser redutora da multiplicidade de demandas em uma sociedade tão complexa quanto a brasileira, a qual as manifestações de 2013 deixaram bem nítidas nas ruas do país.

4. Conclusões

As manifestações de massa que tomaram conta das ruas brasileiras em 2013 foram significativas para compreender as gradações dos direitos de cidadania no país. O caso de Porto Alegre é exemplar nesse sentido, tendo em vista a pouca ou nenhuma visibilidade das manifestações de rua realizadas pelos moradores do bairro Santa Tereza em contraposição àqueles que participaram dos atos nas zonas centrais da capital gaúcha. No entanto, o movimento se apresentou como dialético em relação ao direito à cidade, no que tange à moradia e à mobilidade,

que estavam sendo restringidos pelo interesse dos investimentos privados para a Copa do Mundo de 2014. Esses eventos foram tomando um crescente em Porto Alegre até as grandes manifestações de 2013, que se tornaram referências para outras cidades. Dessa forma, entendeu-se neste texto que as reivindicações e a participação social são legitimadas no Brasil a partir de um recorte de classe e o reconhecimento dos direitos básicos de cidadania consolidados no âmbito legal, denotando um déficit democrático no sentido de promover, afirmar e garantir esses direitos.

A fragilização dos direitos apontou para o conflito entre os interesses privados e os interesses coletivos a partir da relação entre o Estado e o Capital. Esse ponto converge com outras cidades que sediaram megaeventos, sendo utilizado neste texto o caso de Barcelona, considerado modelo a ser seguido. Tal qual a cidade espanhola, as cidades do Brasil que receberam os jogos da Copa do Mundo também tiveram processos de remoções de bairros populares, no entanto, o caso de Porto Alegre, nesse sentido, pela formação da ação coletiva e organizada teve um caminho distinto, acarretando a permanência dos moradores na localidade citada através de lei complementar. Contudo, o que deveria ser um pressuposto dentro do Estado democrático de direito ainda não está cristalizado no cotidiano brasileiro, mesmo que avanços tenham sido dados, dando expectativas e perspectivas dadas pelo poder público a sujeitos históricos de exclusão.

A apropriação das elites sobre as pautas das manifestações de massa de 2013 apontam para as assimetrias de poder no Brasil. O papel da grande mídia foi fundamental para que se evidenciasse este ponto. Inicialmente, os discursos contra os manifestantes eram negativos, mas a situação mudou quando a violência estatal atingiu pessoas de maneira indiscriminada, inclusive jornalistas. O manufaturamento da opinião pública por parte da grande mídia visibilizou pautas genéricas e, efetivamente, não propositivas. No entanto, este esvaziamento do debate político através da legitimidade da espontaneidade de atores dispersos em detrimento daqueles que se organizaram coletivamente, o que pareceu um verniz democrático dessas corporações, tendo em vista que a democracia não pode ser criticada dentro de um sistema democrático, apesar de seu conceito estar nitidamente em disputa a partir das tentativas de apropriação de grupos políticos. A consequência dessa postura da grande mídia foi a visibilidade de grupos conservadores que reivindicam reduções de direitos de cidadania, inclusive o fim da própria democracia, e sua ascensão ao poder legislativo. Portanto, o poder da grande mídia e do capital privado aprofunda a assimetria social e política no Brasil, sendo necessária uma regulamentação sobre os meios de comunicação e a taxação das grandes fortunas como forma de diminuir o poder de elites dominantes.

A falta de cultura cívica e de compreensão do funcionamento estrutural do sistema político brasileiro indica um retrocesso democrático. Os resultados das eleições de 2014 foram o reflexo desse comportamento. Ao analisar a construção histórica dos Estados latino-americanos, verificou-se a tradição desses em restrin-

gir o acesso à justiça através dos meios legais mesmo em períodos democráticos, afetando a participação de atores sociais diversificados no momento decisórios da Administração Pública. A ideia de um terceiro turno eleitoral também denota o déficit no sentido democrático das elites locais. Em outras palavras, a democracia parece ser legítima quando convém aos interesses desses grupos sociais dominantes, o que caracteriza uma relação assimétrica de privilegiados e não privilegiados, fragilizando a possibilidade do exercício da cidadania plena no cotidiano dessa parte do Globo. A rejeição por parte desses setores à proposta de reforma política abrangente foi o ápice da luta pela manutenção de uma situação excludente de participação política no Brasil.

Por fim, a democracia formal parece consolidada no Brasil. No entanto, as práticas democráticas não são verificadas no cotidiano do país. A participação de múltiplos atores sociais tornaria o contexto político institucional mais plural, porém mais conflituoso. No entanto, o debate político é a base da possibilidade de contestação pública e do progresso cidadão, a partir do reconhecimento da totalidade da população como atores políticos e sujeitos de direito, o que vislumbra a possibilidade de uma qualificação coletiva para o Estado de bem-estar social. O legado deixado pelas manifestações de massa ocorridas em 2013 no Brasil foi a evidência de um país ainda desigual e o posicionamento político mais nítido dos grupos sociais. Mesmo com o crescimento conservador no país, é possível identificar com mais clareza os projetos que cada grupo tem para a sociedade. Portanto, a democracia brasileira continua sendo um enigma a ser decifrado dia a dia pela sua população para que se alcance um nível humano e social que reduza as desigualdades no país e transforme sua história.

Referências

ALESSANDRI-RIBEIRO, Vitor; FACHINETTO, Rochele. *Juventudes, manifestações sociais e representações da violência*. Revista Público e Privado. Fortaleza: UECE, 2013.

ARAÚJO, Gabrielle. *Mobilização coletiva e direitos humanos: a Copa do Mundo FIFA em Porto Alegre*. In: 8º Encontro da ANDHEP – Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos. São Paulo: USP, 2014.

BORON, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en America Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 10ª Edição. Ed. Bertarand Brasil. Rio de Janeiro: 1998.

CÁRCOVA, Carlos María. *La Dimensión Política de la Función Judicial*. In: *Derecho, política y magistratura*. Buenos Aires: Ed. Biblos, 2006.

CUNHA, N. *O modelo 'Barcelona' em questão: megaeventos e marketing urbano na construção da cidade-olímpica*. In: *O Social em Questão*, v. 29. Rio de Janeiro: 2013.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

GUERRA CÂMARA, Gabriel. *A Adoção de Processos Participativos Constituição da Segurança Cidadã no Brasil: Estudo de Caso do Conselho Municipal de Segurança em Porto Alegre*. In: 8º Encontro da ANDHEP – Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos. São Paulo: USP, 2014.

HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HONNETH, AXEL. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Pau-

lo: Ed. 34, 2003.

MELUCCI, Alberto. *Asumir um compromisso: identidad y movilización em los movimientos sociales*. In: Revista Zona Abierta, nº 69. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 1994.

PINHEIRO, Sérgio Paulo. *O Estado de Direito e os não privilegiados na América Latina*. In: O'DONNELL, G.; PINHEIRO, M.; MÉNDEZ, J. *Democracia, Violência e Injustiça: O Não Estado América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZERWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: Reformas Políticas e Econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania*. In.: Revista Política & Sociedade. Florianópolis: UFSC/PPGSP, 2007.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

WOOD, Ellen. *Estado, Democracia y Globalización*. In: BORÓN, A; AMADEO, J; GONZÁLEZ, S. *La Teoría Marxista Hoy: Problemas y Perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Gobierno abierto: evolución del paradigma y la situación en Latinoamérica

Augusto Guillermo Girao

Universidad Católica de Córdoba (Argentina)

Universidad Complutense de Madrid

En un trabajo anterior definimos la gobernabilidad como la capacidad del establecimiento de la relación entre gobierno y gobernados mediante un rol activo de los últimos en la esfera pública para el logro de la resolución de las demandas y conflictos de una forma legítima y eficaz con miras al bien común. (Guillermo, 2012:26).¹ En base a ello, podemos manifestar que la gobernabilidad es un tema complejo que está en permanente evolución. En estos tiempos, bajo el marco del proceso de globalización, los Estados-nación enfrentan desafíos de diversas índoles en su mayoría nuevas y otros que han quedado sin resolver. Este panorama ha llevado al deterioro de la gobernabilidad a nivel mundial, por su incapacidad en dar solución a los nuevos desafíos que se presentan. La globalización reduce las áreas para las maniobras del Estado, mientras que se desarrollan y fortalecen las instituciones internacionales, las transacciones transnacionales, la cooperación regional, las dinámicas subnacionales y las organizaciones no gubernamentales. (Pajuelo & Sandoval, 2004:67).²

Hablar de cambio en las organizaciones públicas es hacerlo de las transformaciones en el conjunto del sector público, pero también en la estructura social (o por influencia de ella), y en el ámbito empresarial (deforma directa o indirecta); porque, como ya fue dicho, las administraciones públicas son parte (destacada) de ese todo que denominamos actualmente Estado en el mundo global. (Prats, 2005).³ La fase contemporánea de cambio global está transformando los fundamentos mismos del orden mundial a base de reconstituir las formas tradicionales de la estatalidad soberana, la comunidad política y la gobernanza internacional. Pero estos procesos ni son inevitables ni en ningún caso plenamente seguro. (Held & McGrew, 2003:149).⁴

1. Augusto Guillermo Girao. "Gobernabilidad: Una aproximación actual al concepto." *Revista Portuguesa de Ciencia Política*. Vol., 2(2012), p. 26.

2. Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval. (Comp.) *Globalización y Diversidad Cultural: Una mirada desde América Latina*. Lima: IEP, 2004, p. 67.

3. Joan Prats. *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP, 2005.

4. David Held. & Anthony McGrew. *Globalización/Antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2003, p. 149.

Apesar de que muchos piensen estar en una especie de arcadia feliz de expansión de la democracia por todo el globo, nada más lejos de la realidad. En los últimos años se vive un objetivo deterioro de la calidad de muchas democracias infectadas por liderazgos mesiánicos, así como la irresistible expansión en muchos países de fórmulas de gobierno que compaginan el liberalismo económico más insolidario con el más salvaje autoritarismo político y el desprecio a las libertades civiles básicas. (Concha, & Naser, 2012).⁵ Este malestar por parte de la ciudadanía, viene a constituir uno de los retos a afrontar para una efectiva gobernabilidad en la actualidad. El ciudadano está perdiendo confianza en las instituciones democráticas, debido en primer lugar a factores políticos como la falta de capacidad de los gobernantes de turno en la solución de las demandas de la ciudadanía engeneral y a factores socio-económico y culturales como el nivel de educación, el tipo de empleo, etc. (Guillermo, 2011).⁶ Las personas que viven dentro de los límites territoriales de un Estado, los ciudadanos, poseen unos derechos y están sujetos a unas obligaciones públicas, lo que les confiere capacidad política, que ejercen a través del sistema representativo electoral y mediante las distintas formas de participación ciudadana establecidas. (Sancho, 1999).⁷

Los procesos de democratización implican asumir, en una visión más amplia que alcanzar democracias formales, la incorporación de personas en los procesos de toma de decisiones, y de esta manera poder alcanzar una democracia incluyente, en términos de participación, no sólo electoral, en el destino que las propias sociedades se establecen.

Como afirma Villoria, la democracia de calidad exige un Gobierno Abierto y transparente, que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones (Villoria, 2010).⁸

Lo nuevo del Gobierno Abierto se sustenta, a diferencia de anteriores conceptos de la era digital, en la incorporación a la definición de un nuevo elemento, el mercado de los datos. El camino del Gobierno Abierto parte del uso de los datos públicos, generados por el Estado, que pueden ser consultados, utilizados y evaluados gratuitamente por cualquier ciudadano. El espacio de libre intercambio de información cimenta una nueva sociedad colectiva de manera complementaria a la tradicional, que puede tener una implicación más práctica y real en latoma

5. Gastón Concha y Alejandra Naser. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2012.

6. Augusto Guillermo Girao. "Participación Ciudadana en las Democracias Actuales". Revista Portuguesa de Ciencia Política, Vol. 1(2011), p. 23-29.

7. David Sancho. Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad. Madrid: Tecnos, 1999.

8. Manuel Villoria. "La democratización de la administración pública: marco teórico". En Ruiz-Huerta, Jesús y Manuel Villoria (directores). Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones, Madrid: Editorial Tecnos, 2010.

de decisiones, en el diseño de las políticas públicas, así como en el ejercicio del control social. (Coroan & Campos, 2011:22).⁹

En la actualidad, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), ha creado la apertura de diversos espacios para el mejor desarrollo de la gobernanza democrática. Nuevos términos como democracia electrónica, teledemocracia, ciberdemocracia o *e-democracy* son utilizados para dar cuenta de la transformación que las TICs, especialmente Internet, podrían estar provocando en las democracias contemporáneas. Siendo que la tecnología ya está entre nosotros, la pregunta no es si tendremos o no democracia electrónica, sino qué tipo de democracia electrónica podremos construir (Clift, 2004; Dader, 2001).¹⁰

La idea de Gobierno Abierto, se puede decir, está vinculada con el avance de la tecnología de las últimas décadas, suscitadas por la expansión de Internet. Diversas investigaciones corroboran que en su mayoría la población joven, en comparación con la adulta tiene más acceso a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. (TICs) que en épocas pasadas. Estamos viviendo una tercera ola, en palabras de Toffler, donde hablamos de una población electronal, aquella que consume tecnología en una era de medios de comunicación desmasificados. (Toffler, 1994).¹¹

Actualmente, nadie cuestiona las bondades del uso de Internet, y en especial el uso de herramientas 2.0 como las redes sociales por parte de las AAPP, como una nueva vía de comunicación e intercambio de experiencias con los ciudadanos de forma sencilla, rápida y económica, que permite: (i) generar espacios de debate y concienciación ciudadana, más plurales y representativos, disminuyendo la asimetría de la información, (ii) contribuye a la prestación de servicios públicos con mayor eficiencia y eficacia, y (iii) constituye un nuevo medio accesible, de fácil uso y con mucha penetración, que ayuda al gobierno a la difusión de la información sobre su gestión, las políticas públicas, las actividades desarrolladas y los proyectos por ejecutar en los distintos ámbitos de interés para la comunidad, favoreciendo los procesos de transparencia y rendición de cuentas. (Criado & Rojas Martín, 2013).¹²

Un Gobierno Abierto, es entendido como aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (J. Llinares, 2007).¹³

9. Ana Coroan y Eva Campos. Gobierno abierto: Alcance e implicaciones. Madrid: Fundación Ideas, 2011.

10. Steven Clift. "E-Government and democracy. Representation and citizen engagement in the Information Age." StevenClift.com. 2004. Disponible en línea en: www.publicus.net

11. Alvin Toffler. La tercera ola. Barcelona: Plaza & Janes Editores, S.A., 1994.

12. J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín, Francisco (eds.) Las redes sociales digitales en la gestión y en las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administración Pública de Catalunya, 2013.

13. Javier Llinares. "Open Government: La idea." autoritas.net. 2007. Disponible en línea: <http://www.javierllinares.es/?p=476>

Iñaki Ortiz, (2008), define el concepto de Gobierno Abierto como un modelo de administración en el que lo relacional cobra principal protagonismo. Una administración “open” se abre a la ciudadanía, pero también a las demás administraciones, y a otras organizaciones colaboradoras. Una administración “open”, según su postura, es una administración en red; red que se encuentra formada por todos los actores de la sociedad civil.¹⁴ Es una nueva forma de gobernar en base a un nuevo tipo de gestión abierta al servicio de la ciudadanía en general donde se enfoque en forma real la solución de los diversos problemas y demandas de la población. Acá la ciudadanía se mantiene informada y a su vez colabora para la solución del problema lo que da como resultado final un sistema democrático más sólido.

Muchas definiciones de Gobierno Abierto reconocen la importancia de la dimensión tecnológica en su desarrollo. Si se quiere definir lo que es un Gobierno Abierto, se propone como una forma de organización que por medio del uso de la tecnología y los canales de comunicación posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos para de esta manera poder dar solución eficaz a los diversos problemas y demandas de la ciudadanía en general. (Guillermo, 2013).¹⁵

Al hablar de Gobierno Abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público. Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia. Todo ello a través de la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la cocreación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red. (Dassen, N. & Cruz Viera, J, 2012: 41,42).¹⁶

14. Iñaki Ortiz. “Open Government: el concepto.” Blog Administraciones en red, 2008. disponible en línea: <http://eadminblog.net/2008/06/24/open-government-el-concepto/>.

15. Augusto Guillermo Girao. “Gobierno abierto: un paradigma participativo en la gestión pública actual.” En Plataforma del VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. (ALACIP). Bogotá, del 25 al 27 de 2013.

16. Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012, p. 41 y 42

Siguiendo a Calderón y Lorenzo, (2010), los cambios que debería realizar toda administración para integrarse al paradigma de Gobierno abierto son los siguientes:¹⁷

a) Cambio cultural:

Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella. El verdadero objetivo de la Administración es servir al ciudadano y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

b) Cambio en los procesos:

Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, y por lo tanto deben re-ingeniarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos.

c) Cambio en la organización:

Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

d) Cambio en las formas de relación:

Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación on-line, de la obligación a la presencia física, a las facilidades de relación, etc.

Es necesario entender al Gobierno Abierto como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, y constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado (Dassen, N. & Cruz Viera, J, 2012).¹⁸

Si hablamos de iniciativas en torno al Gobierno Abierto que han sido puestas en marcha, podemos señalar como una de las primeras la iniciativa española a nivel local del municipio del Jun en Granada, España, el lugar del nacimiento de la *Teledemocracia Activa*, declarado así en el año 2001. Una forma innovadora de participación pública donde gobernantes y gobernados son iguales. También se puede mencionar el famoso Memorando de Obama sobre “*Transparencia y Gobierno Abierto*”, (2009)¹⁹, en donde resalta los tres pilares fundamentales de este paradigma: la transparencia, la participación y la colaboración. En dicho documento considerado el

17. César Calderón y Sebastián Lorenzo. Open Government / Gobierno abierto. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

18. Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012

19. Barack Obama. Memorandum on Transparency and Open Government (OGD), Washington D.C.: Executive Office of the President of United States of America, 2009. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

Primer Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto, se hace un llamado a realizar recomendaciones para establecer un sistema donde resalte los tres pilares antes mencionados.

Villoria (2012) basado en el concepto de Obama, profundiza el concepto de Gobierno Abierto y concluye que detrás de este paradigma existen cuatro teorías: por una parte, en su configuración tienen un papel importante las teorías sobre mejora regulatoria, con su referencia al Estado regulador y paternalista, de preferencias éticas utilitaristas que incentiva conductas beneficiosas para la sociedad y promueve la felicidad colectiva, desincentivando las que producen daño individual y social. Por otra parte, también son muy importantes las ideas tradicionales de buena gobernanza, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, tributarias de la idea del estado liberal, los derechos individuales y los sistemas de pesos y contrapesos. Tercero, las ideas promotoras de la participación ciudadana, con su modelo de estado republicano y democracia fuerte, con referentes éticos comunitaristas, que buscan la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular de forma más continuada que votando cada cuatro años. Finalmente, las creencias en la eficacia de la gestión pública cooperativa, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos. Estas cuatro corrientes de creencias se funden en este concepto complejo del gobierno abierto, a lo que se añade el hecho clave de que las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten que una gran parte de sus posibilidades se realicen en la práctica a través de internet.²⁰

En septiembre de 2011, en el marco de la 66 Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York, se creó la Asociación de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), una iniciativa multilateral impulsada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, que tiene como objetivo obtener compromiso concreto de los gobiernos para promover la transparencia, dar más poder a los ciudadanos, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Para ser miembro de la OGP, los países deben adoptar una Declaración de alto nivel. A esta Declaración de fecha 20 de septiembre se sumaron los siguientes países: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y los Estados Unidos. El 17 y 18 de abril de 2012 se llevó a cabo en Brasilia la Primera Sesión Anual de la Sociedad de Gobierno Abierto. Entre los países adheridos a la Declaración del 17 de abril, se encuentran Canadá, Corea del Sur, Colombia, España, Italia, Perú, Países Bajos, Uruguay, Dinamarca, República Dominicana, por mencionar algunos. (Guillermo, 2013).²¹

20. Manuel Villoria. "Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?" XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 oct.-2 nov, 2012

21. Augusto Guillermo Girao. "Gobierno abierto: un paradigma participativo en la gestión pública actual." En Plataforma del VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. (ALACIP). Bogotá, del 25 al 27 de septiembre 2013.

En abril del 2013 hicieron su ingreso Argentina, Costa Rica, Finlandia, Panamá entre otros.

Los compromisos de la Asociación o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se alinean en torno a un conjunto de cinco grandes retos que enfrentan los gobiernos.²²

- Mejora de servicios públicos:

Comprende toda la gama de servicios públicos a la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones y se busca promover la mejora de los servicios públicos o bien la innovación por parte del sector privado.

- Aumentar la integridad pública:

Ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

- Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia:

Asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.

- Construcción de comunidades más seguras:

Seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.

- Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas:

Responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

Estos cinco grandes retos o desafíos de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), son mostrados por país a continuación:

Tabla 1: Cinco Grandes retos para el Gobierno Abierto (Elaboración en base a Ramírez-Alujas (2012))

País / N° de Iniciativas en Plan de Acción	Grandes Desafíos para el Gobierno Abierto – Pilares Estratégicos [Número de iniciativas por ámbito de aplicación presentes en planes de acción de OGP]				
	Mejoramiento o servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la rendición de cuentas corporativa
Brasil (32)	4	22	5	--	1
Chile (19)	4	11	--	1	3
Colombia (27)	8	13	6	--	--
El Salvador (21)	9	10	--	--	2
Guatemala (3)	--	1	2	--	--
Honduras (20)	7	6	7	--	--
México (19)	4	9	3	--	3
Paraguay (15)	7	4	4	--	--
Perú (45)	9	19	--	--	17
República Dominicana (25)	7	12	2	--	3
Uruguay (18)	7	6	5	--	--

22. Open Government Partnership. 2012. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org>

En octubre de 2013, en conjunción con la Cumbre Anual de Asociación de Gobierno Abierto en Londres. El Gobierno de Estados Unidos lanza el Segundo Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto. Entre los aspectos más destacados de este segundo documento tenemos:²³

- “Nosotros, el Pueblo”: La Casa Blanca introducirá nuevas mejoras en la plataforma on line *nosotros, el pueblo*, dirigida a hacer más fácil el incremento de la participación pública en el uso de esta plataforma. Las mejoras permitirán al público llevar a cabo el análisis de datos sobre las firmas y peticiones sometidas a *nosotros, el pueblo*, así como incluir un proceso más ágil para la firma de peticiones y una nueva interfaz de programación de aplicaciones (API) que permitirá a terceros recoger y presentar firmas de sus propios sitios web.

- Modernización de la Ley de Libertad de Información (FOIA): La FOIA fomenta la rendición de cuentas a través de la transparencia y representa un compromiso nacional inquebrantable para abrir principios de gobierno. La mejora de la administración de la FOIA es una de las maneras más eficaces de hacer el Gobierno de los EE.UU. más abierto y responsable. Hoy, anunciamos cinco compromisos para modernizar aún más los procesos de la FOIA, incluyendo el lanzamiento de un servicio de FOIA en línea consolidada para mejorar la experiencia de los clientes, crear y hacer que los recursos de formación disponibles para los profesionales de la FOIA y otros empleados federales, y el desarrollo de las normas comunes de la FOIA para las agencias de todo el gobierno.

- La Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT): Los Estados Unidos se unirá al GIFT, una red internacional de gobiernos y organizaciones no gubernamentales destinadas a mejorar la transparencia financiera, la responsabilidad y el compromiso de las partes interesadas. El Gobierno de EE.UU. participará activamente en el Grupo de Trabajo GIFT y buscará oportunidades de colaborar con las partes interesadas y lograr una mayor apertura y transparencia fiscal en el gasto nacional y mundial.

- Datos abiertos al público: En los últimos años, los datos del gobierno han sido utilizados por los periodistas para descubrir las variaciones en las facturas del hospital, por los ciudadanos para conocer más acerca de los servicios sociales prestados por asociaciones de beneficencia en sus comunidades, y por los empresarios que construyen nuevas herramientas de software para ayudar a planificar a los agricultores y gestionar sus cultivos. Apoyándose en las iniciativas de datos abiertos en curso del Gobierno de los EE.UU., los nuevos compromisos harán que los datos del gobierno sean aún más accesibles y útiles para el público, incluso mediante la reforma de cómo las agencias federales van a gestionar los datos del gobierno como un activo estratégico, el lanzamiento de una nueva versión de Data.gov para que sea aún más fácil de descubrir, comprender y utilizar los datos del gobierno abierto, y la ampliación del acceso a la agricultura y los datos sobre nutrición para ayudar a los agricultores y las comunidades.

23. U.S. Government. Second Open Government National Action Plan. Washington, D.C.: The White House, 2013. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/12/06/united-states-releases-its-second-open-government-national-action-plan>

- **Presupuesto Participativo:** Los Estados Unidos promoverá el presupuesto participativo liderado por la comunidad como una herramienta para que los ciudadanos puedan jugar un papel en la identificación, discusión, y dar prioridad a determinados proyectos de gasto público local, y para dar a los ciudadanos una voz en cómo se gastan los dólares de los contribuyentes en su comunidades. Este compromiso incluirá medidas por parte del Gobierno de EE.UU. para ayudar a crear conciencia sobre el hecho de que el presupuesto participativo se puede utilizar para ciertos programas de becas de desarrollo comunitario federal elegibles.

Este segundo Plan de Acción Nacional es otra oportunidad para establecer metas concretas para el logro de un gobierno más transparente, participativo y colaborativo.

Los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) han sido clasificados en 7 categorías:

1. Acceso a la información
2. Derecho a la información
3. Servicios públicos
4. Derecho de usuarios y funcionarios
5. Transparencia de la gestión
6. Participación ciudadana
7. Gestión interna

Tabla 2: Iniciativas, mejoras y compromisos en planes de acción

Fuente: En base a Oszlak y Kaufman, 2014

Iniciativas, mejoras y compromisos según categorías y países de América Latina								
Países	1	2	3	4	5	6	7	Total
Argentina	6	9	6	5	3	4	14	47
Brasil	2	2	5	2	13	3	27	54
Chile	4	5	7	5	7	9	3	40
Colombia	2	6	7	2	8	3	12	40
Costa Rica	2	1	8	1	3	5	9	29
El Salvador	1	2	1	4	2	2	4	16
Guatemala	0	3	0	0	6	3	7	19
Honduras	0	1	5	0	4	2	1	13
México	2	1	6	3	8	1	3	24
Panamá	1	3	15	3	4	3	6	35
Paraguay	0	1	5	2	5	1	5	19
Perú	0	3	2	2	11	5	6	29
Rep. Dominicana	2	1	4	3	13	2	10	35
Uruguay	1	2	6	2	2	3	6	22
Totales	23	40	77	34	89	46	113	422

En la tabla 2, con respecto a Latinoamérica, podemos apreciar las acciones de cada país de acuerdo a cada categoría, en donde la mayor cantidad de acciones las lideran Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Panamá y República Dominicana. En un segundo grupo, podemos apreciar a Costa Rica, Perú, México y Uruguay.

En Latinoamérica, entre los países que más han avanzado en materia de este nuevo modelo de gestión como lo manifestamos líneas arriba (tabla 2) es Brasil, en particular Sao Paulo a través de su *Rede Nossa São Paulo*²⁴ ha puesto en marcha este nuevo modelo administrativo llamado Gobierno Abierto con resultados positivos.

La Rede Nossa Sao Paulo surge bajo la denominación de *Movimiento Nossa Sao Paulo*, denominado así en el momento de su creación en mayo de 2007. En octubre de 2010 pasó a llamarse *Rede Nossa São Paulo*. Esta red pretende construir una fuerza política, social y económica capaz de comprometer a la sociedad y a los sucesivos gobiernos con una agenda y un conjunto de metas con la finalidad de ofrecer una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Entre sus fundamentos básicos tenemos: desarrollo sustentable, ética, democracia participativa (equidad, participación y transparencia). Las acciones de la *Rede Nossa São Paulo* se basan en cuatro grandes perspectivas:

- Programa de indicadores y metas

Seleccionar y organizar los principales indicadores de calidad de vida para la región de cada subprefectura o distrito. Mantener un banco de datos sobre las iniciativas ejemplares de sostenibilidad urbana.

- Acompañamiento ciudadano.

Comunicar y difundir la evolución de los indicadores relativos a la calidad de vida en cada subprefectura y distrito. Realizar el monitoreo sistemático de los trabajos de la Cámara Municipal y realizar un seguimiento al Presupuesto Municipal. Realizar estudios anuales de la percepción de la población sobre las diversas acciones municipales en todas las regiones administrativas de la ciudad.

- Educación ciudadana.

Realizar acciones y campañas que revaloren el espacio público, la mejora de la autoestima y el sentimiento de pertenencia a la ciudad.

- Movilización ciudadana.

Incentivar la incorporación de nuevos líderes, empresas y organizaciones sociales en el movimiento. Constituir fóruns en todas las regiones de Sao Paulo. Mantener los portales www.nossasaopaulo.org.br y www.cidadessustentaveis.org.br como canales de comunicación efectiva.

La red cuenta con el apoyo de líderes comunales, entidades de la sociedad civil, empresas y ciudadanos – todos interesados en participar en el proceso de construcción de un nuevo São Paulo. La red espera contar con la participación de toda la sociedad civil por medio de ideas y propuestas que puedan contribuir al desarrollo

24. Rede Nossa São Paulo. 2014. Fecha de consulta: Octubre 2014. Disponible en Portal web: www.nossasaopaulo.org.br y www.cidadessustentaveis.org.br

justo y sustentable de la ciudad en áreas esenciales como educación, medio ambiente, seguridad, cultura, trabajo, transporte, vivienda, salud y servicios.

La *Rede Nossa São Paulo* colabora en el proceso de participación política, implicando nuevos actores y fortaleciendo espacios existentes, permitiendo la implicancia de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante la movilización colectiva.

CONCLUSIONES

El paradigma del Gobierno Abierto ha cobrado relativa importancia entre los diversos gobiernos en el contexto latinoamericano en la actualidad. Esto como consecuencia de una serie de factores tales como los procesos de democratización llevados a cabo en la región, las reformas de Estado, la descentralización y las eficientes políticas públicas para cumplir las metas del milenio.

El objetivo principal de la agenda de un Gobierno Abierto es hacer a la administración más sensible a las necesidades y prioridades de sus ciudadanos, y brindar a los habitantes, empresas y organizaciones de la sociedad civil un mejor acceso a la información gubernamental (Gavelin, 2009).²⁵ Entonces en base a ello, podemos sostener que un Gobierno Abierto tiene la misión de transformar la administración en un sistema facilitador en la solución de las demandas sociales en colaboración y participación con la ciudadanía. La apertura de un Gobierno Abierto hace que la democracia sea más fuerte donde los ciudadanos sean testigos y observadores de la forma de funcionar del gobierno y a la vez anime a los funcionarios públicos a desempeñarse mejor. La ciudadanía ha tomado conciencia que interviniendo en los asuntos gubernamentales, implicándose en ellos, inciden enormemente en la mejora de su calidad de vida. En Latinoamérica, el avance en materia de Gobierno Abierto por parte de los países miembros de la AGA, ha sido lento, si lo comparamos con USA y Europa. Se puede manifestar que estamos en una fase preliminar a lo que es este nuevo paradigma de gobernanza en la actualidad y que es voluntad de los gobiernos de turno y solo de ellos incorporar las TICs u obstaculizar su desarrollo en la gestión pública que como se puede apreciar bajo este nuevo modelo de gestión se busca profundizar el sistema democrático basado en la transparencia, facilitando espacios de participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales. Para finalizar este trabajo, se añade una cita de la Comisión Europea que dice que los buenos gobiernos, la gobernanza y las buenas políticas tienen que tener determinadas características: apertura, transparencia, flexibilidad y participación. Valores inherentes a la democracia, no a la tecnología. (COM, 2003).²⁶

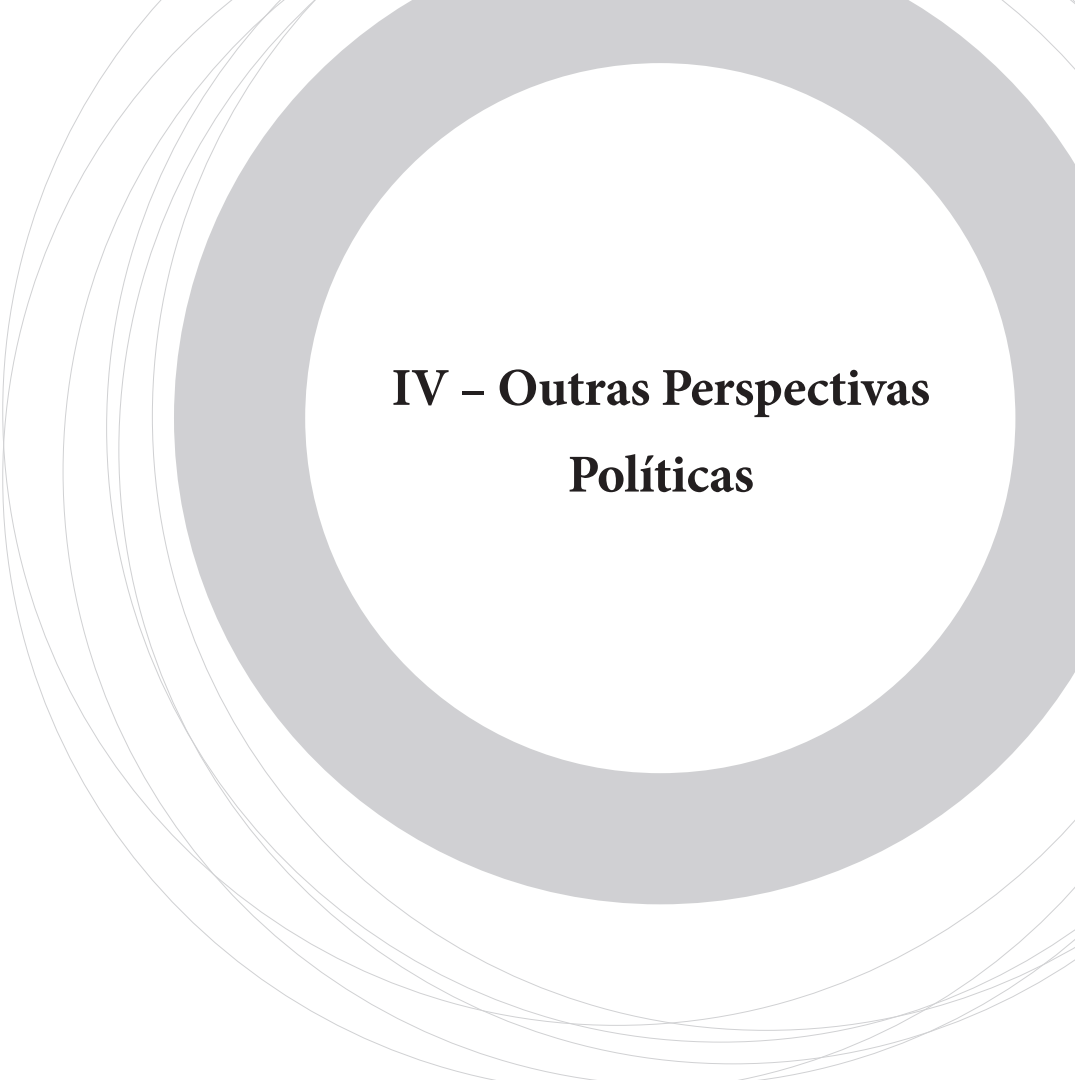
25. Katerin Gavelin, Simon Burall and Richard Wilson. "Open government: beyond static measures." *Involve.org.uk*. Julio, 2009. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>

26. Comisión Europea. "Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions. The role of the E-government for Europe's future," COM (2003) 567 final, 26.09.2003) Brussels, Belgium.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. *Open Government / Gobierno abierto*, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
2. Clift, Steven. "E-Government and democracy. Representation and citizen engagement in the Information Age." *StevenClift.com*. 2004. Disponible en línea en: www.publicus.net
3. Comisión Europea. "Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions. The role of the E-government for Europe's future," COM (2003) 567 final, 26.09.2003) Brussels, Belgium.
4. Concha, Gastón. y Naser, Alejandra. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2012.
5. Corojan, Ana. y Campos, Eva. *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid: Fundación Ideas, 2011.
6. Criado, J. Ignacio y Rojas Martín, Francisco (eds.) *Las redes sociales digitales en la gestión y en las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d' Administració Pública de Catalunya, 2013.
7. Dassen, Nicolás. y Cruz Vieyra, Juan. *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.
8. Gavelin, Katerin, Burall, Simon and Wilson, Richard. "Open government: beyond static measures." *Involve.org.uk*. Julio, 2009. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>
9. Guillermo Girao, Augusto. "Participación Ciudadana en las Democracias Actuales". *Revista Portuguesa de Ciencia Política*, Vol., 1, (2011). p. 23-29.
10. Guillermo Girao, Augusto. "Gobernabilidad: Una aproximación actual al concepto." *Revista Portuguesa de Ciencia Política*, Vol. 2, (2012). p. 21-27.
11. Guillermo Girao, Augusto. "Gobierno abierto: un paradigma participativo en la gestión pública actual." En Plataforma del VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. (ALACIP). Bogotá, del 25 al 27 de septiembre de 2013
12. Harriss, John, Stokke, Kristian, and Tornquist, Olle. *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization*, USA: Palgrave Macmillan, 2004
13. Held, David y Mc Grew, Anthony. *Globalización/Antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2003.
14. Llinares, Javier. "Open Government: La idea." *autoritas.net*. 2007. Disponible en línea: <http://www.javierllinares.es/?p=476>
15. Obama, Barack. *Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)*, Washington D.C.: Executive Office of the President of United States of America, 2009. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
16. Open Government Partnership. 2012. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org>
17. Ortiz, Iñaki. "Open Government: el concepto." *Blog Administraciones en red*, 2008 Disponible en línea: <http://eadminblog.net/2008/06/24/open-government-el-concepto/>.
18. Oszlak, Oscar. & Kaufman, Ester. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. New York: OEA, 2014.
19. Pajuelo, Ramón. y Sandoval, Pablo. (Comp.) *Globalización y Diversidad Cultural: Una mirada desde América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

20. Prats, Joan. *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP, 2005.
21. Ramírez-Alujas, Álvaro. “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica.” GIGAPP, *Estudios/Working Papers* (WP 2012-19)
22. Rede Nossa São Paulo. 2014. Fecha de consulta: Octubre 2014. Disponible en Portal web: www.nossasaopaulo.org.br y www.cidadessustentaveis.org.br
23. Sancho, David. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Tecnos, 1999.
24. Toffler, Alvin. *La tercera ola*. Barcelona: Plaza y Janes Editores, S.A, 1994.
25. U.S. Government. *Second Open Government National Action Plan*. Washington, D.C.: The White House, 2013. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/12/06/united-states-releases-its-second-open-government-national-action-plan>
26. Villoria, Manuel. “La democratización de la administración pública: marco teórico”. En Ruiz-Huerta, Jesús y Manuel Villoria (directores). *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Madrid: EditorialTecnos, 2010
27. Villoria, Manuel. “Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?” XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 oct.-2 nov, 2012

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. The next ring is a thick, solid gray band. Outside this is another white ring, followed by several more thin, light gray concentric circles that fade out towards the top and right edges of the page.

IV – Outras Perspectivas Políticas

O papel do humor na argumentação política

Constantino Pereira Martins
FCSH-Universidade Nova de Lisboa

1. Introdução

O problema geral de considerar a relação entre humor e argumentação, inscreve-se numa tradição historico-filosófica, que ultrapassa a questão da linguagem na sua matriz ontológico-referencial, fundando o problema inicialmente, e disciplinarmente, do ponto de vista ético e político. Entendido sob este referencial genérico, a consideração original da Retórica oscilava entre a construção de uma *téchne* para o espaço público entendida como arte, e o entendimento de que esse estudo do discurso argumentativo residiria apenas na ornamentação, no domínio e manipulação do artifício. Se à Retórica se ligam as definições de persuasão e convencimento, estratégias de adesão do auditório que percorrem as triologias do *logos-pathos-ethos* (Aristóteles, *Da Retórica*, Livro II) ao *docere-movere-delectare* (Quintiliano, *Institutio Oratoria*, Livro III), historicamente o carácter performativo-político (Barthes, 1980, p.24) por relação a um espaço público democrático, instaura lógicas de adesão por necessidade, e de acordo por convenção. No entanto, este espaço do ponto de vista teórico ficou marcado pela negatividade platónica, no entendimento circunstancial da sofística enquanto mal-uso, conveniência e manipulação da contextualidade, que confinada à *doxa* impediria o estabelecimento de uma *epistême*. Longe de se poder aqui discutir a profundidade desta questão, na sua extensão à dicotomia verdade/validade, ela é-nos útil na compreensão de uma paradoxalidade particular, relativamente ao nosso problema específico: o riso como figura retórica. Assim, paralelamente ao desprezo socrático pela sofística, fechada em termos utilitaristas no seu comércio e ensino de um aparente saber, vemos paradoxalmente ao longo dos diálogos platónicos o recurso estruturante à ironia e ao riso como estratégia dialógica na construção de uma dialética do ridículo. Esta lógica de desconstrução, identitária do fenómeno do humor e do riso, parte do entendimento da comicidade no que geralmente se designa por teoria da superioridade. Também Aristóteles seguirá esta perspectiva do humor e do ridículo, na afirmação de uma dupla especificidade que caberia apenas ao humano: animal político e animal que ri. Esta acumulação reforça o sentido da nossa investigação, mas também reforça a matriz eminentemente prática do humor na retórica, pragmatismo evidente na utilidade que confere à argumentação do orador, por exemplo, na destruição do sério pelo riso. O humor, do seu estilo ao jogo de palavras, ficará teórica e historicamente postulado numa

visão sistemática e orgânica, como estruturação técnica e tipológica, num esforço categorial que permite sempre rever noutros autores a sua marca. Neste sentido, de Cícero a Quintiliano, a percepção do humor e da comicidade percorre os mesmos padrões, nesse espaço nem demasiado horrível nem demasiado piedoso, da troça ao dito espirituoso, das palavras e das coisas, sempre à luz de uma lógica aristotélica do risível e da comédia. Porém, é Quintiliano que ampliará esta taxonomia categorial, com um propósito pedagógico e utilitarista no seu expoente máximo (Attardo, 1994, p.31), no sentido do combate político na *Res Publica*, e por isso instrumental. Também aqui tentaremos ver de que forma a construção e a perspectiva funcionalista poderão constituir um ponto de partida válido para as nossas pretensões de análise, tendo este artigo como âmbito geral pensar a questão da retórica na sua ligação à política, procurando problematizar de forma mais específica a relação entre argumentação e humor, enquanto estratégia do discurso político, nas suas derivações e implicações. O trabalho irá perseguir dentro deste horizonte problemático, a análise de casos concretos, na tentativa de estabelecimento de um estudo comparado relativamente a Itália, Portugal e Brasil. O *corpus* de análise girará em torno de Beppe Grillo, José Manuel Coelho e Tiririca. Esta opção permitirá circunscrever diferentes tipologias específicas na relação do humor à argumentação política, mas também identificar diferentes mecanismos, dispositivos e figurações.

1.1 Das funções.

A compreensão do fenómeno do humor poderia ser sistematizada em grandes áreas de investigação, que percorrem a Filosofia, a Psicologia, a Comunicação, se bem que esse aglomerado teórico apenas serviria como enquadramento geral sobre o papel do humor segundo determinada perspectiva, o que poderia ser bastante redutor. De forma sintética, e excluindo as determinações disciplinares, poderíamos falar em três categorias gerais fundadoras (Meyer, 2000):

1. *Teoria do alívio* e o entendimento do humor enquanto redutor da tensão psicológica;

2. *Teoria da superioridade* e por relação à noção de ridículo;

3. *Teoria da incongruência*, por relação ao espanto e ao absurdo.

Do nosso ponto de vista mais específico, da retórica e da comunicação política, estas categorias terão que ser correlacionadas com estruturas que impliquem diferentes tipologias, modalidades e efeitos, para que se operacionalize a questão do humor como estratégia retórica no discurso político.

Assim, tomando como referente uma classificação do humor segundo as variações do assunto, alvo e público (Phillips-Anderson, 2007, p.65), poderíamos delinear três funções estratégicas (Phillips-Anderson, 2007, p.71) diferenciadas do humor retórico:

1) *Estratégias disposicionais* (atenção, positividade e identificação);

2) *Estratégias por tópico* (argumento oposto; introdução; divergência de atenção);

3) *Estratégias pessoais* (adesão, desvio, ataque).

É no entanto Meyer que nos oferece um quadro mais completo na relação funcional entre estratégia e tipologias gerais. Esta taxonomia das funções retóricas do humor estrutura-se em:

- 1) *Identificação* (do comunicador com a audiência; aumento de credibilidade);
- 2) *Clarificação* (síntese de pontos de vista e posições);
- 3) *Aplicação* (conjugação de crítica e graus de adesão da audiência);
- 4) *Diferenciação* (por contraste inclusivo ou exclusivo).

Esta tipologia enunciada esquematicamente, não exclui a possibilidade de confluência e coexistência de diferentes regimes e movimentos do discurso. Desta forma, teríamos que concluir que do ponto de vista funcionalista, a transversalidade do uso estratégico do humor tende a criar hibridismos, que só podem ser compreendidos consoante a variabilidade e aplicabilidade dos casos. Esta construção de singularidades figuracionais não está imune a uma certa paradoxalidade, que talvez seja o coração próprio do humor.

1.2 Das emoções.

Em termos gerais, no interior da história do pensamento ocidental, o papel das emoções surge como rasgado numa dicotomia entre a Razão e Paixão. De uma perspectiva mais específica, a Política enquanto continuidade deste combate, sempre se deu nesse espaço de intervalo, e talvez seja ela mesma a história de uma política das paixões. A noção de emoção, enquanto derivativa deste quadro histórico, vem recuperar e reavaliar o conceito à luz do que se poderia designar genericamente como uma teoria das emoções. O problema inicial sintetiza-se pela possibilidade do conceito ser redutor, no sentido da interpretação da política e do humor na argumentação, sob os desígnios do problema da categorização psicológica, ou seja, reducionista por uma interpretação psicologizante do humor enquanto pura emoção. Aqui tentaremos ver os limites e contornos desta questão. Em primeiro lugar, teremos que compreender que do ponto de vista da argumentação e emotividade, a questão da empatia e adesão da perspectiva, sempre estiveram presentes nas reflexões retóricas. Ao nível da estratégia e construção retórica das emoções, na dialética *docere-movere-delectare*, o problema da emoção enquanto movere implicava já um movimento para a acção, enquanto mobilização das paixões. Assim, pretendia-se uma particular razão prática, teoria estratégica das paixões do auditório, enquanto manipulação das emoções. Neste sentido, a compreensão genérica do humor por relação à emoção, funda-se já também por relação à acção, escapando à estreita óptica de uma psicologia das emoções. Trata-se de assinalar que o riso, como expressão do humor, comporta elementos mais complexos para a sua compreensão. Da tradicional polaridade aí inscrita, as contemporâneas reflexões em torno das emoções vêm requisitar um campo de análise mais vasto, como no caso das investigações de Damásio a partir do conceito de marcador somático. Por um lado, a complexidade que o papel das emoções na constituição de juízos, decisões, processos cognitivos (Frijda, 2000,

p.13), e em sentido geral na própria racionalidade. Não se tratará aqui de elencar exaustivamente uma taxonomia das emoções e suas correspondentes funções nas estratégias argumentativas, embora se possam destacar sinteticamente como figuras centrais a do desprezo e da superioridade, mas apenas de sublinhar as suas consequências cognitivas. Qual a razão de fundo desta complexificação do papel da emoção? Trata-se de responder ao nível da continuidade da compreensão do humor e dos seus efeitos. Frijda reforça desta maneira a questão da emoção para a acção enquanto estrutura motivacional, ou seja, as motivações potenciam mas não activam acções. No entanto, a compreensão da emoção dentro deste quadro motivacional, reforça a questão social (diria também provavelmente política) enquanto questão de aceitabilidade e paradoxalidade, no sentido em que para Frijda o paradoxo (fraco) reside no facto de a ligação entre a acção e a emoção ser íntima e no entanto fraca, ela é assim uma ligação livre. Compreender as emoções como subjacentes ao processo de racionalidade, comporta consequências cognitivas e estratégicas (Rorty, 1980, p.141, 148). Ou seja, não poderemos ignorar do ponto de vista teleológico o impacto do riso, enquanto prazer, enquanto emoção nos processos de cognição, e no limite o seu papel de influência nos processos de decisão. Seria talvez demasiado complexo tentar aferir qual o grau de influência da emoção nos processos argumentativo-políticos, e em última instância se o humor não obriga de facto a um raciocínio, e portanto saltar radicalmente para fora da esfera da análise emocional, verificando-se apenas enquanto pensamento. Ainda assim, de um ponto de vista geral, a ligação do humor à questão das emoções é uma relação pressuposta quer do ponto de vista das causas (pré-disposição) quer do ponto de vista dos fins (disposição ou disposicional). O humor enquanto emoção, pre-dispõe e dispõe de uma grande variedade de tonalidades. A título exemplificativo, podemos aferir esta realidade através do exemplo do humor enquanto exagero, ou amplificação, que pode promover dois tipos distintos de efeitos:

a) o de desprezo, através do exagero e da constituição do ridículo, que pode em última instância provocar emoções de raiva e revolta (sentido negativo);

b) o de pena, que no seguimento do exagero e do ridículo promove simultaneamente uma emoção de alívio de tensão, instalando uma sensação de leveza (sentido positivo).

Sinteticamente, poderíamos referir o âmbito do humor, enquanto emoção, numa estrutura problemática em:

1) *Processos de decisão e motivação* (relação subsumida do papel das emoções nas decisões e escolhas, na passagem da emoção à acção (Solomon, 2003, p. 131);

2) *Processos de cognição e percepção* (relação dos juízos e da construção social);

No entanto, a consideração destes dois movimentos tende a reforçar o problema central da ligação da emoção à acção, nos processos de decisão racional, processamento da informação (Smith, Voth, 2002) e constituição de juízos de valor, em suma, na relação complexa entre emoção e persuasão. Do ponto de vista do processamento da informação, existem ainda dois factores de influência a realçar:

1) *O factor demiúrgico, ou da emissão*. Consiste em considerar, do ponto de vista do emissor, a sua actividade enquanto criador de mundo, de uma lógica fechada na tentativa de que o receptor adira, maximizando as suas possibilidades de convencimento e persuasão. Trata-se genericamente da consideração do humor enquanto jogo. A figura do jogo tem sido central para a compreensão da aprendizagem na sua acepção mais funcionalista, mas também na compreensão do fenómeno do humor. Porém, o jogo específico a que o humor corresponde, pode ser lido enquanto estratégia de antecipação, suavização e gestão dos efeitos (desse fechamento), permitindo no jogo de ataque e defesa, uma saída de emergência rápida no caso de não promover o efeito desejado.

2) *O factor heurístico, ou da recepção*. Trata-se agora de ver, do ponto de vista da recepção, o papel e influência nas estruturas de processamento de informação (Dillard, Pfau, 2002) que o humor pode ter. Em primeiro lugar, falamos de heurístico por contraposição a sistemático, na contemplação de que esse jogo livre que o humor habita, não comporta uma sistematicidade intrínseca, ou seja, que esse jogo não se dá numa racionalidade aplicada em profundidade, na ponderação e verificação das premissas e argumentos, verificação de validade e sustentabilidade. Antes pelo contrário, o humor enquanto jogo e estratégia argumentativa, permite libertar as ligações do entendimento sob os desígnios da imaginação e do seu labor, permitindo a construção de imagens, realizando o processamento da informação de forma dissonante e ao sabor de um esforço mínimo, como já anteriormente vimos. Esse minimalismo permite que de alguma forma se estabeleça um mecanismo heurístico imediato, no sentido em que as emoções podem efectivamente bloquear o raciocínio crítico e sistemático de forma estratégica. Este foco periférico, que constrange o espectro da razoabilidade, espelha-se na manipulação do espaço motivacional misto, procurando jogar com esse espaço de atracção, eficácia e conforto que o humor envolve.

Em conclusão, o papel do humor, enquanto estratégia argumentativa por relação à emoção, comporta assim múltiplas camadas de sentido, sendo que no campo da argumentação política subjaz um sistema democrático com procedimentos eleitorais regulares. Partindo deste pressuposto metodológico-democrático, trata-se de ver de que forma específica, concreta e casuística, o humor pode ser utilizado no campo de batalha político, nas suas variações e amplitudes, nos casos italiano, português e brasileiro.

2. Beppe Grillo é um conhecido comediante italiano que conquistou o seu lugar de referência humorística nos anos 80 através de séries televisivas onde se cruzava a experiência, o turismo e a antropologia do humor. Durante os anos 90 o seu distanciamento face às suas aparições televisivas não impediram a continuidade da descoberta de um pendor mais político no seu humor, sendo já em potência a germinação de um acto cómico-político que se desenhava, e que na primeira década do Séc.XXI se concretizou num movimento de cidadania, que grosso modo

se poderia sintetizar num gesto de esgotamento e cansaço por parte dos cidadãos relativamente a alguns casos de corrupção, e que mostravam já claramente um descrédito face à evolução da democracia, e em particular da acção dos protagonistas políticos. Este movimento iria adquirir contornos mais interventivos com a constituição formal em partido político, dando origem à consituição do *Movimento Cinco Estrelas*, defendendo pressupostos de democracia directa, e utilizando plataformas de internet e de comunicação com uma eficácia inquestionável, levando à conquista de 25.55% nas eleições de 2013 para a Câmara de Deputados, emergindo da votação um impasse devido ao sistema de bi-câmaras italiano, sendo que o Governo para se constituir precisa da aprovação de ambas, do senado e da dos deputados. Assim, tendo como Grillo um elemento chave discursivo, a gestão da mediaticidade, quer através da televisão bem como através das redes sociais e blog, o partido vê a proposta de uma democracia directa ganhar corpo na transformação do vazio político, e do descontentamento líquido, num helenismo cibernético. Apesar das críticas de qualificação de populismo na clara distinção nós-eles, e a consideração da democracia representativa como esgotada, o partido reforça-se através de um sentimento generalizado de quebra da confiança nos partidos parlamentares, notório de forma geral em todo o sul da europa, sendo provável que essa vaga de anti-parlamentarismo se funda no problema geral da satisfação com a qualidade da democracia. A recente fragmentação do sistema partidário italiano, patente na volatilidade e fluxo dos votos, não mostra apenas a complexidade do sistema eleitoral italiano na relação entre regiões e proporção demográfica, mas também aponta de facto um problema mais fundo do qual Grillo cristaliza num tom cómico. O seu discurso político assente numa estratégia de construção lógica do ridículo, baseia-se na demonstração gradual da incongruência e *non sense* que percorre a política italiana, no estabelecimento de uma posição de superioridade, traduzida no carácter simultaneamente de espanto face aos acontecimentos, e partindo desse choque e incredulidade, para estabelecer os limites éticos para a realização do desprezo. Assim, não é apenas Berlusconi que é eleito como figura desta dialética dialógica do humor e do espanto, mas este humor da surpresa e do ridículo alastra em sentido global à política, aos políticos, ao sistema, em síntese, à corrupção. As estratégias de sarcasmo e de sátira, promovem uma passagem da farsa política à força política. Esta vitalidade do humor e da denúncia, percorre espaços da metáfora à caricatura, instalação do absurdo, espanto, perplexidade e temor. Não é já um grilo falante moralista à imagem do conto infantil, mas um assalto ao poder do bobo da corte que se vê como possível rei, numa inversão Bakhtiniana que combina racionalidade e emotividade, numa estratégia de desconstrução da ficcionalidade do político. Veremos de que forma se realizam estes vários movimentos do uso do humor na ligação entre a comédia e a política.

2.1 Figuralidade e comicidade.

Do ponto de vista geral da forma e figuração do humor na estratégia de Grillo, diríamos que o mecanismo presente é o da carnavalização e do carnavalesco. Esta categoria geral, é uma construção, um movimento que joga com escalas de potência, por vezes em crescendo, mas geralmente num regime de co-existência, num devir múltiplo, mas sob a lógica indutiva como mais à frente demonstraremos. Este mecanismo permite a instalação de dois sistemas simultâneos: um sistema geral de inversão, e posteriormente e por consequência, a instalação de uma máquina de absurdo. Neste sentido, é a obra de Bakhtin sobre Rabelais, na sua incidência sobre um particular jogo ritualístico, que esclarece o fenómeno do riso e do humor: o carnaval. Este evento antropológico e cultural é conceptualizado enquanto movimento de inversão, subversão e desordem, sob o princípio geral da liberdade. No seu carácter de excentricidade por relação à ordem normal estabelecida, fica contido o princípio geral do humor como subversão, contra-poder. Esta tematização do anárquico pode constituir, *mutatis mutandis*, a figuralidade perfeita para a compreensão do mecanismo central de humor em Grillo. Por outro lado, neste *frame* histórico-teorético, vemos também o bobo como uma das figuras centrais, sendo que esta figuração permite unificar e sintetizar um dispositivo que condensa as pulsões colectivas num único foco individualizado. Como primeira derivação e figuração, o carnavalesco e o bobo, assumem aqui uma tónica infantil, da perspectiva da criança. Não se trata de julgar Grillo, ou categorizar a sua acção como pautada pela infantilidade, mas aproximar essa filosofia primeira que existe na criança, entre a curiosidade, a dúvida e o questionamento contínuo pelo sentido, de dois pressupostos na literatura infantil. O primeiro, enquanto imagem, por relação a Pinóquio, mas também o grilo que é a voz da consciência, ambígua e paradigmática, dado que é uma voz irónica, contra-poder, que tem como objectivo constituir-se como poder. O segundo, enquanto processo, é o da criança que ao apontar que o rei vai nú, vai não só desnudando o próprio rei, como também todos os olhares cúmplices que o cobriam, nesse carnaval encenado.

2.2 Figurações políticas: indutividade do humor.

Segundo Santoro (2012) existem algumas premissas sistemáticas que podem ajudar a compreender a posição estratégica de Grillo no que concerne ao uso sistemático do humor como estratégia argumentativa. Para lá das considerações mais específicas e exploratórias dos processos e circunstancialismos políticos, existem três pressupostos que entroncam na análise feita até este momento: a) a não universalidade do riso, e consequentemente a afirmação do carácter contextual do riso, b) o riso como evidência da contradição (os discursos de Grillo são sempre animados por uma certa indignação face ao absurdo, ou à loucura dos acontecimentos, num tom incrédulo modulado por uma desconstrução racional das premissas e dos acontecimentos, de um tom calmo para as conclusões, para um tom exasperado do absurdo), e c) o riso necessita da simplificação (Santoro,

2012, p.131). O que o mecanismo de simplificação evidencia, é que na sua dimensão argumentativa se procura estabelecer a escolha de um plano (Schiappa, 2003, p.69), cancelando todas as outras. Este recorte estratégico do valor argumentativo da simplificação promove a constituição de juízos de valor por exclusão, na focagem da atenção numa única característica. A identificação destes três nós temáticos deixa, no entanto, de fora uma abordagem mais sistemática e estratégica da argumentação de Grillo, e que aqui apelidaremos como indutividade do cómico. Este movimento do particular para o geral, reflecte a própria constituição do movimento político, que oscila entre o *one man show* (terrorista e o moralista) e a acção política colectiva. Os movimentos argumentativos ao abrigo desta lógica retórica indutiva são cumulativos, numa mistura contínua de caricaturas particulares a considerações políticas gerais, potenciando ao máximo a saturação dos cidadãos face a um discurso político institucionalizado e cristalizado na sua forma e a procura de soluções fora do esquema político tradicional. Compreender a sistematização de Grillo é também compreender uma forma específica de desconstrução e linguagem, tendo no humor um aliado em uso permanente. Assim, indutivamente compreende-se este jogo de escalas contínuo, por vezes com mudanças abruptas de planos, e que pela desmesura e numa particular redução ao absurdo, provoca o efeito do riso numa dupla estratégia de instalação da perplexidade, e posterior alívio dessa tensão. Assim, passemos à análise de alguns casos-exemplo que permitem dar a ver melhor, a forma como se concretiza esta estratégia argumentativa.

Exemplo 1: “(Silvio Berlusconi) gli psiconano”

Na continuação da compreensão desta dialética das escalas, enquanto alvos, sublinharemos a peculiar metáfora dos anões (políticos), que do seu sentido geral e menor, se particulariza numa imagem de diminuição da percepção dos oponentes, do poder (gigantismo) para figuras menores (nanismo), provocando nesta mudança de escala de percepção e emoção, um processo de desvinculação que permite ver no grande o pequeno, numa estratégia retórica de banalização, de transformação em vulgaridade, de redução do medo do poder mostrando que nada há a temer, em suma, de miniaturização cómica. Do ponto de vista geral, poderíamos aqui sublinhar duas fases de decomposição dos processos em movimento, na seguinte estrutura esquemática:

A1) EMOÇÃO > (razoabilidade) > PERCEPÇÃO > (racionalidade) > ACÇÃO

Como esquema geral e movimento contínuo. O humor, no seu uso e função estratégica, serviria como momento de corte e interrupção.

A1.1) EMOÇÃO > (razoabilidade) > PERCEPÇÃO

Uso e função estratégica de construção: nesta primeira etapa, o humor, enquanto desprezo, serviria como construção para a cristalização numa percepção

(imagem cognitiva e fixação) que procura evitar a avaliação racional do argumento, jogando com a polaridade das emoções, buscando a empatia.

A1.2) PERCEPÇÃO > (*racionalidade*) > ACÇÃO

Uso e função estratégica de desconstrução: nesta segunda transição, o humor jogaria numa polaridade negativa, procurando desconstruir e descredibilizar o alvo. O objectivo é impedir que a racionalidade se instale numa fundamentação sólida e crítica, tentando promover um regresso ao processo primeiro de cristalização da imagem em termos de plausibilidade ou razoabilidade, em suma, instalação da dúvida. Neste sentido, o uso da negatividade expressiva por Grillo, como a raiva e o desprezo, pretendem instabilizar o processo crítico por reversão.

Esta estratégia de humor na sua redução a um mínimo absurdo, dá-se muitas vezes e particularmente na sua referência à construção da caricatura, que promove uma redução sintética à amplificação de uma característica particular para caracterizar o outro, para que essa simplificação permita a elaboração de juízos de valor mais fáceis, dado que a caricaturização enquanto processo de miniatura realiza a fixação de uma imagem simples e a sua colagem ao alvo visado, sendo chave posteriormente ao nível da memória e dos processos de decisão. Geralmente, este tipo de estratégia do humor na argumentação cabe na categoria geral de *ad hominem*, ou seja, no claro ataque pessoal como objectivos esquemáticos que se poderiam sintetizar na premissa simples de que x não tem carácter, logo o argumento de x não deve ser aceite (Walton, Reed, Macagno, 2008, p. 336). Do ponto de vista estrito, existe uma duplicidade do argumento *ad hominem*, onde a parte *anão* é irrelevante e a parte *psicopata* é falsa, mas que na conjunção contrastante das duas surge o humor como imagem absurda. Na ligação do humor e da emoção, procura-se reduzir a avaliação e por consequência, reduzir o nível crítico na construção da percepção. Assim, no caso-exemplo 1 “(*Silvio Berlusconi gli psiconano*)”, podemos verificar:

A1) *Um movimento de desconstrução (descredibilização)*. O humor como estratégia desconstrutiva, é utilizado por Grillo a dois níveis: o *nível físico-caricatural*. De facto, Berlusconi é um homem de baixa estatura, jogando com o duplo sentido de baixo, baixeza. E o *nível emocional-intelectual*, Berlusconi é um louco, um psicótico. A junção destas duas imagens promove o riso e o humor, no sentido em que um anão-psicótico não parece provocar grande temor, e por isso, torna-se ridículo. Neste sentido desconstrutivo, a evidência física pretende suportar implicitamente a premissa intelectual.

A2) *Um movimento de construção*. Se a premissa do ataque de carácter é a de que Berlusconi é um anão-psicótico, a conclusão que pretende estabelecer é a de que Berlusconi não é credível como político, e que os seus argumentos não devem ser aceites por notória incapacidade.

Apesar da consideração de que os argumentos *ad hominem* serem geralmente classificados como falaciosos, quando aliados a pressupostos de humor adquirem uma potência insuspeita, maximizando e acumulando a vantagem ofensiva e defensiva. Assim, e sendo que a classificação *ad hominem* pode ter diferentes classificações por relação a diferentes alvos e objectivos, na sua aplicação estratégica humorística, passamos do plano da razoabilidade ou validade, para o plano da efectividade. A eficácia argumentativa revela-se tão mais poderosa quando associada a processos de repetição, sendo que no caso particular de Berlusconi se promoveu a colagem completa da caricatura, o que muitas vezes permitia a Grillo não ter que fazer a correspondente ligação e clarificação. Neste sentido, a caricatura pode ser considerada como argumento simultaneamente *político*, enquanto arma (defensiva e/ou ofensiva), e *estético*, enquanto imagem caricatural (incapacidade/deformidade).

Exemplo 2: “(Corrado Passera) Ovetto Kinder senza sorpresa”

“Hanno bussato alla porta e non c’era nessuno. Era Matteo Renzi.”

Outra das possibilidades caricaturais é a instalação do nada. É uma proposta imagética radical, no sentido em que se constitui como o ponto zero da caricatura, na sua máxima indiferença. Nesse sentido, a imagem é nua, despida de características específicas e que a constituam como singular.

A imagem do nada corresponde também a uma estratégia subsumida de construção e associação do alvo, na correspondência a um vazio também de ideias, à imagem da formulação kantiana de humor como a expectativa que resulta em nada, à imagem do pressuposto de causalidade crescente (*frame* dramático). Desta forma, o jogo entre racional e emocional, promove um processo de diferenciação máximo.

Exemplo 3: “Berlusconi, come Monti e Bersani, è un attore di The Others. Zombie tenuti in vita dai talk show. Uomini che “vengono dall’Oltretomba, dall’Oltredemocrazia”.

Por último, na análise da nossa escala indutiva, vemos aqui um exemplo misto, onde se misturam vários alvos de forma a identificar e clarificar uma atitude geral a atacar. Aqui podemos verificar que a mudança do quadro imagético permite sair de um quadro de correspondência real, para um espaço imaginário e de construção do ridículo, onde podemos observar o uso do humor como argumento *ético*, enquanto desprezo (inferioridade/ superioridade). A oscilação e variação de escalas, de particular a geral (difuso), neste modelo misto, permite a transição à escala geral.

Exemplo 4: “(Parlamentari) Larve ben pagate”

A escala geral consitui-se em diferentes planos. O plano mais recorrente e sistemático é o ataque aos políticos e à política, como lugares da não-solução, propondo uma posição geral que muitos apelidam de anti-sistema, ou até mesmo de

populismo, no apelo ao voto emocional (Santoro, 2012, p.130). Neste sentido, a construção da argumentação é dada como relato simultaneamente cómico e escandaloso, registo particular do absurdo tragi-cómico sobre por exemplo como os políticos gastam o dinheiro dos contribuintes, ou até mesmo de como deputados condenados em tribunal continuam em exercício parlamentar, instalação do absurdo e do ridículo máximo na construção da metáfora do parlamento como comunidade de reabilitação. Na procura do argumento *ad populum*, o riso instala-se pela surpresa e incredulidade. Grillo chega mesmo a concluir que não existe legalidade em Itália. As críticas a Grillo sucedem-se de populista a demagogo, mostrando a dupla contradição e paradoxalidade: se por um lado Grillo habita esse espaço ambíguo da solução/não-solução, por outro os seus críticos mostram que a cristalização das democracias parlamentares ocidentais não permite a crítica, estando de certa forma presos, reféns do funcionamento não-funcional do sistema, paradoxalidade circular. De forma global, e já não geral, é o sistema que está em causa no humor político de Grillo. Um sistema político e económico que está prisioneiro da corrupção e do clientelismo, onde se sucedem os escândalos nas ligações complexas entre política, bancos e media, que como Benigni sublinha na perfeição irónica, são coisas antigas de que já ninguém se lembra.

3. José Manuel Coelho é um acontecimento relativamente recente no panorama político português. Para compreendermos o contexto político em que se inscreve a sua acção, teremos que relembrar o enquadramento constitucional português, no qual a Madeira figura dentro de um quadro autónómico no âmbito geral do ordenamento da República Portuguesa, o que lhe confere um estatuto específico, a par dos Açores, com Parlamento próprio. Neste sentido, para melhor compreender o cenário da praxis política, convém sublinhar que Alberto João Jardim foi Presidente do governo regional da Madeira desde 1978. Estruturalmente, parece estar montado o palco ideal para a realização e consumação de uma comédia provinciana, dentro de uma ilha onde os movimentos e constrangimentos do exercício do poder político se tornam incontornáveis. Isto significa dizer que a quase totalidade da vigência do regime democrático na Madeira esteve sob o exercício governativo do Presidente Alberto João Jardim, exercício esse marcado por inúmeros episódios de humor, sátira e provocação face ao governo central de “Lisboa”, no que é percebido pelo próprio como uma luta pela autonomia e desenvolvimento regional, na afirmação da regionalização face a uma sombra independentista, acenada sempre em cenários mais trémulos no contexto da política nacional portuguesa. Discordante com muitas das opções gerais, constitucionais e políticas da República Portuguesa, Alberto João Jardim sempre pautou a sua relação constitucional com distância e sobrançeria, muitas vezes oscilante entre o desprezo e o desespero. Esta nota, este tom, serve também para compreender de que forma surge a acção política de José Manuel Coelho: como tentativa de resposta, tentativa de ombrear com o seu “rival”. Na óptica de JMC, Alberto João

Jardim é um “ditador”, responsável por inúmeros atropelos à legalidade, promotor de corrupção e clientelismo diversos, causa primeira da degradação da qualidade da vida democrática e participação cívica na ilha da Madeira, e já em contexto de crise económica, responsável máximo por omissão e branqueamento das contas e finanças públicas que em Portugal ficou conhecido como o caso da dívida oculta da Madeira. Desde 2008 que JMC detém um lugar como deputado na Assembleia Legislativa da Madeira, onde tem exercido no limite o seu cargo, misturando estratégias de humor com práticas de comédia e sátira lembrando o teatro de rua, com um sentido intervencionista, politicamente incorrecto, e a maior parte das vezes transgressivo. O seu estilo, discursivo e performativo, procura inscrever-se numa lógica mediática, na busca do impacto e do *prime time*, tendo nessa manipulação da visibilidade uma teatralidade focada no seu “rival”, procurando intervir no espaço público de forma a provocar um “acontecimento”. Neste sentido, foi-o de facto quando nas Presidenciais de 2011 registou uns espantosos 4.49% (nacional), tendo sido em algumas cidades da Madeira inclusivamente o candidato mais votado. Do ponto de vista mais formal, o seu humor é um caso-limite de performatividade, de inspiração situacionista, onde muitas vezes a fisicalidade e a provocação, parecem confirmar uma visão do humor como subversão, e radicalmente como transgressão. É esta mistura, dir-se-ia explosiva, que confere a JMC no actual panorama político português, a figuração mais absurda no uso do humor numa estratégia política, que à argumentação faz corresponder toda uma prática visualizante e teatralizante, como veremos na análise de alguns casos deste jogo performativo.

3.1 Figuralidade e comicidade

A derivação do carnavalesco em direcção ao burlesco enquadra-se numa lógica do humor assente no inesperado, uma possível arte do insólito, do gesto e do corpo enquanto expressão e acção primordial, sendo que a nossa interpretação propõe esse mecanismo como uma das peças nucleares para a compreensão da posição de JM Coelho. *In extremis* poderíamos falar num conjunto de miniaturas cómicas que formam o seu humor intervencionista. Esse humor orgânico, do corpo e do gesto, é simultaneamente humor do absurdo e instalação do caos como construção de sentido. Essa celebração do corpo e do caos, destruição e criação, inscreve-se e recupera “*o corpo dos actores, graças ao excesso, contribui para a densificação do real*” (Král, 2007, p.225). Essa sobreexposição, densificação, procura uma vitalidade primeira, ou primária, porque o “*burlesco é na sua raiva detruidora ou no seu desprezo pelas coisas mais nobres*” (Král, 2007, p.220) essa metamorfose do mecanismo de inversão, derivação livre na sua obsessão pelo concreto que dá um sentido profundo à vulgaridade. Na passagem da análise das formas, e das categorias poéticas, Burke (1984) estabelece um quadro de compreensão do cómico (Moore, 1992) dentro de uma perspectiva social, onde o burlesco não procura entrar na *psyche* do visado, ficando pelo comportamento exterior, na tenta-

tiva de levar a uma conclusão lógica, por redução ao absurdo (Burke, 1984, p.54). Neste sentido, o método do burlesco é o da incompletude. Numa dialética geral de aceitação e de rejeição (Borchers, 1998), as categorias formais não são puras, elas confundem-se, entrecruzam-se. Do ponto de vista metodológico, o burlesco procura esse espaço social sobrexposto, densificação máxima e tentativa de levar a acção aos seus limites, procurando a dessacralização. Neste sentido, o burlesco confronta-se com as limitações de funcionalidade e efectividade. Do ponto de vista da figuralidade geral, a estratégia argumentativa é na maioria dos casos multimodal, tendo como recurso primeiro a consideração do impacto da imagem. A construção de um personagem político-estético que encarna a figura do louco (próximo da criança) está bem estruturada na literatura portuguesa, tendo como exemplo máximo os autos de Gil Vicente. A figura do louco (*fool*) realiza esse espaço livre da incongruência e de uma lógica da inimputabilidade, no sentido em que ele próprio, criador de tensão, realiza também simultaneamente o alívio.

3.2 Figurações políticas: corpo e simbólica do humor.

No seguimento desta lógica satírica, dentro de uma tradição de teatralidade, permite sistematizar a acção de JM Coelho num regime geral de humor que obedece a um mecanismo, dispositivo e configuração do absurdo que tem como objectivo primeiro o choque e a surpresa. Nesta lógica do inesperado, o excesso burlesco realiza-se numa fisicalidade, tendo no corpo um instrumento cénico e dramaturgico por excelência. Como na sátira, ou mesmo no teatro de rua, é a performatividade entendida dramaturgicamente como *happening*, que estrutura o uso do humor como estratégia política. Este estilo, dir-se-ia, que tem como base do ponto de vista argumentativo ideias simples, ancora-se na sua relação com os media. O processo de comunicação obedece a pressupostos publicitários, jogando com o impacto em *prime-time*, na gestão e manipulação do espaço público mediatizado, muitas vezes próximo da vitimização (Moore, 1992). Desta forma, num plano estético-argumentativo, a questão da visibilidade, preside a toda uma fisicalidade e provocação do humor na acção política, onde a estratégia argumentativa é sempre a da transgressão. Estratégica no sentido em que na pretensão de transgressão, enquanto força sobre os limites, pretende por contraditório mostrar o quanto esses limites são apertados, e por consequência reforçar a sua premissa inicial: o da falta de liberdade. Tendo como alvo dialógico contínuo o Presidente da Região Alberto João Jardim, este uso do excesso e incongruência do humor na busca de um burlesco mediático, revelam os pressupostos estéticos da sua estrutura argumentativa na construção caricatural da situação política da Madeira. Analisaremos dois momentos políticos e argumentativos, regional e nacional, procurando compreender nestas duas escalas geográfico-políticas, como JM Coelho pretende dar uso de duas estratégias diferenciadas: a) *criação de imagens-mentais*, e b) *criação de imagens-materiais*. Assim, passemos à análise de alguns casos-exemplo que permitem dar a ver melhor, a forma como se concretiza esta

estratégia argumentativa.

Exemplo 1: o caso da bandeira nazi.

A primeira vez que JM Coelho atinge uma audiência nacional, e se torna visível para a maior parte dos cidadãos portugueses, dá-se no chamado caso da bandeira nazi. Durante uma intervenção na Assembleia Regional da Madeira, o deputado exhibe de forma burlesca uma bandeira nazi, pretendendo indicar desta forma extrema e metafórica, o regime autoritário presidido por AJ Jardim, numa estratégia oculta *ad hominem* promove o ataque pelo exagero e pelo cómico amplificado. Esta tentativa de mostrar que o regime democrático é apenas uma farsa, uma sátira alimentada pelo poder centralizado no Presidente da região autónoma, atinge a sua eficácia máxima ao ser mencionado nos *media* ingleses. Esta estratégia procura esse espaço mediático do burlesco e do insólito, jogando com o humor negro, promovendo a construção dessas imagens-materiais que podem ser mediatizadas em breves blocos noticiosos (escritos ou televisivos), tornando-se virais.

Exemplo 2: o caso do presidiário.

Dentro da mesma lógica de denúncia de corrupção, falta de legalidade e impunidade, JM Coelho discursa no parlamento regional vestido de prisioneiro. Continuação de uma instação da imagem-material como parte de uma estratégia argumentativa que pretende sobrepor a imagem ao discurso, fazendo uso de uma estratégia simbólica, performatividade da marginalização, com o duplo sentido de, por um lado ser o deputado ele mesmo um prisioneiro da fraca democracia ou regime autoritário de que é vítima, e por outro como fazendo parte de um espaço colectivo de criminosos. Esta estratégia de vitimização, forma de ataque implícita, realiza um particular ataque *ad hominem*, no sentido em que é duplo: indirecto e implícito. Duplicidade atingida igualmente por ser simultaneamente um ataque, e uma defesa (vitimização) escondida pelo efeito cómico. Neste sentido, vemos surgir uma particular forma mista de argumento entre o cómico e a emoção, entre o *ad hominem* e o *ad populum*, que estabelece uma complexa categoria de auto-*ad hominem*, entre o ataque e a defesa, como veremos em maior profundidade no caso brasileiro. Esta posição pretende realizar a imagem-material de resistência e de luta, procurando no excesso, os limites do combate político. O que pretende a imagem-material? A síntese. Se hoje perguntarmos aos cidadãos-eleitores da Madeira qual o conteúdo argumentativo e político deste discurso, poucos serão os que recordarão esses argumentos. Mas a imagem de JM Coelho vestido de presidiário é inapagável. Essa permanência da imagem revela o trabalho do humor, enquanto emoção, ao nível da memória.

Exemplo 3: “(Alberto João Jardim) o tiranete”.

Passando do plano regional a um plano político nacional, durante a campanha presidencial de 2011, JM Coelho como candidato continua num registo de campanha

insólito, soma de *clichês* e *sketches* cómicos, na maximização do humor e da sua eficácia, tentando centralizar a atenção numa técnica de guerrilha comico-satírica assumida pelo candidato às eleições Presidenciais. Assumidamente também é a utilização do palco político nacional para a continuação da política argumentativa de ataque a AJ Jardim e ao *deficit* democrático na Madeira, mas também ampliando o seu discurso na direcção da corrupção em geral. Assim, faz recurso ao humor performativo na sua acção simbólica, e na criação de imagens- materiais que buscam a polémica e a eficácia ao nível da exposição mediática, como é exemplificativo o uso da vassoura e do carro funerário. No entanto, mesmo durante a campanha Presidencial de 2011 nunca deixa longe o seu alvo preferencial AJ Jardim, na sua expressão “Tiranete”. O uso frequente e insistente da expressão insere-se na procura de estabelecimento e colagem a uma imagem-mental, que procura o ridículo. Do ponto de vista da estrutura argumentativa *ad hominem* vemos repetido o mesmo padrão analisado em Grillo, ou seja, um processo de desconstrução e de humor por contraste. O “tiranete” obedece a uma lógica de miniaturização (nanismo) no sentido da diminuição do poder e do temor associado, sendo que a incapacidade máxima por ridículo é daquele que nem sequer é capaz de cumprir a sua própria natureza. O “tiranete”, coitado, é aquele incapaz de se cumprir na sua potência máxima de tirania. Nem sequer tirano consegue ser. Incapacidade e menorização daquele que se julga detentor do poder (tirano) mas que não passa de uma marioneta (tiranete). Este movimento de incongruência à luz de um processo de *dwarfing* como Burke lembra, é também esse processo de estratégia argumentativa que usa o ridículo numa estratégia de duplicidade. Por um lado, expõe o ridículo, e por outro lado expõe-se como ridículo (fragilidade e vitimização), ele é o próprio ridículo consciente. Depois da tensão, o alívio pelo riso.

4. **Tiririca** é um conhecido palhaço, humorista e cantor no Brasil. Ao candidatar-se a deputado federal, parece realizar uma espécie de dobra humorística relativamente à função política, e que com a sua eleição por uns expressivos 6.35%, consegue o impensável: concretizar o absurdo. Os analistas brasileiros conferem a esta vitória eleitoral um caso-exemplo de como potenciar o voto de descontentamento popular e cívico, considerando a sua eleição mais o resultado de um voto de protesto, e por consequência contrapoder. No entanto, o humor niilista do candidato revela-se como um caso de estudo único, do ponto de vista da utilização do humor como estratégia argumentativa, no sentido em que a dialética retórica estabelece-se com a política ela própria, ou com a acção dos políticos em geral. Dizemos niilista no sentido total do termo, até porque como veremos na análise dos seus argumentos em campanha, o seu trajeto é ele próprio de afirmação do nada. Um trajeto grotesco que parte de uma desilusão com a política, realizando um círculo infernal do absurdo autorrealizado, tendo como ponto de partida a desilusão (desiludido promete nada), por consequência é eleito para o nada, e ao exercer o nada é atingido pelo tédio do nada.

4.1 Figuralidade e comicidade

Depois de termos visto as derivações do carnavalesco (Grillo) ao burlesco (JM Coelho), passemos agora ao que se poderia considerar uma ampliação da noção face ao grotesco. Pela natureza complexa das categorias em análise, diríamos que esta ampliação prende-se com o carácter de exagero, de excesso contido no grotesco. Em primeiro lugar, dá-se no espaço das funcionalidades básicas desse corpo orgânico, e nas suas figurações múltiplas. Mas, em que se constitui esse excesso? Categoricamente, como excesso, dir-se-ia que amplia o corpo ao ponto da impossibilidade dissimulatória. O grotesco, é assim, a frontalidade máxima. E assim, excesso primeiro e anterior ao próprio corpo. Na sua ligação ao problema do humor, vemos aqui um processo de radicalização, de questionamento dos limites. Historicamente as considerações e figurações giram em torno do que é considerado “baixo”, e na ambivalência com o seu oposto como veremos, de uma crueza e nudeza sórdida, do deformado ou monstruoso. Assim, o confronto geral é por relação à normalidade, ou à normalização, e por confronto à frontalidade máxima, o espaço do espanto total, e do que é indesmentível. No caso da figura geral que aqui estará em análise, a figuração do palhaço aproxima o corpo e a superfície visível das emoções, ele é em certo sentido pura emoção, aproximando absurdo e *non sense* total, na concretização de uma trajectória surrealista. Provavelmente, esta realização não seria de estranhar dada a estrutura geral do *clown* (palhaço), que poderia ser entendida no seu papel político à luz de uma potência anárquica (Kasper, 2013, p.60). Assim, se o palhaço toma o questionamento dos padrões, como o humor em geral, mostrando as armadilhas do jogo e das normas através de um trabalho de desorganização do corpo e dos seus gestos quotidianos, Tiririca prova esta natureza “amoral, inocente (...) ele é anárquico e minoritário” (Kasper, 2013, p.63), e nesse sentido, isento do peso da responsabilidade demonstrativa e argumentativa, da fundamentação e da prova. Veremos de forma mais próxima de que forma esta singularidade do caso brasileiro demonstra essa potência máxima e anárquica do absurdo, através da análise de alguns argumentos na sua campanha eleitoral.

4.2 Figurações políticas: niilismo e imobilismo.

A passagem do ridículo ao grotesco, com as implicações de grau e de escala, permite agora a consideração da última etapa figurativa. Neste sentido, o grotesco é uma dupla dobra do ridículo, como escandaloso, instaura paradoxalmente a tristeza. O riso amargo. O riso trágico, a ironia dramática de que falava Burke, recupera o jogo do palhaço rico e do palhaço pobre, que agora se transfigura no palhaço triste, pesadelo e terror da infância, desmaquilhando-se penosamente em frente ao espelho televisivo. Ele é o espelho fiel da decadência e do descrédito. No jogo do humor, entre o explícito e implícito, o grotesco é o lugar da revelação e nudez, onde tudo é exposto, máxima claridade, mesmo do que está implícito. Existe esse movimento do devir-animal, construção da besta (candidato abestado), onde o

mais analfabeto, longe do pudor, da vergonha ou da timidez, exhibe esse humor negro, exercício macabro de necrofagia sobre a desorientação e descrença colectiva. Num certo sentido, ele é a prova de teste sobre a questão radical dos limites. Por um lado, provoca, segundo a natureza própria do humor, o limite e a sua ultrapassagem, mas por outra mostra em concreto as consequências tenebrosas dessa ultrapassagem. Existirá algum limite? Pode desenhar-se a linha? Qual é de facto o limite? Limite-dos-limites? Vejamos alguns exemplos.

Exemplo 1: “Vote no Tiririca, pior do que tá não fica!”

Este *slogan* de campanha eleitoral do candidato mostra em todo o seu esplendor, o humor agonístico e grotesco da afirmação da impotência e descrença da actividade política tomada por relação a um sentimento geral de que nada vale a pena, no fundo, de que tudo é igual. Mal por mal, porque não votar em mim? Este exemplo mostra na perfeição as escalas do absurdo e do impensável (não se pensava possível), de uma lógica nascente de niilismo e imobilismo (circularidade), onde o riso surge como constatação da óbvia impossibilidade de mudança, cumplicidade com os pré-conceitos em andamento. Esta exibição dos perigos e da decadência do sistema político, é apenas o apontamento de um riso trágico face à relação entre eleitos e eleitores, ou apenas do exercício dos políticos? A confusão instala o perigo. Mais complexo se torna, quando vemos a conjunção (contradição) paradoxal com o *slogan* eleitoral “*Você está cansado de quem trambica? Vote no Tiririca*”. O candidato reencena e representa a hipocrisia dos próprios políticos (pedindo votos), mostrando uma proximidade com o povo (sou um de vocês), numa lógica do eles-nós. Esta lógica contínua alimenta a insolubilidade do problema, sendo que a sua circularidade é, como Perleman nota, a estrutura de argumentos quase lógicos, mas que aprisionam a questão dentro do argumento imobilista. Assim, esquematicamente, o argumento imobilista, e apolítico por aprisionamento, poderia ser decomposto em:

a) *Nós não acreditamos N’Eles porque Eles não se preocupam coNosco;*

a1) Nós (o povo) responsabilizamos Eles (os políticos) (responsabilização): *estrutura hierárquica ascendente.*

b) *Eles não acreditam em Nós porque o Nós também é um Eles para Eles.*

B1) Entre Eles (os políticos) também são um Nós;

B2) Nós (os políticos) não conseguimos fazer melhor porque Eles (povo) são assim (des-responsabilização): *estrutura hierárquica descendente.*

c) o Eles torna-se geral (sem lugar específico), desresponsabilizador (ascendente ou descendente): *Paradoxo e aporia.*

Eis a lógica aprisionadora do imobilismo e da sua circularidade: NÓS < > ELES. É mais do que uma bicondicionalidade. Para lá da dialética Nós/Eles, passamos a uma lógica preconceituosa do Eles, afirmação do reino das aparências e dos juízos e premissas escondidas. Na desmontagem da estrutura de argumentação, o *ad hominem* passa a ser geral e difuso, sem rosto, ou com múltiplos rostos

informes: o sistema político, esse inimigo oculto (políticos não fazem nada pelo povo) a verdadeira premissa escondida, dialética de eles e nós, onde o alvo dialógico é no fundo o nada. Estamos numa encruzilhada ético-política, presidida pelos valores niilistas e solipsistas de descomprometimento geral. Eis o argumento supostamente irrefutável e grotesco, que vai muito além da questão do pessimismo ou optimismo. É um argumento que sinaliza um perigo civilizacional. E é triste e cómico ao mesmo tempo. Desnorte. Por outro lado, exhibe também uma lógica negativa, disjuntiva e exclusiva. Eis o argumento decomposto:

- a) ou *Eu* ou os *Outros*,
- b) os *Outros* já se sabe o que são (*Não- Povo*),
- c) (logo), a única possibilidade sou *eu*.

Este “eu” não é um exagero narcísico, mas antes a afirmação megalómana de uma cumplicidade e partilha, um *Eu* que é parte do povo, ou seja, “*eu sou como vocês*”. A desresponsabilização pela identificação e osmose, simbiose política e populista.

Exemplo 2: “*Oi gente, estou aqui para pedir seu voto porque eu quero ser deputado federal, para ajudar os mais ‘necessitados’, inclusive a minha família. Portanto meu número é 2222. Se vocês não votarem, eu vou morreeer!*” (*extensão do caso 1*)

Da instauração do argumento *ad hominem* difuso e geral (o sistema, os políticos), passamos a uma estrutura de argumento de apelo à misericórdia, onde vemos claramente a transição para os valores emocionais. O *argumentum ad misericordiam*, mostra já esse apelo absoluto da pura emoção, sendo que essa emotividade presente na falácia informal (pena, coitadinho) é também, por outro lado, uma ironia à própria falácia (mal por mal votem em mim que também tenho família). É curioso, que mesmo neste *slogan* de campanha se mantenha a mesma estrutura circular e niilista, que dá forma e presentifica o humor como pura emoção, brincadeira com o sério, que não consciente das consequências, passeia o seu desprezo na avenida pública eleitoral. Este é o exemplo mais forte desse mundo inconsequente e do vazio que o nada implica. É “*como se*” não fosse mesmo um processo eleitoral. Como se de facto não fossem eleitos, não existissem efeitos (máxima ficcionalidade), e das eleições não surgissem resultados. O candidato “esquece” que já não está no palco do circo, e que neste novo circo, nesta arena política, os resultados não são apenas as palmas do público. Como a criança, brinca com tudo, e de tudo faz surgir uma brincadeira e um jogo inventado. Porém, o palhaço ao contrário da criança, sabe que terá que tirar a máscara. O adiamento dessa consciência pode ser trágico.

Exemplo 3: “*Oi, eu sou o Tiririca da televisão. Sou candidato a deputado federal. O que é que faz um deputado federal? Na realidade eu não sei, mas vote em mim, depois eu te conto.*”

Como último exemplo, temos o *spot* eleitoral que certamente é o mais difícil de classificar do ponto de vista da utilização do humor na estratégia política. Ao mesmo tempo que a pretensa honestidade, por contraste à ideia de corrupção

na política, pode ajudar a contextualizar este apelo ao voto, não deixa de ser no mínimo desconcertante o que está em causa. A dificuldade da análise prende-se como a própria consideração do humor em jogo, e da questão dos limites como anteriormente aludimos. O grotesco é aqui a clara expressão máxima do ridículo e do *non-sense*. Paradoxalmente, neste exemplo está contido uma duplicidade inovadora:

1) um argumento *auto ad hominem*, próximo do argumento de misericórdia, que procura a vitimização e a desresponsabilização, e em última instância o destacar-se dos outros candidatos procurando maximizar os efeitos da função de identificação;

2) um argumento *ad populum*, que na sequência do exemplo 1, vem reforçar a estratégia populista e de busca da popularidade, jogando na dialética hierárquica alto-baixo (eleitos/poder – eleitores/subjugados), um niilismo cómico que é estrategicamente situado enquanto “espião” encomendado. Subsumidamente está o argumento “eu não sei como vocês, eu vou ver para vocês, mas não vou mentir para vocês (como os outros, os políticos)”.

5. Conclusão

Este artigo teve como objectivo mostrar de que forma o uso do humor na argumentação política se estrutura e potencia em diferentes campanhas eleitorais e práticas discursivas. Da tese central que partia do pressuposto de como o humor pode transformar um argumento fraco num argumento eficaz (força persuasiva), revimos as relações entre argumentação, emoção e razão, na tentativa de construir um estudo comparado entre Itália-Portugal-Brasil, mostrando as diferentes figurações envolvidas. O humor enquanto estratégia dialética de ataque e defesa, escondendo os argumentos fracos nas suas várias figurações argumentativas *ad hominem*, *ad misericordiam* e *ad populum*, permitiu verificar através dos vários casos, como ampliar a liberdade do discurso na argumentação política, libertando-se simultaneamente da necessidade de fundamentação crítica, numa dupla função (construtiva e destrutiva) com eficácia inquestionável. No entanto, a sistematicidade pode muitas vezes deixar de fora as idiosincrasias e a necessária singularidade dos casos, e por isso procedeu-se a uma análise particular do uso do humor nas campanhas de Grillo, JM Coelho e Tiririca. Esta metodologia permitiu para além de isolar argumentos, promover uma análise particular, verificar transversalidades, identificando também nesse comum, um fenómeno de denúncia através do humor na relação entre povo e políticos, eleitos e eleitores, honestidade e corrupção, enfim, o problema do sistema político em sentido lato. Essa expressão comum e diferentes figurações, na sua forma e conteúdo, permitem dar a ver um último quadro esquemático:

As três figurações do humor, parecem sintomáticas na identificação de um mal-estar civilizacional profundo, no que diz respeito à identificação de uma encruzilhada histórica e política, o que se poderia traduzir num esgotamento ou

num sem-saída. Um sintoma de um problema ou mal maior, de que o humor parece ser ainda uma boa solução.

	Figurações	Humor	Argumentação	Alvo	Emoções e estratégias
Grillo	Criança - camavaleesco	Metáfora, ampliação, caricatura, surpresa e incredulidade	<i>Ad hominem</i>	Oponentes, sistema político	Raiva, espanto, surpresa, indignação Humor racional
Coelho	Louco- burlesco	Performance, ironia, sátira, absurdo, caricatura	<i>Ad hominem</i> <i>Ad misericordiam</i>	Oponentes, sistema político	Revolta, indignação, vitimização
Tiririca	Palhaço - grotesco	Incongruência, absurdo	<i>Ad misericordiam</i> <i>Ad hominem</i> <i>Ad populum</i>	Sistema político	Simpatia, cumplicidade, vitimização Humor emocional

BIBLIOGRAFIA

- Attardo, S., *Linguistic Theories of Humor*, Ed. Mouton de Gruyter, Berlin, 1994
- Bakhtin, M., *Rabelais and his world*, Indiana University Press, 1984
- Barthes, R. , *S/Z*, Ed. 70, Lisboa, 1980
- Ben-Ze'ev, A., *The Subtlety of Emotions*, Ed. Massachusetts Institute of Technology, 2000
- Borchers,T., *The Burlesque, the Comic, and the Tragic*, Paper presented to the National Communication Association,1998 Convention, New York,Nov. 22, 1998
- Burke, K., *Attitudes Toward History*, University of California Press, Berkeley, 1984
- Fiske S., Gilbert D., Lindzey G. (Ed.), *Handbook of Social Psychology*, Volume 1, Emotion, Ed. John Wiley & Sons, 2010
- Kasper, K., *O jogo dos Clowns*, Revista Nada n 17, 2013
- Král, P., *Le Burlesque*, Éditions Ramsay, of California Press
- Manstead, A.,Frijda, N., Fischer ((Ed.), A., *Feelings and Emotions*, Cambridge University Press, 2004
- Moore, M.P., “The Quayle Quagmire”: Political Campaigns in the *Poetic Form of Burlesque*, *Western Journal of Communication*, 56 (Spring 1992), 108-124
- Meyer, J., *Humor as a Double-Edged Sword: Four Functions of Humor*, *Communication Theory*, nº 10, August 2000
- Phillips-Anderson, M., *A Theory of Rhetorical Humor in American Political Discourse*, Ph.D. Dissertation, p.65, Faculty of the Graduate School of the University of Maryland, 2007
- Rorty, A.(Ed.), *Explaining emotions*, University of California Press, 1980
- Santoro, G., *Un Grillo qualunque. Il Movimento 5 Stelle e il populismo digitale nella crisi dei partiti italiani*, Ed. Castelvechi, 2012
- Schiappa, E., *Defining reality*, Ed. Southern Illinois University, 2003
- Solomon, R. (Ed.), *What is an emotion?*, Oxford University Press, 2003
- Smith, C.,Voth, B., *The Role of Humor in Political Argument: How ‘strategy’ and ‘lockboxes’ Changed a Political Campaign*, 2002

Walton, D., Krabbe, E., *Commitment in dialogue: basic concepts of interpersonal reasoning*, State University New York Press, 1995

Walton, D., Reed, C., Macagno, F., *Argumentation Schemes*, Cambridge University Press, 2008.

Candidates' communication strategies in two televised debates during the 2011. Portuguese presidential campaign: a political-linguistic approach

Francisco Carvalho Vicente
Universidade Nova de Lisboa
Observatório Político

Paulo Carvalho Vicente
Universidade Nova de Lisboa
Observatório Político

Vera Ferreira
Ludwig-Maximilian-University

Introduction

In 1976 Portugal began its experience with the semi-presidential system, adopting the presidential-parliamentary subtype (Shugart and Carey 1992). The constitutional amendment of 1982 led to a subtype change towards a premier-presidential system which is still in vigour today. This singular interaction of two different types of semi-presidential system with a multiparty system in flux produced a wide range of government experiences, specifically inspired-presidential governments, one-party minority, majority coalition, almost one-party majority, one-party majority, excluding cohabitation periods and unified executives for some time. The variety of experiences clearly shows a flexibility that fostered the consolidation of one of the youngest democracies of Western Europe (Lobo and Neto 2009).

In 2006, for the first time in the Portuguese democratic history, the candidate supported by the right and centre-right wing parties (CDS-PP and PSD), as well as by numerous social forces ideologically identified with the right political spectrum, won the presidential election. Although that was true in the past for electoral coalitions with the presence of left wing parties, in 2006 Cavaco Silva appeared as a candidate with undoubted political background, being exclusively supported by political forces ideologically at the right of the Socialist Party. Thus, the 2006 presidential election has marked the debut of a rotation in the presidency (Freire and Pinto 2010).

As in all electoral campaigns, the televised debate – a political communication device organized by the media – assumes an important role. In this paper, our goal is to list the issues of two televised debates for the 2011 presidential election, focusing on the linguistic strategies adopted, their effects, and the political consequences for this suffrage. Notably, the political-linguistic approach contributes to a better understanding of how ideas and projects are transmitted, and of the subterfuges used by the candidates in order to answer, withhold information or refrain from alluding to some topics (Ferreira, Vicente, and Vicente 2010). In the context of a presidential election, the domains of discussion should be very specific according to the competences of the president mentioned in the Constitution of the Portuguese Republic. However, the present analysis points to the fact that the difficult conjuncture in Portugal, materialized by a severe financial and economic crisis, diverted the debate from the discussion of the actual powers of the president in Portugal. In this case, the two televised debates did not prove sufficient to convey the political message of the four candidates.

The introductory section focuses on the role of the president in the Portuguese political system and emphasises the deconstruction of semi-presidential system. In this section, the history of televised debates will be shortly contextualized; their worldwide relevance and their impact and effects on the electorate will be outlined. We will then examine two televised debates. For that purpose, we will carry out content analysis, highlighting the discussed issues and the linguistic strategies used in the interventions.

1. The presidential role in the Portuguese political system

The constitutional amendment of 1982 has decreased the presidential powers and subsequently increased the weight of the parliament within the Portuguese government system, mainly by changing the norm related to the political responsibility of the government towards the president. Consequently, the president can only dismiss the executive if the irregular functioning of the democratic institutions proves evident, and not anymore in the case of a simple lack of political trust. In this sense, the political responsibility of the government towards the president gave pace to an institutional responsibility. The constitutional amendments of 1989, 1992, 1997 and 2001 did not change significantly the real role of the president, the parliament nor the government. The nuclear traits of a system of government that is generally classified as semi-presidential (Araújo 2003, 86-87) were maintained.

The implementation of a semi-presidential system of government in Portugal has been instilled by military actors. This led to the first direct popular election of the president of the Portuguese Republic and brought a military to power (Ramalho Eanes, in 1976). This fact paved the way for the subordination of the military structure to the president's sphere of influence and its temporary integration in the political process, considering also that until 1982 the president, a military, presided over the Revolutionary Council. The extinction of the Revolutionary

Council (1982) and the transference of legislative powers to the parliament concerning defence issues, as well as the election of the first civilian president (1986), ended this transition period and subordinated the military power to the civil political power. Thus, the direct election of the president and the creation of a semi-presidential system of government contributed to the success of the democratic transition and to the consolidation of democracy (Cruz 1994).

Maurice Duverger presented and disclosed the concept of "semi-presidential system of government" bearing in mind his comparative analysis of the Fifth French Republic (since 1958). In his view, the president is elected by universal suffrage, has a wide range of powers, coexists with a prime minister and ministers, who possess governmental and executive powers and maintain them as long as the parliament does not oppose to them (Duverger 1980).

Some scholars reject a number of critiques to this concept and the reality it evokes. In Freire and Pinto's opinion (2005, 42-43), the semi-presidential system does not represent any type of hybrid regime. They argue that constitutionally and in terms of political *praxis* the semi-presidential system has specific features which are part of its *ethos* and differentiate it from presidential system as well as from parliamentarianism. For example, despite the popular election of the president in semi-presidential systems (a common trait of presidential system), we do not find here the typical separation of powers of a presidential system, since the constitution allows the president to order the dissolution of the parliament. In that case, the executive power interferes with the legislative one. On the other hand, parliamentarianism is characterized by the popular election of the president and also by the fact that the parliament and head of state are conjointly in charge of the political and/or the institutional responsibility. This means that the survival of the executive power in the semi-presidential system does not depend exclusively on the parliament (Novais 2007).

At the same time those critiques are unfounded, because if it is true that semi-presidential regimes are very different from each other, the same can be said about the presidential and parliamentary regimes. However, this dissimilarity did not originate any similar protest concerning their classical types. Some examples around the globe display evident differences between various parliamentary systems (United Kingdom, Belgium, Holland... and even the Italian Republic between 1945 and 1994) and between presidential ones. The presidential system of the United States differs greatly from numerous democracies in Latin America for example (Lijphart 1992, 1-30; Freire and Pinto 2005, 42-43).

Elgie (1999, 281-286) ranks the presidential systems according to the kind of leadership adopted by the political system (the president, prime minister, or a role distribution between them) or the pattern of rotation in the type of leadership: first, a unique pattern of leadership (in which the president or the prime minister is the most important element); second, a floating pattern of leadership (from one office to another or even a balanced situation); finally, a system without a dominant pattern of leadership. In this typology, Portugal classifies in the second

type, since the semi-presidential system has evolved from a balanced situation president/prime minister (until 1982) to another wherein the prime minister has taken the lead (after 1982). Some Portuguese scholars (Moreira 1989, 31-38; Araújo 2003; Lobo 2003, 175-204) have been following this approach, focusing on the growing role of the prime minister after that leading year and the first absolute majority in the Portuguese parliament in 1987; in this system the president is only a ceremonial actor. In a completely different perspective, Siaroff (2003) suggests that the political system in Portugal after 1982 can be defined as “a parliamentary system with presidential corrective”.

It is important to note that the semi-presidential regimes are better defined in terms of their differences in practicing than in terms of constitutional powers that are given to presidents. Even those scholars that put more stress on the powers of the president in the differentiation of semi-presidential systems do not focus their analysis just on the differences in the hold of constitutional powers but simultaneously on political *praxis* and on the dynamics of the political system as a whole (Elgie 1999; Araújo 2010).

Lobo and Neto (2009) argue that the presidential powers can be summarized as follows: a) in the legislative branch, the political veto, b) the request of constitutional supervision of bills, c) a real influence on the making of the government, and d) the capacity to forge the political agenda and the power to order the dissolution of Parliament (known as ‘atomic bomb’).

Following the Finnish and French semi-presidential structure, in Portugal the president had considerable powers until 1982. After the constitutional amendment, the president has lost many powers, so that the parliament became more powerful than the presidency (Canotilho and Moreira 1991). Nowadays the president is the commander-in-chief of the military and this power is granted to him without questioning, but he has been deprived of his responsibility in terms of foreign policy which became an exclusive competence of the executive. Thus, Mário Soares claimed in his second term of office for more intervention in foreign policy, but without success. He maintained the usual competencies in representing the Portuguese Republic in some summits.

The Portuguese presidents usually have a more interventionist role in the political system during their second terms, probably because they are not allowed to try the re-election. On the contrary, in the first term the strategic games aiming the re-election act as an element contributing to their low profiles. In case of absolute or strong majority in the parliament, the president’s role in the political system may lose some prominence, at least as an element capable of limiting the power of the government and of the assembly, as well as a dynamic element of inter-party consensus and agreements. Former experience also shows that the power of the presidents seems to depend on the type of majority in the parliament: when the majority in the parliament is political and ideologically different from the one experimented by the presidency, the moderate and supervisory action of

the president (as a counterbalance to the parliamentary majority) acquires more prominence (Freire and Pinto 2010).

Cavaco Silva's first term has been different of its predecessors. Cavaco made use of veto just in bills coming from the assembly, which is unique comparing to Mário Soares' and Jorge Sampaio's first and second terms. The divergences that led Cavaco to oppose the government/parliament majority have mostly aroused on socio-cultural, institutional and lifestyle issues. He very rarely interfered on socioeconomic issues. This also reflects the classical division between the right and left wing. Some theories have been pointed out to explain that fact: on the one hand, the Socialist Party moved towards the centre of the ideological spectrum from 2005 to 2009 and, on the other hand, Cavaco's ideology about social and economic issues also moved towards the centre. He was more active in the domain of constitutional supervision of bills than Sampaio and Soares in their first terms; nevertheless, from the political veto use perspective, Cavaco showed more interventionism than Sampaio in his first term and was much more active than Soares in his first term (Freire and Pinto 2010).

The use of the 'atomic bomb' at the end of 2004 has once again clearly demonstrated the role of the president in the Portuguese political system, even though there was an absolute majority in the parliament, but one with a weak government. On the other hand, the efficiency of Cavaco's performance (while cohabiting with a divergent absolute majority and a strong government supported by a cohesive majority) as a counterbalance to the parliamentary majority through use of his legislative powers and public interventions to forge the political agenda shows unequivocally the role of the president in the Portuguese political system, whose powers go far beyond the power to order the dissolution of the parliament. The fact that the president in the Portuguese political system has less powers than the presidents in other semi-presidential regimes can be an explanation for the poor turnout in the presidential elections in Portugal when compared to the parliamentary elections since 1975; i.e., the Portuguese people give more credit to the government/parliament than to the president in the political system (Freire and Pinto 2010).

1. The 2011 presidential election: issues and campaign

The 2011 Portuguese presidential election took place in January 23. Three months earlier, President Cavaco Silva announced his candidature for a second term. He was supported by the right-wing political parties, mainly the Social Democratic Party (PSD) and the Popular Party (CDS-PP). His opponents were Manuel Alegre, a candidate who had already challenged Cavaco in 2006 (this time he was backed by PS and BE), the independent Fernando Nobre (leader of AMI, an NGO dedicated to humanitarian health issues), Defensor Moura (historically related to PS but not backed by any party), Francisco Lopes (long-time member of the Communist Party, that usually presents its own candidate to the presidency, and representative of the CDU coalition), and José Manuel Coelho (supported by PND).

In the presidential election of 2006, Cavaco Silva (a former prime minister) had obtained 50,54% of the votes. At that time, he had become the first democratically elected head of state drawn from the right of the political spectrum. During the period after his last term as prime minister until the announcement of his presidential candidature, he built an image of competence and autonomy and tried to be presented as above party politics, despite the support of PSD and CDS-PP. The idea that he could run for president was sustained over the years through a series of interviews and newspaper articles. All that time he offered the image of a person who had changed, i.e., a better listener, more communicative and more tolerant (Salgado 2007).

At the end of his first term, his political manifesto (2010) had reinforced that Cavaco Silva acted according to the Constitution, tried to mobilize the Portuguese people to build a better society, and described the importance of the Portuguese culture and the role of Portugal in the world. In a nutshell, the president was the symbol of stability in the Portuguese political system.

The 2011 presidential campaign was dominated by the economic and social crisis. The country was under pressure from financial markets and months before the election there were politicians, commentators and members of several organizations who expressed the urgency of an external rescue. In fact, the government required assistance from the European and international authorities in April 2011, just a few weeks after the president's inauguration.

Before the election, the financial disarray of the country became a favourite topic of the media and journalists pointedly asked all candidates about the possibility of international assistance and what each one would do in such a case, if elected. In this context, the role of the president and his relationship with the government was a dominant issue.

The opponents of Cavaco Silva also mentioned the so-called espionage between the socialist government of José Sócrates and the presidency, arguing that Cavaco's action was not clarified and that he was to blame for the tension that emerged between the two sovereignty bodies.

As a candidate who stood ahead in the opinion polls, Cavaco Silva was subject to a series of attacks. His link to personalities from the administration of BPN bank who allegedly deeply infringed the law presented the opposition with reasons to question the integrity and responsibility of the head of state.

A comparison between the different campaigns in terms of budget and how the resources were allocated is also of particular interest. Duarte Cordeiro, responsible for Manuel Alegre's campaign, said that their goal was to save money and they would only hire one designer to create the campaign logo. The main work was done by volunteers.¹ Francisco Lopes, from the Communist Party, declared that his campaign would spend 800.000 euros in advertising, posters and digital communication, and rallies. Fernando Nobre announced 842.000

1. "Cavaco poupa mas gasta mais que Manuel Alegre", *Diário de Notícias*, November 1, 2010. Retrieved from http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1700042. (last access: 24/10/2011).

euros to delineate his campaign and finance market studies and communication agencies. Defensor Moura stated that his campaign would cost 250.000 euros and José Manuel Coelho spent the least amount of money: 90.000 euros.²

When the run for a second term was made public (October 2010), Cavaco Silva announced that he had given specific instructions to his staff: the amount of money used to prepare his campaign should not exceed half of the amount legally stipulated (4.8 million euros) and no single outdoor should be used. As a president trying the re-election, he intended to act exemplarily by sparing resources in a period of crisis. Thus, he strengthened his digital campaign, for instance in social networks, such as Facebook and Twitter. Both Cavaco Silva and Manuel Alegre have also declined to hire the services of communication agencies.

1.1 The Political Debates in Electoral Campaigns

Before concentrating on the empirical study, we would like to make a brief characterization of political debates, focusing on their importance in democratic life. Political debates have emerged in the USA long before the television era: in 1858, Lincoln challenged Douglas to a series of debates during which they discussed several issues and confronted each other in an open way (Trent and Friedenberg 2000). More than one hundred years later (in 1960), Kennedy and Nixon agreed to debate on television and, since then, it became a normal practice. In a time of political representation crisis, the novelty, now, would be a candidate refusing to debate his or her opponent (McKinney and Carlin 2004, 203).

The televised debates are not confined to the American reality. Nowadays, they are almost a worldwide tendency. At the end of the 1970s, televised debates were common only in ten countries and, twenty years later, at least in thirty five countries (Luengo 2008). In Portugal, those political communication devices emerged after the 1974 revolution (Sena 2002, 11; Mesquita 1995).

Trent and Friedenberg (2000), McKinney and Carlin (2004) among others tried to systematize the effects of political debates over the public opinion. In general, debates attract large audiences, contribute to reinforce the positions of a candidate's partisans; they do not normally result in massive shifts of votes, but help to set voters' agenda and to increase the voters' knowledge about specific issues; debates also affect candidates' images (Trent and Friedenberg 2000, 274-282). McKinney and Carlin summarize the debate viewing effects as follows:

First, we know that debates are more intended to reinforce than to change voters' minds, debates facilitate the acquisition of issue information, and debate viewing influences perceptions of candidates' character or image traits. (McKinney and Carlin 2004, 210).

2. "Alegre com desvio de cerca de 600 mil euros nas contas", *Diário de Notícias*, July 27, 2011. Retrieved from http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1933284. (last access: 24/10/2011).

2. Case Study

2.1 Formal Characterization

For the present analysis we chose two debates which took place during the 2011 Portuguese presidential election campaign; they were both broadcasted live by RTP1, a public television channel, and moderated by Judite de Sousa, a well-known TV journalist in Portugal with experience in such political encounters. For this analysis, we used the recording devices available on the RTP website (www.rtp.pt).

In the first debate Fernando Nobre was confronted by Francisco Lopes. It was the first of a series of televised debates that occurred during the 2011 Portuguese presidential campaign. It was aired on December 14, some days before the Constitutional Court made the valid candidatures public³, and it lasted for 33 minutes. The distribution of the candidates on the set is also worth mentioning: Francisco Lopes was seated on the right side of the moderator and Fernando Nobre on her left side. If we take into account the political ideologies of the candidates, the spatial distribution on the set should be the other way around, at least in the case of Francisco Lopes, since he is a member of the Communist Party and a representative of the CDU coalition. This inversion can be interpreted as an attempt to lively present the fact that the president should be above political ideologies and parties. The same does not hold for the second debate as will be discussed next.

The second debate we chose ended the cycle of broadcasted debates in the 2011 presidential election campaign and confronted Cavaco Silva and Manuel Alegre. This encounter put side by side the two best positioned candidates in the polls (despite the advantage of Cavaco Silva). It was aired on December 29 and lasted for 40 minutes. If we look at the spatial distribution in this debate we can easily conclude that the positions occupied by the candidates reflect their publicly known political orientations. Not choosing a neutral distribution, as was the case in the former debate, may be related to the fact that in this debate we are dealing with two media-present candidates, well-known by the electorate for their political backgrounds. In this sense, the distribution chosen fulfils the expectations of the electorate.

The following table summarizes the formal characteristics of both debates.

Table 1 - Formal characteristics of the two televised debates

Characteristics	Francisco Lopes vs. Fernando Nobre	Cavaco Silva vs. Manuel Alegre
Date	14.12.2010	29.12.2010
Television channel	RTP1	RTP1
Moderator	Judite de Sousa	Judite de Sousa
Spatial distribution	Lopes seated on the right and Nobre on the left of the moderator	Cavaco seated on the right and Alegre on the left of the moderator
Duration	33 minutes	40 minutes

3. Curiously, José Manuel Coelho who connected the economic and social crisis to the role of the main political actors (parties and presidency) was not chosen to debate, even though he fulfilled all the conditions to figure in the ballot.

2.2 Content analysis

Due to limitations of space, the content analysis will be simplified, having only an illustrative character and no pretensions of representativeness or exhaustion. Thus, peculiar characteristics that prevailed in both debates will be highlighted.

The debates were generally different in terms of content. However, one can point out two main themes that perpetuated throughout both encounters, namely (1) how the candidates presented themselves to the electorate, and (2) the role of the president in the context of economic and financial crisis. These two topics allow us to establish a direct comparison between the two debates. The comparison will be done in terms of what we call a political-linguistic approach (Ferreira, Vicente, and Vicente 2010), which focus on linguistic strategies used by the candidates in order to corroborate, strengthen, weaken, or hide their (political) attitudes and ideologies within the themes of discussion, i.e. from a cognitive linguistic point of view. The linguistic work (in terms of discourse analysis) is seen in this approach as a complement to the political analysis.

According to Ferreira, Vicente, and Vicente (2010), the linguistic analysis of political debates is not new; it has even a long tradition in the domain of rhetoric. Nevertheless, the framework we follow is based on the results, on one hand, of pragmasyntactic research (Schulze 2001a) and, on the other, on the developments of cognitive semantics (Lakoff and Johnson 1980; Schulze 2001b) and their direct application to the political reality (Lakoff 2001; Turner 2003). This combination opens up new horizons into the domain of traditional rhetoric analysis and sheds new light on political research.

Before having a closer look at the main themes of the debates and their linguistic materialization, we would like to briefly mention some linguistic characteristics which are typical to such encounters. From a pragmasyntactic point of view it is expected to find in such communicative events several markers of oral discourse. However, the moderated structure imposed on the debates limited the use of common oral (informal) discourse markers⁴, such as, for instance, the vocative “O” [Ó] followed by the name of the interlocutor (very common in debates with light moderation and more interaction), or the use of interjections.⁵ This happens because the conversation partners barely interacted with one another directly. They were almost always talking to the moderator, ignoring the presence of their opponents. This is also strengthened by the lack of eye contact in general between the candidates of both debates. Some sentences by Manuel Alegre commenting on the discourse of Cavaco Silva clearly reveal the blinding out of their debate partner, who is mentioned through the 3rd person singular – someone outside the conversation:

4. There is only a sentence by Francisco Lopes at the end of the debate with a typical marker of informal discourse: *Falta-me um minuto, desculpe lá!* (En. *I am lacking one minute, sorry!*).

5. Only Fernando Nobre used an interjection (“ah!”) in a moment of direct confrontation with Francisco Lopes: *Ah também ouviu isso!* (En. *Ah, you heard that also!*).

(1) *O Dr. Cavaco Silva confunde muito a crítica com ataque; convive mal com a crítica. A crítica política não é necessariamente um ataque.*⁶ (Manuel Alegre says these sentences looking only to the moderator)

(1) *A posição do candidato Cavaco Silva...*⁷

Cavaco Silva and Fernando Nobre tried more often than the other candidates to interact directly with their partners. This fact reflects itself not only in the position of their bodies and in the gestures they use (pointing at the opponent), but also linguistically through the use of expressions of direct addressing (3-5), imperatives (6), or direct questions (3, 6), such as:

(2) *O senhor Francisco Lopes já viu o que é pobreza extrema?*⁸ (Fernando Nobre)

(3) *Meu caro senhor...*⁹ (Fernando Nobre)

(4) *O senhor candidato anda muito distraído e um candidato não pode andar distraído porque tem todos os meios à disposição.*¹⁰ (Cavaco Silva)

(5) *Diga-me, por favor, o senhor Francisco Lopes já criou um único emprego em Portugal?*¹¹ (Fernando Nobre)

In the few moments of direct confrontation between the candidates (in the debate between Cavaco Silva and Manuel Alegre it happened only once), the confrontation was televisually accomplished through the two-way technique of directing.

The development of addressing forms in the discourse of Fernando Nobre is also worth mentioning. He started with *o candidato Francisco Lopes* (En. *candidate Francisco Lopes*), changing thereafter to *o senhor Francisco Lopes* (En. *Mr. Francisco Lopes*), ending with *meu caro senhor* (En. *my dear sir*) and (ironically) *meu caro amigo* (En. *my dear friend*). With the addressing form *candidate Francisco Lopes Nobre* clearly demarks himself from his opponent, choosing a distant way of treatment. This distance weakens with the use of *Mr. Francisco Lopes*. In the middle of the debate, as the direct confrontation intensifies, Nobre uses more intimate expressions that dissolve the distance and make the confrontation more intense. The use of the possessive pronoun *my*, and its later combination with *friend* with an ironic effect, corroborates the proximity and tension referred to above.

Despite the lack of discourse interaction markers, there are other discourse markers typical of such debates that must be mentioned, such as rhetorical questions (7-10) and idioms (11-12):

(6) *Porque é que o Durão Barroso veio falar? Porquê?*¹² (Cavaco Silva)

6. En. *Dr. Cavaco Silva confuses critique with attacks; he doesn't know how to deal with critiques. Political critique is not necessarily an attack.*

7. En. *The position of the candidate Cavaco Silva...*

8. En. *Did you already see extreme poverty, Mr. Francisco Lopes?*

9. En. *My dear sir...*

10. En. *Mr. candidate, you have been very distracted but a candidate cannot be distracted, because he has all means [information] at his disposal.*

11. En. *Please tell me, Mr. Francisco Lopes, have you created a single job in Portugal?*

12. En. *Why did Durão Barroso come to speak? Why?*

(7) *O que é que pensarão aqueles que nos emprestam, são as companhias de seguro, são os fundos de pensões, são os bancos, se por acaso a voz do Presidente da República chegasse lá fora a insultá-los?*¹³ (Cavaco Silva)

(8) *Se a senhora fosse acusada 50 vezes de uma coisa que é falsa, ficava calado [sic]?*¹⁴ (Cavaco Silva)

(9) *O senhor Francisco Lopes já viu o que é alguém morrer de fome nos seus braços? Já viu corpos esmagados à sua frente?*¹⁵ (Fernando Nobre)

(10) *Não vá mais uma vez por linhas tortas porque não chega a parte nenhuma.*¹⁶ (Fernando Nobre)

(11) *Não é pelos meus lindos olhos que o presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade apoia a minha candidatura. Não é pelos meus lindos olhos que o presidente da União das Misericórdias apoia a minha candidatura.*¹⁷ (Cavaco Silva)

Taking into account the nature and organization of political debates, namely the fact that the interventions of each participant are timed, there is a logical need to avoid pauses. In this sense, the pauses are frequently filled up with repetitions. This is more obvious in moments in which the candidates feel more insecure and argumentatively unstable. Apart from being a strategy for filling pauses, on the one hand repetitions can also serve cognitive functions, such as argument reorganization and syntactic correction, and, on the other hand, pragmatic functions, such as thematic focus (13-15) and turn-taking (16-17) as can be seen in the following examples:

(12) *Há mais aspectos nos quais eu fui atacado, eu fui atacado.*¹⁸ (Cavaco Silva)

(13) *Eu tenho essa documentação na minha mão, na minha mão.*¹⁹ (Cavaco Silva)

(14) *Eu sou a única candidatura verdadeiramente livre, verdadeiramente independente, verdadeiramente cidadã!*²⁰ (Fernando Nobre)

(15) *Agora sou eu, agora sou eu, agora sou eu...*²¹ (Cavaco Silva)

(16) *Faz favor, faz favor de, faz favor de, faz favor de consultar a minha declaração de rendimentos e património no Tribunal Constitucional onde está lá tudo.*²² (Cavaco Silva)

13. En. *What will those who borrow us money (insurance companies, pension funds, banks) think, if the voice of the President of Republic is heard outside insulting them?*

14. En. *If you [Ms.] were accused fifty times of something that is false, would you stay quite?*

15. En. *Mr. Francisco Lopes have you ever seen someone starving to death on your arms? Have you ever seen crushed bodies in front of you?*

16. En. *Don't go once again over crooked lines because you won't arrive anywhere.*

17. En. *It is not at random that the head of the National Confederation of Solidarity Institutions supports my candidacy. It is not at random that the head of "União das Misericórdias" supports my candidacy.*

18. En. *There are more topics in which I was attacked, I was attacked.*

19. En. *I have the documentation in my hand, in my hand.*

20. En. *My candidacy is the only truly free, truly independent, truly citizen-oriented.*

21. En. *Now it's my turn, now it's my turn, now it's my turn...*

22. En. *Please, please, please, please consult my income statement in the Constitutional Court where there's everything.*

In such communicative events it is also common to find several expressions which are consciously used to introduce thematic change.

(17) ... *E já agora, eu sou daqueles que pugnam que a União Europeia que tanto fala de sensibilização e da economia deveria criar um salário mínimo Europeu.*²³ (Fernando Nobre)

(18) *Mas acho também que para resolvermos os problemas nós precisamos de um presidente que tenha uma visão diferente da cultura e também da relação com os outros órgãos da soberania porque eu acho que a cooperação estratégica falhou. E há aqui um tema que ainda não falámos e que eu gostaria de falar que é o caso das escutas.*²⁴ (Manuel Alegre)

These changes can also have, and most of the time they have, an evading effect, violating the pragmatic conversational maxims of Grice (1975), as it is illustrated in example (20):

(19) *Judite de Sousa: O candidato Cavaco Silva tem até sexta-feira enquanto presidente em exercício para promulgar o orçamento. Há alguma norma que lhe tenha suscitado dúvidas em termos de constitucionalidade?*²⁵

*Cavaco Silva: Desculpe, há um problema. O Dr. Manuel Alegre está a tentar desviar a atenção da acusação que me fazia de que eu destruía o Estado Social. (...) Não, esta é a questão fundamental.*²⁶ (Cavaco Silva)

2.2.1 How the candidates present themselves to the electorate

In both debates, the issue concerning the differences between the candidates was heavily focused. This subject was so important that the moderator even asked the candidates directly how they self-evaluate their performances and competencies in contrast to their contenders. In this sense and contrary to what happened in the debate between Cavaco Silva and Manuel Alegre, Lopes and Nobre have spent a long time explaining their origins and political background. This was in some way expected, given the fact that these two candidates were not so visible to the voters.

The following table tries to summarize schematically which images the candidates gave from themselves. It also illustrates the positions taken by the candidates through concrete linguistic expressions.

23. En. ... *And by the way, I belong to those who defend that the European Union, which talks so much of awareness and economy, should create a European minimum wage.*

24. En. *But I think also that, to solve our problems, we need a president with a different view of culture and of the relationship with other sovereign bodies, because I think that the cooperation strategy failed. And there is also a topic we didn't discuss so far and that I would like to talk about, namely the eavesdropping affair.*

25. En. *Judite de Sousa: Candidate Cavaco Silva, you have till Friday as incumbent president to enact the [national] budget. Is there any norm which raised constitutional doubts?*

26. En. *Cavaco Silva: Excuse me, there is a problem. Dr. Manuel Alegre is trying to divert attention from the accusation he made that I was destroying the Welfare State. (...) No, this is the main question.*

Table 2 - Image of the candidates to the electorate

Candidate	Position	Discourse indicators
Francisco Lopes	The only one who is not supporting current policies	<i>A minha candidatura foi a única que teve uma posição contrária à aprovação do orçamento!</i> / En. My candidacy was the only one which manifested a contrary position to the approval of the [national] budget!
Fernando Nobre	Independent from the political parties and free of all interests	<i>Eu sou a única candidatura verdadeiramente livre, verdadeiramente independente, verdadeiramente cidadã!</i> / En. My candidacy is the only truly free, truly independent, truly citizen-oriented.
Cavaco Silva	Considers himself being under attack	<i>Não me vai desviar do ataque feito múltiplas vezes ao longo deste ano pelo Dr. Manuel Alegre.</i> / En. You will not deviate me from the attack made by Dr. Manuel Alegre several times this year.
Manuel Alegre	Independent from the socialist government and with a more liberal agenda	<i>Eu não me candidato para defender este governo.</i> / En. I do not candidate to defend this government.

In order to illustrate the kind of analysis done in the framework of the political-linguistic approach (Ferreira, Vicente, and Vicente 2010), we would like to point out and analyse in more detail the position of Cavaco Silva during the debate with Manuel Alegre. We chose Cavaco Silva because his defensive attitude continuously sustained by the metaphor of ATTACK contrasts to the way the other candidates presented themselves.

From a cognitive semantic point of view, the use of metaphors in everyday communication (Lakoff and Johnson 1980), and particularly in political debates (Turner 2003), is a very common strategy. Some everyday metaphors are so entrenched that we do not even notice them. That was also the case in these debates. An in-depth analysis of the content can reveal interesting points on the candidates' attitudes and ideological perspectives.

In some way, the incumbent president Cavaco Silva misused this debate. His goal was not to present and discuss the issues at stake, but to deconstruct the (personal and political) critiques made by Alegre months before which had put him in the spotlight. Instead of defending himself, he replied to each attack made by Alegre, emphasizing that his opponent was lying to the Portuguese people. Cavaco Silva presents himself to the electorate as a victim of unfounded critiques and he does it consequently through the metaphor of ATTACK that materializes this image linguistically and serves as a *leitmotiv* of his discourse, functioning inclusively as his *entrada*.

(20) ... *porque me atacou talvez umas cinquenta vezes...*²⁷

(21) *Há mais aspectos nos quais eu fui atacado, fui atacado.*²⁸

(22) *Não me vai desviar do ataque feito múltiplas vezes ao longo deste ano pelo Dr. Manuel Alegre.*²⁹

(23) *E quanto à educação também me atacou muito: “A escola, a escola”.*³⁰

Using this metaphor, Cavaco puts the audience in a context of war in which he was blindsided. This is emphasized through the use of the first person singular pronoun as the direct object of the verb *attack* (*me*). A direct object is semantically something with less control and no agentivity; it is the patient of a transitive verb (van Valin 2001). This corroborates the image of a victim that Cavaco wants to convey. In example (22) the use of the first person singular pronoun I as the subject of the clause does not contradict the analysis presented above, because I in this case is the subject of a passive construction and therefore it corresponds to the object of an active construction. The use of the passive is just intended to strengthen and highlight the patient position.

The metaphor of ATTACK is a typical example of the ARGUMENT IS WAR metaphor discussed by Lakoff and Johnson (1980) and later by Lakoff (2001) in the context of politics.

The professorial tone of Cavaco Silva is another characteristic that juttred out from his discourse:

(24) *Eu vou talvez explicar como se desenvolve a intervenção do Presidente da República no campo externo. Bom, ...*³¹

(25) *Sabe o que significa sustentabilidade?*³²

(26) *O que é que significa quando um governo não alcança o objectivo? O que é que a senhora diz?*³³

This can be interpreted in two ways: on the one hand, at the time of the debate he was still the president of the Portuguese Republic and he was showing his hierarchical superior position (in terms of experience and knowledge), indicating that his opponent was ill-prepared to assume the office at stake; on the other hand, it reflects his long academic career as professor of Economics.

2.2.2 The role of the president in the context of economic and financial crisis

Although the economic and financial crisis was present in both debates, the candidates took it and discussed it from highly different angles. Before we analyse these differences, it is worth pointing out that the candidate Cavaco Silva was the only one that did not take a clear position on the economic crisis, showing in an ironic way that the president has a very limited action spectrum in such a context:

27. En. ... *because he attacked me maybe for about fifty times...*

28. En. *There are more topics in which I was attacked, I was attacked.*

29. En. *You will not deviate me from the attack made by Dr. Manuel Alegre several times this year.*

30. En. *As for education, he also attacked me a lot: “The school, the school”.*

31. En. *Maybe I will explain how the President intervenes in foreign affairs. Well, ...*

32. En. *Do you know what sustainability means?*

33. En. *What does it mean when a government doesn't reach the goal? What would you say, Madam?*

(27) *Um Presidente da República que se metesse num avião para bater à porta da senhora Merkel, do Sarkozy, bem, era um desprestígio para Portugal.*³⁴ (Cavaco Silva)

Whereas Fernando Nobre focuses on the beginning of the crisis, emphasizing that the European Union is mainly responsible for it, Francisco Lopes stresses out the effects of the crisis on the Portuguese people. Manuel Alegre, on the other hand, neither concentrates on the beginning nor on the end of the crisis but on its current developments, appealing to resistance. All this is linguistically achieved through three different metaphors which have the economic and financial crisis as their common target domain (table 3).

Table 3 - Metaphor variation

	Fernando Nobre	Manuel Alegre	Francisco Lopes
Examples	(29) <i>E isso é que a União Europeia deveria fazer para nos pormos em pé de igualdade em vez de estar sempre a empurrar num único caminho que é o caminho do precipício para onde eu se for Presidente da República Portugal não irá de certeza absoluta.</i> / En. <i>And this is what the European Union should do to put us on equal footing instead of pushing always to a single path which is the path to the cliff, a path Portugal definitely won't follow if I take the office.</i>	(30) <i>O combate à crise é também um combate político, é um combate de dar esperança e dar confiança aos portugueses.</i> / En. <i>Tackling the crisis is also a political combat, it is a combat to give hope and confidence to the Portuguese people.</i> (31) <i>É preciso resistir, é preciso não nos demitirmos.</i> / En. <i>We must resist, we shouldn't resign.</i>	(32) <i>As medidas vão cair em cima do povo português.</i> / En. <i>The measures will fall on the Portuguese people.</i> (33) <i>... um orçamento de desastre e de afundamento e agravamento das injustiças sociais.</i> / En. <i>...a budget of disaster, downfall and worsening of social injustice.</i>
Source domain	Journey (starting point) [Beginning of the crisis]	War [Middle of the crisis]	Top-down movement [End/effects of the crisis]
Target domain	Economic and financial crisis		

The metaphor of WAR is the strategy used by Alegre to show how the Portuguese should deal with the crisis. The economic and financial situation is described as a war in which the Portuguese people have to act as soldiers, fighting it even in a political way (i.e., by choosing a new president). The three-time repetition of the word *combat* is a clear example of this metaphor, together with the use of the verb *resist* in example (31). The recurrent use of the metaphor of WAR reflects Alegre's background as political opponent during the dictatorship, a well-known background by the electorate.

34. En. *If the President took a plane to knock on Merkel's or Sarkozy's door, well, it would be a loss of prestige for Portugal.*

As we can observe from the brief analysis presented above, the lexical and pragmasyntactic choices in this kind of communicative events, contrary to what happens in a more natural everyday communication setting, are planned, conscious, and in some ways reveal the political ideology with which the speakers identify and guide themselves.

3. Conclusion

Considering the attention given to the economic and financial crisis, the uncertainty around the Portuguese economic and social situation will put the role of the president in a higher level of visibility in the following years.

The televised debates have obvious limitations. In the debates analysed in this paper, major issues pertaining to the president's domain were poorly discussed or not discussed at all. For instance, foreign policy was debated in terms not directly linked to the president's competencies and defence issues were out of discussion.

We conclude that these debates failed to fulfil their aims, namely to show the positions of the various candidates to the real functions a president has to take in the Portuguese political system. This fact becomes clearer if we think that the economic crisis has dominated the debates even though the president does not have the power to intervene in it or to take direct measures to solve it. The debates almost concentrated on pseudo-functions and pseudo-actions, misleading the electorate. On the other hand, the way debates were structured decrease the capacity to exchange ideas. As a consequence, the ability to influence the political agenda was reduced. Furthermore, the management of speech and statements constitutes a tool to establish the agenda by the president in our semi-presidential regime (Avillez 1997).

A comprehensive analysis of the communication strategies adopted by the candidates, focusing on concrete linguistic choices (for instance the conscious use of metaphors to build and strengthen an argument, appealing to the sensitivity of the electorate in an indirect but effective way), constitutes a useful and important tool to evaluate (political) performances in (televised) debates. Thus, Cavaco Silva used the debate to refute many critiques which highlight his misuse of presidential functions, thus recurring to the idea of being under *attack* – he takes the side of the victim in the WAR metaphor. Manuel Alegre insisted on the idea of resistance, taking the side of the agent in the WAR metaphor: it is urgent to change the main actor (the incumbent president), because the collective goal is the *combat* of the current situation in an active way. Fernando Nobre emphasized its independence from parties, being therefore able to forge an alternative to national and European policies. As a doctor and being aware of the needs of the people, he is determined to establish a new and “truly independent” *path*. For that he used the JOURNEY metaphor, focusing on the beginning of the crisis in his speech in order to show that the goal of the JOURNEY will be completely different, if he assumes the position of the head of state. Francisco Lopes highlighted the consequences of the

current policies through the TOP-DOWN MOVEMENT metaphor, stating that the current measures *oppress* the labour class and *deepen* social inequalities.

The linguistic approach presented in this paper sheds new light to the political analysis, in that it makes positions taken and ideological orientations more tangible.

References

- Araújo, António. "El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal". In *Portugal: Democracia y Sistema Político*, eds. A. Barreto, B. G. Fortes, P. Magalhães, 83-112. Madrid: Siglo Veintiuno, 2003.
- Araújo, António. "Função presidencial e política externa". *Relações Internacionais* 28 (2010): 61-79.
- Avillez, Maria. João. Soares, *O Presidente*. Público, 1997.
- Canotilho, J. J. G. e Vital Moreira. *Os Poderes do Presidente da República (Especialmente em Matéria de Defesa e Política Externa)*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- Cruz, Manuel Braga. "O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português". *Análise Social XXIX* (125/126) (1994): 237-265.
- Direcção de campanha. *Fiel aos compromissos*. Lisboa: Alêtheia Editores, 2010.
- Duverger, Maurice. "A new political system model: semi-presidential government". *European Journal of Political Research* 8 (2) (1980): 165-187.
- Elgie, R. "Semi-Presidentialism and comparative institutional engineering". In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, 281-299. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Ferreira, Vera, Francisco Vicente e Paulo Vicente. "O que sabemos da Europa? As eleições europeias e os debates televisivos em Portugal (2009): uma abordagem linguístico-política". In *Comunicação, Cognição e Media*, eds. A. S. Silva, J. C. Martins, L. Magalhães, M. Gonçalves, vol.1, 589-603. Braga: Universidade Católica Portuguesa, 2010.
- Freire, André e António Costa Pinto. *O Poder dos Presidentes. A República Portuguesa em Debate*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2005.
- Freire, André e António Costa Pinto. *O Poder Presidencial em Portugal. Os Dilemas do Poder dos Presidentes na República Portuguesa*. Alfragide: Dom Quixote, 2010.
- Grice, P. "Logic and conversation". In *Syntax and Semantics: Speech Acts*, eds. P. Cole and J. L. Morgan, vol. 3, 41-58. New York: Academic, 1975.
- Lakoff, G. *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- Lakoff, G. and M. Johnson *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Lijphart, Arend. "Introduction". In *Parliamentary versus Presidential Government*, A. Lijphart, 1-30. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Lobo, Marina Costa. "El incremento del poder del primer ministro en Portugal desde 1976". In *Portugal: Democracia y Sistema Político*, eds. A. Barreto, B. G. Fortes, P. Magalhães, 175-204. Madrid: Siglo Veintiuno, 2003.
- Lobo, Marina Costa e Octávio Amorim Neto. "O semipresidencialismo português revisitado: uma avaliação do papel do presidente na política nacional, 1976-2006". In *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, eds. M. C. Lobo e O. A. Neto, 24-48. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

Luengo, Ó. "Televised electoral debates and its effects: an empirical approximation to the 2008 Spanish case". Paper presented at the conference Communication and Political Campaigns: Portugal in the European Context, held at Institute of Social Sciences of Lisbon University (03.10.08).

McKinney, M. S. and D. B. Carlin. "Political campaign debates". In *Handbook of political communication research*, ed. L. L. Kaid, 203-234. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

Mesquita, Mário. "Tendências da comunicação política". *Revista de Comunicação e Linguagens* 21-22 (1995): 383-402.

Moreira, Adriano. "O regime: presidencialismo do primeiro-ministro". In *Portugal: O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, ed. M. B. Coelho, 31-38. Lisboa: ICS, 1989.

Novais, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*, vol.1 (*Teoria do Sistema de Governo Semipresidencial*). Coimbra: Almedina, 2007.

Novais, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*, vol.2 (*O Sistema Semipresidencial Português*). Coimbra: Almedina, 2010.

Salgado, Susana. "Parliamentary and presidential elections in Portugal, 2005 and 2006". *Electoral Studies* 26 (2007): 512-516.

Sena, Nilza Mouzinho. *A interpretação política do debate televisivo (1974/1999)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas / Universidade Técnica de Lisboa, 2002.

Schulze, Wolfgang. 2001a. "Pragmasyntax". (last access: 27.04.2013). Retrieved from <http://www.schulzewolfgang.de/material/Prasyn.pdf>.

Schulze, Wolfgang. 2001b. "Grammatik und Metapher". (last access: 27.04.2013). Retrieved from <http://www.schulzewolfgang.de/material/grammet.pdf>.

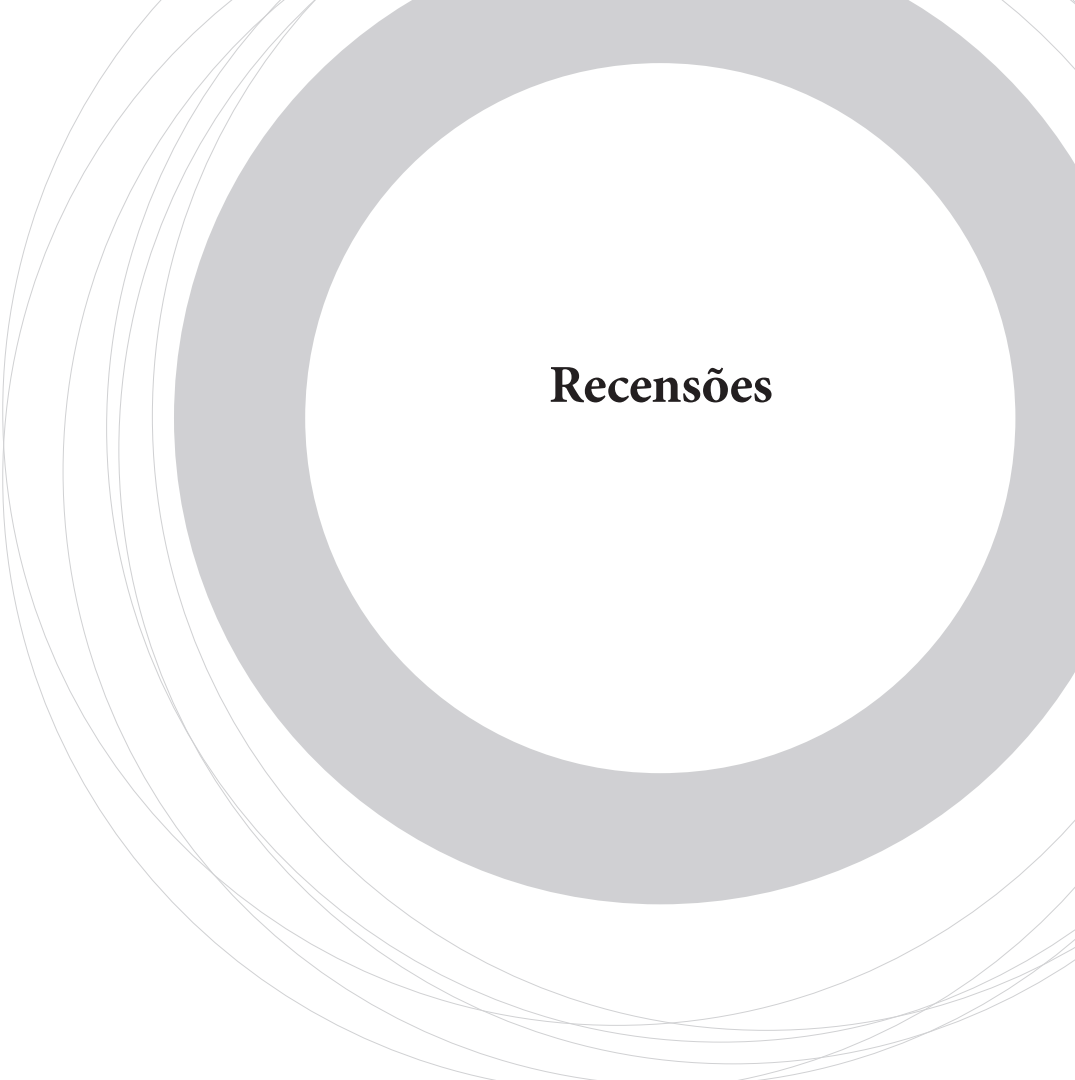
Shugart, M., and J. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Siaroff, A. "Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction". *European Journal of Political Research* 42 (3) (2003): 287-312.

Trent, J. S. and R. V. Friedenberg. *Political campaign communication: principles and practices* 4th ed. Westport, CT: Praeger, 2000.

Turner, M. *Cognitive Dimensions of Social Science: The Way We Think About Politics, Economics, Law, and Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Van Valin, R. *An Introduction to Syntax*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.



Recensões

Why nations fail

João Bandeira

Na obra *Porque falham as Nações*, Daron Acemoglu e James A. Robinson, procuram explicar quais os vectores transversais que estão na base do fracasso e do sucesso dos Estados, num perspectiva político-institucional e económica.

Utilizando o método comparativo, os autores procuram identificar as causas transversais que levam à diferenciação entre os estados em termos de prosperidade. Nesse sentido procedem à identificação de casos representativos nos diversos continentes, olhando-os a partir de uma perspectiva histórica como forma de sustentar a sua tese.

Em *Porque falham as Nações*, Acemoglu e Robinson procuram comprovar que o fracasso, ou sucesso das nações, não depende da sua cultura, religião dominante, localização geográfica, ou do desconhecimento das acções políticas levadas a cabo pela elite, considerando que a causa do fracasso ou sucesso dos Estados reside nas suas instituições e da forma como estas gerem a economia. Nesse sentido para Acemoglu e Robinson, a sustentabilidade e desenvolvimento económico encontram-se directamente relacionados com o grau de organização institucional dos Estados, e do modo como a nível institucional o estado regula a economia.

Para sustentar a sua tese os autores apresentam uma perspectiva histórica de vários casos que dependendo da evolução histórico-institucional se tornaram casos de fracasso ou sucesso político-económico.

Para Acemoglu e Robinson, o sucesso de um estado decorre da existência de instituições políticas pluralistas (inclusivas) que propiciam a existência de uma economia inclusiva, ao invés do que acontece com os estados que apresentam elevados níveis de pobreza caracterizados por instituições políticas exclusivas e por uma economia extractiva.

Isto significa que nos estados bem sucedidos, assistiu-se num perspectiva histórica a um processo de progressiva abertura das instituições políticas às massas, e a uma cada vez menor capacidade de controlo efectivo e restrito das elites sobre as instituições políticas. Para os autores, à medida de se vai verificando uma maior inclusividade nas instituições, vai-se procedendo a alterações do ponto de vista económico já que sendo o controlo das elites progressivamente menor, menor será a força de imposição extractiva baseada no trabalho executado pelas massas como forma de garantir o funcionamento da economia, das instituições políticas e a proeminência política, social e

económica das elites. Desse modo à medida que as instituições políticas vão ficando mais pluralistas, maior será a igualdade entre os habitantes de um Estado, mais distributiva será a economia.

Os casos em que se assistem a uma maior pobreza ao nível da população bem como ao nível institucional ocorrem, no entender dos autores, quando as elites se conseguem manter fortes no domínio institucional verificando-se uma economia extractiva, caracterizada por uma forte exploração das massas que produzem o sustento económico. Nestes casos a elite controla a economia, mantendo-se fechada sobre o seu domínio institucional, não existindo incentivos a que haja desenvolvimento económico. Porque não houve um processo histórico que caracterize a inclusão progressiva das massas nas instituições políticas, assiste-se na maioria destes casos à existência de regimes não democráticos, ou a uma enorme alternância entre regimes.

Apesar de, segundo a análise de Acemoglu e Robinson, os países menos desenvolvidos estarem associados a economias extractivas, tal não significa que uma economia de tipo extractivo se caracterize sempre por um fracasso económico, isto é apesar de conduzir à estagnação e declínio, inicialmente verifica-se um forte arranque económico verificando-se um forte desenvolvimento expresso no PIB nacional. Exemplo desse fenómeno é o da URSS, que durante a aplicação dos primeiros planos quinquenais conhece um forte desenvolvimento económico, decorrente da existência de muita mão-de-obra, forte exploração dos recursos naturais, baixíssimo desemprego, mas que progressivamente começa a abrandar o seu ritmo de crescimento até acabar por estagnar.

Os processos de desenvolvimento institucional poderão resultar de dinâmicas internas das nações ou de influência externa. Nesse sentido poderemos assistir a dinâmicas históricas que tenham levado a uma progressiva inclusividade das instituições de ordem interna, como se verificou na Grã-Bretanha em que se verificou uma constante tensão entre elite e massas, com início na Magna Carta, pela Guerra das Rosas, Gloriosa Revolução, Movimento Cartista; ou decorrente de influência externa, como foi o caso dos EUA, ou Austrália em que não sendo possível submeter uma massa indígena sob instituições dominadas por uma elite colonial de origem anglo-saxónica, se tentou submeter sem sucesso uma massa anglo-saxónica sob instituições controladas por uma elite e que tendo fracassado na missão inicial, resultou numa progressiva inclusão das massas nas instituições.

Poderemos verificar ainda situações em que as instituições permaneceram exclusivas o que desencadeia economias exclusivas. Bons exemplo desta situação são o domínio colonial da Coroa de Castela e Aragão e os impérios Habsburguês e Russo.

No caso da colonização da América Latina, verifica-se a imposição sobre a população indígena de instituições espanholas, que dotadas de tecnologia como a arma de fogo, conseguem extrair grande riqueza dos territórios coloniais verificando-se no decorrer de todo o processo histórico a manutenção de uma elite de origem europeia, no controlo das instituições mesmo na pós-independência da colónia espanhola.

No caso dos impérios europeus como o Habsburguês e o Russo verifica-se um domínio por parte da elite, composta pelo imperador, clero e nobreza que controlando as instituições resistem aos impulsos liberais mantendo regimes autocráticos. No caso destes impérios o repúdio da inclusividade reside no facto de temerem a destruição criativa, isto é, decorre do medo de que uma maior inclusão levasse a um aumento da criatividade que destruísse a velha ordem (vigente) criando uma nova ordem. A manutenção do *status quo* é dessa forma essencial para as elites.

É decorrente das dinâmicas internas e da influência externa, e nas últimas em particular a colonização, que decorre o fracasso ou sucesso dos Estados.

Segundo Daron Acemoglu e James A. Robinson é o tipo de instituição que leva à existência de estados ricos e pobres, rejeitando que factores como a cultura, a localização geográfica, ou a ignorância da classe política possam ter influência substancial. Para tal os autores apresentam o caso de Nogales, cidade dividida entre o México e os EUA, registando prosperidade económica, segurança e ordem na parte americana e o inverso na parte mexicana. Apesar de ambas as partes da cidade partilharem populações homogéneas do ponto de vista cultural e étnico, a parte americana da cidade regista instituições pluralistas com uma economia inclusiva e próspera pautada pela constante inovação da criatividade. Ao invés a parte mexicana caracteriza-se por instituições bem mais centralizadas, com maior diferenciação social decorrente de uma economia mais extractiva, em que se verifica menor inovação económica, uma vez que a elite tanto controla as instituições como a economia.

Os autores consideram ainda que a explicação de que o desenvolvimento dos estados deriva de fenómenos geográficos não é representativa da realidade, sendo apresentado como exemplo o caso do Médio Oriente na região do Crescente Médio, local extremamente fértil caracterizado pelo aparecimento da primeira civilização humana a desenvolver técnicas agrícolas levando à sua sedentarização e desenvolvimento da escrita, a partir do quinto milénio A.C., e que devido à instauração de instituições exclusivas e de uma economia extractiva por parte do Império Otomano, potências europeias e estados contemporâneos constituem, hoje, Estados pouco desenvolvidos. Um outro exemplo é o de um reino no actual Congo, onde apesar do conhecimento de instrumentos e de técnicas agrícolas mais desenvolvidas a população continuou a utilizar os seus meios ancestrais, devido à penalização fiscal por parte da autoridade régia decorrente da utilização de instrumentos e técnicas agrícolas mais produtivas.

Este último caso reflecte ainda que a manutenção de instituições exclusivas e economia extractiva não decorre da ignorância da elite, mas sim de uma intenção de manter o *status quo*, no sentido em que a ausência da destruição criativa permite a manutenção das estruturas políticas e económicas e do domínio da elite sobre elas, assim a população é desincentivada a não adoptar novas técnicas e práticas evitando-se o aumento dos direitos das massas e uma economia mais aberta, inovadora e dinâmica que leve ao crescimento económico das massas e progressiva diminuição de domínio das elites das estruturas político-económicas.

A busca do que poderá estar subjacente à existência de realidades políticas e económicas dos Estados é sem dúvida um debate actual que procura explicar de forma aprofundada a razão por detrás da pobreza. Nesse sentido a obra de Acemoglu e Robinson é sem dúvida um motor de reflexão sobre a forma como as dinâmicas históricas, políticas, sociais e económicas de ordem exclusivamente interna e das influências externas e mútuas criam realidades diferentes verificando-se todavia vectores transversais. É sem dúvida através de uma análise aprofundada e reflectida que se poderá aprofundar o conhecimento contribuindo assim para o desenvolvimento da Ciência de modo a que esta possa dar resposta às sociedades.

The darkening stars – a novel of the great war¹

Luciana Cabral Pereira

The Darkening Stars is a novel by the Portuguese author José Leon Machado and whose subtitle is the *Novel of the Great War*. Indeed, originally written and published in 2008² (in Portuguese language) suggests in its title a narrative of both lightening and darkening related meanings, which ends up by characterizing the complexity of single lives and collectivities of a particular period of time. Portugal's historic period of the early years of the 20th century constitutes the very center upon which the main narrative gains its strength and from which develops its other symbolic features. The novel's main character, Luís Vasques is therefore the protagonist of a more familiar and particular narrative which then competes and keeps company with the other narrative coinciding with the war and the collective and republican investment in an international battle, on which stage the referred protagonist also performs.

The war is therefore vividly expressed, providing the realistic elements of danger and the very pains the Allied soldiers suffered. Furthermore, the war theme is so prominent and of such effect that it penetrates deeply in the narrative of a more particular and familiar nature affecting deeply the main character and consequently the lives of those surrounding him. This aspect gains more importance as it expresses how the collective history and experiences of a country affect the particular spheres of the individuals, also defining their nature and character. Such narrative construction and structure thus provide a vividly rhythm, suggesting an intense and penetrating tone very much similar to that of the real life as depicted in the story. Therefore, both narratives, namely the private sphere and the war sphere are both distinct faces of the very same reality that characterizes human lives, being these characteristics from the book no different. In detail, the very episodes as depicted prove how close these characters are to a common human identity, including that of the contemporary readers. This aspect appears to serve well the interests of the former who may find a metaphorical identification with the dangers of war as experienced by Luis Vasques, Rato and their comrades, the emotional strains and ups and downs of the main characters or even the difficult

1. *A Memória das Estrelas sem Brilho*, José Leon Machado. This written paper was reviewed by Professor Denise MacNeil from the Redlands University, U.S.A.

2. The English version of the same novel was published in 2012.

economic times and the poverty menacing signs, which may well mirror today's circumstances. All these episodes are dynamically depicted through constant dialogues and their fluent and easy language which helps the readers in detecting common features in these characters, also operating as a rich source for accessing their inner minds. Such exercise of inner analysis, which may be well done by the reader who attentively follows the dialogues, automatically leads him or her to a broader understanding of human nature in its purest form, whether it is made of darker moments or lighter ones. Such are the cases of the various unromantic sexual intercourses exposed in the narrative and the more romantic and sweet passages that involve the characters of Luís Vasques and Aninhas. Indeed, while the very first are truly and openly exposed, with its shocking details, grotesque remarks and shameless narrative related approach, the second are sometimes elusively and respectfully referred to. Such duality concerning love affairs and romantic experiences may appear as the natural and inevitable result of a man's path which is first tremendously troubled by insecurities and then animated by the will for an alternative experience in life, ultimately leading him to his own way out, some kind of a redeeming alternative. Furthermore, the character of Luís Vasques is shown as belonging to a generation too much deluded and deceived from destiny, as the following passage seems to recognize:

"[...] Coutinho embeijou. Reduzir a participação de Portugal na Guerra a um mero jogo de interesses parecia-lhe demasiado mesquinho. Onde estava o ideal? Iriamos lutar sem uma causa que nos iluminasse o espírito? Eu, embora não o tivesse dito, entendia que a nossa participação na guerra era perfeitamente dispensável, quer para nós, quer para os aliados. [...]" (Machado 2008: 92).

External factors, materialized through the war and the many physical confrontations can only be surpassed by the inevitable or ultimate hope in an alternative experience. For Luís Vasques that redeeming way out will come out of the form of a four cent (*quatro centavos*) Portuguese coin presenting the profile of a very attractive young woman, who happens to be very similar to his future wife. Hence, while allured by such metaphorical representation of beauty and safety, so much distinct from the war experience he is about to live, Luís Vasques must delay his own private destiny, in fact he is kept from attaining his apparently "[...] deepest wants [...]" (Bauer 2003: 74), as symbolically represented in that simple four cent coin due to this "[...] *evildoer* [...]" (Bauer 2003: 74)³ under the name of the Republic which has motivated the Portuguese involvement in the great war. This aspect contains in its form the very idea of how far we are humans capable of controlling our own destinies when these are object of a broader manipulation and unattainable management.

3. The expressions "deepest wants" and "evildoer" were taken from and inspired by the work of Susan Wise Bauer who analyses in her work the Logic-Stage Reading of the novels, among other relevant aspects (Bauer 2003).

It is said that “[...] Characters have always longed for escape, freedom, an ideal existence, control of their lives. [...]” (Bauer 2003: 74). Although this may be somehow true for the main character of the story, the novel seems to confirm the very modernist understanding that [...] “*real life* was actually beyond understanding. “Real Life” was chaotic, planless and unguided [...]” (Bauer 2003: 65). This apparent message, as built from within the narrative seems to deeply influence the characters’ lives in the story, illuminating therefore the very title of the book, *Darkening Stars*, and likewise depicting the reality of modern day readers.

Such strategic devices and exercises concerning a possible deep inner confrontation between modern day readers and the contents as presented by the novel is also completed by the formal vehicle of the particular easy, concise and direct phrasing that characterizes the generally formal style as operated and materialized in the story. These formal elements allow a communicative potential which is also attained and further emphasized by the circular structure of the narrative, mirroring therefore the similar circular pattern of everyone’s lives. Hence, the more particular stories comprising the lives of the main characters and their families are indeed constantly and rigidly paired with the ones displaying the lives of those who were at war. Furthermore, the referred structure of the narrative, being that circular and of a rapid tone, where dialogues play a fundamental role in such progressive building, offers modern readers an interesting resemblance to modern technological devices from where distinct sources are object of a simultaneous observation and use, together with the fact that distinct contents under attention or observation may be easily interrupted and postponed (Moore 2010). Again, mirroring the real lives outside the fictional boundaries, this novel does show worlds too much complex to be object of a simple and homogeneous tale. On the contrary, both narratives intercept each other and reveal to the reader the very interruptive elements that characterize life itself, regardless of cultures, epochs and time periods. The verisimilitude of the novel is also present through the very means of cultural references whose direct allusions may work as strategies of belief. Therefore, such are the cases of elements that were known and identified as traditional objects of that time, namely the *Minerva* cars, the Charlie Chaplin films and many others, which appear quite often in the narrative. Such insistence also contributes to the very process of creating the credibility effect on the readers. Additionally, together with these material related elements and more abstract references, there are places, physical surroundings, activities (labour and pastoral ones), food, regional related expressions and human tempers which fundamentally offer the readers an extraordinary portrait of the time, epoch and culture. Again, such portrait is furthermore animated through constant dialogues among the characters and whose contents, due to their honesty and lively tone, may confer the present day readers a source of progressive identification.

The warfare confrontation amongst nations and the way they are lived and described by the characters may also represent the inner conflicts and desperation of that young generation alone, as well as that of a particular culture and country whose identity was still about to be discovered, given the traumatic interruption of the Monarchic power and the prompt presentation of the Republican Government which is object of much depreciative comments from the characters in the novel. Such historic details may well work as devices for providing realistic effects and thus allure the reader's attention to the contents and facts under the narrator's attention. Again, the narrator presents historic characters that frequently and nebulously evoke the memories of a particular time period. Such is the case of Salazar, an historical presence and who is far from providing a mere abstract contribution to the story. On the contrary, the character of Salazar interacts with the main character, Luís Vasques, and invests in him ideas of a political nature. Hence, Salazar is object of a more human insight, suggesting the readers an alternative view on Portugal's most controversial Head of the State. Meanwhile, Salazar is not the only politically related element in the narrative. Constant references to the republican government are such a present reality in the narrative that it may be even afforded with the status of a character itself. Indeed, according to the narrator and the main character's point of view, it is because of the new regime that these young men are sent to war in a foreign country and it is this republican regime which is to be blamed for the several injuries and disgraces as lived, experimented and commented by these soldiers that appear in the narrative. Frequently, the reader perceives indirect dialogue as established by the soldiers and this republican ghost which is therefore object of much criticism, verbal accusations and overall scorn.

Moreover, morals are a topic much approached, both directly and indirectly. Therefore, morals are presented at some point as a very complex and enigmatic area as it does not produce its expected results upon the destiny of those human lives as presented. Regarding the characters, defining the morals of such a character as Luís is not very simple nor even simplistic. In fact, assuming the narrator's voice in the story, Luís expresses views which occasionally will not coincide with the answers as provided when facing or confronting the very different fictional realities, which may result from the intense, extreme and ambiguously lived experiences as presented in the narrative. Additionally, the novel strongly presents the readers characters whose attitudes and actions unveil many different and possibly legitimate interpretations of life, which may well lead to some depreciative reactions concerning morals. Indeed, such an ambiguity or ambiguous characterization of morals and ethics together with the universality of their respective call, when put into such fictional practice, seem to represent the very Postmodern conviction that one simple "[...] truth about real life [...]" is an impossibility (Susan Bauer 2003: 66). Again, the novel finds its place within such view as Postmodernism claims that "[...] There are many ways to portray real life and no single

authority can pick which one is right. [...]” (Susan Bauer 2003: 66).

The investment in the first-person point of view as presented in this novel and throughout the entire narrative does allow the readers “ [...] to hear a character’s most private thoughts – but in exchange, you can only see what happens within the character’s line of sight, and you can only know those facts that the character is himself aware of. [...]” (Bauer 2003:75). Thus, such narrative aspect may therefore provide interesting elements for analyzing and knowing more intimately the main character, however, it may also well turn out limited because of its natural and consequent lack of multiple and legitimate viewpoints (Bauer 2003: 75).

Consequently, the female characters are at some degree limitedly portrayed, which may result from the very personal viewpoint of the referred narrator. Indeed, the women are depicted in a very depreciative, degrading and carnal way and their existence is frequently reduced to the sexual satisfaction of male characters. This is true for almost the entire female universe from the novel except for the central female character, Ana Maria. This very portrait is established according to such patterns that it somehow reminds those of a romantic perspective where very commonly the women were close to the image of whether an angel or devil. Again, no truly alternative characterization of the female gender is presented in the novel.

In addition to this apparently limited portrait of the female gender, Portugal’s portrait is put under censure and is indeed object of a very open criticism. Although it is frequently associated with its typical rural features, as represented by the harvest activities and others, which sometimes are close to an idyllic and bucolic atmosphere, its peoples are, however, old fashioned, too religiously superstitious and completely unacquainted with technical, scientific, military and cultural modernity. Portuguese population is, therefore, still profoundly uninterested in culture related aspects and illiteracy is presented as a deep generalized social problem:

“[...] O analfabetismo, a má educação e a selvajaria dos nossos soldados impressionavam-me. Eu queria deitar as culpas à República e aos seus mentores. Mas não eram apenas eles os culpados. Eram culpados por terem gorado os próprios ideias e não terem feito nada para livrar o povo da ignorância e da miséria, instalando-se no poder para proveito próprio e mantendo o país no marasmo e no atavismo seculares. Mas não eram culpados de séculos de Inquisição, de apologia da ignorância e de escravatura física e moral. [...]” (Machado 2012: 90).

This very portrait, being too openly critical, concerning Portugal’s culture and approach to life, is even more degrading when object of an inevitable comparison with the French people and culture which is, on the other hand, constantly praised. Indeed, unable to explore more positive aspects concerning the Portuguese culture and people, the novel consequently presents the author’s

view which ultimately reveals a great disapproval and a constant condemnation on the very particularities of the country's culture, possibly revealing a simultaneous uneasiness with the former, indicating to modern readers what is still there to be changed, as it is frequently suggested by the very steady and unchanging structures of the country whose identity is yet to be rediscovered and redefined, as it seems to happen with the characters themselves.

Indeed, concepts such as identity and character are the key aspects that may help the characterization of the main character of the story. Luís Vasques is a young University student who happens to be afraid of sleeping alone, after experiencing the very traumatic effects of the war and its many horrors as progressively testified and attentively captured in the story. His solution is at some point sleeping with his house maid proving again the male comforting status with which female characters are compared.

Regarding other characters from the novel, seldom are those whose characteristics do not reveal some sort of symbolic representations or vices immensely associated to their country. Accordingly, representing rural Portugal and its very own closeness to the simplicity life of the bucolic countryside which also resists modernity at all levels, a topic much present in the novel and reflected by the narrator's comments, Rato, Luís's close friend and war comrade, is also Luís's contrast and counterpart. Thus, while Rato embodies the common people, trapped by poverty menace and tangled with superstitious beliefs, Luís represents the traditions of a northern noble family and a class whose values resist the new political circumstances, after the violent sweep of the Portuguese Monarchy.

Hence, all these referred narrative elements and contents do symbolically represent the very decadent atmosphere as lived by the characters both externally and internally. The dual structure of the narrative corresponds in fact to the very duality one lives and experiences in life. The many adventurous frustrations as experimented by the characters in the novel fit well into present Postmodern days. Like the characters in the novel, the present day human subject also looks for his/her identity whose core has been disseminated. Now, just like Luís Vasques from the novel, the postmodern subject goes through a journey whose experiences will reveal him/her "self". Such was the journey of Luís Vasques and his generation, as well as the remaining characters of the novel.

Overall, despite the much limited characterization of some national cultural aspects and its corresponding human portrait, the novel *The Darkening Stars – A Novel of The Great War*, exhibits a very interesting representation of the human adventure within a world of much decadent and dissolving structures, values, perceptions, hopes, illusions, ideals, politics and human responses. Such picture is indeed completed through the very simple formal elements whose simplicity and easy flow correspond to the very modern ways of written communication (Moore 2010) and whose narrative with its circular structure allows the very personal management of the reading process as may be experienced by modern day readers.

Bibliography

Bauer, Susan Wise: *The Well Educated Mind, A Guide to the Classical Education You Never Had*, W.W. Norton & Company, New York/London, 2003.

Machado, José Leon: *The Darkening Stars – A Novel of The Great War*, Translated by Milton M. Azevedo and Karen C. Sherwood Sotelino, Braga, Edições Vercial, 2012.

Moore, Lucinda: Rita Dove: On the Future of Literature. In: *Smithsonian magazine*, 2010, available on <http://www.smithsonianmag.com/specialsections/40th-anniversary/Rita-Dove-on-the-Future-of-Literature.html>, visited on 10th September 2012.

Reis, Carlos; Lopes, Ana Cristina M.: *Dicionário de Narratologia*, 2.^a ed., Coimbra, Livraria Almedina, 2010.



Resumos - Abstracts

Os PIIGS durante a crise europeia: alterando os padrões de apoio à UE

A crise da zona euro e as decisões políticas da União Europeia têm causado a visível insatisfação dos cidadãos europeus e um aparente aumento do nível de eurocepticismo um pouco por toda a Europa. Este artigo analisa e compara as mudanças dos níveis de apoio à UE nos países mais afetados pela crise (PIIGS: Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha) com os países menos afetados (Bélgica, Holanda e Alemanha). Simultaneamente, o artigo pesa a importância dos fatores económicos na percepção dos cidadãos em relação aos benefícios de fazer parte da UE, ao mesmo tempo que os integra nos quadros teóricos que são universalmente aceites no mundo académico.

Palavras-chave: União Europeia, Crise económica, Eurocepticismo, PIIGS

The PIIGS during the Eurozone crisis: changing patterns of support for the EU

The Eurozone crisis and the political decisions made by the European Union have led to the visible dissatisfaction of the European citizens and to an apparent increase of the level of *Eurocepticism* throughout Europe. This article analyses and compares the changes in the patterns of support for the EU in the countries most affected by the crisis (PIIGS: Portugal, Italy, Ireland, Greece and Spain) to the countries least affected by it (Belgium, Netherlands, Germany). Concurrently, this article weighs in the importance of economic factors in the citizens' perception of benefits of membership to the EU, while integrating it in theoretical frameworks that are widely accepted in academia.

Keywords: European Union, Economic Crisis; Eurocepticism, PIIGS.

Cláudia Ribeiro

O valor das conexões políticas nos últimos anos do Portugal autoritário

Este artigo examina os efeitos de um conjunto de eventos políticos ocorridos em Portugal de 1968 a 1974 sobre o valor de mercado de empresas politicamente afiliadas. Providencia dois novos critérios para a identificação de afiliação política: financiamento pelo Plano Marshall e ligações com a polícia política portuguesa (PIDE). É proposta a quantificação do impacto dos eventos considerados sobre as cotações das ações em duas partes: análise por evento singular (seguindo a metodologia da literatura relacionada) e por séries econométricas temporais, através da sinalização de todos os eventos políticos como pró-regime ou contra o regime, constituindo assim uma nova aplicação metodológica. A análise por séries temporais mostra que os eventos políticos pró-regime têm um impacto positivo nas cotações de todas as empresas, observando-se o inverso após a ocorrência de eventos contra o regime. A afiliação à PIDE diminui a magnitude de ambos os efeitos. Por fim, os resultados indicam também que os efeitos relacionados com a afiliação dependem fortemente da composição sectorial e da dimensão das empresas.

Palavras-chave: Political connections, Market valuation, Authoritarian regimes, Corruption perception.

The value of political connections in the closing years of authoritarian Portugal

This paper examines the outcomes of a series of political events in Portugal from 1968 to 1974 on the value of politically affiliated companies. It provides two criteria for the identification of political affiliation: Marshall Plan funding and connections with the authoritarian regime political police (PIDE). Moreover, it classifies all political events as either for or against the Portuguese authoritarian regime. The time-series analysis shows that pro-regime events impacted positively on all companies and the opposite events otherwise. PIDE affiliation dampens these effects. Overall, the results indicate that the effects of affiliation depend on sectorial composition and firms' size.

Keywords: Political connections, Market valuation, Authoritarian regimes, Corruption perception.

Pedro Teixeira

NATO e Portugal: um casamento realista

A adesão de Portugal como membro fundador da NATO pode ser considerada, à primeira vista, como incomum, dadas as características do regime ditatorial do regime de Salazar em contraponto à natureza democrática dos países constituintes da aliança. No entanto, após uma análise mais aprofundada, foi possível identificar razões válidas para tal 'casamento'. Em particular, argumenta-se que tanto o convite para participar como a aceitação por parte do governo português, foram sustentados por uma visão realista das instituições internacionais e do seu papel. Com a adesão de Portugal, os EUA obtiveram acesso irrestrito às Ilhas dos Açores e às suas instalações militares, facto considerado indispensável para a estratégia de defesa do seu poder hegemónico, ao passo que Portugal conseguiu a legitimação internacional que estava à procura.

Palavras-chave: Alianças, Instituições Internacionais, Estado Novo, Geoestratégia, NATO, Portugal.

NATO and Portugal: a realist marriage

The accession of Portugal as founding member of NATO can be considered, at first sight, unusual, given the poor democratic track-record of Salazar's dictatorial regime vis-à-vis the democratic nature of the alliance. However, upon closer examination, we could identify valid reasons for such 'marriage'. In particular, we argue that both the invitation to join and the acceptance were underpinned by a realist view of international institutions and their role. With Portugal's membership the U.S. obtained unrestricted access to the Azores Islands and their military facilities, considered indispensable to the defence strategy of the hegemonic power, whereas Portugal achieved the international legitimisation it was looking for.

Keywords: Alliances, International Institutions, Estado Novo, Geostrategy, NATO, Portugal.

Luca Ranise e Fernando Costa

O parlamento nas grandes decisões da política externa portuguesa. Portugal face à Segunda Guerra Mundial: a questão da neutralidade

O presente artigo pretende reflectir a política externa portuguesa e o papel do Parlamento Português face às políticas e tomadas de decisão desenvolvidas durante a Segunda Guerra Mundial. Para tal, analisar-se-á as relações entre Portugal e dois países europeus: Espanha e a Grã-Bretanha. Não obstante, e no sentido de contextualizar as relações, serão analisadas a importância do arquipélago açoriano no desenrolar da Segunda Guerra Mundial, assim como a política económica. Essencialmente, o objectivo do artigo, utilizando as fontes primárias e secundárias, é explicar a política externa de Portugal no conflito mundial.

Palavras-chave: Parlamento Português; Neutralidade; Segunda Guerra Mundial; Relações; Salazar.

The parliament in great portuguese foreign policy decisions. Portugal towards Second World War: the question of neutrality

This paper aims to reflect the Portuguese foreign policy and the Portuguese Parliament's role to the policies and decision making developed in the World War II. So, it would be analysed the relations between Portugal and two European countries: Spain and Great Britain. Therefore, to put it into context, the Azores Archipelago's importance and the economic policy will be analysed as well. Mainly, the paper's goal is to explain the Portuguese foreign policy in the world-wide conflict, using primary and secondary sources.

Keywords: Portuguese Parliament; Neutrality; World War II; Relations; Salazar.

Nuno Lopes

O papel da Geórgia na política externa da administração de G. W. Bush

A Geórgia e os E.U.A., considerando o potencial de cada um e as funções que exercem, são países diferentes no campo internacional. Aparentemente, verifica-se que a Geórgia é um pequeno país do Cáucaso, não conseguindo desempenhar um papel importante na política externa de uma potência global. De facto, esta situação deu-se nos anos 1990. Contudo, com o início do século XXI, e tendo George W. Bush assumido a presidência, esta perspectiva alterou-se, pelo que a Geórgia começou a desempenhar um papel cada vez mais importante na política externa de Washington. Este artigo examina os factores que influenciaram essas decisões e indicaram os meios de cooperação. Apresenta igualmente as consequências positivas e negativas do estreitamento da parceria por parte destes países.

Palavras-chave: Estados Unidos da América, Geórgia, Rússia, Sul do Cáucaso.

The role of Georgia in the foreign policy of G. W. Bush administration

Georgia and the United States are different countries on the international area considering the potential of them and the functions they play. Seemingly, it seems that Georgia as a small Caucasian country could not play an important role in the foreign policy of global superpower. Indeed, this situation took place in 90s. However, the beginning of 21st century and assuming the office of president by George W. Bush diverted it and Georgia started to become more and more important in foreign policy of Washington. This article examines the factors which influenced these decisions and indicated the field of cooperation. What is more, it presents the positive and negative consequences for each country of tightening partnership.

Keywords: The United States, Georgia, Russia, South Caucasus.

Andrzej Kozłowski

A interação comunicativa e a mudança de política externa: reavaliando os processos de decisão da administração Carter durante a revolução iraniana

A análise sobre política externa tende a realçar a estabilidade em vez da mudança. A mudança na política externa é, regra geral, compreendida como um fenómeno episódico. Quando ocorre, é entendida como o resultado de um processo racionalmente planeado. No entanto, a teoria organizacional tem vindo a aceitar que a mudança é um processo contínuo e emergente. A abordagem emergente reconhece a mudança como sendo o padrão, não a excepção. De acordo com esta abordagem, o processo de interação comunicativa dentro de uma organização serve de mecanismo catalisador da mudança. Neste artigo, aplica-se uma abordagem de mudança emergente para identificar os processos de interação comunicativa que afectaram a política da Administração Carter durante a Revolução Iraniana. Consequentemente, argumenta-se que a mudança política da Administração Carter resultou, antes de mais, de adaptações e ajustes contínuos em vez de uma ruptura episódica e planeada.

Palavras-chave: Administração Carter, equilíbrio pontuado, interação comunicativa, mudança emergente, mudança de política externa.

Communicative interaction and foreign policy change: reevaluating the Carter administration's decision-making process during the Iranian revolution

Research on foreign policy tends to emphasize stability over change. Change is preferentially understood as an episodic phenomenon in foreign policy. When it does occur it is viewed as the result of a rationally planned change process. However, research carried out in organizational theory has come to accept that change is an emergent and continuous process. The emergent approach acknowledges change as the norm. According to this approach the mechanism catalyzing change is the communicative interaction process within an organization. In the current article, I apply an emergent change approach to identify the communicative interaction processes shaping the Carter Administration's policy throughout the Iranian Revolution. In doing so, I claim that the Administration's policy resulted from the cumulative and continuous policy adaptations and adjustments rather than from an episodic and planned break with previous policies.

Keywords: Carter Administration, communicative interaction, emergent change, foreign policy change, punctuated equilibrium

Luís da Vinha

Os invisíveis, os cidadãos e as ruas de Porto Alegre: análise do processo dialético das manifestações de massa e a relação entre o Estado democrático e o acesso à justiça no Brasil

As manifestações de rua ocorridas no Brasil em 2013 causaram surpresa e perplexidade em diversos setores da sociedade, no entanto elas fizeram parte de um conjunto de atos que tiveram como fio-condutor a Copa do Mundo de 2014, que foi realizado no país, sobre os direitos civis e políticos. O presente texto tem como objetivo analisar e compreender o desenvolvimento dialético desses movimentos a partir da perspectiva de visibilidade e de legitimidade dos atores políticos envolvidos nesses eventos. O objeto de estudo foi a cidade de Porto Alegre, a qual este desenvolvimento se tornou mais nítido através da luta pelo direito à cidade, sendo anteriores ao ano de 2013. Nesse sentido, serão apresentadas a contextualização da cidade brasileira e a construção histórica do Estado na América Latina, a partir dos conceitos de cidadania, interesses públicos e interesses privados. Os desdobramentos institucionais estão contemplados neste texto.

Palavras-chave: Manifestações de Massa; Direitos; Participação social; Estado; Reconhecimento.

The invisible, the citizens and Porto Alegre's streets: dialectic process analysis of huge manifestations and the relation between the democratic State and the access to justice in Brazil

Street demonstrations that took place in Brazil in 2013 caused surprise and perplexity in various sectors of society, though they were part of a series of acts which had the wire conductor the World Cup 2014, which was held in the country, about civil and political rights. This paper aims to analyze and understand the dialectical development of these movements from the perspective of visibility and legitimacy of the political actors involved in these events. The object of study was the city of Porto Alegre, which this development has become clearer through the struggle for the right to the city, and prior to the year 2013. In this regard, will be presented the social context of this Brazilian city and the historical construction of the State in Latin America, based on the concepts of citizenship, public interests and private interests. The institutional developments of these events are covered in this text.

Keywords: Mass demonstrations; Rights; Social participation; State; Recognition.

Lívio Silva de Oliveira

Gobierno abierto: evolución del paradigma y la situación en Latinoamérica

En los últimos años, ha cobrado relevancia el debate en torno a cuál es el rol que deben desempeñar los gobiernos frente a los desafíos emergentes en materia de asuntos públicos. Este artículo pone de relieve la importancia de este nuevo paradigma llamado “gobierno abierto” en el contexto latinoamericano como una nueva forma de gobernanza en donde tanto gobernantes y gobernados son iguales, acompañado de un uso más adecuado de los recursos para brindar un mejor servicio público y la profundización de la transparencia, la promoción de la participación ciudadana y colaboración en los asuntos públicos.

Palabras claves: Gobierno abierto, participación ciudadana, TICs, gestión.

Open government: paradigm evolution and the situation in Latin America

In recent years, it has become important the debate about what is the role that governments should play as responding to emerging challenges in the field of public affairs. This article highlights the importance of this new paradigm called “Open Government” in the Latin American context as a new form of governance in which both rulers and ruled are equal, accompanied by better use of resources to provide better public service and deepening of transparency, promotion of citizen participation and collaboration in public affairs.

Keywords: Open government, citizen participation, ICT, management.

Augusto Guillermo Girao

O papel do humor na argumentação política

Este artigo procurará mostrar de que forma a construção e a perspectiva funcionalista poderão constituir um ponto de partida válido para as nossas pretensões de análise, tendo este artigo como âmbito geral pensar a questão da retórica na sua ligação à política, procurando problematizar de forma mais específica a relação entre argumentação e humor, enquanto estratégia do discurso político, nas suas derivações e implicações. O trabalho irá perseguir dentro deste horizonte problemático, a análise de casos concretos, na tentativa de estabelecimento de um estudo comparado relativamente a Itália, Portugal e Brasil. O *corpus* de análise girará em torno de Beppe Grillo, José Manuel Coelho e Tiririca. Esta opção permitirá circunscrever diferentes tipologias específicas na relação do humor à argumentação política, mas também identificar diferentes mecanismos, dispositivos e figurações.

Palavras-chave: Retórica; Humor; Estratégia; Discurso Político; Campanha eleitoral; Estudo Comparativo

The role of humor in political argumentation

The article will try to see how the construction of the functionalist perspective may constitute a valid starting point for our claim analysis, since this paper aims, as a general framework, to think the question of rhetoric in its connection to politics, seeking to question more specifically the relation between argumentation and humor as strategy of the political discourse, its derivations and implications. This study will pursue within this problematic horizon, the analysis of specific cases in an attempt to establish a comparative study regarding Italy, Portugal and Brazil. The corpus of analysis will focus on Beppe Grillo, José Manuel Coelho and Tiririca. This option will allow not only to circumscribe different specific typologies of humor in relation to the political argumentation, but also to identify different mechanisms, devices and figurations.

Keywords: Rhetoric; Humor; Strategy; Political discourse; Political campaigns; Comparative study.

Constantino Pereira Martins

Estratégias de comunicação dos candidatos na eleição presidencial de 2011 em Portugal: uma abordagem linguístico-política

Neste artigo argumentamos que os poderes políticos do Presidente no sistema semipresidencial português durante a campanha de 2011 foram subestimados devido ao difícil contexto económico, financeiro, político e social que caracterizou essa eleição em Portugal. Numa abordagem multidisciplinar, discutimos primeiro as competências presidenciais, esclarecendo a sua relação com outros órgãos de soberania. De seguida, concentramo-nos no plano de comunicação política desta campanha. Atendendo à importância da televisão como veículo de comunicação, analisamos o conteúdo de dois debates televisivos e avaliamos as estratégias de comunicação empregues. Discutiremos as estratégias linguísticas usadas durante os debates para materializar posições, ideias e atitudes, nomeadamente *turn-taking*, mudanças de tema e estratégias de conceptualização. Defendemos que uma abordagem linguístico-política é a mais apropriada para demonstrar a nossa hipótese, segundo a qual a campanha política em questão foi pobre e quase exclusivamente focada em temas fora da competência presidencial.

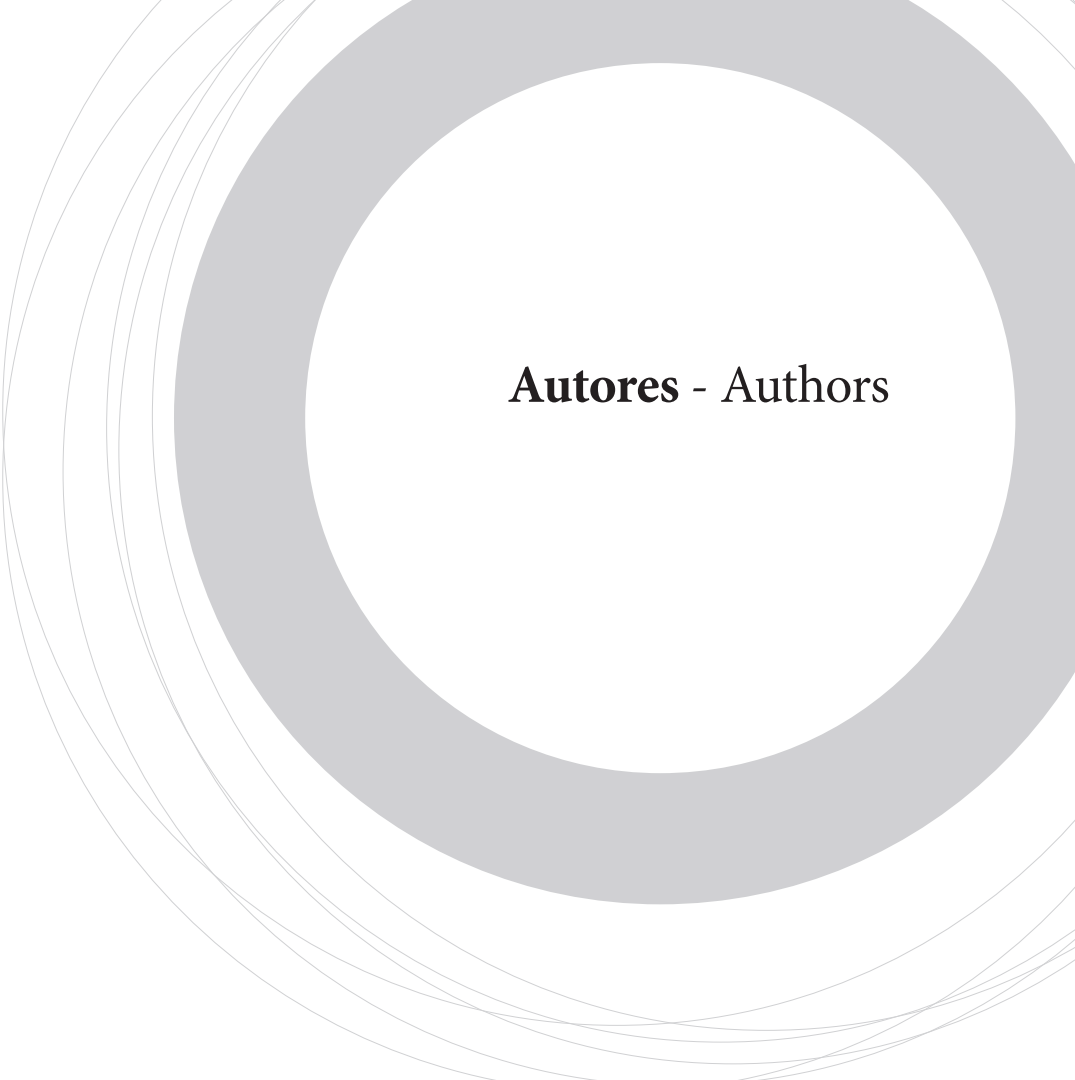
Palavras-chave: debates políticos, eleição presidencial, Portugal, estratégias linguísticas.

Candidates' communication strategies in two televised debates during the 2011 Portuguese presidential campaign: a political-linguistic approach

In this paper we claim that the political powers of the President in the Portuguese semi-presidential system during the 2011 campaign were underestimated due to the complex economic, financial, political, and social contexts that characterized this election in Portugal. In a multidisciplinary approach, we will first discuss the President's competencies, clarifying his relationship with other sovereign organs. Then, we will concentrate on the political communication environment of this campaign. Considering the importance of television as a communication vehicle, we intend to analyse the content of two televised debates and evaluate the communication strategies used. We will also discuss the linguistic strategies used during the debates to materialize positions, ideas, and attitudes, for example *turn-taking*, theme-changing, and conceptualization strategies. We assume that a political-linguistic approach is the most appropriate to prove our hypothesis, according to which the political campaign in question was poor and almost only concerned with issues outside the presidential domain.

Keywords: political debates, presidential election, Portugal, linguistic strategies.

Francisco Carvalho Vicente, Paulo Carvalho Vicente e Vera Ferreira

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Further out are several thin, light gray concentric circles that create a sense of depth and movement, resembling a stylized eye or a target.

Autores - Authors

Autores

Cláudia Ribeiro, Mestre em Administração Pública (2014) Universidade de Konstanz; Mestre em Investigação em Ciência Política (2013) Universidade Pompeu Fabra; Licenciada em Línguas e Relações Internacionais (2011) FLUP - Universidade do Porto; Membro Associado do Observatório Político; Técnica de Investigação na A3S – Associação para o Empreendedorismo Social e Sustentabilidade do Terceiro Sector. Os meus principais interesses de investigação são a Política Comparada, Políticas Públicas e a União Europeia. [claudiapinhoribeiro@gmail.com]

Pedro Teixeira, Português, nascido em Novembro de 1986. Licenciado em Economia pela NOVA em 2009, Mestre em Economia pela NOVA em 2011, com especialização em Macroeconomia. Mestre em Teoria Política pela London School of Economics and Political Science (LSE) em 2013. Doutorando em Ciência Política no Otto-Suhr Institut für Politikwissenschaft, FU Berlin. Bolseiro de Investigação da FCT e NOVA de Maio de 2010 a Setembro de 2012, integrado no projecto “O Mercado de Capitais Português durante o século XX, e o Custo Médio de Capital para os Investimentos Portugueses”, sob a orientação da Prof. Doutora Maria Eugénia Mata. Interesses: Filosofia Geral, Filosofia Política, Economia Política, História Económica, Literatura Europeia e Cinema. Domínio de línguas: fluente em Inglês e intermédio em Alemão e Espanhol. [pedro.teixeira@fu-berlin.de]

Luca Ranise, italiano, doutorando em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Investigador do CLEPUL da Faculdade de Letras de Lisboa. Mestre em Administração Pública pela OU Business School, Milton Keynes, Reino Unido. Mestrado em Gestão de Empresas pela mesma universidade. Áreas de interesses na investigação: Alargamento da NATO; a relevância da NATO no século XXI; a função de democratização da NATO; a teoria das alianças no novo ordem mundial. [desmoluca69@hotmail.com]

Fernando Costa, português, doutorando em Ciência Política no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Investigador do CLEPUL da Faculdade de Letras de Lisboa. Investigador do CAPP do ISCSP. Licenciado em Ciências Sociais, área de Ciência Política e Administrativa pela Universidade Aberta de Lisboa. Áreas de interesses na investigação: Relações entre Lei e Poder; a juridificação da política; as constituições como “processo político”; a definição de “elite” e a sua relação com o Poder; o conceito de “Sociedade Civil”. [fernando.costa.022@gmail.com]

Nuno Lopes, mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa e licenciado em Estudos Europeus e Política Internacional pela Universidade dos Açores. Estagiou no Ministério dos Negócios Estrangeiros e no Observatório Político. As suas principais áreas de investigação são: Ordem internacional; Equilíbrio de poder; Organizações internacionais e Portugal. [ntslopes@gmail.com]

Andrzej Kozłowski, doutorando no Departamento de Estudos Transatlânticos e dos Média na Faculdade de Estudos Políticos e Internacionais da Universidade de Lodz. Especialista nos seguintes think-tanks polacos: Foundation of Aleksander Kwaśniewski Amicus Europae e The Casimir Pulaski Foundation. Vice-Presidente da Secção de Segurança no jornal polaco “Stosunki Międzynarodowe” (Relações Internacionais). As suas áreas de interesse são: cibersegurança, região do Sul do Cáucaso e política externa de segurança dos Estados Unidos. Estagiou no Parlamento Europeu, na Embaixada polaca em Haia, no Bureau de Segurança Nacional e no Instituto Polaco de Assuntos Internacionais. [andrzejk1234@gmail.com]

Luís da Vinha, doutor em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Assistente de Geografia e Ciência Política na Valley City State University. Investigador convidado no Centro de Investigação de Geografia e Planeamento da Universidade do Minho (Portugal). Autor de capítulos e artigos sobre a política externa dos Estados Unidos da América, *decision-making* e mapas geográficos mentais em várias revistas e obras internacionais. [luís.davinha@vcsu.edu]

Lívio Silva de Oliveira, Doutorando e Mestre em Sociologia PPGS-UFRGS. Estudante-membro do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC-UFRGS). Especializado em Sociologia Política e Cultura pela PUC-RIO. Bacharel em Ciências Sociais pelo Instituto de Humanidades - Universidade Candido Mendes. [liviosilvadeoliveira@yahoo.com.br]

Augusto Guillermo Girao, Doctorando en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba, Argentina) y en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España). Magister en Ciencia Política (Universidad Ricardo Palma, Perú). Posgrado en Gobernabilidad y Gerencia Política (George Washington University - GWU, USA.) Diplomado en Gestión para Resultados en el Desarrollo (BID). Diplomado en Relaciones Internacionales (Academia Diplomática del Perú). Licenciado en Educación (UNMSM). Profesor e investigador sobre Gobernanza, Participación y Desarrollo local. Consultor en Diseño y Gestión de Políticas de Desarrollo Local. Conferencista en diversos eventos académicos a nivel internacional. Asimismo, cuenta con publicaciones en revistas internacionales con arbitraje especializado en Ciencia Política y Gobierno. [augustogirao7@yahoo.es]

Constantino Pereira Martins, 1974. Nasceu em Lisboa. Licenciado em Filosofia e Pós-Licenciado no Ramo de Formação educacional em Filosofia. Concluiu a parte curricular de Mestrado em Ciências da Comunicação na área de especialização em Cultura Contemporânea e Novas Tecnologias. É Mestre em Filosofia na área de especialização em Filosofia Política. Actualmente aluno de Doutoramento em Ciências da Comunicação na F.C.S.H/U.N.L., na especialidade de Cinema. Os seus interesses académicos cobrem uma área de estudos na intersecção da Filosofia Política, Ciência Política e Estética. [constantinomartins@gmail.com]

Francisco Carvalho Vicente, Doutorando em Ciências da Comunicação na Universidade Nova de Lisboa (bolseiro da FCT). Licenciado em Ciências da Informação no Instituto Superior Miguel Torga (ISMT), em Coimbra. Realizou um estágio profissional no Centro Interdisciplinar de Documentação Linguística e Social (CIDLeS), especificamente no grupo de trabalho Media Lab. É investigador associado do Observatório Político (OP). Os seus principais interesses de investigação são os estudos dos media, comunicação política e marketing político. [fjc.vicente@gmail.com]

Paulo Carvalho Vicente, Doutor em Ciência Política (2012) pela Universidade Nova de Lisboa e licenciado em História (2004) pela Universidade de Coimbra. Investigador integrado do OBSERVARE, investigador do Observatório Político, co-fundador e investigador do CIDLeS e colaborador do Centro de História da Cultura da FCSH-UNL. Os seus interesses de investigação são as instituições e processos políticos, integração europeia e história e teoria das relações internacionais. [pjc.vicente@gmail.com]

Vera Ferreira, Licenciada em Línguas e Literaturas Modernas, variante Inglês e Alemão, na Universidade de Coimbra (1999), tendo obtido o grau de Mestre (2000) em Linguística Geral e Tipologia Linguística na Ludwig-Maximilian-University, em Munique (Alemanha). Prepara o doutoramento em Linguística Geral na mesma universidade e especializou-se em Documentação Linguística e línguas ameaçadas na Europa. Co-fundadora e presidente do CIDLeS. [vferreira@cidles.eu]

Authors

Cláudia Ribeiro, Master of Arts Public Administration (2014) University of Konstanz; Master of Science Research in Political Science (2013) University Pompeu Fabra; Bachelor of Arts Languages and International Relations (2011) University of Porto; Associate member of Observatório Político; Research Technician at A3S – Associação para o Empreendedorismo Social e Sustentabilidade do Terceiro Sector. My main research interests are Comparative Politics, Public Policy and the European Union. [claudiapinhoribeiro@gmail.com]

Pedro Teixeira, PhD student in Political Philosophy at the Otto-Suhr Institut für Politikwissenschaft (Freie Universität, Berlin) since September 2014. He is currently working as a Research Assistant for the Department of Finance of the London School of Economics (LSE). He also holds a MSc. in Political Theory from the LSE (2013). Prior to his shift into political philosophy, he worked as a research assistant for a FCT funded project at NOVA School of Business and Economics from 2010 to 2012, focusing on the history of the Portuguese stock exchange markets. He previously completed a MSc. in Economics at NOVA SBE (and a BA in Economics from the same institution). His main academic interests lie within the history of political thought, German idealism, Marxism, Critical Theory, theories of justice, methodologies in political theory, political economy, macroeconomics and contemporary European politics. [pedro.teixeira@fu-berlin.de]

Luca Ranise, PhD Candidate in International Relations in Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas of the University of Lisbon. Researcher at the CLEPUL of the Faculty of Arts – University of Lisbon. Master of Public Administration and Master of Business Administration, OU Business School, Milton Keynes, UK. Areas of research interest: NATO expansion; the relevance of NATO in the XXI Century; the Democratisation function of NATO; alliance theory in the New World Order. [desmo-luca69@hotmail.com]

Fernando Costa, PhD Student in Political Science in Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas of the University of Lisbon. Researcher at the CLEPUL, Faculdade de Letras of University of Lisbon. CAPP Researcher in ISCSP. Degree in Social Sciences – Political Science and Administrative Area, Universidade Aberta, Lisbon. Areas of research interest: Relations between Law and Power; The Political juridification; The Constitutions as “Political Process”; The definition of “Elite” and its relation with the Power; The concept of “Civil Society”; Power and “powers”; The influence of Geography and Culture in the definition of Political Concepts. [fernando.costa.022@gmail.com]

Nuno Lopes, Master student in Political Science and International Relations, Nova University of Lisbon. Graduated in European Studies and International Politics, University of the Azores. He has done internships in the Ministry of Foreign Affairs and in the Political Observatory. His specialisation areas are: International order; Balance of power; International organisations and Portugal. [ntslopes@gmail.com]

Andrzej Kozłowski, PhD candidate on the Department of Transatlantic Studies and Mass Media on the Faculty of International and Political Studies of University of Lodz. I am an expert of the following Polish think-tanks: Foundation of Aleksander Kwaśniewski Amicus Europae and The Casimir Pulaski Foundation. I am a vice-chair of Security Section in the Polish newspaper “Sto-sunki Międzynarodowe” (International Relations). My area of interests covers the cybersecurity, the South Caucasus region and the foreign and security policy of the United States. I was an intern in European Parliament, Polish embassy in Hague, National Security Bureau and the Polish Institute of International Affairs. [andrzejk1234@gmail.com]

Luís da Vinha, PhD in International Relations from the School of Economics of the University of Coimbra (Portugal). He is an Assistant Professor of Geography and Political Science at Valley City State University (USA). He is also a guest researcher at the Research Center of Geography and Planning of the University of Minho (Portugal). Luís has published chapters and articles on US foreign policy, foreign policy decision-making, and geographic mental maps in several international journals and books. [luis.davinha@vcsu.edu]

Lívio Oliveira da Silva, PhD student and Master in Sociology PPGS-UFRGS. Member-student in the Citizenship and Violence Research Group (GPVC-UFRGS). Specialization in Political Sociology and Culture, PUC-RIO. Degree in Social Sciences, Humanities Institute, Candido Mendes University. [liviosilvadeoliveira@yahoo.com.br]

Augusto Guillermo Girao, Ph.D. student in Politics and Government (Catholic University of Cordoba, Argentina) and in Government and Public Administration (Ortega and Gasset Research Institute, Spain) Master's degree in Political Science. (University Ricardo Palma, Peru). Graduate degree in Governance and Political Management (George Washington University, USA). Graduate degree in Management for Development Results. (IBD). Graduate degree in International Relations (Diplomatic Academy of Peru), Bachelor of Education (Mayor de San Marcos University, Peru). Professor and Researcher on Local Governance, Citizen Participation and Local Development linked to ITCs. Consultant on Design and Management of Public Policies for Local Development. Lecturer in various academic events. Publications in international journals of political science and government. [augustogirao7@yahoo.es]

Constantino Pereira Martins, 1974. Born in Lisbon. Degree in Philosophy and Postgraduate in the field of educational formation in Philosophy. Had concluded part of the Master in Communication Sciences, specialization in Contemporary Culture and New Technologies. Master in Philosophy (Political Philosophy). PhD student in Communication Sciences in FCSH/New University of Lisbon, Cinema specialization. Areas of interest: intersection of Philosophy, Politics, Political Science and aesthetics. [constantinomartins@gmail.com]

Francisco Carvalho Vicente, PhD student in Communication Sciences at FCSH-UNL (FCT scholarship). Degree in Information Sciences at ISMT. He made a professional internship at CIDLeS Media Lab. Associate researcher at Political Observatory. His main areas of research are media studies, political communication and political marketing. [fjc.vicente@gmail.com]

Paulo Carvalho Vicente, PhD in Political Science (2012) at New Lisbon University and degree in History (2004) at University of Coimbra. Integrated researcher at OBSERVARE, researcher at Political Observatory, co-founder and researcher at CIDLeS and collaborator in Centre of History and Culture at FCSH-UNL. His main areas of interest are institutions and political processes, European integration and history and theory of international relations. [pjc.vicente@gmail.com]

Vera Ferreira, Licenciature degree in English and German Studies at the University of Coimbra (Portugal, 1999), M.A. degree in General Linguistics and Linguistic Typology at the Ludwig-Maximilian-University in Munich (Germany, 2000). Ferreira started her PhD in General Linguistics at the Ludwig-Maximilian-University and specialized in Language Documentation and endangered languages in Europe. Co-founder and president of CIDLeS. [vferreira@cidles.eu]

Normas de publicação

A RPCP tem uma tiragem anual prevista de 500 exemplares, podendo haver lugar à edição de números especiais e temáticos, sendo o âmbito de circulação da RPCP nacional e regional. A sua distribuição será alargada para as comunidades portuguesas no estrangeiro com interesse no domínio científico da publicação.

Normas para Autores:

1. Os artigos submetidos a apreciação têm de ser originais e inéditos. As recensões devem analisar bibliografia recente. Uma vez submetidos os artigos ao processo de avaliação da RPCP, em momento algum poderão ser submetidos a outras revistas. Os textos podem ser apresentados em língua portuguesa, castelhana, inglesa, francesa, italiana. Todos os artigos enviados em língua portuguesa devem preferencialmente, respeitar as normas referentes ao acordo ortográfico de 2009.
2. Os artigos devem ter preferencialmente até 10.000 palavras, incluindo notas, bibliografia e quadros. As recensões não devem ultrapassar as 2.500 palavras. Os textos devem ser entregues num documento em formato Word (ou compatível), estilo de letra Times New Roman, tamanho 12, espaçamento a um e meio.
3. Os artigos devem ser acompanhados de um resumo de cerca de 150 palavras – com uma versão em português e outra em inglês – de quatro a seis palavras-chave e de um ficheiro em formato Word (ou compatível) com os dados de identificação do autor (instituição, categoria, áreas de especialização e elementos de contacto).
4. As ilustrações, quadros, figuras e mapas deverão ser numerados e colocados no final do texto. O autor deve indicar os locais onde os mesmos devem ser inseridos.
5. As citações de fontes alheias têm de respeitar a legislação em vigor relativa aos direitos de autor.
6. A RPCP segue as normas de referência bibliográfica contidas na 16ª edição do manual de citação de Chicago (*Chicago Manual of Style*. 2010. 16th ed. Chicago: University of Chicago Press). As referências bibliográficas dos textos em língua portuguesa, castelhana, francesa e italiana deverão preferencialmente, ser inseridas em notas de rodapé de página. As referências bibliográficas dos textos em língua inglesa deverão ser inseridas em corpo de texto, ambas respeitando as normas de citação adoptadas.
7. Os textos submetidos serão, num primeiro momento, analisados pelo conselho editorial, podendo ser rejeitados ou submetidos a processo de arbitragem científica. Os artigos aceites serão, em seguida, submetidos a um ou dois árbitros, através de um sistema de revisão cega de pares. A decisão final sobre a publicação do artigo proposto, num dos números da RPCP, será tomada pelo Conselho Editorial, considerando os pareceres dos árbitros. O processo de arbitragem científica das recensões cabe ao conselho editorial.
8. Os autores, individuais ou colectivos, dos artigos publicados conferem à RPCP o exclusivo direito de publicação, podendo o artigo sofrer alterações e revisões de forma, ou propósito de adequá-lo ao estilo editorial da RPCP.
9. Os autores, individuais ou colectivos, dos artigos publicados na RPCP receberão da revista dois exemplares cada. Os autores, individuais ou colectivos, das recensões publicadas na RPCP receberão um exemplar. Se solicitado, poderá também ser disponibilizada uma cópia em formato PDF.

Journal Style Sheet

The Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) – Portuguese Journal of Political Science – has a planned annual printing of 500 copies, and there may be room for editing some special and thematic, and the circulation of RPCP has a national and regional scope. The distribution will be extended to the Portuguese communities abroad with interest in scientific publication.

Guidelines for Authors

1. The articles submitted for consideration must be original and unpublished. Book reviews should examine recent literature. Once the articles are submitted to the evaluation process of RPCP, at no time may be submitted to other journals. The texts can be presented in Portuguese, Castilian, English, French and Italian. All articles written in Portuguese should preferably comply with the rules relating to the 2009 Portuguese orthographic agreement.
2. The articles should preferably have up to 10,000 words, including notes, bibliography and pictures. Book reviews should not exceed 2,500 words. Manuscripts should be submitted in a Word document (or compatible), font style Times New Roman, size 12, spacing 1,5.
3. The articles should be accompanied by an abstract of about 150 words – with a version in Portuguese and one in English –, by four to six key words and a Word document (or compatible) with the identification data of the author (institution, category, areas of expertise and contact details).
4. The illustrations, charts, maps and figures should be numbered and placed at the end of the text. The author should indicate where they should be inserted.
5. The quotes from outside sources must comply with the local copyright legislation.
6. The RPCP follows the bibliographic reference standards contained in the 16th edition of the Chicago Manual of Style (*Chicago Manual of Style*, 2010, 16th ed. Chicago: University of Chicago Press). The bibliographic references of texts in Portuguese, Castilian, French and Italian should preferably be placed in footnotes. The bibliographic references of texts in English should be included in the text body, both respecting the adopted rules of citation.
7. The submitted texts will be, in the first instance, analysed by the editorial board and may be rejected or subjected to peer review process. The acceptable articles are then subjected to one or two referees through a blind review system of pairs. The final decision about publication of the proposed article, to be published in the RPCP, will be taken by the editorial board, considering the opinions of the referees. The scientific review of the book reviews rests with the editorial board.
8. The authors, individual or collective, of the articles published confer the exclusive right of publication to the RPCP, and the article may suffer some changes and revisions of form in the purpose of adapting it to the editorial style of RPCP.
9. The authors, individual or collective, of the articles published in the RPCP receive two copies of the number. The authors, individual or collective, of the book reviews receive one copy of the number. If requested, can also be provided a copy in PDF format.

ISSN 1647-4090



9 771647 409006