

The title 'PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS' is written in a large, bold, blue, sans-serif font. Several chess pieces are integrated into the text: a black king, a red pawn, a yellow pawn, a black pawn, a black knight, a black pawn, a red king, a red pawn, a yellow pawn, and a black rook.

PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS

Alexander Trechsel

Richard Rose



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 8.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Maio de 2014

Director de Publicações: António Araújo

Título: Portugal nas decisões Europeias: uma perspectiva comparada

Autores: Investigadores principais:

Alexander Trechsel

Richard Rose

Investigadores associados:

Daniela Corona

Filipa Raimundo

José Santana-Pereira

Jorge Fernandes

Revisão do texto: Helder Guégués

Design: Inês Sena

Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8662-72-9

Dep. Legal: 383 574/14

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação não adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS

Uma perspectiva comparada

Investigadores principais

Alexander Trechsel

Richard Rose

Investigadores associados

Daniela Corona

Filipa Raimundo

José Santana-Pereira

Jorge Fernandes

PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS

Uma perspectiva comparada

ÍNDICE

Portugal nas decisões Europeias

15 [Prefácio](#)

PARTE I

A representação dos Estados através do sistema de proporcionalidade degressiva

21 [Sumário Executivo](#)

25 [Introdução](#)

25 Paradoxos da dimensão relativa

[Capítulo 1](#)

29 Tirar as medidas a Portugal

[Capítulo 2](#)

35 Tornar a voz de um pequeno Estado audível no processo político

[Capítulo 3](#)

45 Representação no Parlamento Europeu

[Capítulo 4](#)

53 Resultados das políticas

[Capítulo 5](#)

59 Desenvolver um *Smarter Power*

64 [Nota sobre a leitura e as fontes](#)

65 [Referências](#)

PARTE II

Portugal no Parlamento Europeu

69	Sumário executivo
73	Introdução
	Capítulo 1
75	O PE ao longo do tempo: um sucessivo aumento de poder
	Capítulo 2
81	O poder dentro do PE
82	Grupos Partidários Parlamentares:
83	Estruturas de Liderança
84	Comissões Parlamentares
	Capítulo 3
87	A eleição dos representantes portugueses: as eleições para o PE
	Capítulo 4
95	Perfil dos eurodeputados portugueses
98	Perfil sociodemográfico e profissional dos eurodeputados portugueses
	Capítulo 5
103	Os eurodeputados portugueses nas estruturas do PE
105	Representação no PE: Grupos Partidários
107	Os deputados portugueses nas comissões do PE
109	O papel e o desempenho dos eurodeputados portugueses nas comissões
	Capítulo 6
113	O que fazem os eurodeputados portugueses no plenário?
	Capítulo 7
119	Como entendem os eurodeputados portugueses o seu trabalho no PE?
123	Conclusões

PARTE III

Definição vertical e horizontal de políticas na UE

129	Sumário executivo
	Capítulo 1
133	A forma como o sistema da UE afecta o governo de Portugal
	Capítulo 2
141	Propostas da Comissão: o primeiro passo
	Capítulo 3
151	Representar Portugal na filtragem de políticas
	Capítulo 4
161	Nacionalizar a política de Portugal na UE
	Capítulo 5
167	Ministros em Conselho
	Capítulo 6
173	Implementação de decisões em harmonia
	Capítulo 7
177	Até que ponto os resultados de Portugal na UE são bons?
185	Referências

PARTE IV

Representação de interesses portugueses na EU

191	Sumário executivo
	Introdução
195	Representação de interesses na União Europeia
	Capítulo 1
203	Os órgãos consultivos da União Europeia
204	1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE)
218	1.2. O Comité das Regiões (CoR)
225	1.3. O impacto do CESE e do CoR na legislação europeia
	Capítulo 2
233	Características estruturais da sociedade civil portuguesa e o seu impacto na representação de interesses
	Capítulo 3
237	Além da representação institucional: associações portuguesas no Registo de Transparência
243	3.1 Uma análise qualitativa dos grupos de interesses portugueses na UE
249	Conclusões
251	Referências

PARTE V

O capital político europeu dos portugueses

257	Sumário executivo
261	Introdução
	Capítulo 1
265	Os portugueses como funcionários públicos supranacionais
	Capítulo 2
283	Os funcionários públicos portugueses em Bruxelas
	Capítulo 3
293	Os portugueses que trabalham no Parlamento Europeu
	Capítulo 4
301	Aumentar o capital político europeu de Portugal
309	Referências

PARTE VI

Síntese das principais conclusões

	Capítulo 1
313	A dimensão de Portugal em termos absolutos e relativos
	Capítulo 2
319	A forma como o sistema da UE afecta o Governo de Portugal
	Capítulo 3
325	Fazer ouvir a voz do governo
	Capítulo 4
333	Representar os portugueses no Parlamento Europeu
	Capítulo 5
339	A sociedade civil portuguesa e a UE
	Capítulo 6
345	O capital político europeu dos portugueses

Prefácio

A maior parte dos Estados-membros da União Europeia (UE) são de pequena dimensão. Não possuem os recursos materiais (*hard resources*) dos Estados com uma economia nacional forte ou uma força militar substancial. Contudo, os Estados-membros beneficiam, no seu conjunto, da estrutura única da UE. Os tratados que lhe conferem poderes têm de ser acordados unanimemente por todos os Estados e os pequenos países podem impedir a aprovação dos mesmos, se considerarem que os seus direitos não estão protegidos. Os direitos de voto no Conselho requerem supermaiorias baseadas numa distribuição desigual dos votos que favorecem os Estados menos populosos. Informalmente, a norma do consenso respeita a maior parte dos interesses da maioria dos Estados, independentemente da sua população. A distribuição dos assentos no Parlamento Europeu (PE) dá aos Estados mais pequenos um número de assentos para eurodeputados superior àquele que lhes seria conferido meramente com base na sua população.

O principal risco político que os pequenos Estados enfrentam é o de serem ignorados. Muito embora as negociações entre os Estados de grandes dimensões não pretendam impor condições indesejáveis a um pequeno Estado, tal pode acontecer se esse pequeno Estado não participar nas discussões que conduzem ao acordo. A política da presença dá a Portugal uma justificação básica para fazer parte da UE. Portugal, juntamente com todos os outros Estados-membros, tem assento, por direito, no Conselho Europeu, e os eurodeputados portugueses têm lugar em todas as comissões do PE. Se e quando as questões são discutidas sem ter em atenção a situação portuguesa, um representante português pode chamar a atenção para as preocupações e posições nacionais. Informalmente, a norma do consenso faz com que as comissões da UE tentem respeitar os interesses específicos da maior parte dos Estados-membros, desde que estes sejam apresentados na fase inicial do processo de deliberação e expressos de forma consistente com os princípios gerais da UE. Estando presentes, os portugueses podem propor alterações às políticas ali esboçadas e apresentar motivos que estejam em conformidade com os princípios colectivos da UE.

Cada Estado-membro tem direitos e deveres, incluindo o dever de aceitar acordos que apenas satisfaçam parcialmente os interesses nacionais ou que imponham compromissos indesejáveis. Todavia, a alternativa é ser objecto da política da ausência. Esta é a posição da Noruega, que necessita de aceitar as políticas da UE para poder negociar com o Mercado Único Europeu, mas que, como não é Estado-membro, não participa no processo de tomada de decisões das instituições europeias que afectam os seus interesses. No caso de Portugal, a questão não é se o país devia ou não ser membro da UE, mas sim como usar a sua presença nas deliberações da UE da melhor maneira, para garantir que as medidas políticas propostas têm em conta os seus interesses, fazendo com que essas medidas políticas beneficiem não só Portugal mas também um número de países suficiente para que sejam adoptadas como sendo do interesse colectivo europeu. São estes os desafios que Portugal e os portugueses enfrentam hoje.

Tabela de Introdução 1 Os desafios que Portugal enfrenta

Colectivamente, as normas de consenso da UE impedem que um Estado de grandes dimensões possa dominar a UE, mas para chegar a consenso não é necessário que se consulte e se negocie com todos os pequenos Estados-membros.

Desde que Portugal aderiu à UE, o alargamento mais do que duplicou o número de Estados-membros, fazendo com que cada Estado corra o risco de se perder no meio da multidão.

Portugal precisa de enfatizar os interesses **comuns**, que incluam as prioridades específicas do país e não os interesses nacionais distintivos.

Para evitar ter de aceitar determinadas medidas políticas como um facto consumado, Portugal deve fazer parte de coligações com mais de uma dúzia de Estados-membros, grandes e pequenos.

Para formular propostas tecnicamente concretizáveis e politicamente aceitáveis, Portugal precisa de um Gabinete de Representação Permanente em Bruxelas, em contacto constante com o Governo em Lisboa e com as organizações da sociedade civil afectadas.

Para reforçar a sua influência política, um maior número de eurodeputados portugueses terá de assumir um compromisso de longo prazo no sentido de influenciar as decisões tomadas num PE composto por 751 eurodeputados.

Para trabalhar eficazmente num sistema multinível de governação europeu e de economia política internacionalmente interdependente, os portugueses precisam de ter capital político europeu – ou seja, conhecimento de como são tomadas as decisões em cenários multinacionais – e também capital político nacional, em Lisboa.

Fonte: Cinco *working papers* preparados pelos autores para a FFMS.

PARTE I

**A representação dos Estados através
do sistema de proporcionalidade
degressiva**

*Na União Europeia temos, tal como os países grandes,
um lugar à mesa, e também temos um microfone.
Mas antes de nos pronunciarmos temos de ter cuidado
com a forma como os outros vão reagir.*

Um embaixador de um pequeno país da União Europeia

*Existem duas espécies de países europeus: os que são
pequenos e o sabem e os que são mas não o sabem.*

Um primeiro-ministro belga

Sumário Executivo

A representação dos Estados através do sistema de proporcionalidade degressiva

A maior parte dos membros da União Europeia (UE) são pequenos Estados que não possuem os recursos económicos e militares (*hard resources*) dos Estados com uma forte economia nacional ou um grande exército. Para alcançarem os seus objectivos no âmbito da UE, os Estados pequenos têm de recorrer ao *smart power*, que implica: identificar questões de interesse nacional logo no início do processo de decisão política; apoiar posições de consenso logo no início do processo de deliberação; e estabelecer alianças com países com posições políticas semelhantes.

I. A UE é constituída por 6 Estados de grande dimensão e 21 Estados de dimensão média ou pequena. A população de Portugal situa-se 13 por cento acima da mediana da UE; o seu produto interno bruto (PIB) total situa-se quase 90 por cento abaixo do dos quatro maiores Estados-membros e o seu PIB *per capita* está 19 por cento abaixo da mediana da UE.

* Em conjunto, os pequenos Estados podem impedir que qualquer um dos grandes Estados domine a UE.

* Todavia, cada um dos pequenos Estados corre o risco de se perder no meio de tantos Estados pequenos.

II. As políticas da UE devem reflectir os interesses comuns de duas dúzias de Estados-membros. Os representantes de Portugal em Bruxelas e o Governo em Lisboa deverão coordenar a preparação de posições aceitáveis quer em Lisboa quer em Bruxelas.

- É necessário que Portugal centre a sua atenção nos interesses comuns que incluam as prioridades específicas do país em vez de nos interesses especificamente nacionais.

A aprovação de políticas no Conselho requer uma maioria de 255 dos seus 345 votos e a Portugal cabem 12 votos. As decisões da UE são normalmente o resultado de longas negociações que geram consenso. As políticas são definidas após um processo de **negociação**. Desde que os

objectivos das políticas sejam partilhados, o reduzido número de votos de Portugal não constitui problema.

* Para conseguir influenciar a política, Portugal deve fazer coligações com mais de uma dúzia de outros Estados-membros, grandes e pequenos.

O consenso resulta das discussões em comissões da UE envolvendo funcionários públicos nacionais e funcionários da Comissão. Quando o presidente de uma comissão declara que se chegou a consenso, é muito difícil para um país de pequena dimensão contestar essa decisão. Membros do governo só se envolvem se existirem razões para discordância política.

• A Representação Permanente (REPER) em Bruxelas deve dispor de pessoal qualificado para que Portugal consiga definir a sua posição na fase inicial das negociações de cada matéria, evitando assim que o país se veja forçado a ter de aceitar factos consumados.

III. O Parlamento Europeu (PE) está dividido por partidos políticos e não por nacionalidades. Os 22 deputados portugueses ao PE encontram-se divididos entre os dois maiores grupos partidários multinacionais, o Partido Popular Europeu (PPE), o Grupo Socialista (S&D) e o pequeno grupo da Esquerda Unitária Europeia – Esquerda Nórdica Verde. Para que uma decisão seja aprovada no PE, é normalmente necessário o apoio de uma coligação do grupo do PPE com o S&D.

* Os deputados europeus com aptidão política podem aumentar a sua influência acedendo a posições importantes no seu grupo partidário multinacional.

Habitualmente, as deliberações do PE resultam de debates nas comissões e nos grupos partidários ou de negociações com a Comissão Europeia. O sistema multinacional da UE é complexo e os eurodeputados precisam de tempo para compreender o seu funcionamento. Portugal tem uma elevada taxa de rotatividade dos seus eurodeputados: mais de dois terços dos eurodeputados eleitos em 2009 nunca tinham sido eleitos para o PE.

* A elevada rotatividade é mais uma consequência de decisões individuais e partidárias do que o resultado de mudanças de voto.

IV. A política orçamental traduz a existência de diferentes fórmulas de gastar e gastar receita. Os contributos nacionais para o orçamento da UE são determinados por meio de uma fórmula baseada no rendimento nacional, ao passo que os gastos da UE são determinados por meio de fórmulas baseadas na necessidade de desenvolvimento económico real e da agricultura. Portugal recebe da UE mais do dobro do montante da sua contribuição.

* A expansão da UE para a Europa de Leste e para os Balcãs faz aumentar o número de países com reivindicações económicas de fundos europeus mais fortes do que Portugal.

Conclusão: os requisitos-chave para o exercício de *smart power* incluem:

* A procura activa de mais ligações com governos e responsáveis políticos da Europa do Norte e da Europa de Leste.

* A designação de candidatos a eurodeputados dispostos a desempenhar dois mandatos em vez de saírem logo depois de terem aprendido a desempenhar as suas funções.

* O apelo à compreensão popular das restrições e oportunidades que o facto de pertencer à UE concede aos governos nacionais.

Introdução

Paradoxos da dimensão relativa

Os Estados mais pequenos aderem a organizações internacionais com o objetivo de lidar colectivamente com problemas com que, sozinhos, não conseguem lidar eficazmente. É o caso da União Europeia (UE), como é o caso das Nações Unidas. Se ser um grande Estado significasse poder impor decisões políticas a outros países, nenhum dos 27 Estados-membros da UE seria grande, já que nenhum pode determinar políticas europeias sozinho. Todavia, Estados com mais recursos têm maior facilidade em tornar visíveis os seus pontos de vista quando falam e atraem aliados essenciais para chegarem a decisões da UE. Numa União de 500 milhões de pessoas, os países pequenos possuem menos recursos e devem desenvolver *smart power* para que as suas vozes sejam ouvidas e fazer parte de coligações que definam políticas da UE.

Nas relações entre países, a dimensão absoluta é menos relevante do que a dimensão relativa. Em termos globais, a França ou a Alemanha são países pequenos comparados com a China, mas em termos da UE cada um deles é grande quando comparado com Portugal. Historicamente, os grandes Estados podiam agir sem ter em atenção as preocupações dos Estados pequenos e os Estados pequenos eram decisores com pouca ou nenhuma influência nas grandes decisões. Pode definir-se politicamente um pequeno Estado como sendo a parte fraca nas relações com outros Estados (Steinmetz e Wivel, 2010: 6f). No passado, os pequenos Estados procuravam proteger-se do domínio não se pondo no caminho de Estados maiores, como fez Portugal na Segunda Guerra Mundial.

A experiência da guerra e incentivos económicos levaram os Estados mais pequenos a preferirem ser parceiros menores em parceria com os grandes Estados em instituições intergovernamentais que definem políticas comuns para atingirem objectivos comuns. A UE teve a sua origem em tratados intergovernamentais assinados por três Estados relativamente grandes, França, Alemanha e Itália e três pequenos Estados, Bélgica Holanda e Luxemburgo. Ao contrário da OTAN, que coloca os pequenos Estados sob a protecção militar de uma superpotência, os tratados da UE conferem um Estatuto legal igual para todos os Estados-membros. Todos os países têm direito de veto

sobre medidas de excepcional importância e todos estão sob a jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu. Estas condicionantes podem causar problemas a um país grande habituado a considerar-se uma grande potência. Os Estados mais pequenos não têm esse problema, porque as suas políticas sempre tiveram de ter em conta a influência de grandes Estados. Impondo obrigações decorrentes da adesão à UE a todos os Estados-membros, grandes e pequenos, estes últimos desfrutam de uma protecção que não conseguiriam obter só por si. Além disso, o direito a fundos da UE não depende da dimensão do país, mas sim de características sociais e económicas que justifiquem o direito a dinheiros europeus.

A UE não consegue acabar com as diferenças de recursos, mas possui instituições em que a regra é negociar. Quando os representantes dos 27 Estados-membros se reúnem em Bruxelas, nenhum é suficientemente grande para dominar todos os outros e as regras da UE resultam em medidas provenientes de discussões conjuntas entre Estados-membros de grande dimensão, de dimensão média e pequenos. No entanto, embora os pequenos Estados tenham mais votos do que os estritamente dependentes da população justificariam, no total os Estados mais populosos da UE têm muito mais votos no Conselho Europeu e no Parlamento Europeu (PE) do que os representantes de Estados com a dimensão de Portugal ou mais pequenos. Portugal é membro da UE há um quarto de século, tendo os seus agentes políticos tido já tempo suficiente para ganhar experiência no sistema da UE. Os 11 países mais pequenos que se juntaram à UE em 2004 ou posteriormente não tiveram ainda oportunidade de ganhar tanta experiência.

O objectivo deste relatório é explicar até que ponto e em que circunstâncias a dimensão de Portugal tem importância nas duas instituições de tomada de co-decisão da UE, os Conselhos e o PE. O Primeiro-Ministro representa Portugal no Conselho Europeu, que define a orientação política geral e as prioridades da UE. No Conselho (anteriormente designado por Conselho de Ministros), Portugal é representado pelo ministro do Governo cujo departamento é responsável pelas medidas em discussão. Embora os eurodeputados sejam eleitos a nível nacional, eles votam de acordo com os líderes dos grupos partidários multinacionais; assim, os eurodeputados eleitos dividem os seus votos por três diferentes grupos partidários. Em ambas as instituições, cada grande Estado tem um número de votos mais elevado, mas o número de votos dos Estados mais pequenos não é proporcional à população, sendo mais elevado.

Os chamados *hard resources* dos Estados tendem a ser fixos, e isso é especialmente verdade no que respeita ao poder económico e recursos militares, ambos influenciados pela dimensão populacional do país. Os países de grande dimensão podem utilizar esse *hard power* para persuadir outros países a

concordarem com a sua posição. Todavia, o tamanho não é garantia de sucesso. As dificuldades recorrentes da economia política da Itália são bem prova disso. A incapacidade da Inglaterra de se afirmar na UE, embora seja um dos Estados-membros de maior dimensão, mostra que o *hard power* associado a uma população numerosa e a um elevado PIB total não chega para definir políticas europeias. Além disso, não se chega às políticas da UE com aquilo a que Churchill chamava “guerra, guerra”; mas sim com “conversa, conversa”, ou seja, através de amplas deliberações.

Como os países mais pequenos não têm *hard power*, têm de compensar essa falha de *hard resources* desenvolvendo o *smart power*, ou seja, agilidade na identificação de questões de interesse nacional e posições de consenso; conhecimento técnico da forma como uma proposta da UE vai afectar o seu país; e aptidão política para criar redes e ligações que apoiem políticas de interesse mútuo. O *smart power* inclui a adopção de uma posição nacional suficientemente próxima da defendida por um número considerável de outros países, no sentido de que esta possa ser integrada em qualquer decisão que surja do processo político da UE. O *smart power* pode também servir para neutralizar propostas consideradas inadmissíveis para um país. Sem o exercício de *smart power*, os Estados-membros da UE de menor dimensão são meros espectadores quando os outros chegam a acordos.

Embora os pequenos Estados gostassem de reforçar o seu peso nas deliberações da UE, não têm todos a mesma capacidade para o fazer. Mesmo os países com uma dimensão populacional semelhante diferem na forma como utilizam os seus recursos. Pequenos países habituados a lidar com indivíduos e instituições para lá das suas fronteiras nacionais compensam desse modo uma reduzida dimensão populacional. A Suíça é um excelente exemplo de um país pequeno com grande peso na economia internacional, apesar de a sua população ser mais reduzida do que a de Portugal. A natureza multinacional das reuniões da UE proporciona aos representantes de cada Estado-membro oportunidades de construir redes transnacionais – desde que sejam usadas com essa finalidade e não apenas para reiterar o que é dito nas suas capitais nacionais.

Este trabalho está organizado de acordo com uma metodologia conceptual de David Easton (1965) que distingue entre *inputs* de medidas políticas, processamento desses *inputs*, e seus *outputs*. Os *inputs* do processo de co-decisão da UE têm origem nos governos nacionais, que participam no trabalho do Conselho Europeu e nos eleitorados nacionais, que escolhem os partidos nacionais que os irão representar no PE. As instituições que processam os *inputs* de fontes nacionais, multinacionais e transnacionais – o Conselho e o PE – estão vinculadas por normas que exigem maiorias ou supermaiorias

para formar coligações de Estados pequenos e grandes. Em ambas as instituições, os Estados maiores têm direito a mais votos, mas a grande maioria das decisões resulta de acordos consensuais em que não há votação, mas em que o sentido de voto pode exercer influência. Os *outputs* típicos do processo de co-decisão são leis, regulamentos e directivas que se aplicam de igual forma a todos os Estados-membros, independentemente da sua dimensão, e têm um impacto económico significativo, como, por exemplo, as medidas relativas ao Mercado Único Europeu.

Os fundos que a UE transfere para os Estados-membros destinam-se à coesão social, ao desenvolvimento regional e programas relacionados e são atribuídos de acordo com fórmulas que têm em conta as necessidades económicas de cada Estado.

Considerando que a posição de um país na UE está relacionada com a dos outros Estados-membros, impõe-se uma análise comparativa para avaliar que recursos pode Portugal utilizar para exercer *smart power*. Assim sendo, apresentamos em seguida tabelas que comparam Portugal aos outros 26 Estados-membros da UE, e que vão permitir aos leitores perceber não só como Portugal é pequeno comparado com países como a França e a Alemanha, mas também compará-lo com países prósperos e não tão prósperos de dimensão populacional semelhante ou inferior.

Capítulo 1

Tirar as medidas a Portugal

Numa União de 27 países, quando se avaliam posições, apenas um pode estar no topo da lista e apenas um pode ocupar o último lugar; os outros posicionam-se algures entre o primeiro e o último. Os pequenos Estados não podem esperar estar no topo, mas também não querem estar perto da última posição. Pode calcular-se a dimensão relativa de Portugal atribuindo ao país que representa a mediana da UE o valor 100 para um qualquer indicador e dividindo o valor correspondente a Portugal pelo valor do país que representa a mediana. Para que se situe acima desse valor mediano, um país terá de ter uma pontuação superior a 100; uma pontuação inferior a 100 indica em que medida o país se situa abaixo da mediana da UE.

Em termos de **população**, a UE é a conjugação de alguns Estados relativamente grandes com um elevado número de Estados que não podem ser considerados grandes, sendo alguns deles bastante pequenos, como, por exemplo, o Luxemburgo e Malta. Cada um dos quatro Estados-membros de maior dimensão, a Alemanha, a França, a Inglaterra e a Itália, tem mais de 60 milhões de habitantes, Espanha tem uma população de 46 milhões e a Polónia, de 38 milhões. Embora a população de Portugal seja bastante inferior às referidas, o país está entre os mais populosos da UE; com uma população de 10,6 milhões, Portugal situa-se, em termos populacionais, 15 por cento acima do valor mediano da UE, que pertence à Suécia. Portugal ocupa esta posição porque mais de um terço dos Estados-membros da UE tem uma população que é menos de metade da portuguesa (Tabela 1.1).

A dimensão de uma economia nacional é avaliada pelo seu **produto interno bruto** (PIB); o PIB total reflecte quer o desempenho económico quer a população de um país. Assim, um país como Espanha tem um PIB total muito superior ao da Suécia, pois a população de Espanha é muito mais elevada. Como Portugal não tem uma população tão elevada, o seu PIB total é inevitavelmente pequeno quando comparado com o dos grandes Estados-membros da UE.

Tabela 1.1 Medidas Absolutas e Relativas de Recursos Materiais (*Hard Resources*)

	População 000	Pop. índice	PIB/país 1000 milhões €	PIB/país índice	PIB/cap pop €	PIB/cap índice
Alemanha	81 751	868	2 476,8	1435	28 800	119
França	65 075	691	1 932,8	1120	26 300	109
Reino Unido	62 435	663	1 706,3	989	27 400	113
Itália	60 626	644	1 556,0	902	24 600	102
Espanha	46 152	490	1 051,3	609	24 500	101
Polónia	38 200	406	354,3	205	15 300	63
Roménia	21 413	227	124,1	72	11 400	47
Holanda	16 654	177	588,4	341	32 500	134
Grécia	11 329	120	227,3	132	21 900	90
Bélgica	10 918	116	354,4	205	29 000	120
PORTUGAL	10 636	113	172,6	100	19 500	81
Rep. Checa	10 532	112	149,3	87	19 400	80
Hungria	9 986	106	97,1	56	15 800	65
Suécia	9 415	100	346,5	201	30 100	124
Áustria	8 355	89	286,2	166	30 800	127
Bulgária	7 504	80	36,0	21	10 700	44
Dinamarca	5 560	59	235,6	137	31 000	128
Eslováquia	5 435	58	65,9	38	18 000	74
Finlândia	5 375	57	180,3	104	28 200	117
Irlanda	4 480	48	155,9	90	31 100	129
Lituânia	3 244	34	27,5	16	14 000	58
Letónia	2 229	24	17,9	10	12 500	52
Eslovénia	2 050	22	35,4	21	20 700	86
Estónia	1 340	14	14,3	8	15 700	65
Chipre	804	9	17,3	10	24 200	100
Luxemburgo	511	5	40,2	23	66 300	274
Malta	417	4	6,1	4	20 200	83

Índices calculados dividindo o valor absoluto de cada país pelo valor absoluto do país da UE com o valor da mediana e multiplicado por 100.

Fontes: População em 1 de Janeiro de 2011. Fonte: Eurostat; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.

PIB por país em euros 2010 Fonte: Eurostat,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>

PIB *per capita* Padrão de Poder de Compra 2010. Fonte: Eurostat,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00001>

A correlação entre PIB/país (Tabela 1.1.) e contributos para o orçamento da UE (Tabela 4.1) é de .965 sig. .000.

Como Portugal não possui o mesmo desenvolvimento económico que alguns dos mais antigos e mais pequenos países da UE, o seu PIB é menos de metade do da Bélgica e do da Suécia. Contudo, em consequência de as economias da Europa Central e de Leste reflectirem ainda os efeitos de décadas de comunismo, o PIB total de Portugal constitui o valor mediano do sistema da UE e é mais do dobro do de nove outros Estados-membros.

A prosperidade dos cidadãos de um país mede-se dividindo o PIB total pela sua população, assim se obtendo o PIB *per capita*. Este procedimento permite corrigir o efeito que uma elevada população pode ter na economia nacional de um país relativamente pobre¹. Por exemplo, a Polónia é um país que tem mais de quatro vezes a população de Portugal e apresenta o dobro do PIB total, mas o seu rendimento *per capita* é menos de um terço do de Portugal. O PIB *per capita* de Portugal coloca-o abaixo do país da UE com o PIB *per capita* médio, embora seja mais elevado do que o de nove países da Europa Central e de Leste.

Quando comparamos os Estados-membros da UE, Portugal não é particularmente grande nem particularmente pequeno. Como a população da UE se distribui de forma desequilibrada, com alguns países grandes e muitos bastante pequenos, os 10,8 milhões de habitantes de Portugal colocam-n o a meio da lista de Estados-membros, juntamente com a Áustria e a Bélgica de entre os membros mais antigos, e a República Checa e a Hungria de entre os membros mais recentes. Muito embora a economia de Portugal se encontre menos desenvolvida que a da maioria dos Estados-membros da UE mais antigos, o alargamento da UE fez com que o seu PIB total e *per capita* se situasse no terço médio dos Estados.

Mudança ao longo do tempo. Os governantes de Portugal, tal como todos os que aderiram à UE quando esta foi criada em 1957, tiveram de aprender como cooperar com este novo nível de governação. Quando Portugal aderiu em 1986, a UE era pequena; os Estados-membros eram apenas dez e Portugal partilhou com Espanha a experiência de essa adesão constituir uma fase final da consolidação da democracia, após um período de governação não democrática. Ao contrário de Espanha, onde Franco autorizara uma abertura à Europa antecipando uma inevitável transição para um regime pós-Franco, Portugal não o fez. Nas palavras de Salazar, ‘Estamos orgulhosamente sós’ (Magone, 2000: 141). Portugal tem agora mais de 25 anos de experiência como parte integrante de um sistema de governação multinível.

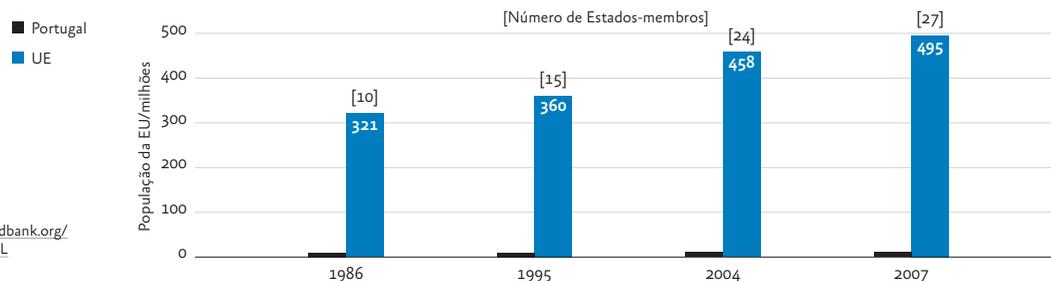
Embora a UE contasse apenas com 12 Estados-membros depois da entrada de Portugal, cinco deles tinham uma população cinco vezes maior que a de Portugal, representando esta apenas 3 por cento do total da UE (Figura 1.1). A UE mais do que duplicou o número de Estados-membros após a adesão

¹ A correlação entre população nacional e PIB *per capita* não é significativa (0,03), o mesmo se podendo dizer da correlação entre PIB total e PIB *per capita* (0,16).

de Portugal. Passou a ter 15 Estados-membros em 1995 com a entrada da Áustria, da Finlândia e da Suécia, tendo os alargamentos posteriores elevado esse número para os actuais 27 (com a entrada da Croácia em 2013 passarão a ser 28 Estados-membros) e aumentando a sua população para 500 milhões de habitantes. Uma vez que a população de Portugal se tem mantido relativamente constante, representa neste momento uns escassos 2 por cento do total da população da UE.

O alargamento alterou substancialmente a escala e o conteúdo das deliberações da UE. Como membro de uma UE muito mais pequena, os representantes de Portugal não se perdiam numa infinidade de pequenos Estados. Hoje, em vez de uma ou duas dúzias de pessoas reunidas em volta da mesa é necessária uma sala grande para acomodar os representantes de 27 países, além de funcionários e assessores da UE. Passou a ser menos o tempo e a atenção dados a cada Estado, em particular a cada um dos 19 pequenos Estados agora presentes nas reuniões da UE.

Figura 1.1 Evolução da Dimensão de Portugal na UE



Fonte: <http://data.worldbank.org/indicators/SP.POP.TOTL>

Aquando da sua adesão, Portugal podia esperar contribuir para a definição da agenda, pois teria a Presidência do Conselho Europeu a cada sete ou oito anos. Agora haverá pelo menos um hiato de 14 anos entre a última Presidência portuguesa e a próxima data possível – 2021.

Quando Portugal aderiu à UE, as economias nacionais eram muito mais nacionais. O Mercado Único Europeu estava a ser criado e o euro não passava ainda de uma ideia. O Mercado Único criou um fluxo de medidas da Comissão Europeia que afectam as economias cada vez mais europeizadas dos Estados-membros. Sem a solicitação dos representantes nacionais, a Comissão pode ter em consideração todas as condições relevantes de cada um dos 27 Estados-membros, especialmente dos mais pequenos. Além disso, o âmbito e penetração crescentes das políticas da UE nos últimos 25 anos europeizou áreas significativas do processo de tomada de decisão nacional. O número cada vez mais elevado de “assuntos euronacionais”, ou seja, assuntos sujeitos

à acção quer da UE quer dos governos nacionais, fez aumentar a obrigação por parte dos Estados-membros de acompanhar o que se faz em Bruxelas ao definirem a sua política nacional.

Em termos geopolíticos, a admissão de dez novos membros da Europa Central e de Leste colocou a Alemanha numa posição central. A admissão de dois Estados mediterrânicos, Chipre e Malta, aproximou a UE da Turquia e do Norte de África. As nações atlânticas como Portugal enfrentam agora o desafio de assegurar que esses desenvolvimentos não resultem numa reorientação das políticas europeias para o Leste. A divisão da Europa entre Norte, economias prósperas e Sul, economias menos prósperas que ambicionam a ajuda económica da UE, foi posta em causa com a nova divisão entre dez países da Europa de Leste e as economias de mercado da Europa Ocidental. Nove países pós-comunistas podem alegar um nível de vida inferior ao de Portugal para justificar a ajuda da UE (ver Tabela 1.1).

Características comuns dos pequenos Estados. Embora existam muitas diferenças entre os pequenos Estados, eles partilham muitas vezes características politicamente significativas. Os pequenos Estados tendem a ter menos questões prioritárias do que os grandes e as suas pretensões em relação ao orçamento da UE são pequenas em termos absolutos quando comparadas às de Estados com a dimensão da Polónia ou da França. Todavia, como são em elevado número, o valor em euros desembolsado para o desenvolvimento económico de mais de uma dúzia de Estados que se situam abaixo da média da UE é bastante superior ao que era quando a UE tinha menos de metade dos Estados-membros.

A moldura legal da UE como um tratado entre Estados confere igualdade jurídica a todos os pequenos Estados. Todos os Estados têm o direito de estar presentes nas reuniões do Conselho da Europa para definição das políticas europeias. A cultura de consenso da UE, afirmada no artigo 15.º do Tratado da UE, cria a expectativa de que, antes de as decisões serem tomadas, se envidarão todos os esforços para que sejam contempladas as preocupações dos pequenos Estados, desde que as pretensões dos pequenos Estados sejam realistas nos seus objectivos e não façam reivindicações que se oponham à posição-chave da maioria. Em casos extremos, um pequeno Estado pode mesmo exercer o direito de veto, como fez Chipre no decurso das negociações da UE sobre a admissão da Turquia. No entanto, os pequenos Estados, tal como os grandes, preferem evitar exercer o direito de veto porque poderá dificultar-lhes a obtenção de apoio noutras questões.

Os pequenos Estados têm demonstrado tendência para apoiar instituições supranacionais fortes, já que os procedimentos definidos nos tratados tendem a tratar todos os Estados de forma igual. Assim, quando a UE delega poder de

decisão na aplicação das leis, os pequenos Estados preferem que esse poder seja atribuído à Comissão Europeia, cujos funcionários de várias nacionalidades se espera que ajam de acordo com normas processuais protegendo os direitos dos pequenos Estados, em vez de darem esse poder de decisão ao Conselho Europeu, onde os interesses dos grandes Estados têm mais peso (Schure e Verdun, 2008). Pelo contrário, os grandes Estados preferem normalmente negociar em reuniões informais entre os chefes de alguns Estados, seja uma reunião global do G-7 seja uma reunião bilateral entre o chanceler alemão e o presidente francês. Quando o alargamento pôs em causa a presença de pelo menos um cidadão de cada Estado-membro na Comissão Europeia, os pequenos Estados uniram-se na rejeição desta proposta (Slapin, 2011: 111ff).

Na medida em que um país de menor dimensão tem menos prioridades políticas, poderá não se comprometer com questões que digam respeito especialmente a grandes Estados, como, por exemplo, a política externa e de segurança. Uma das consequências da neutralidade é que a Presidência da Comissão Europeia tende a alternar entre um antigo primeiro-ministro de um pequeno Estado – desde 2004 que o cargo pertence a José Manuel Durão Barroso – e um líder político de um grande Estado, como Jacques Delors, em vez de alternar apenas entre os grandes Estados. Quando foi escolhido o primeiro presidente permanente do Conselho Europeu, os Estados grandes preferiram o antigo primeiro-ministro belga, em vez do antigo primeiro-ministro de um grande Estado.

Capítulo 2

Tornar a voz de um pequeno Estado audível no processo político

Atendendo a que a diplomacia internacional pode ser conduzida por alguns grandes Estados ou superpotências e as decisões podem ser apresentadas aos pequenos Estados numa base de “é pegar ou largar”, o processo de decisão da UE exige que os grandes Estados tenham em consideração os pontos de vista dos pequenos Estados antes de tomarem uma decisão. Contudo, o alargamento da UE teve como consequência que haja menos tempo para cada país fazer ouvir a sua voz nas reuniões da UE. Cada um dos Estados-membros tem de competir com 26 outros representantes nacionais com opiniões sobre os projectos de medidas políticas. Um país mais pequeno tem de usar *smart power* para controlar as deliberações e decidir se existe consenso a seu favor, ou o que poderá fazer para eliminar as partes que não lhe são favoráveis.

A capacidade dos Estados de se fazerem ouvir no âmbito do Conselho Europeu varia consoante a importância da matéria. “Grandes” questões políticas – o que fazer perante uma crise financeira ou como conciliar a livre circulação dos europeus com as preocupações nacionais sobre imigração ou terrorismo – constituem excepções. A grande maioria de leis, regulamentos e directivas que são objecto de deliberação são questões “menores”, que afectam um pequeníssimo sector da economia, uma área governamental pouco importante, um número relativamente reduzido de pessoas ou de países ou carecem de relevância partidária. Não necessitam da atenção de primeiros-ministros nacionais reunidos no Conselho Europeu. A maior parte das medidas são tratadas em debates entre funcionários públicos nacionais, funcionários da Comissão e peritos que se reúnem em grupos em que a qualidade do contributo de um participante tem mais peso do que a dimensão populacional do Estado que um orador representa. Embora os políticos mais experientes tendam a considerar que as medidas técnicas têm pouca ou nenhuma importância, os fundadores da UE, como Jean Monnet, consideravam que uma acumulação gradual e constante de um grande número de pequenas medidas promoviam o progresso no sentido de uma UE cada vez mais coesa. Assim, mesmo que o seu ministro não esteja pessoalmente envolvido, os funcionários de ministérios

nacionais têm de ir acompanhando de perto o constante fluxo de medidas provenientes da Comissão.

Elaborar muitas pequenas políticas e algumas grandes. A Comissão Europeia é responsável pela elaboração de propostas de acção da UE. O estímulo para definir políticas sobre grandes questões poderá provir do Conselho Europeu. Em assuntos menores as políticas reflectem o *feedback* que a Comissão recebe da administração de políticas existentes, pressões de grupos externos e as suas próprias avaliações e consultas especializadas. A Comissão é composta por indivíduos que se espera que ajam com independência, qualquer que seja a da sua nacionalidade. O comissário que chefia cada direcção-geral é nomeado por um Estado-membro, mas espera-se dele que promova objectivos comuns da UE. O actual Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, não representa Portugal em Bruxelas, mas sim a UE perante todos os seus Estados-membros. Ter um compatriota na Comissão pode ser útil para a compreensão das políticas. Compete, no entanto, a cada Estado-membro falar por si no processo da Comissão Europeia.

As propostas da Comissão são avaliadas pelo COREPER, o Comité de Representantes Permanentes de cada Estado-membro. Os chefes de Gabinete da REPER de cada Estado-membro desenvolvem a sua actividade a nível de embaixador. A principal responsabilidade do COREPER é dividir as propostas em grandes medidas que levantam questões de preocupação para os políticos nacionais e pequenas medidas consideradas “não suficientemente políticas” para merecerem a atenção de ministros ocupados. Três quartos ou mais das políticas que necessitam da aprovação do Conselho são consideradas sem importância política suficiente para merecerem a atenção dos ministros. São tratadas com debates no âmbito do COREPER e dos seus grupos de trabalho (Nugent, 2010: 152).

É necessário *smart power* para avaliar as propostas da Comissão porque o alargamento das actividades da UE foi acompanhado por mudanças processuais que reduzem o tempo que demora a transformar em políticas vinculativas as centenas de recomendações. Um maior volume de legislação mais rápida (ou, pelo menos, menos lenta) aumenta a pressão sobre os membros da REPER de Estados mais pequenos, pois estes têm de declarar a sua posição nacional relativamente a uma determinada política nas fases iniciais da sua evolução. Se a posição de um pequeno Estado for manifestada apenas depois de aprovadas as linhas gerais de uma proposta, será muito difícil alterá-la, ao passo que os grandes Estados têm peso político suficiente para o fazer.

Supervisionar propostas de políticas requer pessoal da REPER qualificado e em número suficiente para estabelecer contactos com os seus homólogos de outros Estados-membros, com os funcionários da Comissão e com os

ministros dos seus países. Ter uma mistura de diplomatas e funcionários de departamentos nacionais mais afectados pelas políticas da UE, por exemplo, os ministérios do Comércio, da Agricultura e Finanças, facilita o recorrer ao ministério nacional em Lisboa para aconselhamentos sobre pormenores técnicos e potenciais problemas políticos. O Gabinete da REPER em Portugal tem mais de 50 técnicos superiores. É um gabinete muito grande para o padrão das embaixadas portuguesas noutros países e reflecte a importância das políticas da UE para a política nacional. É maior do que o de muitos pequenos Estados e, tendo em conta a dimensão populacional do país, tem muita gente, comparado com o de um grande país como, por exemplo, o Reino Unido.

Antes de uma proposta poder ser aprovada, ela é discutida em Bruxelas por funcionários públicos supranacionais da Comissão Europeia e funcionários públicos dos Estados-membros. Esses funcionários controlam o grande volume de material que faz parte do processo de elaboração de políticas; procuram orientação sobre aquilo que o governo gostaria que fosse a decisão da UE; e decidem quais as medidas que requerem atenção política por parte dos ministros reunidos no Conselho Europeu e quais as medidas que podem ser eles a decidir.

Medidas consideradas de pouca importância política são ainda assim escrutinadas pelos funcionários da REPER, no sentido de verificar de que forma as cláusulas propostas por uma comissão multinacional interagem com as suas próprias leis nacionais, condição necessária para a sua aplicação. Avaliam ainda se uma medida considerada apolítica em Bruxelas pode desencadear problemas políticos internos. Os funcionários que desempenham estas tarefas utilizam normalmente um quadro comum de avaliação e preferem o compromisso ao conflito. Além disso, espera-se deles que encontrem soluções sem criarem conflitos que exijam atenção ministerial. Essa é a única forma de evitar sobrecarregar a já extensa agenda do Conselho, de modo que os quadros políticos tenham tempo de tratar das grandes questões que constituem as prioridades nacionais.

Cada Gabinete de REPER pode desempenhar um vasto leque de actividades que têm como objectivo tornar as políticas da UE consistentes com as prioridades nacionais. As actividades de negociação incluem procurar informação, exercer pressão sobre a Comissão e sobre os membros do PE, mobilizar a opinião de peritos sobre o enquadramento e a eficiência na resolução de problemas de uma proposta e estabelecer relações com outros pequenos Estados, no sentido de formar coligações ou aderir a coligações já existentes. Para conseguirem o apoio de um grupo, os representantes nacionais tentam apresentar as preferências nacionais sob a forma de declaração sobre o que é considerado desejável para a maioria dos Estados-membros.

A forma como as REPER diferem nas suas actividades foi analisada por Diana Panke (2011), que criou um índice de actividade negocial com base em dados recolhidos em entrevistas a funcionários das REPER dos Estados-membros. No Índice de Negociação, que tem uma classificação teórica de 0 a 100, a pontuação mais elevada foi atribuída a Inglaterra, 72, e a mais baixa a Chipre, 36. Portugal encontra-se no meio quanto a actividade negocial, com um índice de 48. Quando as pontuações são discriminadas por assunto, Portugal fica um pouco acima da média em questões agrícolas e ambientais e, em 2009, situou-se ligeiramente abaixo da média em assuntos económicos. Uma análise estatística demonstra que quanto maior o tempo decorrido desde a adesão à UE, maior é a competência dos Estados-membros para promoverem prioridades nacionais em deliberações multinacionais. Assim, o Índice de Actividade Negocial dos seis Estados fundadores é superior ao de Portugal, que só 19 anos depois se juntou à UE, sendo o índice dos 12 Estados que aderiram em 2004 obviamente inferior.

Quanto aos temas considerados politicamente “quentes”, cabe aos representantes permanentes a responsabilidade de identificarem posições que um ministro nacional possa apresentar e que tenham probabilidades de ser integradas num compromisso acordado com os ministros dos outros 26 Estados-membros. Cada Estado-membro é representado no Conselho pelo ministro do Governo cujo ministério é responsável pelos assuntos da agenda, por exemplo: propostas relativas a transportes, agricultura, emprego ou protecção do consumidor. Cabe ao ministro influenciar as negociações para que a política europeia acordada seja consistente com o interesse do Governo.

Tomar decisões no Conselho. Quando as propostas atraem a atenção de líderes políticos no Conselho², é dada voz a cada um dos Estados-membros, mas como os votos no Conselho tendem a reflectir a dimensão populacional, o peso da voz não é igual para todos os Estados. Todavia, é prática do Conselho evitar traçar uma linha entre vencedores e vencidos, ao estilo britânico nas políticas de confronto. No Conselho é dada prioridade ao diálogo e à negociação, no sentido de se chegar a um consenso em que todos, ou quase todos os Estados-membros possam encontrar na proposta vantagens suficientes que os levem a apoiá-la. A grande maioria das decisões do Conselho é tomada sem que haja contagem de votos a favor e contra.

As regras de decisão no Conselho incitam ao consenso, estabelecendo um padrão muito elevado para a aprovação. Quando a Comunidade Europeia foi criada, a adopção de políticas exigia a unanimidade dos seis Estados-membros iniciais. No entanto, a ameaça do veto foi limitada ainda antes da adesão de Portugal à UE. Actualmente, a exigência de unanimidade no Conselho Europeu apenas se aplica a um número limitado de acções de grande relevância, como,

por exemplo, a aprovação de um tratado, decisões sobre a admissão de novos Estados-membros, questões externas e de segurança e tributação. A ameaça de veto é raramente utilizada, especialmente pelos países mais pequenos. Segundo as palavras de um representante luxemburguês, “só se pode dizer não uma vez em cada dez anos”.

A distribuição dos 345 votos do Conselho tem em consideração a população, mas o número exacto de votos atribuídos a cada país não obedece a um cálculo matemático preciso, é um reflexo de compromissos assumidos no passado entre grandes e pequenos Estados.

- Quatro países – Inglaterra, França, Alemanha e Itália – têm 29 votos cada, 8,4 por cento do total de votos no Conselho. Em conjunto, os quatro maiores países possuem um terço do total de votos do Conselho e 45 por cento dos votos exigidos pelas regras do sistema de VMQ (Votação por Maioria Qualificada).
- Dois dos países – Espanha e Polónia – têm 27 votos cada, apenas menos dois do que os quatro maiores Estados, muito embora a sua população seja significativamente inferior. Equivalem a 7,8 por cento do total de votos no Conselho e a 11 por cento dos votos exigidos pelas regras do sistema de VMQ.
- A Roménia e a Holanda têm respectivamente 14 e 13 votos uma vez que a sua quota populacional é superior à média da UE. Cada um destes países tem 4 por cento do total de votos do Conselho.
- **Portugal** é um dos cinco países que possui 12 votos no Conselho, equivalentes a 3,5 por cento do total e a 4,9 por cento dos votos exigidos pelas regras do sistema de VMQ.

Os outros países com 12 votos são a Bélgica, a República Checa, a Grécia e a Hungria.

- A Áustria, a Bulgária e a Suécia têm 10 votos cada um, 2,9 por cento do total e 4 por cento dos votos exigidos pelas regras da VMQ.
- Cinco dos Estados-membros – a Dinamarca, a Irlanda, a Finlândia, a Lituânia e a Eslováquia – têm, cada um, 7 votos, 2 por cento do total do Conselho.
- Cinco países com 4 votos atribuídos: Chipre, Estónia, Letónia, Luxemburgo e Eslovénia.

Malta tem 3 votos. Os seis últimos países referidos têm, em conjunto, menos votos do que cada um dos seis países de maior dimensão.

Os países mais pequenos têm mais votos no Conselho do que os que lhes seriam atribuídos se os votos fossem distribuídos proporcionalmente à população. Portugal recebe um voto por cada 886 000 habitantes, ao passo que

para Espanha cada voto corresponde quase ao dobro e para a Alemanha quase ao quádruplo. Contudo, a diferença populacional entre os países maiores e os outros Estados-membros é tão grande que Espanha tem mais do dobro de votos no Conselho que Portugal, e a Alemanha ainda mais. Verifica-se uma forte correlação entre o total de votos de um país e a sua população; assegurada a representação mínima de seis lugares a cada Estado, cada país recebe um voto adicional no Conselho por cada 2 milhões e 700 mil cidadãos².

² Numa regressão de mínimos quadrados, com uma correlação de 0,95, o coeficiente não padronizado de 0,37 representa apenas cerca de um terço do voto de um Conselho por cada um milhão de pessoas adicional.

O alargamento da UE tem tido o efeito paradoxal de fazer aumentar o número absoluto de votos de Portugal no Conselho Europeu ao mesmo tempo que faz diminuir a sua importância relativa. Quando a UE tinha apenas 12 Estados-membros, Portugal tinha 5 votos num Conselho de 76. Neste momento, tem 12 num Conselho de 345 votos. A quota de Portugal desceu assim de 5,7 para 3,5 por cento. Tal não alterou a posição de Portugal com uma capacidade limitada para contribuir para uma coligação, mas o grande aumento do número de governos nacionais que participam nas reuniões do Conselho gera muito maior competição entre os pequenos Estados para serem ouvidos.

As regras da votação por maioria qualificada exigem uma tripla maioria. Em primeiro lugar, são necessários 255 votos para a aprovação de uma medida, ou seja, 73,9 por cento dos 345 votos do Conselho. Conseguir este total exige a aprovação de, no mínimo, 13 Estados-membros: os quatro maiores, mais quatro acima da média em termos de população e cinco com 12 votos cada, entre os quais Portugal. Mas isso não seria suficiente, porque uma proposta da Comissão apenas será aprovada com uma maioria absoluta dos Estados-membros, ou por uma maioria de dois terços se tiver origem no Conselho. Um outro requisito é que os Estados que subscrevem uma medida têm de, em conjunto, ter pelo menos 62 por cento da população da UE. Estas regras implicam que grandes e pequenos Estados se unam para conseguir a aprovação do Conselho. Estipulam também que uma proposta do Conselho será rejeitada se houver 91 votos contra. Se os quatro maiores Estados forem contra uma medida, isso será o suficiente para bloquear a proposta. Todavia, não é provável que uma proposta com clara oposição da maior parte dos grandes Estados ou de grande número de pequenos Estados conste da agenda do Conselho.

O peso dos grandes Estados será aumentado com uma cláusula introduzida no Tratado de Lisboa que diminui a percentagem da supermaioria a partir de Novembro de 2014. Mas continua a ser necessária uma dupla maioria. Uma proposta tem de ser subscrita por um total de 55 por cento dos votos, percentagem essa que pode ser assegurada pelos oito maiores países. Além disso uma proposta terá de ser apoiada por 65 por cento da população da UE, um critério que pode ser cumprido pelos seis países maiores. Uma minoria com capacidade para bloquear uma proposta terá de incluir pelo menos

quatro Estados-membros que poderão ser, por exemplo, a Alemanha, mais dois grandes Estados e um pequeno Estado. Para Portugal, a situação mantém-se como dantes: terá de estar numa coligação de grandes e pequenos Estados para pertencer a uma maioria na aprovação de uma medida no Conselho.

Matemáticos como Penrose, Banzhaf, Shapley e Shubik conceberam uma série de índices de poder de decisão com base na possibilidade de um único interveniente ser capaz de mudar o resultado de uma votação com um voto decisivo quando os votos não estão distribuídos igualmente (para análises relevantes sobre a UE, ver Barr e Passarelli, 2009; Felsenthal e Machover, 2009). A probabilidade pode ir de 0 a 100. No entanto, a distribuição de votos pelos países e a exigência de múltiplas supermaiorias limita a probabilidade de até mesmo o país maior, a Alemanha, ser decisivo. Além disso, como os países que votam são 27, o índice dos matemáticos torna-se um complexo jogo de cooperação. Difere, portanto, da definição de poder clássica de Robert Dahl (1967: 203) como a probabilidade de um actor ser capaz de levar outro a fazer o que ele pretende, mesmo que este último não o faça. A definição bilateral de poder de Dahl é familiar aos pequenos Estados vizinhos de grandes Estados como, por exemplo, a Áustria e a Irlanda. Daí o valorizarem os direitos processuais que a UE lhes garante para participarem em deliberações multilaterais da UE.

Os votos de um Estado-membro podem ser influentes de três maneiras diferentes – pelo seu valor absoluto, por serem decisivos para a formação de uma maioria, ou pelo poder de bloquearem uma medida. Felsenthal e Machover (2009) calcularam os Índices de Poder para cada critério e fizeram-no não apenas segundo as regras actuais, mas também tendo em conta a redução das supermaiorias a partir de Novembro de 2014.

O poder de Portugal pode ser avaliado em comparação com a Alemanha, que tem uma população mais de sete vezes superior; com Espanha, um país quatro vezes mais populoso do que Portugal; e com a Irlanda, com uma população que é menos de metade da de Portugal. Actualmente, o Índice de Poder global da Alemanha e de Espanha são o dobro do de Portugal, ao passo que o da Irlanda é dois quintos. A relação para a maioria e para os votos de bloqueio é semelhante. A alteração das regras de votação em 2014 vai trazer mais peso à população. O Índice de Poder global da Alemanha passará a ser quatro vezes superior ao de Portugal e ao de Espanha e aumentará em termos absolutos e em termos relativos. O Índice de Poder global de Portugal continuará a ser elevado em comparação com o da Irlanda.

Tabela 2.1 Índices de Poder dos votos do Conselho

	Global		Maioria		Bloqueio	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
	(Intervalo máximo do índice .00 a 1.00)					
Alemanha	0,032	0,193	7,78	11,31	0,806	0,757
Espanha	0,031	0,121	7,41	7,10	0,767	0,475
PORTUGAL	0,015	0,048	3,68	2,81	0,381	0,188
Irlanda	0,009	0,036	2,18	2,12	0,226	0,142

Fonte: Ver Felsenthal e Machover (2009). Tabelas de Anexos 1, 2, 3 e texto para uma explicação matemática completa de cada índice.

A capacidade para formar uma maioria de bloqueio diminui em 2014 para todos os países, mas não de forma igual. O Índice de Bloqueio de Portugal passa a ser menos de metade, ao passo que o de Espanha e o da Irlanda apenas reduzem um terço. O da Alemanha apenas é afectado ligeiramente.

Como qualquer índice sumário, medir o poder matematicamente não permite ter em conta características fundamentais do processo de decisão da UE. Em primeiro lugar, a grande maioria das medidas que a UE adopta não são discutidas pelo Conselho; são analisadas pelo COREPER num processo que privilegia a discussão entre funcionários e peritos, incluindo participantes do Gabinete de Representação Permanente de Portugal.

Quando as medidas têm conteúdo político, os ministros nacionais envolvem-se nas discussões em que, como já referimos, aqueles que representam Estados com maior poder de voto têm mais peso. Poucas são as matérias discutidas pelo Conselho que envolvem matérias de soma nula, em que o que uns países ganham, outros têm de perder. A maior parte das propostas da UE consiste numa série de elementos que podem ser alterados sem que haja rejeição do objectivo global. É possível tornar alguns pormenores mais aceitáveis acrescentando uma cláusula, uma frase ou uma expressão, ou suprimindo uma ou mais linhas que suscitem objecções. Se alguns países temerem uma derrota, podem ameaçar votar como minoria de bloqueio, o que obriga a que se retire a medida da agenda do Conselho por um período indeterminado. Este procedimento é o preferido pelos Estados mais pequenos, que não possuem o número suficiente de votos para rejeitar uma proposta. Se o ponto de vista de um ou dois países não for contemplado, poderão ser-lhes concedidas derrogações sob a forma de cláusula de isenção (*opting-out*), a estratégia de negociação de recurso da Inglaterra. Todavia, recorrer a essa estratégia pode criar a reputação de falta de cooperação e assim prejudicar as negociações em outras matérias.

A posição de um grande Estado-membro que não esteja em harmonia com a opinião maioritária não pode ser ignorada, mas os pequenos Estados

correm o risco de serem ignoradas as suas opiniões se não estiverem preparados para chegar a um compromisso porque, se houver consenso entre 20 ou mais Estados, o ponto de vista de um pequeno Estado não é considerado relevante. Os pequenos Estados devem adoptar posições que estejam em harmonia com as de países mais influentes na obtenção de um consenso. Estar em harmonia não implica que um governo diga exactamente o mesmo que um grande Estado. Implica, sim, garantir que as divergências na sua posição poderão enquadrar-se num qualquer compromisso susceptível de surgir como política da UE. Melhor ainda quando a posição portuguesa está alinhada com a de grandes Estados como a Alemanha ou é partilhada por um número de Estados suficiente para desencadear uma iniciativa de grupo sobre propostas que tenham em conta interesses concretos de Portugal.

Das centenas de medidas que são anualmente propostas no Conselho, a grande maioria é aprovada por unanimidade. No período de pré-alargamento, 2000-2004, 85 por cento foram aprovadas desta forma e apenas 15 por cento foram submetidas a votação por maioria qualificada (Diedrichs e Wessels, 2006: 227). Após o alargamento, foram mais de 90 por cento as medidas aprovadas por unanimidade. A contagem de votos faz-se frequentemente quando um ou alguns países pretendem registar um voto contra simbólico ou fazer uma declaração com significado político para a sua audiência nacional, mas isso não constitui obstáculo à aprovação do Conselho (Hagemann, 2010).

Como a maior parte das decisões do Conselho é tomada após negociações em que Estados com a dimensão de Portugal não são decisivos, uma estratégia realista será fazer parte de uma aliança ganhadora. É mais provável que defender uma política com base em benefícios colectivos, dizendo “Nós gostaríamos disto”, consiga atrair concordância, do que manifestar uma reivindicação dizendo, “O meu país quer isto”. Como os pequenos Estados têm menos votos para contribuir numa coligação, têm muito mais interesse em adoptar medidas “agradáveis” e, ao expressarem um ponto de vista, assegurar-se que estão em harmonia com um número substancial de países. Apresentar uma posição nacional que seja popular nos meios de comunicação social nacionais ou no Parlamento, mas que seja impopular no conclave da UE, é um convite ao isolamento.

Quando os assuntos surgem pela primeira vez na agenda da UE, os representantes nacionais dos pequenos Estados-membros deverão pensar em termos de “pré-compromisso”, ou seja, articular posições ajustadas tendo em conta o que poderá ser aceitável para outros governos nacionais. Deste modo, Portugal pode esperar retirar algum proveito de uma medida que o Conselho vai certamente aprovar e remover as cláusulas em relação às quais possa ter objecções. Propondo alterações e apresentando objecções logo no início do processo de

deliberação e aceitando o domínio dos grandes Estados quando surgem conflitos importantes, Portugal evita estar do lado dos perdedores. Uma análise das decisões do Conselho desde 2004 mostrou que Portugal expressou um voto negativo ou de abstenção em apenas dois por cento das questões apresentadas ao Conselho (Mattila, 2010: 30).

Arregui e Thomson fizeram uma análise estatística do grau de satisfação dos governantes portugueses em assuntos politicamente controversos com base em entrevistas a funcionários da REPER em 2009. A satisfação foi calculada avaliando até que ponto uma decisão da UE reflecte a posição inicial de um país no processo que conduziu a essa decisão. Em média, a maioria dos países está razoavelmente satisfeito com a relação entre os seus objectivos iniciais e o resultado final das decisões da UE; e a disposição de países em torno da posição média é reduzida (Arregui e Thomson, 2009: Figura 2). Na linha da cultura de conciliação e compromisso da UE, nenhum país se encontra nem totalmente satisfeito nem totalmente insatisfeito.

Os funcionários portugueses representam a mediana dos países da UE no período pré-alargamento com a UE a 15. Em regra, os funcionários portugueses mostravam-se mais satisfeitos do que grandes países como França ou Itália; o que pode dever-se ao facto de os grandes países terem objectivos mais ambiciosos. Contudo, o facto de os países nórdicos e a Irlanda apresentarem um grau de satisfação ainda maior sugere que estes países usam mais o *smart power*. Após o alargamento, a correspondência entre o que Portugal procurava e o que a UE decidia manteve-se praticamente igual. O nível relativamente elevado de satisfação que Portugal apresentava sugere que os funcionários são realistas quanto ao que podem conseguir e estão preparados para “pré-ajustar” as suas posições para exprimir preferências que lhes permitam conseguir aliados no processo negocial que conduz a uma decisão consensual.

Capítulo 3

Representação no Parlamento Europeu

O PE é um fórum onde os eurodeputados e os partidos podem dar voz aos seus eleitores. Trata-se de uma instituição com poder de co-decisão com o Conselho nas principais propostas políticas. Além disso, tem poder sobre o orçamento da UE e sobre a confirmação de pessoas nomeadas para comissários pelos Estados-membros, podendo propor moções de censura. O volume de trabalho do PE é muito elevado. Na primeira metade do actual mandato, o PE aprovou uma média que ultrapassou os 400 projectos-lei e medidas não legislativas por ano. Realiza também contínuos debates sobre um grande número de medidas políticas propostas.

Até certo ponto, a dimensão é importante pois possibilita aos deputados representar a diversidade de opiniões do eleitorado de um país. Por essa razão, cada país tem tido um número mínimo de deputados³, que devem ser eleitos por representação proporcional. Assim, mesmo não mais podendo o Partido Socialista português representar o país no Conselho Europeu por ter perdido as últimas eleições legislativas, manteve uma voz no PE. Uma vez que os pontos de vista dos eleitores são representados pelos partidos, não é necessário ter num debate muitos deputados da mesma linha partidária. É reservada apenas meia hora em cada sessão mensal para cada deputado fazer declarações de 1 minuto. Também se dá o caso de não haver disposição por parte de um parlamento multinacional para ouvir 96 deputados alemães ou 72 deputados italianos a fazer declarações sobre os assuntos em discussão. Regra geral, se um país tem 20 ou mais deputados – Portugal tem 22 – então tem os suficientes para ter um representante em cada comissão de revisão de políticas do PE.

Dentro do PE, os deputados são organizados em grupos partidários multinacionais e votam segundo directrizes partidárias e não nacionais. Quando o Parlamento vota, é a dimensão dos grupos partidários multinacionais que constitui o factor decisivo para determinar se há a maioria absoluta necessária para aprovar uma proposta. Uma vez que as regras do PE exigem que um grupo partidário tenha membros de, pelo menos, sete Estados-membros, nenhum dos países pode dominar um grupo de grande influência no trabalho do Parlamento. Quando os grupos partidários discordam entre si, os deputados

³ O mínimo foi aumentado para seis pelo Tratado de Lisboa.

européus portugueses votam em discordância, tal como fariam no Parlamento português.

A quota de eurodeputados portugueses. O Tratado de Lisboa contém declarações contraditórias em relação à representação. O artigo 9 declara: “Em todas as suas actividades, a União observará o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que receberão igual atenção por parte das suas instituições, organismos, departamentos e agências.” Contudo, o artigo 14 dita que o número de deputados será atribuído aos Estados-membros através de uma proporcionalidade degressiva. A dimensão da população de um país torna-se assim um factor determinante de quantos deputados esse país terá, mas a relação é desproporcionada. Em vez de cada deputado representar aproximadamente o mesmo número de cidadãos, em coerência com o facto de cada voto ter o mesmo valor, um deputado de um Estado-membro menos populoso representa menos cidadãos que um deputado de um país com uma população maior⁴. Além disso, o Tratado de Lisboa beneficia os Estados-membros mais pequenos, determinando que cada Estado deve ter um mínimo de seis e não mais de 96 deputados.

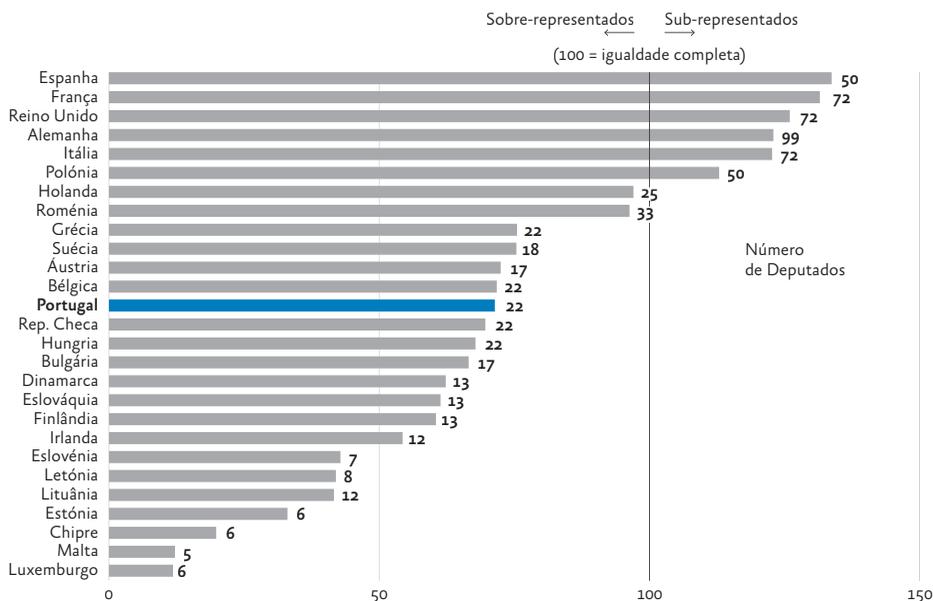
⁴ A câmara alta dos Parlamentos dos Estados federais também não representa os cidadãos de forma igualitária, mas, ao contrário do PE, de câmara única, essa desigualdade é compensada por uma representação igualitária de todos os cidadãos na câmara baixa. Ver Rose (2012).

Devido a esta heterogeneidade na distribuição da população dos países da UE, 19 Estados-membros, incluindo Portugal, beneficiam significativamente do sistema de alocação de deputados da UE (Figura 3.1). Se fosse aplicada a mesma quota populacional a todos os países da UE, Portugal teria 16 deputados, ao invés de 22. A proporcionalidade degressiva resulta num aumento de sobre-representação à medida que a população diminui. Portugal tem mais deputados europeus do que 13 dos Estados-membros, enquanto o benefício que retira do sistema de representação desproporcional da UE é muito menor. A quota necessária a Malta ou ao Luxemburgo para reivindicar um deputado é um sexto da que é necessária a Portugal. Portugal tem também muito menos deputados que os quatro maiores países da UE, liderados pela Alemanha, com 96 deputados.

As dinâmicas de crescimento da UE reduziram tanto o tamanho relativo como o tamanho absoluto da quota de Portugal no PE. Inicialmente, Portugal tinha 24 eurodeputados num PE com 518 e em 1994 possuía 25 num universo de 567. Após o crescimento da UE em 2004, Portugal perdeu um assento, tendo perdido mais um em 2009. A atribuição de lugares no Parlamento que será eleito em 2014 está agora em processo de revisão. Um relatório elaborado pela Comissão para os Assuntos Constitucionais do Parlamento resultou numa fórmula de realocação de lugares coerente com as restrições do Tratado de Lisboa (Grimmett *et al.*, 2011: Tabela 1). O efeito real será atribuir-se mais deputados a Estados-membros maiores para reduzir a sub-representação dos seus cidadãos. Uma vez que o número de deputados dos Estados-membros

menores não pode ser reduzido, os assentos terão de ser retirados dos países de dimensão média. Assim, este relatório propõe a redução da representação portuguesa em 4 deputados, para 18, e reduções similares para os outros países de dimensão média. Mesmo que o relatório seja rejeitado por uma coligação de pequenos Estados (cf. Rose *et al.*, 2012), a admissão da Croácia irá fazer com que seja necessária a redução de 11 assentos parlamentares dos Estados-membros já existentes, mais uma vez vulnerabilizando Portugal quanto à redução da sua representação.

Figura 3.1 Distribuição desigual de deputados por Estado



Cálculo obtido dividindo-se a população por deputado por Estado pela população por deputado no total da UE, multiplicando o resultado por 100.

As reduções da quota dos assentos de Portugal no PE não alteraram as duas características fundamentais da posição deste país: beneficia do compromisso do PE no que respeita à sobre-representação de Estados-membros menos populosos, mas os seus deputados irão sempre constituir uma pequena percentagem do Parlamento.

A escolha dos partidos e dos eleitores. Enquanto a UE determina regras em relação ao número de deputados europeus que representam um país, os eleitores portugueses determinam que partidos os vão representar, partidos esses que escolhem os candidatos nas posições cimeiras das suas listas. Em termos estritos, os deputados europeus representam aqueles que acorreram às urnas. Em 2009, a percentagem de votantes foi apenas 36,8 por cento, sete pontos percentuais abaixo da média europeia. Estudos empíricos indicam que

as preferências partidárias dos não votantes nas eleições para o PE diferem pouco das dos votantes (ver Bernhagen e Rose, 2011).

Embora os deputados sejam eleitos para fazerem parte de grupos partidários multinacionais, em cada país os eleitores escolhem entre os partidos nacionais e tendem a favorecer o partido em que votaram para as eleições legislativas. Nas eleições de 2009 para o PE, cinco partidos portugueses conquistaram assentos. O então partido da oposição, o Partido Social Democrata (PSD), ficou com 8 deputados, tendo o Partido Popular (PP) recebido 2, enquanto o partido no governo, o Partido Socialista (PS), ficou com 7. O Bloco de Esquerda (BE) conquistou 2 assentos e o Partido Comunista (PCP) ficou com 2 deputados. Embora nenhum partido tenha chegado à dezena de eurodeputados, cada um dos dois maiores partidos portugueses tem mais deputados que quatro dos Estados-membros.

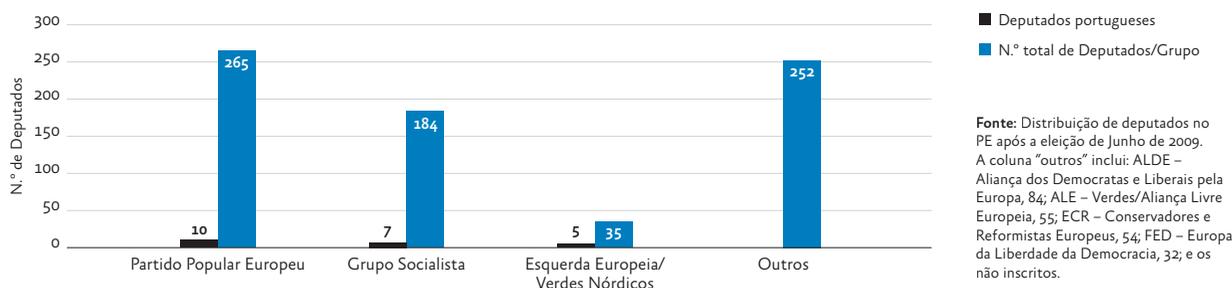
Se por um lado são os eleitores e os partidos portugueses que determinam os políticos portugueses que irão fazer parte do PE, por outro são os grupos partidários e as alianças que determinam o que o parlamento faz. O resultado de umas eleições para o PE é um parlamento com deputados nomeados por cerca de 170 partidos nacionais diferentes. A maior parte dos partidos nacionais tem tipicamente dois deputados e mesmo o número de deputados dos partidos maiores fica centenas aquém do necessário para uma maioria absoluta. Assim, é necessária uma organização transnacional e, uma vez que os partidos de um país conquistam os seus assentos em competindo entre si, esta organização vai pautar-se por princípios partidários transnacionais, sejam eles socialistas, liberais, ecologistas ou populares. No PE de 2009, os deputados formaram sete grupos partidários multinacionais e restou um pequeno grupo de desalinhados.

Os dois principais partidos portugueses alinham-se com os dois maiores grupos do PE. Os sociais-democratas portugueses estão entre os 265 membros do Grupo do PPE e os socialistas são 7 dos 184 membros do Grupo S&D. Isto garante aos seus deputados acesso aos líderes do grupo, que têm substancial influência nas decisões colectivas do Parlamento. Se um deputado participa activamente num grande grupo partidário, pode aumentar muito a sua influência. Contudo, ao pertencer a um grande grupo partidário, que pode incluir deputados franceses, alemães, britânicos ou italianos, os deputados portugueses reduzem-se a não mais que 8, no seio do Grupo Popular ou do Grupo Socialista.

A filiação dos maiores partidos portugueses junto dos dois maiores grupos do PE assegura que, qualquer que seja o resultado partidário de umas eleições, os representantes do país terão um lugar nos grupos que dominam o trabalho do Parlamento. Por contraste, mais de um quinto dos deputados portugueses alinham-se com um dos mais pequenos grupos do PE, nomeadamente o Grupo

da Esquerda Unitária/Esquerda Nórdica Verde, o que lhes torna mais difícil exercer influência nas decisões colectivas do Parlamento. A ausência de representação portuguesa no Grupo Liberal, o terceiro maior do PE, constitui uma desvantagem, uma vez que este é por vezes determinante na obtenção de uma maioria no PE. Portugal não tem nenhum deputado em cinco grupos partidários que juntos totalizam 255 deputados. O número limitado de afiliações de Portugal a grupos não resulta da dimensão do país, uma vez que países com menos deputados, como a Bélgica, a Dinamarca, a Grécia, a Letónia, a Lituânia e a Suécia têm deputados afiliados a cinco ou seis grupos partidários e a maior parte tem representantes nos três maiores grupos.

Figura 3.2. Deputados Portugueses nos grupos partidários do PE



O PE toma habitualmente as suas decisões através de votação oral, ao invés de um boletim de voto que regista a posição individual dos deputados e grupos partidários. Uma vez que nunca nenhum grupo partidário se aproximou da maioria absoluta entre os 751 membros do PE, as aprovações consensuais requerem uma aliança de grupos partidários. A aritmética política dita duas escolhas: uma maioria preto/vermelho, juntando o PPE e o S&D ou uma coligação anti-socialista de grupos com pontos de vista muito díspares (Hix *et al.*, 2007; Rose e Borz, 2011: 23ff). Uma coligação preto/vermelho é mais do que suficiente para assegurar a aprovação de uma medida sem votação nominal; sendo embora também habitual em votações nominais. A existência de votações consensuais significa que deputados portugueses que foram adversários nacionais votarão muitas vezes no mesmo sentido. Note-se também que, quando uma coligação preto/vermelho é difícil de construir e o Grupo Liberal (ALDE) se torna peça crucial, Portugal não se encontra aqui representado.

Os eurodeputados sociais-democratas e socialistas estão normalmente do lado vencedor das votações nominais do PE. No Parlamento de 2004-09, o PPE esteve na facção vencedora em 86 por cento das votações e os socialistas em 81 por cento. Em contraste, o terceiro grupo com que normalmente os

portugueses se alinham, a Esquerda Verde, esteve no lado vencedor apenas em 52 por cento das votações. Este padrão tem-se mantido nos primeiros anos do parlamento eleito em 2009 (Corbett *et al.*, 2011: 124; www.votewatch.eu).

Junção de representações partidária e nacional. Em consequência de o PE ter mais deputados do que qualquer parlamento nacional dos países membros, a organização do poder de influência está concentrada nas mãos do restrito número de deputados que detêm cargos de liderança na Mesa, nos grupos partidários e nas comissões do Parlamento. Estes cargos estão distribuídos entre deputados de muitas nacionalidades. O tamanho importa: uma vez que o número de cargos importantes no PE é reduzido, a maior parte dos países pequenos receberá poucos, se receber algum. Nunca um português foi presidente do PE; não há actualmente nenhum português entre os 14 vice-presidentes com supervisão de áreas políticas; e não há actualmente nenhum português entre os 5 questores ligados à administração do Parlamento. Além disso, nunca nenhum português foi presidente de um dos três maiores grupos partidários, o PPE, o S&D e o ALDE. Um deputado português foi apenas duas vezes presidente de grupos partidários menores: os Verdes, em 1989-90 e a Esquerda Unitária/Verdes Nórdicos, em 1993-94.

Devido ao volume e à diversidade de tópicos que se apresentam ao Parlamento, o grosso do trabalho do PE é efectuado em comissões que revêem as propostas da Comissão e negociam com o Conselho resoluções de divergências de opinião, para que uma proposta possa ser recomendada para aprovação pelo Parlamento completo. O PE tem 20 comissões activas e pode formar comissões *ad hoc* para lidar com tópicos importantes, como, por exemplo, a actual crise financeira. Cada comissão tem um presidente e três vice-presidentes. Cada país pode contar com pelo menos um cargo oficial, mas uma vez que estes são determinados em negociações entre os grupos partidários, a nacionalidade é secundária em relação ao alinhamento partidário. No início do parlamento de 2009, havia um presidente português na Comissão do Comércio Internacional. Em parlamentos anteriores, com menos Estados-membros, havia portugueses na presidência de comissões para o Desenvolvimento, em 1999-2004; Justiça e Liberdade Civil, em 1994-1997; e Emprego e Questões Sociais, 1987-1989. No actual parlamento, deputados portugueses foram vice-presidentes das comissões de Emprego e Questões Sociais; Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros; e Comissão Especial sobre a Crise Financeira, Económica e Social.

Os deputados são atribuídos às comissões com base no acordo entre os líderes dos grupos partidários. Aprovam atribuições de cargos mais ou menos na proporção do tamanho do grupo e tendo em conta a representação das nacionalidades. No trabalho das comissões, os Estados-membros pequenos são menos prejudicados pelo tamanho, pois as comissões mais importantes

são grandes e assume-se que os países mais pequenos vão contar com mais de um membro na comissão, permitindo assim que os pontos de vista dos diferentes partidos de um país possam ser expressados. Assim, mesmo existindo uma proporção de oito para um, em termos de população, entre a Alemanha e Portugal, a proporção de deputados na Comissão do Orçamento é menos de quatro para um. Na bem mais pequena Comissão das Pescas, que trata de políticas importantes para Portugal, este tem dois membros, apenas menos um do que a Alemanha. Note-se também que todas as comissões permitem substitutos com a maior parte dos direitos dos membros titulares. É assim possível termos três deputados portugueses em comissões de especial interesse nacional. Qualquer que seja o partido no poder em Lisboa, é quase certo ter-se em cada comissão um deputado do partido do Governo e um do partido da oposição.

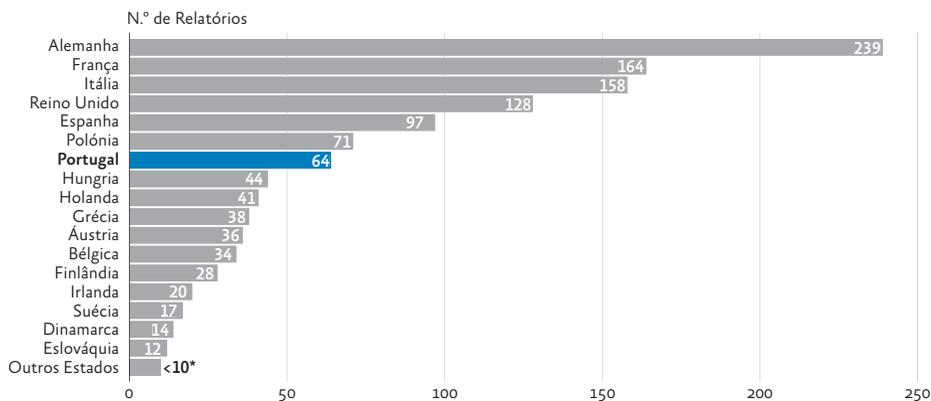
Numa comissão, representantes dos maiores grupos partidários têm um papel-chave na nomeação de coordenadores que irão representar a posição do grupo. Cada coordenador poderá lembrar à comissão os pontos-chave que determinarão o apoio do grupo a uma proposta. Os coordenadores dos maiores partidos poderão negociar termos que, se adoptados, garantirão uma maioria dentro da comissão e, muito provavelmente, uma aprovação do plenário do Parlamento. Uma vez que Portugal é apenas representado em três dos grupos partidários, é menos provável que os seus deputados desempenhem qualquer papel na coordenação das posições da comissão. Fazer parte de um grupo partidário menor pode ser uma desvantagem também para deputados de um país maior. Os deputados conservadores britânicos passaram por esta experiência quando mudaram do PPE para o pequeno grupo partidário pela Liberdade e Democracia.

Para cada assunto que se apresenta à comissão, esta nomeia um relator para preparar um *dossiê* que avalia a fundo a proposta, clarificando os pontos mais importantes onde é possível identificar um consenso e onde irá ser necessário chegar a um compromisso quanto às divergências, com o objectivo de conquistar uma aprovação da maioria. A nomeação de um deputado para relator é um sinal de respeito pelo seu discernimento por parte das comissões multinacionais e multipartidárias. Os deputados portugueses estão bem acima da média no que respeita às suas actividades como relatores das comissões (Figura 3.3). No parlamento de 2004-2009 ficaram classificados colectivamente em sétimo lugar, apenas atrás de deputados de países grandes com duas a quatro vezes mais deputados. Os deputados portugueses foram também mais activos nesta função do que deputados de Estados-membros de igual ou maior dimensão e mais antigos, tais como a Holanda, a Áustria e a Bélgica, bem como de Estados-membros mais pequenos e mais antigos e de Estados-membros mais recentes.

Pelo facto de as actividades do PE se encontrarem relativamente distantes do cidadão comum e as decisões terem de ser tomadas através de deliberações de carácter multinacional, o cidadão comum não deverá ter a expectativa de que os seus eurodeputados levem a cabo programas que foram aprovados a nível nacional. Em vez disso, um eurodeputado deverá actuar como representante dos interesses dos seus eleitores, utilizando o seu discernimento para fazer o que achar mais correcto no contexto da UE. As sondagens do Eurobarómetro monitorizam regularmente até que ponto os cidadãos confiam de facto no PE. Nesta sondagem feita no Outono de 2011, 41 por cento dos inquiridos europeus que responderam exprimiram confiança no PE, 45 por cento não demonstraram confiança e os restantes não tinham opinião. A distribuição das opiniões em Portugal foi quase a mesma: 44 por cento exprimiu confiança no PE e igual percentagem mostrou tendência a não confiar nele. Contudo, uma característica que sobressai na perspectiva popular é que a desconfiança nos deputados do parlamento nacional é substancialmente maior. Apenas 22 por cento dos portugueses e 27 por cento dos cidadãos de outros Estados-membros confiam no parlamento do seu país⁵.

⁵ Ver Eurobarómetro 76, Outono, 2011, questões A14.1, A10.7.

Figura 3.3 Relatores das comissões políticas do PE por país



* Estados com menos de 10 relatórios: Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Roménia, Eslováquia. Total: 37 Relatórios

Fonte: Relatórios para o Sexto Parlamento, 2004-2009, conforme relatado in Hix e Boyland (2011: 58) 45.

Capítulo 4

Resultados das políticas

As prioridades da União Europeia (UE). Os tratados da UE identificam três “pilares” políticos. O primeiro refere-se à economia e respectivas consequências sociais. O Acto Único Europeu de 1986 permite à UE adoptar políticas de grande influência nas economias, tanto dos grandes Estados como dos pequenos. No segundo pilar, Política Externa e de Segurança, a dimensão importa quando as capacidades militares são relevantes; de ainda maior importância é a concordância nas acções – e esta parte falha muitas vezes. O terceiro pilar da UE, Justiça e Assuntos Internos, aborda assuntos como a movimentação de pessoas através das fronteiras dos Estados-membros e para lá destes; estas matérias provavelmente estão mais dependentes da influência económica e geopolítica de um país do que do seu tamanho.

Para levar a cabo os seus compromissos políticos, a Comissão Europeia está dividida em três dúzias de direcções-gerais, agrupadas sob 27 comissários, um de cada Estado-membro. São estas:

- **Economia.** Agricultura e Desenvolvimento Rural. Concorrência. Protecção do Consumidor. Assuntos Económicos e Monetários. Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades. Energia. Empresas e Indústria. Ambiente. Pescas e Assuntos Marítimos. Sociedade da Informação e Média. Mercado Internacional e Serviços. Política Regional. Ciência e Investigação. Fiscalidade e União Aduaneira. Comércio. Transportes.
- **Assuntos Externos e Segurança.** Desenvolvimento e Ajuda Humanitária. Alargamento. Relações Externas e Política Europeia de Vizinhança.
- **Justiça e Assuntos Internos.** Educação, Formação, Cultura e Juventude. Justiça, Liberdade e Segurança. Multilinguismo.
- **Administração da UE.** Assuntos Administrativos, Auditoria e Luta Antifraude. Planeamento Financeiro e Orçamento. Relações Institucionais e Estratégias de Comunicação. Presidência.

Em coerência com as origens da UE como Comunidade Económica Europeia, a economia continua a ser a preocupação primária dos legisladores da

Comissão Europeia. Esta prioridade é igualada pelo Gabinete de Representação Permanente português; a grande maioria dos seus conselheiros monitoriza uma grande variedade de assuntos económicos. O desafio de gestão da parte administrativa da UE está bem patente no número de direcções que tratam de assuntos como orçamentação, relações públicas e prevenção de fraude. Embora os fundadores da UE tenham dado prioridade à prevenção de guerras, bem como à reconstrução económica, o nível de compromisso e a capacidade das instituições da UE em relação a assuntos no campo das relações externas e segurança é limitado.

A ênfase dada pela UE aos assuntos económicos é exemplo da governação multinível da Europa, uma vez que a gestão da economia é uma responsabilidade partilhada pelos governos dos países e pelas instituições da UE. A sondagem Eurobarómetro pergunta às pessoas se acham que decisões relativas a assuntos tão importantes como o combate ao desemprego devem ser tomadas pelo seu governo nacional ou em conjunto com a UE. Na UE, 58 por cento das pessoas querem que o governo do seu país se encarregue do desemprego e 39 por cento aprovam resoluções políticas em conjunto com a UE. Contudo, em Portugal estes números invertem-se: 54 por cento quer acção conjunta com a UE sobre o desemprego, contra 40 por cento a favorecer a acção exclusivamente nacional. Além disso, 43 por cento dos portugueses inquiridos vêem com bons olhos o envolvimento da UE nas questões fiscais nacionais, em contraste com os 28 por cento a nível de toda a Europa; 45 por cento gostariam de ver o envolvimento da UE no sistema nacional de pensões, contra os 24 por cento dos europeus; e 57 por cento apoiam que a UE seja co-responsável por gerir a dívida pública do país, contra 44 por cento da totalidade dos europeus⁶.

⁶ Eurobarómetro 76, Outono, 2011, questão A20.

Comparar as prioridades das políticas da UE com as políticas nacionais faz realçar grandes diferenças entre os dois níveis de governação. Qualquer que seja a sua população, os governos dos países gastam a maior parte do seu orçamento em pensões, saúde e educação. Em contraste, o maior gasto em pensões da UE é com os seus próprios reformados; a UE está pouco envolvida com a saúde e as suas políticas educativas afectam principalmente universidades e institutos de investigação. Muitos assuntos de política externa de interesse para as instituições da UE, tais como representar a Europa em encontros internacionais noutros continentes, interessam pouco aos Estados-membros mais pequenos. Bruxelas não tem expectativas que Portugal se torne um líder em áreas como a política externa da UE em relação à China, ou a resposta a crises como a Primavera Árabe. Embora a influência da UE neste tipo de eventos internacionais seja muito limitada, isto não constitui especial perda para os Estados mais pequenos. Quando surgem perante o Conselho assuntos

de menor importância para Portugal, o Governo pode angariar créditos de boa vontade ao alinhar com outros países para os quais esses assuntos são prioridade. Pode também optar pelo *logrolling*, negociando com os outros países apoios em políticas de outras áreas.

Muito poucas políticas são exclusivamente nacionais. Mesmo assuntos que são de pouco interesse para a maioria dos Estados-membros envolvem, ainda assim, mais do que um país. Por exemplo, a Irlanda do Norte levanta questões que afectam o Reino Unido e também a República da Irlanda. A história, a geografia ou os recursos de um país podem ser causa de um distinto interesse em determinado assunto. Por exemplo, Portugal pode afirmar que é uma voz de liderança em assuntos relativos às relações da UE com o Brasil e o seu passado com as ex-colónias africanas conferem-lhe um conhecimento que a maior parte dos Estados-membros da UE não possuem.

Leis e regulamentações, o principal recurso da UE. Os governos têm três recursos principais: leis, dinheiro e funcionários públicos. A forma como estes recursos são combinados varia com a política. Por exemplo, a regulamentação para as empresas tem tendência a ter uma componente legislativa muito forte: o pagamento de benefícios da segurança social é dependente do dinheiro; e a saúde e a educação dependem fortemente tanto da força laboral como do dinheiro. A forma como a UE combina e utiliza estes recursos é muito diferente da dos governos dos Estados-membros.

A legislação é o recurso por excelência da União Europeia e ao contrário do dinheiro não há limite para a quantidade de leis que esta pode adoptar anualmente. Embora a maior parte das medidas sejam de pouca importância, acumulam-se em dezenas de milhares de páginas de regulamentações, directivas e decisões. As leis aplicam-se a todos os Estados-membros e cidadãos, qualquer que seja a população, e afectam empresas, grupos sociais e indivíduos sem olhar a nacionalidade.

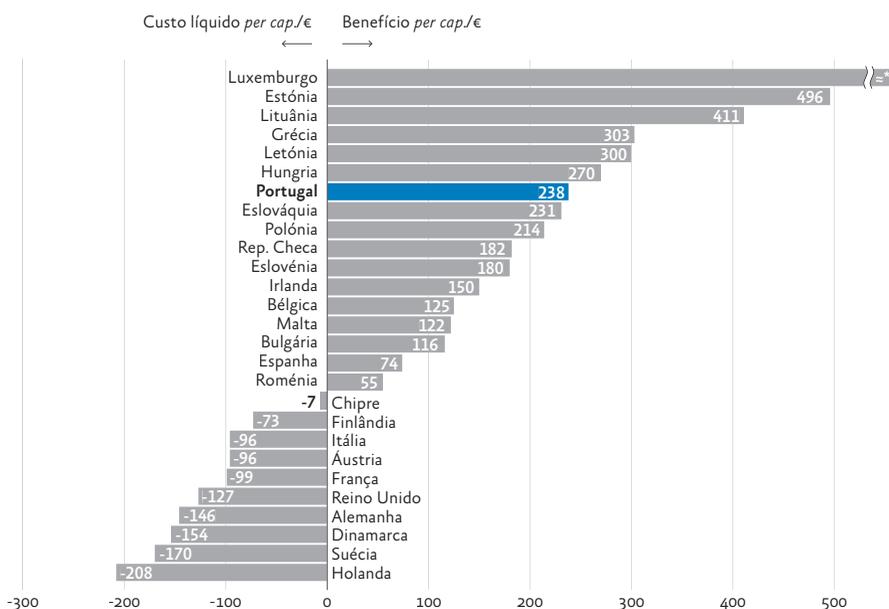
A maior restrição à produção de leis na UE é a necessidade de aprovação por parte das instituições que constituem o corpo político da UE. Formalmente, as leis formuladas pelo Parlamento Europeu e aprovadas pelo Conselho são o equivalente na UE a um acto do parlamento nacional. Antes de uma lei ser aprovada, existe um processo de consulta aos grupos de interesse afectados por essa lei, a nível de cada país e a nível europeu, aos gabinetes da REPER, deputados relevantes e comissões do PE. O presidente da Comissão Europeia, ou Conselho, pode fazer declarações sobre os problemas mundiais, como, por exemplo, a necessidade de paz no Médio Oriente, ou a vontade de conseguir maior coesão social em 2020. Contudo, quando faltam recursos para ir das intenções à prática, tais declarações são apenas exortações sem efeito material.

As receitas da UE são pouco mais de um por cento do produto interno bruto dos Estados-membros. Todavia, o valor que é recolhido dos Estados-membros anualmente é superior às receitas dos dez Estados-membros mais pequenos e cerca de três quartos do produto interno bruto de Portugal. A receita da UE provém dos Estados-membros segundo uma fórmula baseada na capacidade de pagar, aplicada ao produto interno bruto e à qual é acrescentada uma percentagem do Imposto sobre o Valor Acrescentado de cada país. O resultado é que a contribuição *per capita* de Portugal para o orçamento da UE é superior à dos países pobres do Leste europeu mas muito inferior à de pequenos países prósperos como a Suécia. Em 2009, Portugal contribuiu com 1,8 mil milhões de euros para a UE, cerca de um por cento do seu produto interno bruto.

Dois conjuntos de políticas de benefícios são responsáveis por mais de cinco sextos das despesas da UE: pagamentos em dinheiro para a agricultura e desenvolvimento rural e a promoção do crescimento económico e emprego. As somas requeridas por um país reflectem a sua estrutura económica, sendo exemplo os problemas económicos causados por mão-de-obra pouco competitiva ou elevado desemprego regional devido a indústrias em declínio e ao facto da agricultura ser relativamente importante ou não. Os governos dos Estados-membros deverão apresentar argumentos para que se gaste mais dinheiro no seu país, provando a necessidade de apoios ou procurando alterar as fórmulas de cálculo de apoios da UE de forma que o seu país beneficie.

Portugal recebeu mais de 4,3 mil milhões de euros do orçamento da UE em 2010; 3,05 mil milhões foram recebidos para o crescimento económico e políticas de aumento de emprego e 1,25 mil milhões foram para a agricultura e desenvolvimento rural. Portugal foi um dos maiores beneficiários de fundos para o desenvolvimento económico, tendo recebido mais dinheiro da UE do que Estados maiores e com melhores condições, tais como o Reino Unido e a França. Além disso, a Espanha, com uma população quatro vezes superior à de Portugal, recebeu apenas duas vezes mais para o desenvolvimento económico.

Figura 4.1 Como o orçamento da UE afecta os Estados-membros



* Dada a reduzida população e os muitos escritórios da UE, o benefício líquido do Luxemburgo é, nominalmente, de €2,5303.

Fonte: Comissão Europeia, 2010. Para mais pormenores, ver anexo Tabela I

O facto de um país beneficiar, do ponto de vista líquido, do orçamento da UE, depende da sua estrutura económica e social e não da sua população. A Bélgica e o Luxemburgo são grandes beneficiários pelo facto de as instituições da UE serem uma das suas maiores indústrias! A Polónia é o maior beneficiário líquido dos fundos da UE porque é não só populosa como relativamente pobre. Portugal está em quinto lugar na tabela dos totais de dinheiro recebido, atrás da Espanha, Polónia, Grécia e Hungria. Quando se entra em linha de conta com a população, Portugal está em sétimo em benefícios *per capita*, atrás dos países ex-comunistas e da Grécia e Luxemburgo.

Os funcionários públicos são o maior recurso dos Estados-membros, porque a maior parte dos programas nacionais mais importantes baseiam-se na força de trabalho. Contudo, na UE os funcionários são um recurso menor, pois as leis são executadas pelos governos de cada país e o dinheiro que é gasto é gerido pelos funcionários dos Estados-membros. A UE tem apenas 26 000 funcionários, menos do que a função pública de uma cidade europeia de tamanho médio e menos de um por cento da força laboral de Portugal. A maior categoria de funcionários da UE são os burocratas, no sentido literal, representantes cujo papel é elaborar e administrar leis e regulamentações de acordo com os procedimentos expostos nos tratados e leis da UE.

Capítulo 5

Desenvolver um *Smarter Power*

O tamanho de um país é um dado constante; na União Europeia, Portugal é e será sempre um Estado-membro de tamanho médio. É maior do que muitos Estados pequenos, mas está na sombra de alguns Estados-membros com uma grande população e um grande deslocamento económico. Portugal tem tido a vantagem de ser membro há um quarto de século, no qual aprendeu como funciona a UE. Tal não acontece com os 12 novos Estados-membros que se juntaram desde 2004. Contudo, uma vez que todos estes novos Estados-membros aprendam a utilizar plenamente o sistema da UE, Portugal vai ter de lidar com uma crescente concorrência em fazer-se notar no processo político da UE – e um futuro alargamento produzirá um número ainda maior de pequenos Estados-membros. Em vez de se contentarem com o nível actual de *smart power* do país, deveriam pensar em desenvolver um *smarter power*.

O que o Governo português pode fazer. Embora as regras que regem o processo político da UE sejam fixas, o Governo português tem a liberdade de organizar as suas actividades dentro desse processo. Para influenciar as políticas, os representantes do país deverão actuar de forma inteligente, isto é, apresentar os seus argumentos na altura certa, nos estágios iniciais do processo de decisão e às pessoas certas, isto é, outros países com interesses e pontos de vista semelhantes. Tomar uma posição sem se preocupar se se vai ter muito ou pouco apoio é um convite para se ser marginalizado ou ignorado nas deliberações do Conselho.

Um Estado-membro pequeno só pode ser bem-sucedido se desenvolver uma posição em conjunto, aliando-se com representantes de outros Estados-membros, tanto grandes como pequenos. Quando Naurin e Lindahl (2010: Tabela 4.1) perguntaram a centenas de participantes em grupos de trabalho que reviam as políticas qual o país com que cooperavam mais frequentemente na construção de posições comuns, três dos grandes Estados-membros – o Reino Unido, a França e a Alemanha – surgiram no topo. Ter uma grande dimensão não é suficiente para se ser uma figura central em alianças políticas, pois a Itália ficou bem mais abaixo, devido a dificuldades no seu governo. Ser pequeno não significa necessariamente estar numa posição comprometedora. Três países

pequenos – a Suécia, a Holanda e a Dinamarca – são frequentemente requisitados como aliados, graças à capacidade dos seus representantes de construir alianças para as políticas que irão garantir o apoio do Conselho. Alguns dos Estados-membros pequenos têm fronteiras em comum e uma história que encoraja as alianças. Os três Estados escandinavos – Dinamarca, Suécia e Finlândia – reúnem-se normalmente antes de cada reunião do Conselho Europeu e os países da Benelux mantêm-se também em contacto. Os três Estados-membros do Báltico consultam-se frequentemente quanto a uma variedade de políticas, tal como a política externa e de segurança. Os quatro Estados de Visegrado – República Checa, Hungria, Eslováquia e Polónia – começaram a trabalhar juntos quando procuravam a adesão à UE.

A cooperação com Portugal não é muito procurada. Em entrevistas feitas por Naurin e Lindahl, anteriores ao alargamento da UE, ficou em décimo segundo lugar em quinze Estados-membros, abaixo de alguns de tamanho semelhante, ou mais pequenos, como a Dinamarca, a Finlândia, a Suécia e a Áustria. Quando o estudo foi repetido após o alargamento de 2004, Portugal ficou em décimo oitavo em vinte e cinco países. Portugal ficou abaixo não só dos países maiores e mais antigos, mas também da Polónia – o líder dos que aderiram no alargamento, pelo seu tamanho – dos Estados do Báltico e dos quatro Estados de Visegrado. Quando as redes de contactos são formadas, o mais habitual é Portugal voltar-se para Espanha, para beneficiar das suas ligações aos países maiores. Em contraste, a Irlanda não depende do seu parceiro histórico, o Reino Unido, forjando alianças com uma grande variedade de Estados-membros, conforme o mais apropriado para o assunto em questão. Como exemplo: a Irlanda aliou-se com países menos prósperos na política de coesão e com a França na agricultura.

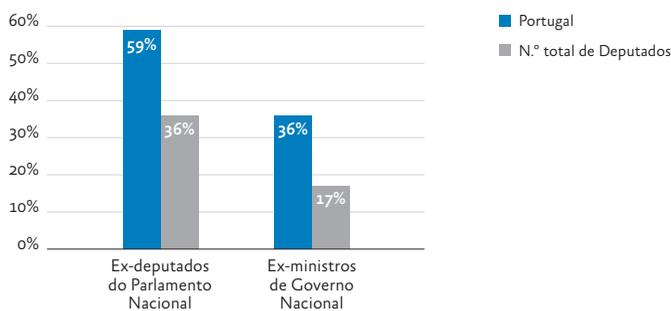
É mais provável que Portugal seja procurado como parceiro por outros países mediterrânicos (Naurin e Lindahl, 2010: 76). Enquanto os três maiores países dessa área, França, Itália e Espanha, são mais importantes, há outros Estados mediterrânicos com maior probabilidade de cooperar com Portugal do que com a grande maioria dos outros Estados-membros da UE. Se por um lado estas ligações são um trunfo natural, por outro lado estão sob pressão, uma vez que os países do Mediterrâneo aos quais Portugal se pode aliar formam uma percentagem decrescente da totalidade dos Estados-membros e, antes da crise da zona euro, tinha menos ligações com o maior Estado da UE, a Alemanha, ou com dez países ex-comunistas. *Assim, Portugal poderia beneficiar de uma procura activa de ligações com os países do Norte da Europa e da Europa de Leste.*

A escolha dos deputados europeus pelos partidos. O uso do sistema de listas na selecção dos eurodeputados permite aos partidos determinar quais os

candidatos que é quase certo serem eleitos, por estarem no topo da lista e quais têm poucas ou nenhuma hipóteses de o ser. A escolha de quem vai para o topo da lista está invariavelmente ligada a políticas pessoais e internas do partido. Isto tem também consequências na qualidade dos representantes que o partido envia para o Parlamento Europeu.

Por serem pontos de ligação entre o eleitorado português e o processo político da UE, para agirem inteligentemente os eurodeputados precisam de compreender tanto a política do país como as políticas multinacionais de Bruxelas. Os deputados que foram membros do parlamento do seu país têm vantagem nesse campo. Os partidos portugueses colocam bem alto na sua lista os membros que já tiveram algum cargo político em Portugal. Quase três quintos dos eurodeputados portugueses de 2009 foram membros do parlamento português (Figura 5.1). Em contraste, a nível geral, pouco mais de um terço dos eurodeputados estiveram no parlamento do seu país e na Alemanha apenas 13 por cento. Além disso, mais de um terço dos eurodeputados portugueses foram ministros no Governo; isto proporciona-lhes uma experiência acrescida no Conselho em Bruxelas, bem como no gabinete português.

Figura 5.1 Comparação da experiência nacional dos deputados portugueses



Estamos a falar de valores que são o dobro dos valores médios gerais na UE. Qualquer que seja o partido no poder em Lisboa e a força dos grupos partidários em Bruxelas, há muitos eurodeputados bem qualificados para discutir as políticas da UE em Lisboa.

Debater as políticas no ambiente cosmopolita do PE requer fluência nos dois idiomas funcionais do PE – inglês e francês, ambas línguas estrangeiras para os portugueses. Dada a frequência com que é solicitado pelo ensino superior que se leiam textos num idioma científico internacional, os licenciados têm alguma familiaridade com pelo menos uma língua estrangeira. Todos excepto um dos eurodeputados portugueses são licenciados e vários têm doutoramentos ou estudaram em instituições prestigiadas nos Estados Unidos ou em França.

Aprender a forma como o sistema do PE funciona e como se relaciona com a Comissão e o Conselho Europeus toma uma parte significativa do mandato inicial de um eurodeputado. Também leva o seu tempo identificar interesses comuns e criar uma rede de contactos com os eurodeputados de outros países com quem se partilha interesses. Um eurodeputado que cumpre mais do que um mandato terá muito mais potencial de influência do que um eurodeputado que esteja a começar. Oito dos representantes portugueses já foram eurodeputados por mais de um mandato e vários já têm experiência relevante noutros cargos em Bruxelas, por exemplo, como consultor de um departamento da Comissão ou como diplomata desse organismo. Na fase inicial do parlamento eleito em 2009, cerca de metade dos eurodeputados portugueses já estavam familiarizados com as instituições do PE.

A alternância dos eurodeputados portugueses de uma eleição para a outra é muito grande. A maior razão são as saídas voluntárias, mais do que a derrota eleitoral. Por exemplo, nove em dez dos eurodeputados eleitos pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular eram estreantes. Na representação do Partido Socialista, desta vez menor, três dos sete eurodeputados eram estreantes. Embora a alternância de eurodeputados tenha sempre andado à volta de metade do total de membros, os dois terços dos eurodeputados portugueses que mudam estão bem acima da média europeia (cf. Corbett *et al.*, 2011: 51). Isto coloca o país em desvantagem, porque Portugal não tem o “excedente” de eurodeputados que têm os países maiores. A necessidade de que os eurodeputados sejam plenamente eficazes torna-se ainda mais importante com o futuro alargamento a levar à redução da representação de Portugal para 22 eurodeputados⁷. *Os eurodeputados portugueses poderiam exercer maior smart power se os partidos portugueses, conforme os resultados das eleições, nomeassem candidatos preparados para cumprir dois mandatos no PE em vez de saírem quando começam a dominar o trabalho neste organismo.*

⁷ A entrada da Croácia na UE dar-lhe-á direito a lugares no PE que terão de ser subtraídos dos Estados-membros de tamanho médio, como Portugal. Um prenúncio de vulnerabilidade é o facto de, quando o PE se aproveitou de cláusulas transaccionais do Tratado de Lisboa para adicionar 18 eurodeputados aos 736 eleitos em 2009, nenhum deles foi alocado a Portugal.

Cidadãos compreensivos e motivadores. Todos os governos democraticamente eleitos precisam do apoio dos seus cidadãos para fazerem o que têm de fazer. A crescente europeização das políticas requer um entendimento por parte do povo do que os governos de cada país fazem em Bruxelas, além do que fazem a partir da sua respectiva capital. A compreensão e o apoio são ainda mais importantes para países da zona euro tais com Portugal, que se encontram sujeitos a políticas que impõem visíveis custos, em troca de fundos para superar a sua crise financeira.

Quando o Eurobarómetro de 2011 perguntou aos portugueses se achavam que sabiam como funcionava a UE, 37 por cento respondeu positivamente, enquanto 58 por cento disseram que não compreendiam e os restantes não sabiam.

Falta de conhecimento político não impede que as pessoas tenham opinião. Por exemplo, 60 por cento dos portugueses acreditam que a União Europeia não leva normalmente em consideração os interesses do país e 43 por cento não estão satisfeitos com a forma como a democracia funciona na União Europeia⁸.

A ignorância ou a indiferença são provavelmente o ponto de vista mais comum entre a população em relação às políticas da UE, mais do que desacordo expresso. As duas combinam-se nas respostas à questão do Eurobarómetro sobre se os portugueses consideram que ser membro da UE vale o que custa⁹. Não obstante Portugal ser um dos maiores beneficiários dos fundos da UE (Figura 4.1), 40 por cento disse pensar que a UE oferece pouco valor, contra os 28 por cento que consideram que ser membro da UE é uma mais-valia para os portugueses. O grupo mediano, 32 por cento, foi sinceramente indiferente, dizendo que não tinha opinião. Uma vez que Portugal se vê obrigado a impor custos substanciais aos cidadãos, consequência da crise da zona euro, precisa do apoio dos seus cidadãos para políticas que reflectem os efeitos das decisões tomadas em Bruxelas, Frankfurt am Main e por aí em diante. *O primeiro passo para conquistar apoio popular para decisões económicas governamentais difíceis é compreender melhor a necessidade da acção efectiva numa situação em que todas as escolhas têm custos visíveis e imediatos.*

Desenvolver *smarter power* é um esforço de equipa; não pode ser imposto por uma decisão ou acto do Parlamento. O *smart power* requer um esforço colectivo de *quadros* portugueses que estejam familiarizados com a forma como as políticas são formuladas em Bruxelas, para construir aí redes de influência maiores e mais fortes. Requer também sensatez dos representantes dos partidos nacionais ao decidir quem nomear para os lugares cimeiros das listas de candidatos ao PE. Numa era em que muitas das políticas são “euromésticas”, envolvendo decisões em Lisboa e em Bruxelas, desenvolver uma compreensão da população requer um esforço contínuo por parte dos líderes políticos para explicar o que acontece quando as preferências políticas de 10 milhões de portugueses são combinadas com as de 500 milhões de europeus.

Por causa da sua reduzida população, os países pequenos não têm os recursos financeiros ou humanos para ter pessoal nos gabinetes em Bruxelas à escala do que faz a República Federal da Alemanha, e viajar de e para Lisboa leva significativamente mais tempo do que de Paris ou de Amsterdão. A circulação de indivíduos a entrar e sair de empregos relacionados com a UE aumenta a quantidade de pessoas com um conhecimento dos níveis de governação tanto nacional como europeu e difunde este conhecimento de forma mais abrangente pela sociedade.

Quanto maior o número de quadros que podem exercer *smart power* a favor de Portugal, tanto a nível nacional como a nível europeu, mais eficazes serão as acções no sistema político europeu multinível de hoje.

⁸ Eurobarómetro 76, Outono, 2011, questões A19a.1, A219a.2, A18b.

⁹ Eurobarómetro 75, Primavera 2011, questão D3.

Nota sobre a leitura e as fontes

Há uma enorme quantidade de literatura sobre a União Europeia. As instituições contemporâneas da UE são abordadas de forma clara e sistemática por Nugent (2010), que também disponibiliza uma útil bibliografia e cronologia. Dinan (2010) fornece uma história da União Europeia num só volume, desde a origem na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Sobre o efeito do Tratado de Lisboa na UE, ver Piris (2010). O trabalho do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros é analisado por Naurin e Wallace (2010) e o da Comissão por Spence e Edwards (2006). Corbett, Jacobs e Shackleton (2011) proporcionam um relato detalhado dos trabalhos no Parlamento Europeu. A definição de políticas na UE é coberta em áreas sistémicas e específicas em Wallace, Pollack e Young (2010). Os livros escritos por Panke (2010) e Steinmetz e Wivel (2010) focam-se particularmente na posição dos países europeus pequenos dentro da UE e em política internacional. Ladrech (2009) analisa o impacto da europeização sobre os Estados-membros, grande e pequenos. Assuntos teóricos são revistos em Eilstrup-Sangiovanni (2006) e Wiener e Diez (2009). Hix e Hoyland (2011) proporcionam uma abordagem mais quantitativa. Palgrave Macmillan publicou a maior lista de livros sobre instituições específicas da UE (ver www.palgrave.com).

O *website* da União Europeia oferece vasta informação, estruturada em vários idiomas, informação estatística e ainda notícias actualizadas (www.europa.eu). A Fundação Robert Schuman, em Paris, publica uma *newsletter* sobre a actualidade, em francês e inglês (www.robert-schuman.eu). Muitos *think tanks* têm *websites* que oferecem uma variedade de perspectivas sobre o Estado actual das políticas.

Referências

- ARREGUI, Javier e THOMSON, Robert, 2009. "States' Bargaining Success in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 16,5, 655-676.
- BARR, Jason e PASSARELLI, Francesco, 2009. "Who Has the Power in the EU?", *Journal of Mathematical Social Sciences*, 57, 339-366.
- BERNHAGEN, Patrick e ROSE, Richard, 2011. "To Ask or Simulate? Estimating the Political Effects of Low Turnout at the 2009 European Parliament elections". Mainz: Annual Meeting, Standing Group on Elections and Public Opinion, German Political Science Association, 30 June-1 July.
- Committee on Constitutional Affairs (2007) *Report on the Composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*. Brussels: European Parliament 2007/A6-0351(FINAL) 3 October.
- CORBETT, Richard, F. Jacobs e M. Shackleton, 2011. *The European Parliament*. London: John Harper.
- DAHL, Robert A., 1967. *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand, McNally.
- DIEDRICHS, Udo e WESSELS, Wolfgang, 2006. "The European Commission and the Council". In Spence, David e Edwards, Geoffrey, eds., *The European Commission*. London: John Harper, 3rd edition, 209-234.
- DINAN Desmond, 2010. *Ever Closer Union: an Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 4th edition.
- EASTON, David, 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette, ed., 2006. *Debates on European Integration: a Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eurobarómetro, 2011. *Public Opinion on the European Union*. Brussels: European Commission No. 75, Primavera e No. 76, Outono.
- FELSENTHAL, Dan S. e MACHOVER, Moshe, 2009. "The QM Rule in the Nice and Lisbon Treaties: Future Projections". *Homo Economicus*, 26, 3/4, 317-340.
- GRIMMETT, Geoffrey, 2011. *The Allocation between the EU Member States of Seats in the European Parliament*. Brussels: European Parliament Directorate General for Internal Policies: Policy Department CPE 432.760.
- HAGEMANN, Sara, 2010. "Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 36-63.
- HIX, Simon e HOYLAND, Bjorn, 2011. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HIX, Simon, NOURY, A. e ROLAND, G., 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LADRECH, Robert, 2009. "Europeanization and Political Parties". *Living Reviews in European Governance* 5,3. www.livingreviews.org/prglreg-2009-1.
- MAGONE, José M., 2000. "Portugal". In K. Hassim, B.G. Peters e V. Wright, eds., *The National Co-ordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press, 141-159.

- MATTILA, Mikko, 2010. "Voting and Coalitions in the Council after Enlargement". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 23-35.
- NAURIN, Daniel e LINDAHL, Rutger, 2010. "East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 64-78.
- NUGENT, Neil, 2010. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 7th edition.
- PANKE, Diana, 2010. *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- PANKE, Diana, 2011. "Small States in EU Negotiations: Political Dwarfs or Power-Brokers?", *Cooperation and Conflict*, 46,2, 123-143 plus erratum, 46,3, 415.
- PIRIS, Jean-Claude, 2010. *The Lisbon Treaty: a Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSE, Richard, 2012. "Representation in Parliamentary Democracies: The European Parliament as a Deviant Case". T. Evas. U. Liebert e C. Lord, eds. *Multilayered Representation in the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 73-90.
- ROSE, Richard e BORZ, Gabriela, 2011. *Unco-ordinated Aggregation in the European Party System*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy *Studies in Public Policy* No. 482.
- ROSE, Richard, BERNHAGEN, P. e BORZ, G. 2012. "Evaluating Competing Criteria for Allocating Parliamentary Seats". *Journal of Mathematical Social Sciences*, 63, 85-89.
- SCHURE, Paul e VERDUN, Amy, 2008. "Legislative Bargaining in the European Union: the Divide between Large and Small Member States", *European Union Politics*, 9,4, 459-486.
- SLAPIN, Jonathan B., 2011. *Veto Power: Institutional Design in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SPENCE, David e EDWARDS, Geoffrey, eds. 2006. *The European Commission*. London: John Harper, 3rd edition.
- STEINMETZ, Robert e WIVEL, Anders, eds., 2010. *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- THOMSON, Robert, 2010. "The Relative Power of Member States in the Council". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 238-258
- WALLACE, Helen, POLLACK, M., e Young, A.R., 2010. *Policymaking in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 6th edition.
- WIENER, Antje e DIEZ, Thomas, eds., 2009. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2nd edition.

PARTE II

Portugal no Parlamento Europeu

Sumário executivo

Portugal no Parlamento Europeu

Este relatório aborda um pilar central da arquitectura institucional da União Europeia (UE), no qual Portugal pode ter um papel importante e atender às suas prioridades nacionais: o Parlamento Europeu (PE). Tal como foi realçado no primeiro relatório, para alcançar os seus objectivos no contexto europeu, os Estados pequenos e médios têm de confiar no *smart power*. A esse nível, o PE tem conquistado um papel crucial na actividade legislativa europeia, no sentido em que co-decide com o Conselho sobre (quase) todas as áreas de competência da UE.

O relatório começa por sumarizar os desenvolvimentos mais importantes da arquitectura da UE no que toca à intensificação do papel do PE. Em segunda, analisa a composição e as características principais da representação portuguesa no actual parlamento: os partidos políticos nacionais a que pertencem os eurodeputados, as suas referências políticas, a sua posição no panorama político europeu e a correspondente *performance* na actividade legislativa do PE. As entrevistas a actuais e ex-eurodeputados portugueses contribuem substancialmente para a análise do papel que o país desempenha no palco europeu.

No âmbito da arquitectura institucional da UE, o poder do PE evoluiu fortemente ao longo das várias vagas de alterações aos tratados. Tendo sido criado como um mero órgão consultor, sem poderes reais na actividade legislativa europeia, o PE conseguiu tirar partido dos seus poderes na esfera orçamental nos anos 70, tornando-se hoje um quase perfeito co-legislador, em pé de igualdade com o Conselho. Em 1979, as primeiras eleições directas do PE conferiram dinâmica a este processo, atribuindo a esta instituição e aos seus membros um *imprimatur* democrático. Desde então, o PE cresceu também em tamanho. Esta evolução tornou o PE um dos maiores e mais poderosos parlamentos do mundo.

Para fazer uso do seu (aparentemente limitado) poder, Portugal precisa de (a) estar presente nos canais estratégicos do PE e (b) certificar-se que os seus funcionários políticos, tanto os eurodeputados como o *staff*, possuem

as competências necessárias. Esta é uma condição absolutamente necessária para extrair benefícios da presença portuguesa no PE.

Neste relatório, destacam-se os seguintes aspectos:

- O número de eurodeputados portugueses diminuiu ao longo dos anos com o aumento do número de Estados-membros da UE. Tendo iniciado com 24 eurodeputados em 1986, a representação portuguesa é hoje composta por 22. Contudo, a queda mais significativa da delegação portuguesa em termos numéricos verifica-se no conjunto do aumento do número de eurodeputados e do mínimo absoluto de eurodeputados portugueses no PE. Entre 1986 e hoje, a proporção de eurodeputados portugueses caiu mais de um terço, de 4,6 por cento para 2,9 por cento. O mesmo aconteceu com países de dimensão semelhante, tais como a Bélgica e a Grécia. De realçar, contudo, que os sucessivos alargamentos da UE tiveram efeitos de redução mais profundos nas representações de Estados-membros maiores, como a Alemanha.
- Portugal tem uma das maiores taxas de rotatividade do PE, com 68 por cento de novos eurodeputados, comparando com a média de 50 por cento dos 27 da UE. Alguns países de maior dimensão como, por exemplo, o Reino Unido (20 por cento), ou a Alemanha (41 por cento) reduziram significativamente a sua taxa de rotatividade. Consequentemente, Portugal sofre uma perda significativa de experiência e conhecimento acumulado após as eleições europeias, com consequências para a sua capacidade de exercer poder no PE. Uma rotatividade sistematicamente baixa é considerada uma condição necessária pela maior parte dos observadores para qualquer parlamentar conseguir tirar pleno partido das oportunidades institucionais que surgem na estrutura em que opera.
- O *background* que mais caracteriza os eurodeputados portugueses é o de Direito. Por outro lado, os políticos a tempo inteiro estão normalmente sobre-representados no PE, comparando com a situação a nível nacional. Além disso, em termos de ocupação profissional, a classe política portuguesa é no geral excessivamente elitista.
- A REPER, a estrutura institucional que faz a ligação entre os eurodeputados portugueses e o governo nacional, apresenta resultados mistos. Este relatório mostra que, em grande medida, Portugal ainda carece de uma estratégia nacional integrada e coerente, apoiada num pessoal sofisticado e profissional que transmita essa estratégia aos eurodeputados em Bruxelas. Contudo, a eficiência da REPER parece ter vindo a aumentar nos últimos anos, especialmente depois da última presidência portuguesa, durante a qual Portugal teve de articular uma política europeia.

- A coordenação entre eurodeputados, partidos políticos e parlamentos nacionais é ainda insuficiente. Há um sentimento geral de que a Comissão dos Assuntos Europeus na Assembleia da República portuguesa é o único órgão que incorpora um “nível de governação europeu”. Assim, este relatório torna claro que, em vez de utilizar uma abordagem de motivação política, solicitando a presença dos eurodeputados em comissões sectoriais, o Parlamento português ainda canaliza todas as informações de nível europeu (em particular a perspectiva privilegiada dos eurodeputados) para a comissão de Assuntos Europeus.

Sobre a presença portuguesa em órgãos internos estratégicos do PE, este relatório conclui que:

- As comissões em que Portugal tem estado mais fortemente representado ao longo dos anos como Estado-membro têm sido a de Agricultura e Pescas (AGRI/PECH) mas também a de Emprego (EMPL), Orçamento (BUDG), Economia e Assuntos Monetários (ECON) e Desenvolvimento Regional (REGI)
- Os eurodeputados portugueses não têm presença forte nas *estruturas de liderança do PE*: Existe actualmente apenas uma comissão do PE presidida por um português e duas comissões com vice-presidentes portugueses. Contudo, na legislatura actual, cerca de um terço dos eurodeputados portugueses foram escolhidos para funções de coordenadores de comissão, em grande medida por estarem no seu segundo mandato. O papel de coordenador de comissão é um dos mais desejados no PE. Além disso, Portugal tem também uma posição bastante privilegiada na *atribuição de relatórios legislativos*: ao longo dos anos, os eurodeputados portugueses assumiram um papel de liderança no processo de decisão, colocando-se em melhor posição do que colegas de Estados-membros maiores, como a França ou a Itália.
- O grau de coerência dos eurodeputados portugueses em termos de votações nominais no plenário do PE é substancialmente menor na legislatura actual do que na anterior. Contudo, isso varia conforme a natureza da área: por exemplo, na actual legislatura, a coerência na área das pescas, assuntos orçamentais, agricultura e políticas económicas/monetárias diminuiu consideravelmente, comparando com o parlamento anterior, mas o consenso em áreas como o desenvolvimento regional e transportes/ turismo tornou-se mais forte.

Para um país de tamanho médio como Portugal, é crucial conseguir uma política de alianças para atingir objectivos políticos no PE. Portugal deveria

fazer parte de coligações vencedoras, mais precisamente tentando juntar-se a coligações de países com interesses políticos semelhantes aos seus. Neste relatório tornar-se-á claro que, em assuntos de importância estratégica, Portugal entra de facto numa articulação intranacional de interesses. Em assuntos considerados vitais para o país, os eurodeputados tendem a votar de forma coerente, independentemente da sua filiação partidária. A nível internacional, Portugal aparenta ter uma política de alianças aleatória e não sistemática. Não tem um “bloco de votação” natural. No PE, Portugal não tem uma agenda própria, seguindo ao sabor da corrente.

Introdução

O que queremos dizer quando afirmamos que um país tem mais ou menos poder numa instituição multinacional e multidimensional como o Parlamento Europeu (PE)? Serão os canais de representação essencialmente nacionais e portanto transversais às linhas partidárias, assentes num “interesse nacional” ou, pelo contrário, assistimos ao emergir de uma separação nacional-europeu como o principal entrave à formação de coligações de voto no PE? Terão realmente os pequenos países como Portugal uma voz nas instituições mais importantes da máquina de poder europeia? Estas são algumas das questões abordadas neste relatório, no qual analisamos em que medida um pequeno país como Portugal, com uma contribuição limitada para a *pool* de recursos da UE em termos económicos, financeiros e políticos, pode tirar partido das oportunidades institucionais oferecidas pelo PE para fazer ouvir a sua voz.

Para dar resposta a estas perguntas, o presente relatório divide-se em quatro partes. A esta introdução segue-se uma descrição concisa da instituição alvo – o PE – e a sua evolução através dos tempos. É importante apresentar ao leitor os desenvolvimentos que afectaram o PE nas últimas décadas, realçando neste relato histórico a expansão de poderes obtida pelo PE. Mesmo que a delegação portuguesa para o PE não tenha crescido em tamanho (tornou-se até menor desde que Portugal aderiu até hoje), o poder colectivo da instituição aumentou significativamente, impactando assim directamente na importância dos seus membros na legislação europeia.

Tendo discutido o poder *do* PE na secção 2 deste relatório, voltamos então a nossa atenção para o poder *dentro* do PE. Aqui apresentamos de forma breve as funções e o desenho institucional do PE, as suas estruturas internas, com o complexo sistema de comissões, os seus grupos partidários parlamentares e os organismos de liderança.

Tendo em mente estas noções básicas – mas fundamentais – sobre o PE e o seu funcionamento, voltamo-nos depois para a parte mais substancial deste relatório: Portugal no seio do PE. Dividimos esta parte central do relatório em quatro secções: primeiro, fornecemos ao leitor um relato de como os cidadãos portugueses enviam os seus representantes para Bruxelas e Estrasburgo. Fulcrais para esta parte são as eleições para o PE onde nos focaremos essencialmente nas mais recentes, as de 2009. Como foram as campanhas

¹⁰. Os autores desejam agradecer a todos os eurodeputados portugueses que aceitaram contribuir para este relatório concedendo-nos uma entrevista. Foram enviados no total 22 convites para todos os eurodeputados actuais, mas apenas 15 tiveram resposta positiva. As entrevistas foram realizadas entre Fevereiro e Abril de 2012, na sua maioria no Gabinete do Parlamento Europeu, em Portugal (em Lisboa) e no Parlamento Europeu (em Bruxelas). Foram entrevistados os seguintes eurodeputados: Carlos Coelho (10/2/2012, Lisboa); Ana Gomes (9/3/2012, Lisboa); Edite Estrela (9/3/2012, Lisboa); António Correia de Campos (9/3/2012, Lisboa); João Ferreira (12/3/2012, Lisboa); Rui Tavares (16/3/2012, Lisboa); Maria do Céu Patrão Neves (23/3/2012, Lisboa); Vital Moreira (23/2/2013, Lisboa); Nuno Melo (30/3/2012); Elisa Ferreira (10/4/2012, Bruxelas); Marisa Matias (10/4/2012, Lisboa); Paulo Rangel (10/4/2012, Bruxelas); Diogo Feio (10/4/2012, Bruxelas); Ilda Figueiredo (20/4/2012, Lisboa). Foi agendada também uma entrevista com Miguel Portas, duas semanas antes de este falecer. Estamos igualmente gratos pela sua disponibilidade para colaborar. Os autores desejam também agradecer a Paulo Sande, antigo coordenador do Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal.

dos partidos nas eleições para o PE em 2009? Quais eram as dimensões de conflito? Como é que a votação se traduziu em assentos parlamentares? A segunda secção aborda a delegação portuguesa no PE. Quem são os eurodeputados que representam Portugal? Como é que esta representação se traduz no papel desempenhado pelos portugueses no contexto dos vários organismos internos do PE e como é que os partidos políticos portugueses utilizaram a presença nesses organismos para conseguir benefícios para o país? Qual é a representatividade destes deputados portugueses do PE, comparando com os seus homónimos nacionais? A esta breve análise sociológica dos eurodeputados portugueses, segue-se uma análise do seu comportamento no hemiciclo. Apenas um terço do total de votos do plenário em Bruxelas e Estrasburgo é feito pelas chamadas “votações nominais”. Para este tipo de votações temos números precisos sobre quem votou e em que sentido. Embora as votações nominais representem uma minoria de votos efectuados no PE, os dados são úteis para uma análise mais atenta ao comportamento de voto dos portugueses no contexto do PE. Tendo estabelecido um perfil relativamente objectivo dos eurodeputados, deixamo-los, por fim, falar por si próprios. Através de várias entrevistas com os actuais eurodeputados portugueses¹⁰, apresentamos um quadro mais subjectivo relativamente ao funcionamento deste grande órgão legislativo, as atitudes dos seus membros para com o mesmo, os seus pontos de vista sobre o papel da delegação portuguesa, etc. Após tudo isto, uma parte final conclui o relatório.

Capítulo 1

O PE ao longo do tempo: um sucessivo aumento de poder

O papel actual do PE no contexto da arquitectura institucional da UE é o resultado de uma intensa e longa batalha pela conquista de mais poder *vis-à-vis* a Comissão Europeia e o Conselho de Ministros (o primeiro órgão decisor)¹¹. A história do desenvolvimento do sistema parlamentar europeu poderia ser, na verdade, vista como a história de uma assembleia originalmente constituída meramente para expressar o seu aconselhamento ao Conselho, com a capacidade de se tornar ao longo dos anos um poderoso co-decisor, em pé de igualdade com este último¹².

Hoje, a legislação a nível europeu é levada a cabo seguindo uma lógica bicameral, com duas câmaras de peso quase igual.

A composição, os poderes e a forma de nomear os membros do PE mudaram profundamente desde a entrada em vigor do Tratado de Roma em 1958¹³. Na realidade, naquela altura a “Assembleia Parlamentar Europeia” (antecessora do actual PE) não tinha poderes legislativos e era composta por 142 parlamentares seleccionados a partir dos parlamentos nacionais dos Estados-membros. A sua função principal era escrutinar as actividades da Comissão Europeia, não tendo basicamente qualquer poder em relação ao Conselho. A “supervisão democrática” realizada sobre a Comissão, juntamente com a extensão dos *poderes orçamentais* do Parlamento, ao abrigo do Tratado do Luxemburgo, em 1970¹⁴, foram catalisadores utilizados pelo PE para obter mais poder dentro do contexto institucional da UE. O Parlamento estava a caminho de conseguir um papel mais preeminente no processo de decisão em Bruxelas.

Durante os anos 70, o mandato duplo dos eurodeputados – simultaneamente membros do PE e dos respectivos parlamentos nacionais – foi alvo de severas críticas. O crescente envolvimento nas actividades em Bruxelas tornava necessária uma dedicação a tempo inteiro por parte dos eurodeputados. Além disso, a legitimidade democrática do PE era apenas indirecta, através de eleições nacionais. A pressão para conseguir mais legitimidade e eficiência levou à realização de eleições para o PE, pela primeira vez organizadas em 1979. Desde então, o PE tirou partido do seu estatuto democrático: havia-se tornado a única instituição europeia com um mandato directo dos seus

¹¹. Existe uma vasta literatura sobre este assunto. Ver, entre outros : R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, Harper Publishing, London, 2007; O. Costa, *Le Parlement européen, Assemblée délibérante*, Institut d'Etudes européennes, 2001; O. Costa, F. Saint Martin, *Le Parlement européen, La Documentation Française*, Paris, 2009; *The European Parliament*, in J. Peterson and M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, OUP, 2006; *La Construction d'un Parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen*, Institut universitaire européen de Florence, sob a direcção de d'Yves Mény, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009.

¹². Para facilitar a leitura, utilizaremos o termo “União Europeia”, mesmo quando nos referimos ao período em que esta personalidade jurídica estava limitada à Comunidade Europeia.

¹³. De facto, o Parlamento Europeu apareceu pela primeira vez na cena internacional como “Assembleia Comum” da Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA), fundada em 1951 pelo Tratado de Paris.

¹⁴. Um segundo tratado sobre o mesmo assunto foi assinado em Bruxelas em 1975, fortalecendo os poderes do Parlamento.

membros, conferido pelos cidadãos europeus. Isto ajudou claramente o PE a reivindicar mais poder em relação à Comissão e ao Conselho. Em particular, solicitou que lhe fosse concedido o poder de negociar com o Conselho o conteúdo de actos legislativos.

O primeiro passo importante em direcção à concretização deste objectivo foi a introdução do *procedimento de cooperação* através do Acto Único Europeu de 1986. Ao abrigo deste procedimento, o Conselho e o PE começaram a estabelecer um diálogo mais franco e aberto no processo de negociação e o PE, juntamente com a Comissão, conseguiu introduzir alterações aos conteúdos das medidas legislativas. Ao mesmo tempo, o PE, através da adopção de resoluções declarativas, começou *informalmente* a ter voz na constituição da nova Comissão Europeia¹⁵. Nesse mesmo ano, na sequência da adesão de Espanha e Portugal à UE, o número de eurodeputados cresceu de 435 para 518 com a chegada de 60 membros espanhóis e 24 membros portugueses¹⁶.

O Tratado de Maastricht, de 1992, introduziu significativas alterações à estrutura da UE; entre outras, colocou dois novos instrumentos à disposição do PE, nomeadamente a possibilidade de solicitar à Comissão Europeia que apresentasse propostas legislativas e um novo procedimento legislativo, o chamado “processo de co-decisão”¹⁷. Este último em particular constituiu um marco que levou ao reforço do papel legislativo do PE. Com o processo de co-decisão, o Conselho e o PE têm ambos de concordar com o conteúdo da legislação adoptada.

Nos anos seguintes, o PE deu provas da sua determinação em cumprir o seu papel de co-legislador e também de “guardião” do Executivo. Em 1999, sob a presidência de Jacques Santer, a Comissão Europeia demitiu-se em bloco, sob pressão do PE¹⁸ e, no mesmo ano, o Tratado de Amsterdão entrou em vigor, trazendo importantes alterações ao processo de co-decisão, com a intenção de fortalecer a posição do PE, tornando consideravelmente mais abrangente a sua aplicabilidade. O Tratado de Nice, que entrou em vigor em 2003, veio subsequentemente confirmar esta tendência¹⁹.

A última ronda de grandes alterações através de tratados veio com o falhado Tratado Constitucional, que resultou depois no Tratado de Lisboa, este actualmente aplicável. Este tratado entrou em vigor em Dezembro de 2009 e marcou o passo final no reconhecimento do papel do PE nas áreas legislativa e orçamental e na nomeação da Comissão. Na realidade, os actuais 754 eurodeputados que formam o PE são agora chamados a legislar em conjunto com o Conselho, através do processo legislativo ordinário, previsto no art. 294 TFEU (tendo sido a co-decisão renomeada pelo novo Tratado) em (quase) todas as áreas de competência da UE²⁰; elegem formalmente o Presidente da Comissão Europeia e ainda confirmam os seus restantes membros através

¹⁵ Esta prática informal foi formalizada pelo Tratado de Maastricht e subsequentemente reforçada pelo Tratado de Amsterdão e Nice. Para o regime actual, ver texto *infra*.

¹⁶ Ver tabela 1, abaixo.

¹⁷ O funcionamento e as consequências da introdução do processo de co-decisão no processo de decisão da UE irão ser abordados extensivamente no próximo relatório, dedicado à “Definição vertical e horizontal de políticas na UE”.

¹⁸ Sobre a cronologia dos eventos, ver: http://en.wikipedia.org/wiki/Santer_Commission (*provisório*).

¹⁹ Mais especificamente, o Tratado de Nice contribuiu com a aplicação do processo de co-decisão na adopção de medidas em áreas tradicionalmente “sensíveis” para os Estados-membros, tais como o asilo e políticas de imigração e medidas de cooperação judicial em matérias civis.

²⁰ Política agrícola (art. 38 TFEU ss.) e muitas medidas na área da liberdade, segurança e justiça (ver art. 78, 81, 87 TFEU) são agora adoptadas pelo PE e pelo Conselho através da co-decisão.

de voto de aprovação²¹; actualmente “co-decidem” sobre todo o orçamento juntamente com o Conselho²².

Resumidamente, a história do PE viu três extensões principais a evoluir em simultâneo. Primeiro estendeu a sua *legitimidade democrática* fazendo com que os seus membros se apoiassem num mandato directo, em vez de indirecto, conferido por eleições realizadas simultaneamente por todo o continente. Esta extensão democrática aconteceu em 1979 e desde então realizaram-se sete eleições para o PE – as segundas maiores eleições democráticas do mundo, se medirmos pelo tamanho do eleitorado.

Em segundo lugar, o PE aumentou gradualmente os seus poderes. Nenhuma das alterações dos tratados limitou os poderes do PE – todas as grandes revisões envolviam o PE e conduziram a uma posição cada vez mais forte deste órgão legislativo no contexto europeu. Tornou-se uma câmara legislativa em pé de (quase) igualdade com o Conselho (de Ministros). Segundo alguns observadores, tais como Simon Hix ou Peter Mair, tornou-se uma das mais poderosas câmaras parlamentares do mundo.

Em terceiro lugar, o PE aumentou gradualmente o seu tamanho. Com a adesão de novos Estados-membros, viu o seu tamanho mais do que quadruplicar. É actualmente um dos parlamentos maiores, mais complexos e com mais idiomas do mundo, reunindo-se alternadamente em duas cidades diferentes.

A partir do que foi descrito acima, podemos facilmente inferir qual a importância do PE no contexto do sistema institucional da UE e, consequentemente, quão importante deveria ser para um Estado-membro de tamanho médio como é Portugal actuar “na vertente parlamentar”, isto é, através dos seus membros eleitos, para garantir que os seus interesses nacionais estão a ser ouvidos em Bruxelas.

De facto, quando Portugal aderiu à UE em 1986, o projecto europeu estava numa encruzilhada e o PE tinha apenas começado a fortalecer e clarificar o seu papel no sistema decisor: o processo de cooperação – que, como vimos, foi o antecessor do actual processo legislativo ordinário – foi introduzido um ano mais tarde, com a entrada em vigor do acto Único Europeu. No mesmo período, o Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, publicou o Livro Branco sobre a Conclusão do Mercado Interno, que enumerava cerca de 300 medidas legislativas necessárias para completar o mercado interno. Além disso, foram colocados na agenda da Comissão planos para a introdução da União Económica e Monetária (UEM), encetando assim o caminho para a posterior adopção do Euro.

Desde então, um número cada vez maior de leis europeias foram adoptadas para promover a integração da UE e o nível de harmonização de políticas entre os Estados-membros. De acordo com a EUR-Lex, a base de dados legal

²¹. Ver art. 17 TUE e art. 234 TFEU sobre a moção de censura.

²². Ver art. 314 TFEU.

oficial da UE, entre 1990 e os dias de hoje, mais de 70 000 actos legislativos foram adoptados pelo PE e pelo Conselho em conjunto, ou pelo Conselho e pela Comissão individualmente. Em Agosto de 2012, estavam em vigor 19 967 actos da UE. Entre os domínios políticos que fazem parte das competências da UE, os sectores mais regulados são: Agricultura, Relações Externas, Ambiente, Protecção de Saúde e dos Consumidores (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 Legislação em vigor em 1.11.2012

Domínio Político	Número de actos
Questões gerais, financeiras e institucionais	1324
União Aduaneira e livre circulação de mercadorias	924
Agricultura	3172
Pesca	1109
Livre circulação de trabalhadores e política social	571
Direito de estabelecimento e livre prestação de serviços.	274
Política dos transportes	735
Política de concorrência	1794
Fiscalidade	186
Política económica e monetária e livre circulação de capitais	539
Relações externas	3650
Energia	406
Política industrial e mercado interno	1636
Política regional e coordenação dos instrumentos estruturais	391
Ambiente, consumidores e problemas de saúde	1692
Ciência, informação, educação e cultura.	450
Direito das empresas	119
Política Externa e de Segurança Comum	530
Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	667
Europa dos cidadãos	21

Fonte: EUR-Lex, Directório de Legislação da União Europeia em vigor.

²³ Em Julho de 1988, Jacques Delors previu: “daqui a dez anos, 80 por cento da legislação relativa à economia, talvez também à fiscalidade e assuntos sociais, terá origem na Comunidade”. Segundo um estudo recentemente conduzido pela Câmara dos Comuns do Reino Unido, a proporção de leis nacionais dos Estados-membros baseadas em leis da UE varia entre 6 e 84 por cento.

A Tabela 1.1 mostra que, na prática, não há quase nenhum domínio político que seja regulado exclusivamente a nível nacional²³. Por exemplo, existe regulamentação da UE que determina um tecto para cobranças de *roaming* e medidas que visam a protecção de passageiros aéreos, assim como regulamentação relativa aos direitos de passageiros que viajam de autocarro ou comboio. Estes são exemplos de legislação em que o PE contribuiu fortemente para a defesa do consumidor por toda a Europa. O PE, como co-legislador juntamente com o Conselho, tem sido capaz de influenciar o conteúdo de muitos destes actos legais.

Assim, entender o papel do PE no palco de Bruxelas é de suma importância para compreender a essência do trabalho da UE. Recordemos também que o PE é a única instituição a nível europeu eleita directamente. Os cidadãos precisam de saber o que é exactamente o PE, que poderes tem e como usa as suas prerrogativas.

A próxima secção oferece uma panorâmica das regras de organização e operação internas do PE, retratando o contexto onde os membros portugueses do PE desempenham o seu importante papel.

Capítulo 2

O poder dentro do PE

De um ponto de vista abstracto, as legislaturas partilham um conjunto de características que proporcionam oportunidades para os agentes políticos exercerem influência no processo político. Essas características são comuns a todas as legislaturas, seja a Assembleia da República em Portugal, a Câmara dos Deputados nos EUA ou o PE.

Para bem entender a forma como as legislaturas funcionam como canais institucionais para a influência política, comecemos pela definição de Mezey²⁴ de legislatura como “um conjunto eleito de pessoas que actua como um colégio e que tem pelo menos o poder formal, mas não necessariamente o poder exclusivo, de promulgar leis que se apliquem a todos os membros de uma entidade geopolítica específica”. Esta definição engloba de forma precisa a ideia de que as legislaturas têm uma natureza “colegial, mais do que hierárquica”²⁵. Após cada eleição, com a tradução de votos em assentos, as legislaturas passam por um processo de organização interna que consiste na “alocação de recursos e atribuição de direitos parlamentares a legislaturas individuais ou a um grupo de legislaturas”²⁶. Este processo aumenta a eficiência das legislaturas, uma vez que proporciona uma diferenciação a dois níveis: hierárquica – ou vertical – (com a definição de líderes parlamentares, presidentes e vice-presidentes de comissão) e horizontal (possibilitando a especialização pela divisão de trabalho). Na prática, isto significa constituição de comissões, eleições dos órgãos de liderança e assim por diante.

No geral, conseguimos distinguir os parlamentos de discussão dos parlamentos de trabalho. Enquanto nos primeiros as grandes batalhas políticas acontecem no plenário, o segundo tipo delega o trabalho político nas suas comissões. Exemplos destes dois tipos de parlamentos são a Casa dos Comuns do Reino Unido (parlamento de discussão) e o Congresso dos EUA (parlamento de trabalho). O PE pertence claramente ao segundo tipo – parlamento de trabalho – com o seu plenário a constituir um foco de poder ligeiramente menos forte em comparação com os anteriores. O poder político do PE está disperso por um conjunto de organismos internos, definidos com um tamanho político administrável. No seu clássico relato sobre a relação entre o tamanho e a

²⁴ Mezey Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.

²⁵ Strom, Kaare. 1995. ‘Parliamentary Government and Legislative Organization’ in Herbert Doring (editor), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: Campus Verlag.

²⁶ Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: Michigan University Press.

²⁷ Verba, Sidney. 1961. *Small Groups and Political Behavior: A Study of Leadership*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

eficácia das tomadas de decisão política, Sidney Verba afirma claramente que “o grosso das decisões políticas mais importantes não é tomado por decisores individuais autónomos, nem por todos os membros do sistema político, ou pelo eleitorado, nem pelas fileiras de um partido político. É para o pequeno grupo que discute cara a cara que devemos olhar se quisermos encontrar o verdadeiro foco de decisão dos sistemas políticos”²⁷.

Em relação ao PE, a citação de Verba sugere que pensemos para lá da contagem de assentos no plenário para determinar o poder de um Estado-membro no PE. Para compreendermos o grau de poder que um país exerce no PE, é necessário ter em conta pelo menos duas dimensões: a organização interna do PE e a forma como os partidos utilizam estes canais institucionais como um instrumento de *smart power*. Assim, avaliaremos primeiro a *performance* de Portugal dentro da organização parlamentar, um processo que ocorre após as eleições e à porta fechada. Em termos práticos, esta análise pretende medir quanto dos recursos institucionais – assentos em comissões, presidentes de mesa, vice-presidentes, relatores e posições de liderança – são obtidos pelos membros portugueses nos órgãos internos do PE. Partiremos da premissa de que cada país recebe uma quantidade de recursos que é proporcional (1) ao número de eurodeputados que tem no plenário e (2) ao seu tamanho absoluto (ver também o nosso primeiro relatório). Quanto à segunda dimensão, tendo por base as entrevistas que realizámos a dois terços dos actuais eurodeputados portugueses, apresentamos algumas tentativas de resposta à questão do uso de *smart power* no PE, isto é, analisaremos as alianças e a posição portuguesa em matérias que visam o consenso.

Vimos como o PE foi capaz de obter os seus actuais poderes ao longo dos anos. É importante em seguida explicar a forma com o PE trabalha, a sua estrutura, os principais intervenientes e o funcionamento da máquina parlamentar como um todo. Por razões de espaço, abstivemo-nos de discutir estes assuntos em profundidade e em vez disso optámos por delinear os mecanismos principais e identificar os principais intervenientes²⁸ do processo de decisão. Assim, as próximas secções serão dedicadas aos órgãos internos do PE, em particular os grupos partidários parlamentares, a presidência do PE e a Conferência de Presidentes.

²⁸ Ver nota 1 *supra*, que contém referências a livros dedicados à análise da estrutura e funcionamento do PE. Sobre a formação de grupos políticos e actividades relacionadas, ver regras 30 e 31 das Regulamento Interno do PE, 7.º mandato parlamentar, Dezembro 2009.

Grupos Partidários Parlamentares:

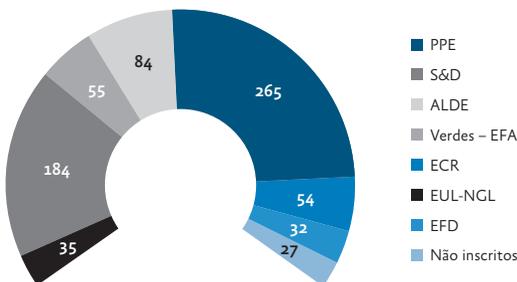
No seguimento das eleições de 2009, sete grupos políticos compõem o hemisfério do PE num total de 754 membros (Figura 2.1). Os grupos políticos são os seguintes (em ordem decrescente de número de assentos por grupo): Partido Popular Europeu (PPE), Aliança Progressista de Socialistas e Democratas

(S&D), Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE), Os Verdes – Aliança Livre Europeia (Verdes – EFA), Conservadores e Reformistas Europeus (ECR), Esquerda Unitária Europeia – Esquerda Nórdica Verde (EUL/NGL), Europa da Liberdade e da Democracia (EFD) e finalmente um conjunto de membros não alinhados²⁹.

Cada grupo político é composto por um gabinete, um presidente e vice-presidentes. É dentro dos grupos políticos que os textos legislativos e não legislativos a serem adoptados são inicialmente analisados; e a posição dos grupos políticos sobre uma matéria é normalmente adoptada e seguida pelos eurodeputados que a eles pertencem.

Os membros dos grupos da mesma nacionalidade formam *delegações nacionais* que representam a ligação aos partidos nacionais. O papel das delegações nacionais dentro dos grupos é muito importante, pois estão numa posição em que podem suscitar interesse e chamar a atenção para uma medida parlamentar que afecte um “interesse nacional” em particular. Por vezes sucede que, no sentido de “protegerem” tais interesses, os membros de uma delegação nacional votam em sentido diferente do resto do grupo político a que pertencem³⁰.

Figura 2.1 Parlamento Europeu, 2009-2014



Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament_election,_2009

Estruturas de Liderança

O presidente do PE, cujo mandato dura dois anos e meio³¹, tem acima de tudo funções de direcção dos trabalhos no PE e representação da instituição nas relações internacionais e perante as outras instituições da UE³². O presidente participa também na adopção de medidas legislativas e do orçamento³³. Estas funções podem ser delegadas nos 14 vice-presidentes; estes últimos, juntamente com o presidente, formam o *Gabinete*, que toma decisões organizacionais, financeiras e administrativas relativas ao PE. O Gabinete é frequentado

²⁹ Sobre a afiliação de eurodeputados portugueses a grupos partidários do PE, ver p. 37 do primeiro relatório “A Representação dos Estados através do sistema de proporcionalidade degressiva”, por Richard Rose e Alexander Trechsel. Sobre a análise da composição do actual PE, ver abaixo.

³⁰ Ver Votewatch.eu e a análise no texto abaixo (*provisório*).

³¹ Seguindo uma prática oficiosa, o presidente do PE é normalmente escolhido de entre os dois maiores grupos, nomeadamente o EPP e o S&D. Desde 16 de Janeiro de 2012, o presidente do PE é o alemão Martin Schulz, do grupo S&D.

³² Ver Regra 20 do Regulamento Interno do PE.

³³ Designadamente, o presidente promulga o orçamento da União e co-promulga, com o presidente do Conselho, actos legislativos adoptados através de co-decisão.

também pelos *questores*, responsáveis por assuntos administrativos e financeiros relativos aos eurodeputados individualmente.

A Conferência de Presidentes é outro órgão importante do PE, composto pelo presidente do PE e pelos presidentes dos grupos políticos. É responsável pelo bom funcionamento dos trabalhos no PE e toma decisões sobre relações interinstitucionais e relações com os Estados-membros e parlamentos nacionais³⁴. A *Conferência de Presidentes de Comissão* e a *Conferência de Presidentes de Delegação* completam a estrutura de liderança do PE: o primeiro reúne os presidentes das comissões do PE e a sua principal função consiste em monitorizar o progresso dos trabalhos nas comissões; o segundo cumpre estas mesmas funções relativamente às delegações interparlamentares e delegações para as comissões parlamentares mistas.

³⁴ Ver Regra 25 do Regulamento Interno do PE.

Comissões Parlamentares

O PE está dividido em vinte comissões parlamentares especializadas³⁵ e os eurodeputados são designados para trabalhar nestas comissões. Elas estão no centro do funcionamento do PE; na verdade, todas as decisões adoptadas pelo Plenário do PE são primeiro discutidas a nível das comissões. O dia-a-dia das comissões consiste na análise e aprovação de relatórios e opiniões, cumprindo os papéis legislativo, de escrutínio orçamental e de determinação de agenda do Parlamento³⁶.

Para a adopção de actos legislativos, o papel das comissões é de suma importância³⁷. É por esta razão que a alocação de um projecto de proposta pela Comissão é muitas vezes disputado entre as diferentes comissões. Uma vez atribuído a uma comissão específica, esta nomeia um relator, que será o interveniente-chave durante o processo geral de adopção do acto³⁸. Isto é particularmente evidente na adopção de medidas legislativas através do processo legislativo normal, onde a principal responsabilidade do relator está nas negociações quanto ao conteúdo do acto perante o Conselho³⁹. As comissões escrutinam o progresso dos relatórios e adoptam emendas que constituem a base do “mandato” do relator e das equipas de negociação do PE.

Em conclusão: as secções anteriores ofereceram algumas abordagens teóricas relativamente ao funcionamento do PE através do qual se tentou demonstrar que o processo de organização interna do PE é de grande importância para aceder ao poder no seio do Parlamento. Olhar simplesmente para os assentos no plenário não é suficiente. Assim, realçámos o funcionamento abstracto dos órgãos internos do PE, delineando os seus poderes e apresentando argumentos que mostram porque é importante para um país – através

³⁵ Além destas comissões em funções, no PE foram também estabelecidas subcomissões (ex.: uma subcomissão para os Assuntos Monetários dentro da Comissão Económica na legislatura de 1994-1999), comissões provisórias ou especiais (ex.: a Comissão Especial para a Crise Financeira, Económica e Social no período de 2009-2001) e outras estruturas *ad hoc*.

³⁶ Para uma descrição completa dos assuntos das comissões, ver supra R. Corbett, F. Jacobs e M. Shackleton, *op. cit.*

³⁷ Além disso, dentro de cada comissão é desempenhado um papel muito significativo pelos coordenadores dos grupos partidários, que coordenam o trabalho dos membros do seu grupo e discutem as votações vindouras relacionadas com a comissão.

³⁸ Outro importante interveniente é o “relator sombra”, que monitoriza um dossiê para grupos partidários distinto do do relator.

³⁹ Para uma lista de eurodeputados portugueses que exercem as funções de relator no actual mandato parlamentar, consultar abaixo a Tabela 6.1.

dos representantes dos seus partidos políticos – estar representado nesses canais institucionais.

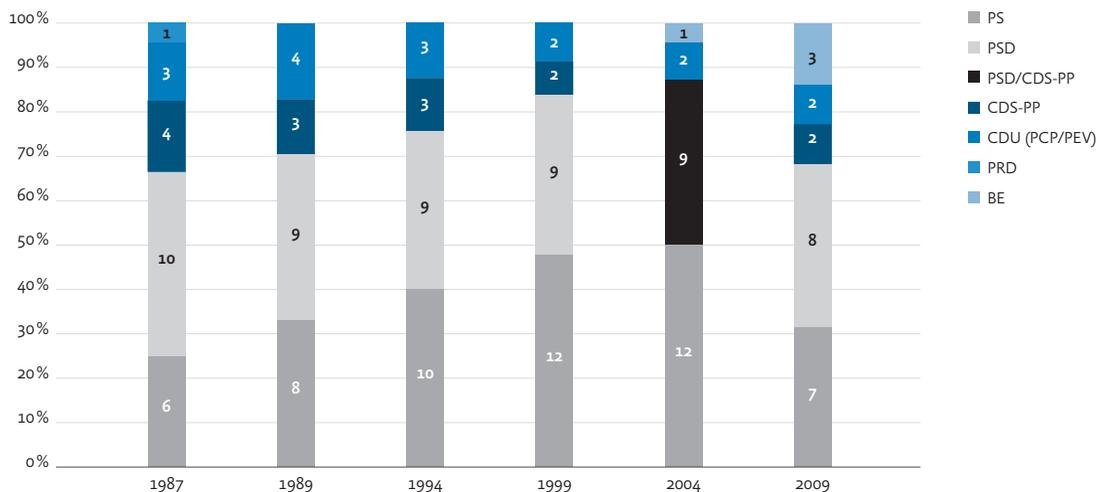
A próxima secção irá analisar estes assuntos de um ponto de vista concreto e empírico. Os nossos dados permitir-nos-ão clarificar a forma como os partidos portugueses e os seus eurodeputados actuam com vista a obter ganhos nos órgãos internos do PE.

Capítulo 3

A eleição dos representantes portugueses: as eleições para o PE

Portugal aderiu à CEE a 1 de Janeiro de 1986, um ano e meio depois das eleições parlamentares europeias de Junho de 1984. Como resultado disso, os 24 primeiros eurodeputados portugueses que se juntaram ao PE foram escolhidos proporcionalmente às representações partidárias no parlamento nacional, até que se realizassem novas eleições europeias. Naquela altura, estavam representados no parlamento português cinco partidos: o Partido Social Democrata (PSD), o Partido Socialista (PS), o Partido Renovador Democrático (PRD), o Centro Democrático Social (CDS) e o Partido Comunista Português (PCP) (Figura 3.1).

Figura 3.1 Resultados das Eleições Europeias em 1987-2009: Número de eurodeputados portugueses eleitos



Fonte: CNE (www.cne.pt)

Desde a adesão de Portugal em 1986, verificaram-se apenas duas mudanças significativas no número de partidos portugueses representados no PE: por um lado, o PRD perdeu apoio eleitoral considerável e, a partir de 1987, não conseguiu eleger nenhum eurodeputado (o partido acabaria por se dissolver);

por outro lado, um novo partido da extrema-esquerda/esquerda radical chamado Bloco de Esquerda (BE), que surgiu em 1999, obtendo o seu primeiro assento no PE em 2004.

As primeiras eleições para o PE em Portugal ocorreram a título excepcional, em Julho de 1987, dezoito meses depois da adesão do país à CEE. Os cidadãos portugueses puderam então eleger pela primeira vez os seus representantes no PE, que se mantiveram no Parlamento até às eleições europeias seguintes, em Junho de 1989. A partir dessa data, os cidadãos portugueses são chamados às urnas de cinco em cinco anos a eleger os seus eurodeputados.

De maneira geral, a participação nestas eleições tem sido bastante fraca (menos de 40 por cento)⁴⁰. De acordo com uma teoria bem conhecida, estes padrões de fraca participação nas eleições europeias em Portugal e em outros Estados-membros deve-se ao facto de estas eleições serem consideradas menos importantes do que as eleições nacionais em geral.⁴¹ Contudo, é de notar que, com o aumento dos poderes da UE devido à adopção do Tratado de Lisboa e também devido à profunda crise económica e financeira na Europa, esta classificação de ‘menos importantes’ pode futuramente perder algum do seu efeito.

As últimas eleições para o PE ocorreram em 2009. Foram as primeiras de três eleições marcadas para esse ano em Portugal e abriram um ciclo eleitoral bastante competitivo. Após três anos sem eleições nacionais, os eleitores portugueses foram chamados às urnas para eleger os seus representantes no PE (Junho), mas também para eleger um novo Governo (Setembro) e os seus autarcas locais (Outubro). O ano de 2009 foi ainda um ano especial porque foi quando se começaram a fazer sentir os primeiros sintomas de uma crise económica profunda. Não é pois de admirar que as questões mais destacadas na campanha eleitoral para o PE esse ano se concentrassem nas preocupações nacionais (ou seja, a crise económica, as infra-estruturas e a criação de emprego), sendo as questões europeias raramente discutidas pelos partidos e pelos candidatos.

A campanha eleitoral começou oficialmente no dia 25 de Maio, duas semanas antes do dia das eleições. Embora tenham sido 13 os partidos e movimentos políticos que participaram na campanha, apenas 5 iriam supostamente eleger representantes europeus: o partido de centro-esquerda, Partido Socialista (PS), o partido de centro-direita Partido Social Democrata (PSD), o partido democrata-cristão (CDS-PP), o Bloco de Esquerda (BE) e a Coligação Democrática Unitária (CDU)⁴². Como vimos atrás, quatro destes partidos estão no PE desde 1986.

Durante a campanha eleitoral, os partidos políticos apresentaram manifestos (ou documentos afins) aos eleitores. Nesses documentos os partidos destacaram as suas principais prioridades políticas. O BE foi o primeiro partido

⁴⁰. Ver dados sobre a afluência às urnas em www.cne.pt.

⁴¹. Ver Reif, K.; & Schmitt, H. (1980). *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European Election results*. *European Journal of Political Research*, 8, 3-44. Uma análise mais empírica, mais recente, desta ideia, pode ser encontrada em Schmitt, H. (2005). *The European parliament election of June 2004: Still second-order? West European Politics*, 25, 650-679.

⁴². A CDU é uma coligação entre o PCP (Partido Comunista) e Os Verdes.

a avançar com o seu Euromanifesto e os partidos de direita foram os últimos, tendo o PS começado a campanha apresentando uma tradução do manifesto do Partido dos Socialistas Europeus (PES) e, posteriormente, publicando uma versão actualizada com algumas referências ao contexto português.

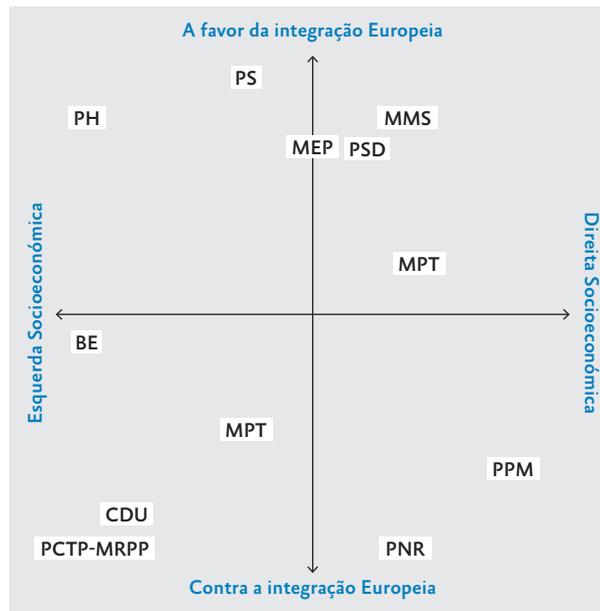
Tendo em conta as eleições de 2009 para o PE, uma equipa de académicos do European Union Democracy Observatory (EU DO) criou uma aplicação de recomendação de voto (*Voting Advice Application*) – o EU Profiler (www.euprofiler.eu). Esta aplicação de enorme sucesso recebeu 2,5 milhões de visitantes individuais e proporcionou aos seus utilizadores um relato personalizado das prioridades políticas pessoais, dentro do cenário político de cada Estado-membro. No Outono de 2009, foi-lhe atribuído o prestigiado prémio World E-Democracy Forum Award em Paris. Graças à codificação de quase 9000 posições partidárias no EU Profiler, foi possível elaborar retratos políticos da composição partidária na altura das eleições de 2009 para o PE⁴³. Em primeiro lugar, uma abordagem bidimensional permite-nos mostrar a colocação dos partidos portugueses nos dois eixos “socioeconómico de esquerda vs. socioeconómico de direita” e “pró vs. Anti-integração na UE”.

Como se pode ver na Figura 3.2, o PS e, em menor escala, o PSD exibiam uma atitude de integração pró-UE mais forte durante a campanha eleitoral do que os restantes partidos. O CDS-PP e o BE estavam mais próximos do meio do *continuum* entre apoio e oposição à integração, embora o partido de direita seja descrito como sendo de algum modo mais pró-UE e o partido de esquerda como ligeiramente anti-UE em 2009. O PCP (em coligação com os Verdes) era a única força política portuguesa representada no PE que exibiu uma posição claramente anti-UE em 2009⁴⁴.

43- Treschel, A. and Mair, Peter. 2011. When Parties (Also) Position Themselves: An Introduction to the EU Profiler. *Journal of Information Technology & Politics*, 8: 1-20.

44- Estes dados estão disponíveis em: <http://www.nccr-democracy.ch/euprofiler/>.

Figura 3.2 O cenário político português durante as eleições para o PE em 2009



Fonte: EU Profiler: <http://www.nccr-democracy.ch/euprofiler/>

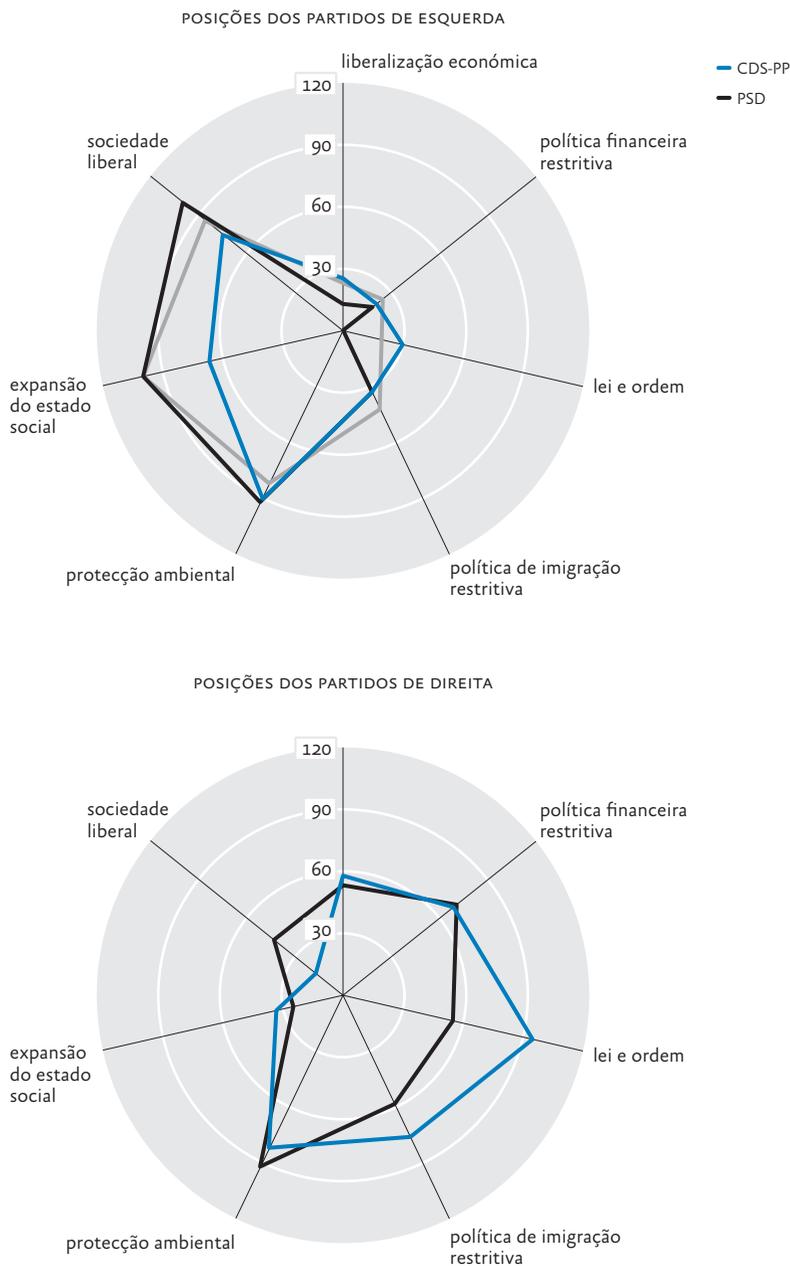
45: De notar que o Tratado de Lisboa foi apresentado como uma das principais conquistas da presidência portuguesa em 2007.

As posições partidárias sobre o Tratado de Lisboa⁴⁵ eram bastante representativas da atitude geral relativamente à integração europeia: os principais partidos, PSD e PS, defendiam a implementação do Tratado de Lisboa, ao passo que o CDS-PP, embora sendo favorável, argumentava que qualquer tratado que desafiasse a soberania nacional deveria ser sujeito a referendo. Pelo contrário, a CDU e o BE rejeitavam-no abertamente, salientando que a crise económica tem vindo a provar que tinham razão nas críticas à abordagem económica da UE como um todo.

Graças aos dados do EU Profiler, podemos destrinçar melhor as dimensões do conflito económico nas eleições para o PE. Os gráficos que compõem a Figura 3.3 indicam as posições de cada partido em sete dimensões e mostram inequivocamente que os cinco partidos políticos representados no PE revelavam um elevado interesse pela questão da protecção ambiental, mas que existiam diferentes sensibilidades no que diz respeito a outras dimensões políticas. Por exemplo, o BE e a CDU estavam muito mais focados em construir uma sociedade liberal e na expansão do Estado social do que o PS. Além disso, o PSD e o CDS-PP centravam clara e predominantemente as suas atenções em questões como a lei e a ordem e a necessidade de colocar restrições nas políticas financeira e de imigração, mas o foco do CDS-PP nas questões de segurança era bem maior do que o demonstrado pelo PSD.

Podemos perguntar, então, quem arquitecta os manifestos eleitorais para o PE nos partidos políticos portugueses.

Figura 3.3 Posicionamento dos cinco principais partidos políticos durante a campanha eleitoral para as eleições europeias de 2009 em Portugal

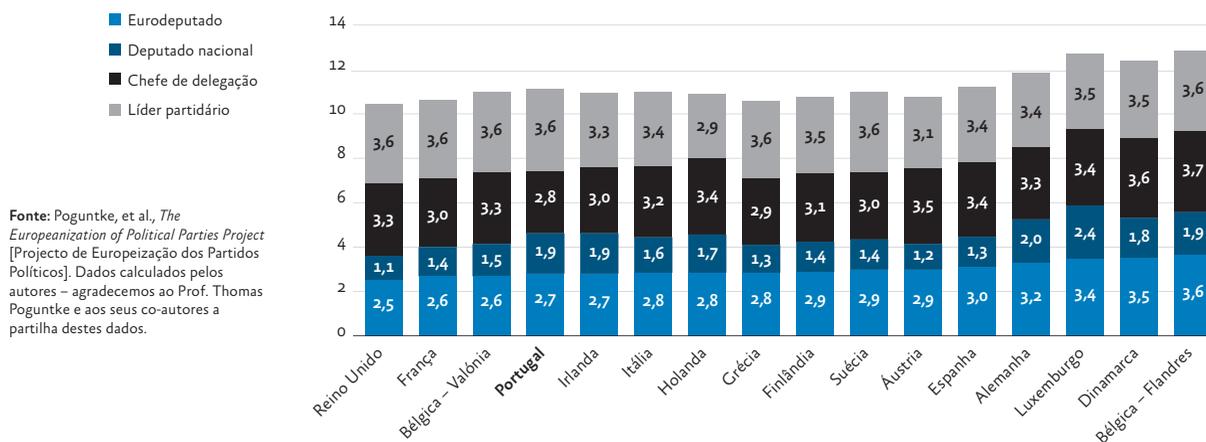


Fonte: EU Profiler: <http://www.euprofiler.eu/>

Na última década, assistimos à expansão da literatura sobre a europeização dos partidos políticos. Esta linha de investigação tem como objectivo responder

a questões sobre de que forma a integração europeia afecta a organização e o comportamento dos partidos. Uma forma de se saber até que ponto um sistema partidário está “europeizado” consiste em analisar quem arquitecta o manifesto das eleições europeias. A Figura 3.4 apresenta uma análise comparativa de quinze sistemas partidários europeus, mostrando quem tem a responsabilidade de elaborar o manifesto para a eleição europeia: os eurodeputados, os deputados nacionais, uma delegação do líder ou o próprio líder do partido? Não nos surpreende que os resultados globais mostrem que os eurodeputados não desempenham um papel muito importante neste processo, com os eurodeputados portugueses a apresentarem uma pontuação particularmente baixa (2,6). Por outro lado, os líderes têm relativamente pouca influência, com uma pontuação de 3,6 no caso português. Além disso, se juntarmos a influência do líder com a da sua delegação – normalmente o órgão de decisão com mais poder – torna-se óbvio que os agentes internos são quem detém a maior fatia de influência (6,9 no caso português).

Figura 3.4 Quem é responsável pela elaboração dos euromanifestos?



Por fim, consideremos a influência dos deputados nacionais, que podem também fazer ouvir as suas vozes neste processo. Os deputados nacionais alemães, luxemburgueses, belgas e irlandeses desempenham um papel particularmente importante – comparativamente – na elaboração do manifesto das eleições europeias. Acompanhando desde o início a linha política europeia do respectivo partido, os deputados possuem informação privilegiada, ao contrário dos deputados, que pouca ou nenhuma atenção prestam ao que se passa na frente europeia. Comparativamente, o papel dos deputados nacionais em Portugal, com uma pontuação de 1,5, não é negligenciável.

Depois desta exposição sobre as posições políticas, ao nível europeu, dos partidos portugueses, a que se seguiu uma análise de quem tem mais poder para definir essas posições, centramos agora a nossa atenção nos resultados das últimas eleições para o PE em Portugal. Nas eleições de 2009, a maioria dos lugares no PE foi disputada entre o PS e o PSD (ver Figura 3.1). Vale a pena mencionar que este último formou uma coligação com o CDS-PP nas eleições de 2004 para o PE, reflectindo a coligação existente na altura entre os dois partidos, a nível nacional, tentando minimizar os danos resultantes dos seus papéis no Governo. Em 2009, PSD e CDS-PP abandonaram esta estratégia e concorreram isoladamente, tirando partido do facto de o seu maior concorrente estar no Governo numa altura particularmente difícil para as finanças portuguesas.

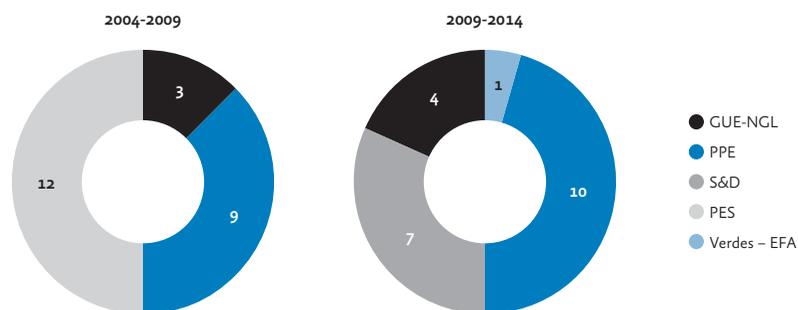
O vencedor das eleições de 2009 foi o PSD, com cerca de 32 por cento dos votos (e quase 1,13 milhão de votos) e oito eurodeputados eleitos, enquanto o partido no governo, o PS, foi o maior derrotado do dia 7 de Junho, tendo perdido cinco dos seus lugares no PE. Para os partidos mais pequenos com representação parlamentar, os resultados foram satisfatórios: a CDU e o CDS-PP tiveram cerca de 11 e 8 por cento dos votos, respectivamente. Com estes resultados puderam manter a anterior representação de dois lugares cada no PE, apesar da redução do número global de lugares atribuídos a Portugal. É de salientar que, especialmente para o BE, o resultado das eleições representou uma impressionante vitória em termos de número de votos⁴⁶.

Todavia, a importância dada às eleições de 2009 para o PE em Portugal acabou por se revelar bastante baixa, 36,8 por cento, sete pontos percentuais abaixo da média europeia. Foi a segunda percentagem mais baixa na história das eleições europeias em Portugal (a seguir aos 35,5 por cento de 1994), embora, em relação à percentagem de votos obtida em 2004, a queda não tenha sido muito significativa.

A comparação entre o actual parlamento e o anterior mostra que existe uma diferença em termos de forças relativas de ambos os lados da divisão esquerda-direita, muito embora ambos os parlamentos mostrem uma maioria de eurodeputados portugueses atribuída aos grupos partidários de esquerda do PE, tendo a proporção relativa de eurodeputados da direita aumentado substancialmente em 2009 (Figura 3.5). Além disso, na actual legislatura, a esquerda política está claramente mais fracturada do que na sexta legislatura, quer devido ao menor número de lugares obtido pelo PS quer devido à presença de um eurodeputado independente no Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia.

⁴⁶. Os dados sobre os resultados das eleições está disponível no *site* da CNE: www.cne.pt.

Figura 3.5 Filiação dos eurodeputados portugueses nos grupos partidários do PE na actual e na anterior legislaturas



Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

Já vimos quais os partidos portugueses que conseguiram eleger eurodeputados e como foi a sua distribuição pelos grupos partidários europeus em 2009. Mas quem são os eurodeputados portugueses? De onde vêm? E quais as semelhanças e diferenças em relação aos restantes representantes europeus? A próxima secção analisa o perfil sociológico e político dos eurodeputados portugueses desde 1986 e apresenta alguns dados comparativos.

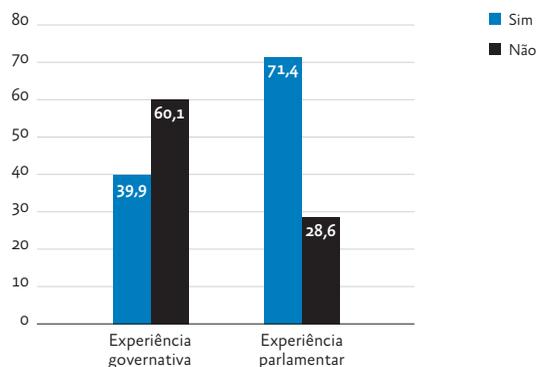
Capítulo 4

Perfil dos eurodeputados portugueses

Experiência política

A experiência é um atributo importante das elites políticas. Ter experiência governamental ou parlamentar prévia significa que um eurodeputado ocupou um cargo eleito ao nível nacional antes de ir para o PE. A Figura 4.1 mostra que quase 30 por cento dos eurodeputados portugueses não teve qualquer experiência parlamentar antes de ir para o PE, uma percentagem bastante elevada, já que esta falta de experiência pode ser considerada uma desvantagem para o seu desempenho no PE. Quanto a experiência governamental, menos de metade dos eurodeputados eleitos até hoje fez parte do governo nacional antes de ser eleito para o PE.

Figura 4.1 Experiência parlamentar e governativa dos eurodeputados portugueses (%)



Fonte: Base de dados dos eurodeputados portugueses (1986-2012) criada pelos autores.

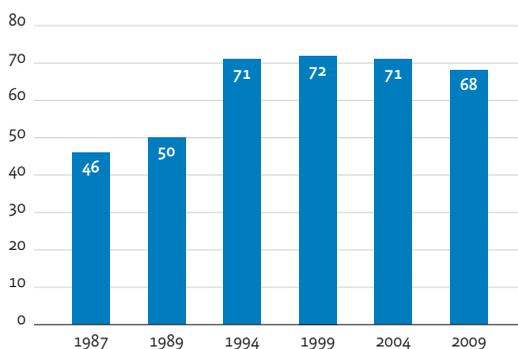
Para melhor compreendermos a participação portuguesa no PE, precisamos de olhar para as taxas de rotatividade. Esse indicador dá-nos informação sobre o número de deputados que são novos no PE. Dito de uma forma simples, a rotatividade diz-nos quantos eurodeputados foram substituídos a seguir a cada eleição. Um elevado grau de rotatividade, com uma constante

renovação dos eurodeputados, tem a vantagem bem conhecida de impedir a criação de uma elite política centralizada ao nível da UE. Essa elite controlaria recursos políticos e partidários numa instituição caracterizada por um certo “défice democrático” e onde a desconexão entre elite e cidadãos é considerada particularmente grave. Por outro lado, um elevado grau de rotatividade tem também as suas desvantagens. Os papéis legislativos têm procedimentos, regras e rituais específicos. Os membros de qualquer legislatura, seja ela o PE ou a Assembleia da República portuguesa, passam por um processo de socialização política para aprenderem o seu “papel institucional”. Esse conhecimento é fundamental para melhorarem o seu desempenho político, em que aprender como tirar o maior proveito da complexa e sofisticada máquina política da UE garante vantagens políticas. A literatura sobre o PE⁴⁷ defende que demora pelo menos um mandato completo para “europeizar” um eurodeputado, ou seja, para assegurar que ele/ela sabe qual é o seu papel no PE.

47. Corbett, R. et al. 2011. *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.

A Figura 4.2 mostra a taxa de rotatividade dos eurodeputados portugueses entre 1987 e a actual legislatura parlamentar. A primeira conclusão que tiramos ao observar esta figura é que a taxa de rotatividade foi aumentando ao longo do tempo. Nas duas primeiras sessões legislativas, quando Portugal era um novo membro do PE e tinha a Presidência da UE, a taxa de rotatividade estava abaixo dos 50 por cento. Depois de 1994, verificou-se um aumento súbito e significativo, que se tem situado em volta dos 70 por cento. Na sessão de 2009, deu-se uma ligeira descida da rotatividade, que passou de 71 por cento para 68 por cento. Isto significa que, dos 22 eurodeputados portugueses que foram eleitos em 2009, 15 entraram para o PE pela primeira vez.

Figura 4.2 Taxa de rotatividade (% de eurodeputados portugueses 1987-2012)



Fonte: Base de dados dos eurodeputados portugueses (1986-2012) criada pelos autores.

Os elevados níveis de rotatividade nas delegações portuguesas são também patentes através da análise do número de sessões legislativas em que cada

eurodeputado português participou. Na realidade, a maioria dos eurodeputados actuais e passados não foram reeleitos, enquanto 25 por cento foi reeleito mais do que uma vez (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 Número de mandatos cumpridos por eurodeputados portugueses (1986-2009)

Mandatos	N	%
Eleitos uma vez	74	64,9
Eleitos duas vezes	29	25,4
Eleitos três vezes	9	7,9
Eleitos 4 vezes	1	0,9
Eleitos 5 vezes	1	0,9
Total	114	100.0

Fonte: Base de dados dos eurodeputados portugueses (1986-2012) criada pelos autores.

Consideremos agora o nível de rotatividade portuguesa numa perspectiva comparativa. A Figura 4.3 mostra a taxa de rotatividade de 11 países, incluindo Portugal, nas eleições de 2009. A figura mostra, para cada país, a percentagem de eurodeputados que foi eleita pela primeira vez em 2009. Portugal conta-se entre os países com a taxa de rotatividade mais elevada (68 por cento). A média da UE27 é de 50 por cento, com alguns dos países maiores, e indubitavelmente mais poderosos, com percentagens bastante abaixo desta média. Na verdade, Reino Unido, Alemanha e Espanha apresentam percentagens bastante abaixo da média europeia, com 28, 41, e 44 por cento, respectivamente. No outro extremo da distribuição, um pouco acima de Portugal, estão a Itália, a Grécia e a Lituânia, com 71, 73, e 75 por cento, respectivamente.

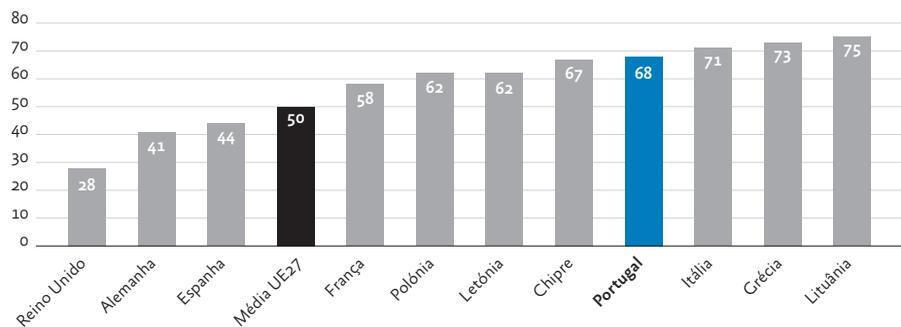
O elevado grau de rotatividade dos eurodeputados portugueses apresenta alguns potenciais inconvenientes para o seu desempenho no PE, uma vez que uma parte significativa do tempo e esforço político dos eurodeputados tem de ser usado na aprendizagem do seu novo papel. Carlos Coelho, um eurodeputado português que pertence ao PPE, disse-nos numa entrevista “apesar da vasta experiência que tinha tido no Parlamento nacional, com enfoque no processo legislativo, senti-me um *débutant*”. Na outra extremidade do espectro político, Ilda Figueiredo, eurodeputada do GUE-NGL, afirma que experiência anterior no PE “ajuda o eurodeputado a ter acesso a lugares com maior visibilidade”. Estas afirmações mostram a importância da socialização para os eurodeputados.

Segundo Carlos Coelho, existem três diferenças-chave entre a experiência parlamentar a nível nacional e a nível do PE. Em primeiro lugar, ao nível nacional (referindo-se à situação portuguesa), o acesso à informação é bastante

difícil, ao passo que no PE há uma enorme quantidade de informação disponível, e o principal problema é ter capacidade para a processar. Em segundo lugar, o PE tem uma vasta equipa, onde o eurodeputado conta com o apoio do grupo partidário parlamentar, do grupo político e de assistentes pessoais, ao passo que na Assembleia da República Portuguesa esse apoio é bastante escasso. Por fim, o PE proporciona a possibilidade de intervir em dossiês globais, tais como a negociações UE-China, questões relacionadas com as Nações Unidas, etc. Só uma baixa rotatividade, com um contingente relativamente estável ao longo do tempo, pode dar aos eurodeputados a possibilidade de, uma vez eleitos para o PE, aprenderem a lidar com a nova realidade política.

A rotatividade é acima de tudo o resultado de políticas partidárias, na medida em que a selecção de candidatos e a reorganização das listas eleitorais são impulsionadas pelos partidos e não uma consequência de mudança eleitoral nos escrutínios.

Figura 4.3 Taxa de rotatividade em grupos nacionais seleccionados (% de novos eurodeputados em 2009-14)



Fonte: Adaptada de Corbett (2011, Capítulo 4, pp. 51-52).

Perfil sociodemográfico e profissional dos eurodeputados portugueses

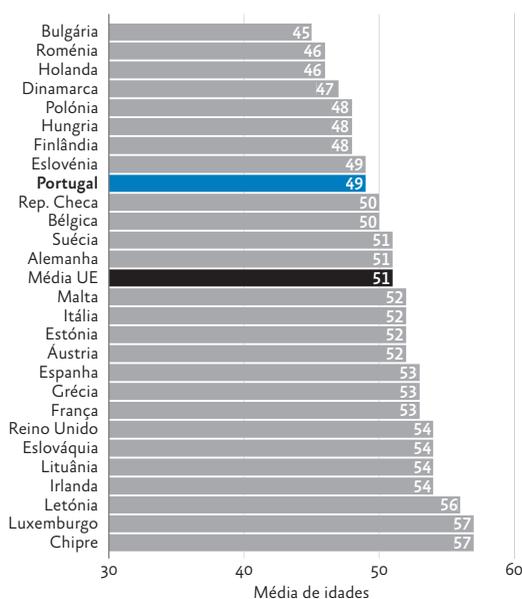
Nesta secção, apresentamos dados sobre o perfil sociodemográfico e profissional dos eurodeputados portugueses desde 1986 utilizando um conjunto de dados originais fundamentalmente sobre idade, género e carreira profissional. Estes perfis são importantes porque nos dão uma noção mais clara quanto à igualdade de géneros, à profissionalização dos políticos e às potenciais ligações entre grupos de interesse e o Estado.

Os nossos dados mostram que a média de idades dos eurodeputados portugueses se tem mantido relativamente estável ao longo do tempo. O primeiro grupo de deputados portugueses ao PE foi o mais jovem até agora (a média era de 45 anos), pois Portugal era uma democracia recente com uma elite política

mais jovem. Desde 1989, as mudanças a este respeito não foram significativas, tendo o eurodeputado português típico 48 ou 49 anos de idade. Em 2009, a média de idades estava nos 49 anos. Isto coloca a delegação portuguesa abaixo da média do PE (51 anos) e, logo, mais próximo das delegações mais jovens (Bulgária, Roménia e Holanda) do que das do Luxemburgo, Chipre ou Letónia, em que a média em 2009 era 56-57 anos (Figura 4.4).

Em comparação com a Espanha e com a Grécia, igualmente democracias de terceira vaga que aderiram à CEE nos anos 1980, Portugal tem uma delegação nacional consideravelmente mais jovem (em média 5 anos mais jovem). Isso sugere que a maioria dos eurodeputados portugueses não está próximo do fim das suas carreiras e que o PE não será o destino final para políticos perto da idade da reforma, como por vezes se ouve dizer. Consequentemente, será de esperar que os nossos eurodeputados estejam interessados, e inclusivamente envolvidos, na política nacional. Este aspecto surge em conformidade com o que os eurodeputados expressaram durante as entrevistas. Uma boa parte dos eurodeputados portugueses que rondam os 40 anos de idade manifestaram preocupação pela falta de atenção que os meios de comunicação social e as instituições nacionais lhes dão, admitindo colaborar com jornais nacionais e programas televisivos para adquirirem uma visibilidade no seu país natal que de outra forma não teriam.

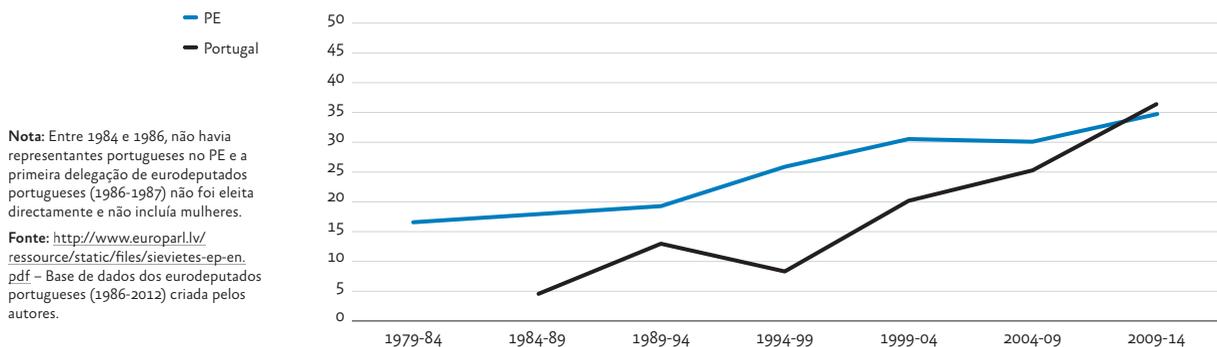
Figura 4.4 Média de idades dos eurodeputados no PE entre 2009 e 2014 por país



Fonte: Hoyland, Sirclar e Hix (2011).
 Base de dados automática sobre o
 PE. Disponível em <http://folk.uio.no/bjornkho/MEP/default.htm>. Cálculos efectuados pelos autores.

Uma segunda dimensão sociológica relevante é o género. A Figura 4.5 ilustra a proporção de eurodeputados do sexo feminino e estabelece uma comparação entre o grupo português e a média global do PE. A figura revela que Portugal teve um acentuado “fosso de géneros” no início da sua entrada no PE. Por fosso de géneros entenda-se que as mulheres se encontravam pouco representadas na delegação portuguesa em comparação com a representação global de mulheres no PE. Este fosso só desapareceu em 2009, com uma clara convergência dos níveis português e europeu de representação feminina. Em resultado da aprovação da Lei da Paridade (2006), que exige um mínimo de 33 por cento de mulheres na lista eleitoral, quer em eleições nacionais quer em eleições europeias, nas últimas eleições europeias Portugal atingiu um nível de representação feminina ligeiramente mais elevado que a média europeia. Todavia, é de salientar que Portugal está ainda longe – mais de 10 por cento, tal como o está também a média europeia – de uma representação igualitária entre mulheres e homens no PE.

Figura 4.5 Proporção de eurodeputadas (%)



Por fim, pretendemos conhecer a experiência profissional da primeira delegação portuguesa ao PE. A Tabela 4.2 indica que o antecedente profissional mais frequente dos eurodeputados portugueses é a esfera legal: na verdade, cerca de um quinto dos lugares atribuídos à delegação portuguesa desde 1987 pertenciam a advogados ou juristas. Os professores, os políticos a tempo inteiro e os economistas estavam também fortemente representados na delegação portuguesa ao PE.

Existem algumas diferenças entre os eurodeputados e os deputados do Parlamento nacional em termos de antecedentes profissionais (Tabela 4.2). Por exemplo, a representação de profissões relacionadas com engenharia/arquitectura, direito ou jornalismo é bastante parecida em ambos os grupos, mas as delegações nacionais ao PE têm incluído um número mais elevado de

professores, economistas e políticos a tempo inteiro, em comparação com os deputados nacionais. Os gestores de empresa estão menos representados ao nível europeu do que no Parlamento nacional, ao passo que funcionários e trabalhadores manuais e agrícolas não tiveram nunca assento nas delegações portuguesas ao PE.

A tabela 4.2 parece assim sugerir que a classe política portuguesa é maioritariamente formada por elites. Hanna Pitkin criou o conceito de “representação descritiva” para definir uma relação política entre a elite e a população, em que a primeira teria uma estrutura socioeconómica semelhante à da última. Por exemplo, no caso de um círculo eleitoral ter 5 por cento de votantes não brancos, a elite deveria incluir também 5 por cento de não brancos. No caso português, a diferença entre os antecedentes profissionais da população e os da elite política é muito evidente: a elite política portuguesa não nos dá uma representação descritiva da população.

Tabela 4.2 Perfil profissional dos eurodeputados portugueses numa perspectiva comparada (%)

	Parlamento Nacional 1975-2009	Parlamento Europeu 1987-agora	População activa em 2010
Legisladores, oficiais superiores e gestores:			
Funcionários administrativos/gestor do sector público	3,3	4,8	
Político a tempo inteiro/“líder” político	1,8	15,5	
Gestores de empresas	11,7	4,2	
Total	16,7	24,4	6,6
Profissionais/técnicos e colaboradores:			
Engenheiros/arquitectos	7,3	7,1	
Médicos	3,5	1,8	
Professores catedráticos	10,2	19,0	
Professores	9,7	3,6	
Economistas	4,8	12,5	
Juristas	21,5	22,0	
Autores/jornalistas	1,8	1,8	
Total	58,8	67,9	18,9
Funcionários	5,9	0	9,5
Trab. manual/Agrícola/ Ocupação elementar	4,7	0	48,6
Outros	13,9	7,7	16,4

Fontes: Base de dados dos eurodeputados portugueses (1986-2012) criada pelos autores. Deputados nacionais: Freire, Seiceira & Viegas (2010), *Representação Política em Portugal: Inquéritos e Bases de Dados*, Lisboa: Sextante. População: Anuário Estatístico de Portugal 2010 (www.ine.pt).

As diferenças sociais e educativas entre a elite parlamentar e a população são ainda mais evidentes quando comparamos com os números apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística português, que indicam que em Portugal o número de “artífices e trabalhadores similares”, “trabalhadores dos serviços, e vendedores”, e “trabalho não qualificado” continua a ser elevado, especialmente tendo em conta o que parecem ser baixos níveis de industrialização (Tabela 4.2). Apesar da importância destas categorias profissionais na sociedade portuguesa, a sua representação política não é descritiva mas antes substantiva, na medida em que essas elites parlamentares são seleccionadas entre os mais favorecidos. Em termos práticos, embora mantendo fracas ligações com os seus círculos eleitorais no que respeita ao perfil socioeconómico, os eurodeputados portugueses baseiam a sua legitimidade política na sua actividade e nas suas posições políticas. Segundo alguns defensores da representação descritiva, estas diferenças entre população e elite parlamentar podem conduzir a uma mais fraca qualidade de representação e a um sentimento de decepção por parte da população.

Capítulo 5

Os eurodeputados portugueses nas estruturas do PE

Representação no PE: a questão da proporcionalidade

Quando Portugal aderiu à CEE em 1986, os Estados-membros eram apenas 12, mas três alargamentos posteriores aumentaram este número para 27. Consequentemente, desde 1986, a proporção de eurodeputados portugueses caiu de 4,6 para 2,9 por cento (Tabela 5.1; Figura 5.1; Figura 5.2).

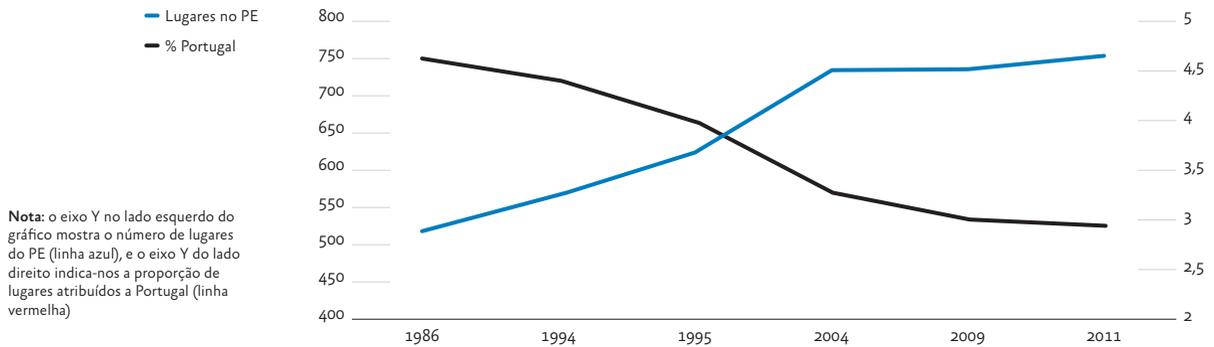
Tabela 5.1 Proporção de eurodeputados portugueses desde 1986

Ano	N.º Portugal	N.º Total	Eurodeputados portugueses (%)
1986 Terceiro alargamento	24	518	4,6
1994 (alteração demográfica)	25	567	4,4
1995 Quarto alargamento	25	625	4,0
2004 Tratado de Nice	24	732	3,3
2009 Tratado de Lisboa	22	736	3,0
2011 protocolo modificativo (IGC)	22	754	2,9

O mesmo se passou com países de dimensão idêntica, como a Bélgica, a Hungria, a República Checa ou a Grécia. Assim, o alargamento da UE fez com que o poder dos Estados-membros mais pequenos diminuísse consideravelmente, se atendermos apenas ao plenário. Não está excluída a hipótese de que futuros alargamentos (Croácia, Balcãs Ocidentais, Turquia...) possam ter um efeito semelhante no peso relativo das delegações dos países mais pequenos. Contudo, é de notar que o alargamento tende a ter efeitos “de redução” ainda mais profundos na representação proporcional dos Estados-membros de maiores dimensões. Quando o poder tem de ser partilhado com mais membros de um clube, os membros de maiores dimensões tendem a perder proporcionalmente mais do que os mais pequenos. Não é uma situação pouco habitual

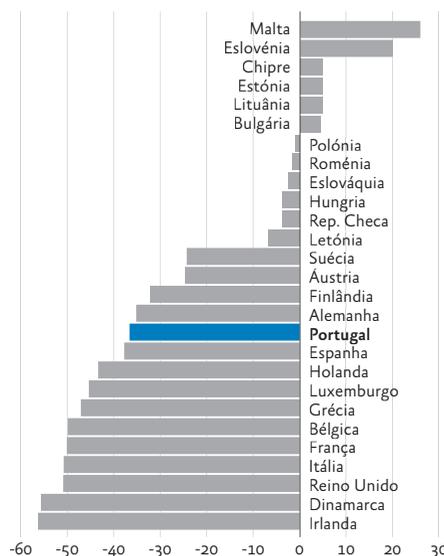
e acompanha uma via algo “federalista” de sobre-representação das entidades mais pequenas em comparação com as maiores.

Figura 5.1 Alargamentos, alteração dos tratados e representação portuguesa no PE



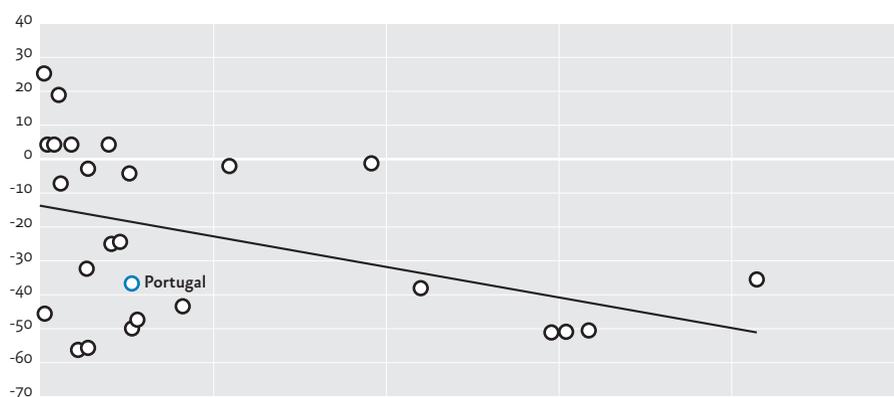
A Figura 5.2 mostra uma comparação entre vários países de representação proporcional de eurodeputados, tendo em conta a respectiva dimensão populacional. Este gráfico indica claramente que a Irlanda e a Dinamarca foram os países que mais perderam com o último alargamento, tendo visto as suas representações proporcionalmente reduzidas a metade. Portugal perdeu cerca de 36 por cento do seu poder relativo. No outro extremo da distribuição, Malta, Eslovénia e Chipre – três dos novos pequenos Estados – contam-se entre os que mais ganharam com a distribuição de poder no PE.

Figura 5.2 Vencedores e perdedores em termos de representação (proporção)



A relação entre tamanho e perdas proporcionais torna-se também visível na Figura 5.3, que nos mostra um padrão claro: quanto maior o país, maiores as perdas proporcionais de lugares ao longo do tempo. Todavia, Portugal faz parte dos pequenos países que se situam abaixo da linha de regressão, o que significa que as suas perdas foram particularmente fortes devido ao seu tamanho.

Figura 5.3 Dimensão de vencedores e perdedores (proporção)



Representação no PE: Grupos Partidários

Analisemos agora a composição partidária das delegações portuguesas ao PE. Os dois principais partidos do sistema político português são o PSD e o PS. Enquanto que o PS encontrou facilmente a sua família partidária europeia (PSE – Partido dos Socialistas Europeus), o PSD decidiu inicialmente juntar-se aos Liberais (LDR, actualmente ALDE) antes de decidir tornar-se parte do grupo conservador (PPE). Desde o início que o PPE era um grupo democrata-cristão e, por isso, seria a escolha natural do CDS. Em 1994, este viu-se obrigado a abandonar o PPE após uma mudança de liderança, passando a fazer parte do ALDE, mas em 2004⁴⁸ voltou ao PPE. Quanto ao PSD, fazer parte do PPE representava uma inflexão no sentido da direita conservadora. Embora haja quem considere esta uma má decisão – porque seria mais proveitoso para o PSD integrar um dos grupos partidários essenciais para formar maiorias no PE, como o ALDE –, há também quem acredite que foi uma atitude inteligente – principalmente quando o PSD se encontra na oposição em Portugal, os seus líderes continuam a poder participar nas reuniões com membros preeminentes dos governos conservadores da Europa. Por seu turno, o PCP sempre fez parte do Grupo de Comunistas/Extrema-esquerda e a partir de 2004 o BE juntou-se-lhes (Tabela 5.2).

⁴⁸: <http://ppq.sagepub.com/content/8/4/463.abstract>.

Nota: Os números correspondem aos grupos políticos que os eurodeputados escolheram integrar imediatamente após a eleição. PPE – Conservadores/Democratas Cristãos; S&D – Sociais-democratas; EUL/NGL – Comunistas/Extrema-esquerda; ALDE – Liberal/Centrista; UEN – Conservadores. Por uma questão de simplificação, utilizamos a actual designação dos grupos partidários e partimos do princípio que existe uma linha de continuidade entre os grupos anteriores e os actuais.

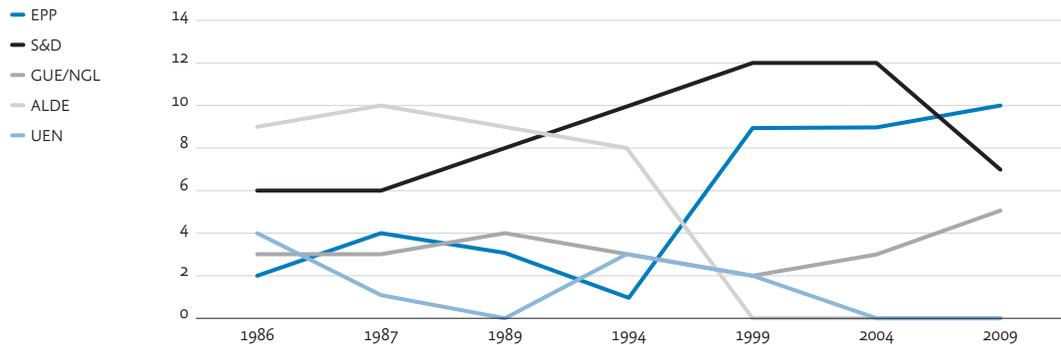
Fonte: Base de dados dos eurodeputados portugueses (1986-2012) criada pelos autores.

Tabela 5.2 Distribuição de eurodeputados portugueses por grupos partidários (1986-2009)

	1986-87	1987-89	1989-04	1994-99	1999-04	2004-09	2009-14
PPE	2	4	3	3	9	9	10
S&D	6	6	8	10	12	12	7
EUL/NGL	3	3	3	3	2	3	5
LDR	9	10	9	9	0	0	0
ALDE							
UEN	4	1	0	0	2	0	0
Total	24	24	24	25	25	24	22

Desde 2004 que os lugares de Portugal no PE se dividem entre cinco partidos nacionais, mas os eurodeputados portugueses encontram-se actualmente representados em apenas três grupos políticos: PEE, S&D e EUL/NGL (Figura 5.4). A excepção está num eurodeputado que cindiu com o partido através do qual foi eleito (o BE) e nesse processo mudou também de grupo político, tendo integrado o Verdes Greens/ALE, depois de ter sido membro independente do Parlamento.

Figura 5.4 Distribuição dos eurodeputados portugueses por grupos partidários (representação gráfica da Tabela 5)



Como já referimos, além de ser membro de um comité, o eurodeputado pode também assumir outros papéis – mandatos electivos – no PE, sendo os mais importantes o de presidente do PE, vice-presidente do PE, questor, presidente e vice-presidente do grupo partidário, presidente ou vice-presidente de uma comissão. A Tabela 5.3 abaixo apresenta uma lista dos eurodeputados portugueses que desde 1986 ocuparam estes cargos.

Tabela 5.3 Eurodeputados portugueses nos gabinetes eleitos do PE (1986-2012)

Funções	1984-89	1989-94	1994-99	1999-2004	2004-09	2009-
Questor		Manuel Porto (LDR)	Luis Marinho (PSE)			
			João Soares (PSE)			
			João Apolinário (PSE)			
			Sérgio Ribeiro (GUE/NGL)			
Vice-Presidente do PE	Francisco Lucas Pires (PPE)	João Cravinho (PSE)	António Capucho (ELDR)	José Pacheco Pereira (PPE-DE)	António Costa (PSE)	
	Rui Amaral (LDR)	António Capucho (LDR)	Francisco Lucas Pires (PPE)		Manuel dos Santos (PSE)	
			Luís Marinho (PSE)			
Presidente de Comissão	Rodolfo Crespo (EMPL)	Rui Amaral (TRAN)	António Vitorino (LIBE)	Joaquim Miranda (DEVE)		Vital Moreira (INTA)
	Jorge Campinos (EMPL)					
	Fernando Gomes (EMPL)					
Presidente ou vice-presidente de grupo partidário do PE		Maria Santos ((Verdes-V) Vice-presidente)				Paulo Rangel (PPE) Vice-Presidente
		Joaquim Miranda (CG) Presidente				Ilda Figueiredo (GUE/NGL) Vice-presidente

Fonte: Gabinete em Portugal do PE (2010), *Os Deputados Portugueses ao PE*, Lisboa, PE, Gabinete em Portugal.

Os deputados portugueses nas comissões do PE

Adoptemos agora uma perspectiva longitudinal desta questão. A Figura 5.5 mostra a distribuição ao longo do tempo de eurodeputados portugueses pelas 20 comissões. Estes números representam a distribuição de membros (efectivos e suplentes) desde 1986 até à actual sessão legislativa. É importante ter em conta que embora a dimensão média das comissões tenha aumentado cerca de 25 por cento desde 1979, o número de eurodeputados portugueses, como vimos anteriormente, diminuiu desde 1986.

No período entre 1986 e 2011, as comissões de Agricultura e Pescas estão entre as mais importantes para os eurodeputados portugueses. Estas duas áreas estiveram reunidas numa só comissão até 1994, ano em que foram criadas duas comissões distintas (PECH para as Pescas e AGRI para a Agricultura). Quer antes quer depois de 1994, Portugal tem tido sempre uma considerável proporção de eurodeputados a trabalhar na Agricultura e/ou nas Pescas: em 1994-99, quase metade dos eurodeputados portugueses eram membros efectivos

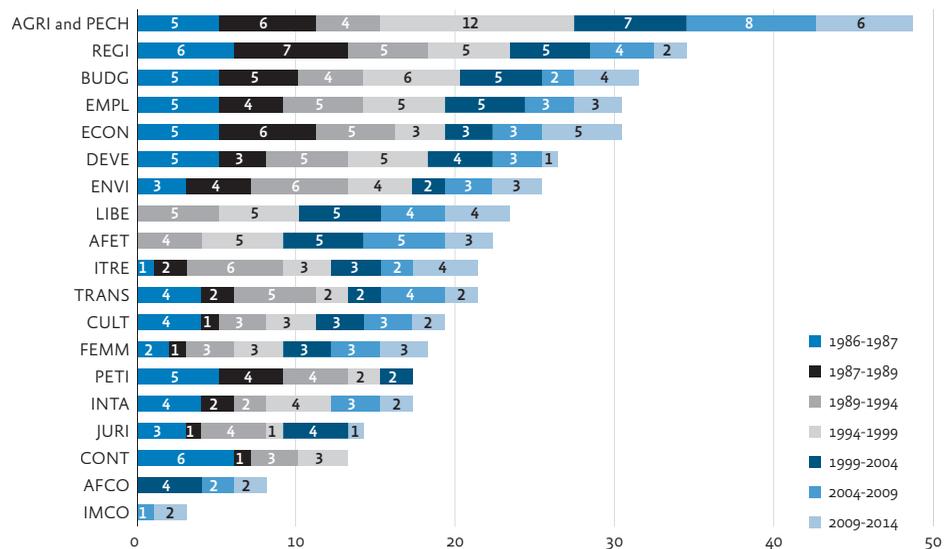
ou suplentes da PECH ou da AGRI, mas desde então a presença portuguesa nestas comissões diminuiu significativamente.

As comissões do Emprego e dos Assuntos Sociais (EMPL), do Desenvolvimento Regional (REGI), das Fronteiras (BUDG) e dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON) estão, em todo o período em análise, entre as comissões mais desejadas pelos eurodeputados portugueses. Salvo algumas exceções, em cada parlamento houve sempre quatro ou cinco eurodeputados nacionais nestas comissões. Nos primeiros anos, os eurodeputados portugueses que integravam a comissão BUDG eram personalidades bastante preeminentes, quer no cenário português, quer no PE, nomeadamente: Rui Amaral (LDR), Francisco Lucas Pires (PPE), e Miranda da Silva (GUE/NGL). Se, por um lado, o interesse português em Orçamentos ou Assuntos Económicos e Monetários pareça ter aumentado em 2009-2011 em comparação com as legislaturas anteriores, por outro lado, a presença nacional na EMPL e na REGI diminuiu.

Figura 5.5 Perspectiva longitudinal da distribuição de anteriores legislaturas nas comissões do PE desde 1986

Nota: Até 1994 todas as questões relacionadas com a Agricultura e Pescas eram tratadas por uma única comissão, data a partir da qual cada uma destas áreas passou a ter a sua comissão: AGRI e PECH. A INTA (Comércio Internacional) foi criada em 2004, depois de uma fracassada fusão entre a REE (Relações Económicas Externas) e a Energia na comissão ITRE, durante a legislatura 1999-2004.⁴⁹ AFET (Assuntos Externos) só foi criada em 1992 (Tratado de Maastricht).

⁴⁹ Whitaker, R. (2011). *The european parliament's committees: National party influence and legislative empowerment*. London: Routledge.



Houve sempre pelo menos três eurodeputados portugueses nas comissões AFET (Assuntos Externos) e LIBE (Liberdades Civas) desde a sua criação em 1992. No caso da AFET, os deputados são/foram personalidades preeminentes da política nacional: João Cravinho, António Capucho, Eurico de Melo, Pacheco Pereira, Mário Soares, João de Deus Pinheiro e Miguel Portas.

Curiosamente, a comissão INTA (Comércio Internacional) e a sua predecessora REE (Relações Económicas Externas) nunca tiveram uma forte

presença de eurodeputados portugueses. No entanto, o actual presidente é um eurodeputado português, Vital Moreira (S&D), algo bastante raro entre os países de dimensão média – na actual legislatura, o único país de dimensão média, além de Portugal, com a presidência de uma comissão, é a Suécia (FEMM – Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros).

De uma perspectiva longitudinal, a distribuição dos eurodeputados portugueses pelas diferentes comissões foi bastante uniforme durante a primeira legislatura. Na verdade, entre 1986 e 1987, a maior parte das comissões tinha cinco eurodeputados portugueses (como membros efectivos ou suplentes). Todavia, nos anos que se seguiram, a representação portuguesa começa a privilegiar, claramente, umas comissões mais do que outras: Agricultura, Pescas, Assuntos Económicos e Monetários, Desenvolvimento Regional, Emprego e Orçamentos contam-se entre aquelas em que Portugal possui uma presença mais forte.

Importa também referir que, desde 2009, os representantes portugueses participaram em duas comissões especiais que foram formadas durante este sétimo parlamento: quatro deles participaram na comissão para a “Crise Financeira, Económica e Social”, e cinco foram membros da comissão dos “Desafios Políticos”. Esta última teve a presidência partilhada de um eurodeputado português do BE.

O papel e o desempenho dos eurodeputados portugueses nas comissões

Entre 2004 e 2009, Portugal não teve nenhuma presidência nas comissões permanentes mas tinha a vice-presidência em cinco áreas, como a da Defesa e Segurança, Emprego e Assuntos Sociais, Pescas, Transportes e Turismo e Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros. No actual parlamento, Vital Moreira (PS) preside à comissão para o Comércio Internacional (INTA), mas as únicas vice-presidências ainda detidas por eurodeputados portugueses são o Emprego e Assuntos Sociais (EMPL)⁵⁰ e Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros (FEMM). Mais importante ainda, na actual legislatura sete eurodeputados portugueses são coordenadores de comissão (Tabela 5.4). Os coordenadores de comissão desempenham um papel importante, especialmente na distribuição de relatórios. Num inquérito levado a cabo em 2006, “quando lhes foi pedido que indicassem qual a sua preferência entre os cargos do PE de Presidente do Grupo, Presidente do PE, Líder da Delegação nacional do presidente da comissão, a maior parte dos inquiridos preferiu a presidência de uma comissão a qualquer das outras alternativas”⁵¹. Embora ser coordenador de uma comissão não tenha um impacto directo na capacidade do país de retirar benefícios, coloca os eurodeputados portugueses entre os mais bem posicionados no PE, especialmente entre os países com dimensão idêntica.

⁵⁰. Este cargo era ocupado por Ilda Figueiredo (CDU), que abandonou o Parlamento no início deste ano.

⁵¹. G. McElroy (2006), “Committee Representation in the European Parliament”, *European Union Politics*, 7(1), pp. 5-29, p. 9.

Tabela 5.4 Papéis desempenhados pelos eurodeputados portugueses nas comissões do PE (2009-2012)

	Vice-presidente de GP	Presidentes de Comissão	Vice-presidentes de comissão	Coordenador de comissão
S&D (PS)	-	Vital Moreira (INTA)	Edite Estrela (FEMM)	Capoulas Santos (AGRI) Elisa Ferreira (ECON) Ana Gomes (AFET)
PPE (PSD, CDS)	Paulo Rangel	-	-	-
GUE-NGL (PCP; BE)	Ilda Figueiredo	-	Inês Zuber (EMPL)	João Ferreira (PECH) Miguel Portas (ORÇ) Marisa Matias (ITRE)
Verdes-EFA	-	-	-	Rui Tavares (DROI)

A distribuição de relatórios legislativos entre os eurodeputados é outro indicador de interesse. Tornar-se relator é um sinal de respeito e de confiança por parte do grupo partidário (isto é especialmente verdade quando se trata de grupos pequenos, que não têm muitas oportunidades de conseguirem relatórios de co-decisão) colocando o eurodeputado no centro do processo de decisão. A distribuição de relatores depende, em princípio, da dimensão do grupo partidário – embora no processo intervenham outras variáveis – e da quantidade de créditos que o GP está disposto a “gastar” numa determinada posição de relator. Entre 1996 e 1998, a distribuição de relatórios de co-decisão foi mais elevada entre eurodeputados holandeses, alemães, dinamarqueses, finlandeses e britânicos, não tendo Portugal, a Irlanda e a Suécia tido um único relator⁵². Na primeira metade da legislatura seguinte, a delegação portuguesa apenas conseguiu cinco relatores. Este número é especialmente baixo comparado com países da mesma dimensão ou mais pequenos, como, por exemplo, a Grécia, a Suécia ou a Finlândia. Entre 1999 e 2001, o Luxemburgo foi o país com melhor rácio entre o número de eurodeputados e os processos legislativos ordinários (Tabela 5.5).

Esta situação alterou-se drasticamente na actual legislatura: até Novembro de 2012, 31 relatórios de co-decisão foram atribuídos a relatores portugueses (Tabela 5.5; Figura 5.6). O eurodeputado português Vital Moreira, presidente da comissão sobre Comércio Internacional (INTA) assinou 16 relatórios, enquanto o número de processos legislativos ordinários atribuídos aos presidentes das outras comissões foi muito inferior⁵³. Todavia, o sucesso das delegações portuguesas não se deve apenas ao desempenho de Vital Moreira na comissão: os outros 21 eurodeputados portugueses foram relatores de 15 relatórios, enquanto países com dimensão idêntica à de Portugal (como a Suécia, a Grécia ou a Bélgica) não assinaram mais do que 9 relatórios de co-decisão. Apesar da sua dimensão, Portugal é o terceiro Estado-membro da UE com o maior número de relatórios (a seguir à Alemanha e ao Reino Unido) e

⁵² G. Benedetto, *Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the co-decision procedure in the European Parliament*, JEP, Volume 12, Issue 1, 2005.

⁵³ Mais de metade dos presidentes de comissões não assinaram um único relatório de co-decisão até Novembro de 2012. Os restantes foram encarregados de um máximo de oito relatórios no mesmo período.
Fonte: website do Parlamento Europeu.
(<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/search.html>)

é o país que apresenta o melhor rácio de relatórios por eurodeputado (Figura 5.7). Estes padrões atenuam a forte relação entre o tamanho da delegação e distribuição de processos legislativos ordinários na UE, relação essa que é consideravelmente mais forte do que em 1999-2001.

Tabela 5.5 Relatórios de co-decisão por Estado-membro (1999-2001 vs. 2009-2012)

	1999-2001			2009-2012		
	Eurodeputados	Relatórios	Rácio	Eurodeputados	Relatórios	Rácio
PORTUGAL	25	5	0,2	22	31	1,4
Reino Unido	87	37	0,4	73	45	0,6
Alemanha	99	48	0,5	99	48	0,5
Luxemburgo	6	6	1	6	3	0,5
Suécia	22	9	0,4	20	9	0,5
Áustria	21	8	0,4	19	8	0,4
Finlândia	16	14	0,9	13	5	0,4
Itália	87	15	0,2	73	29	0,4
Irlanda	15	3	0,2	12	5	0,4
Espanha	64	29	0,5	54	20	0,4
Bulgária	-	-	-	17	7	0,4
República Checa	-	-	-	22	8	0,4
Hungria	-	-	-	22	8	0,4
Polónia	-	-	-	51	19	0,4
Bélgica	25	13	0,5	22	7	0,3
França	87	10	0,1	74	23	0,3
Holanda	31	19	0,6	26	7	0,3
Chipre	-	-	-	6	2	0,3
Malta	-	-	-	6	2	0,3
Eslovénia	-	-	-	8	2	0,3
Dinamarca	16	3	0,2	13	3	0,2
Grécia	25	14	0,6	22	4	0,2
Roménia	-	-	-	33	7	0,2
Eslováquia	-	-	-	13	3	0,2
Letónia	-	-	-	9	1	0,1
Estónia	-	-	-	6	0	0
Lituânia	-	-	-	12	0	0
<i>Correlação Eurodeputados/Relatórios</i>	0,74			0,89		

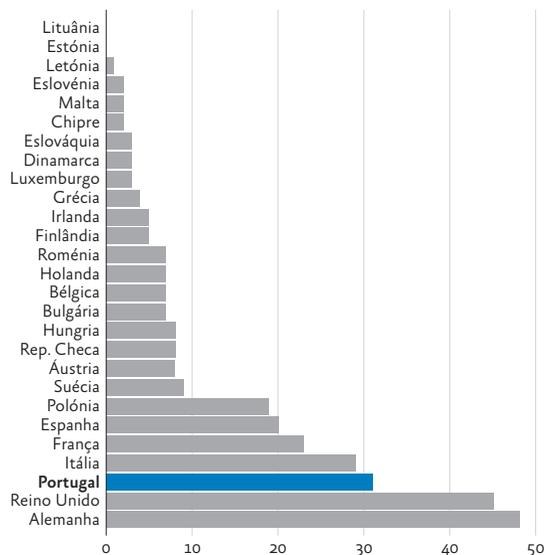
Fonte: Benedetto, 2005; *website* do Parlamento Europeu (<http://www.europarl.europa.eu/eurodeputados/en/search.html>)

É igualmente verdade que alguns relatórios são mais importantes do que outros. Acontece muitas vezes nenhum grupo partidário estar disposto a

“desperdiçar pontos” num relatório menos importante. Consequentemente, o/a presidente da comissão decide quem fica responsável pelo relatório (“de graça”, ou seja, sem recorrer a créditos), ou redige-o ele/ela próprio/a. Além disso, algumas comissões produzem um número mais elevado de relatórios do que outras. E isso deve-se simplesmente às áreas que cobrem. Todos estes aspectos têm de ser tidos em consideração na análise da distribuição de relatórios. Dito isto, é relevante que na actual legislatura os eurodeputados portugueses tenham sido relatores em alguns dossiês importantes, como o da adopção da Regulamentação, que apresenta medidas sobre a prevenção e correcção de desequilíbrios macroeconómicos – uma das medidas do chamado “Six Pack”. Apenas três relatórios relevantes sobre supervisão financeira, mercados financeiros e políticas económicas foram entregues a eurodeputados de países com dimensão semelhante⁵⁴. Em todos os casos, os eurodeputados pertenciam a um dos três maiores grupos partidários do PE. Dentro deste mesmo grupo de países, apenas dois relatórios importantes foram entregues a um grupo partidário de menos peso: um sobre medicamentos falsificados (Portugal) e outro sobre novos alimentos (Holanda), ambos a deputados do GUE/NGL (*Anexo1*).

⁵⁴ Áustria (19 eurodeputados), Bélgica (22 eurodeputados), Bulgária (17 eurodeputados), República Checa (22 eurodeputados), Grécia (22 eurodeputados), Hungria (22 eurodeputados), Holanda (26 eurodeputados) e Suécia (20 eurodeputados).

Figura 5.6 Relatórios de co-decisão por Estado-membro (2009-2012)



Capítulo 6

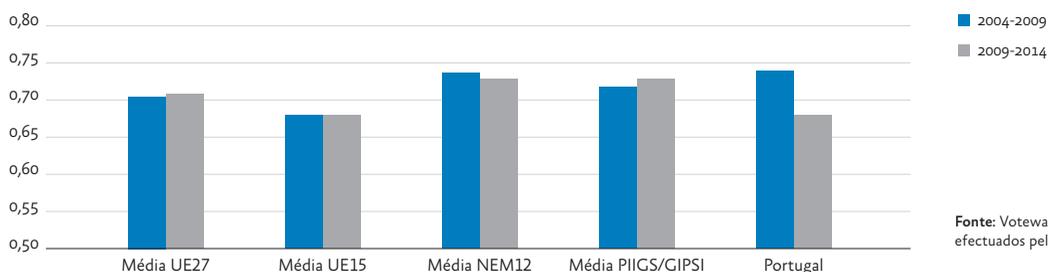
O que fazem os eurodeputados portugueses no plenário?

Centremo-nos agora no grau de coesão dos eurodeputados portugueses no que respeita ao sentido de voto. A VoteWatch.eu criou uma medida de coesão baseada em dados de votação nominal para as duas últimas legislaturas (2004-2009 e 2009-2014). Estas classificações da coesão variam entre 0 e 1, e indicam o grau de coerência das delegações nacionais nas votações. Quanto mais alta a classificação, mais vezes a delegação nacional votou em bloco, independentemente do grupo político europeu a que pertence.

A Figura 6.1 mostra que o grau de coesão dos eurodeputados portugueses é substancialmente mais baixo na actual legislatura (0,68) do que na anterior (2004-2009: 0,74). Na realidade, o grau de coesão de Portugal, que costumava situar-se ligeiramente acima da média da UE27, está agora abaixo dessa média. Além disso, não se verificaram alterações significativas nos Estados-membros da UE como um todo, nem em grupos específicos como o dos 15 Estados-membros mais antigos, os 12 países da CEE ou o dos países PIIGS/GIPSI⁵⁵. Isso sugere que as razões para a perda de coesão na delegação portuguesa podem ser internas. Contudo, há países onde a coesão diminuiu ainda mais de uma legislatura para a outra: Lituânia (0,11 pontos menos), Letónia (0,09 pontos menos) e Áustria (0,07 pontos menos).

⁵⁵ Este grupo é composto por Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha, os países da UE que mais foram afectados pela crise internacional que teve início em 2009.

Figura 6.1 Grau de coesão nos votos nominais no PE



Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

A coesão parece não estar fortemente relacionada com a dimensão das delegações nacionais. Na anterior legislatura, verificou-se uma fraca relação

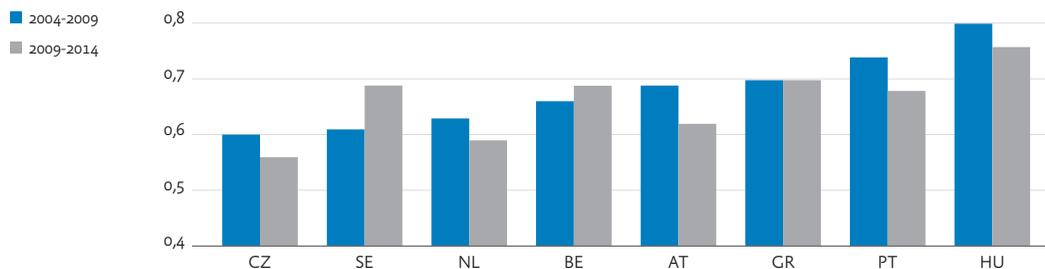
56. O número de assentos no PE diminuiu na actual legislatura. Consequentemente, a maior parte dos países perdeu lugares no Parlamento, mas outros (por ex., a Alemanha ou a Bulgária) mantiveram o anterior número de deputados e ainda outros, como Espanha ou a Suécia, têm agora uma delegação ligeiramente maior no PE.

57. Em 2004-2009, Portugal tinha 24 eurodeputados no PE; os outros países que vemos na Figura 4.5 tinham entre 18 (Áustria) e 27 (Holanda). Na actual legislatura, Portugal tem apenas 22 eurodeputados, enquanto a dimensão das outras delegações variam entre 19 (Áustria) e 26 (Holanda).

negativa entre a dimensão da delegação e coesão de voto (Pearson's $r = -0,40$; $p < 0,10$), no sentido em que os grupos nacionais mais pequenos apresentavam graus mais elevados de coesão. Todavia, no actual PE esse padrão não existe (Pearson's $r = -0,17$; $p > 0,10$). Uma vez que não existe uma relação entre a variação do número de lugares de cada Estado-membro e coesão de voto⁵⁶ (Pearson's $r = -0,06$; $p > 0,10$), é seguro assumir que a dimensão não é um factor de previsão fiável de concordância no seio das delegações nacionais, no que diz respeito a sentido de voto.

Comparando o grau de concordância interna da delegação portuguesa com outras delegações da mesma dimensão⁵⁷, não se observa uma tendência clara do comportamento dos grupos nacionais de eurodeputados desta grandeza (i.e., com cerca de 20 lugares). De facto, embora a coesão tenha diminuído na República Checa, na Holanda, na Áustria, em Portugal e na Hungria, manteve-se constante na Grécia e aumentou na Suécia e na Bélgica (Figura 6.2).

Figura 6.2 Grau de coesão nas votações nominais no PE em grupos nacionais seleccionados



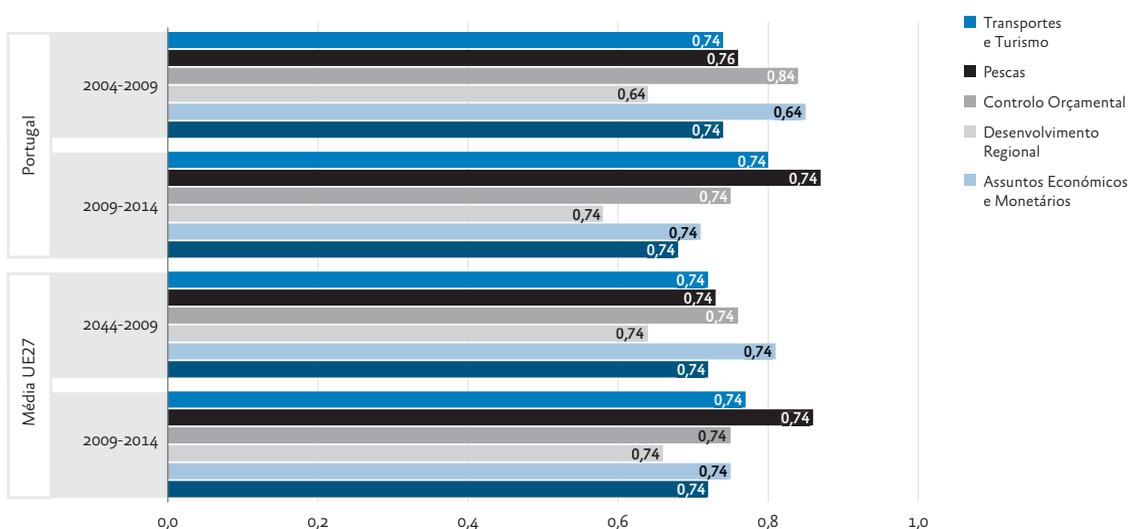
Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

O grau de coesão no sentido de voto dos eurodeputados portugueses parece variar de acordo com as áreas políticas específicas em causa. A Figura 6.3 apresenta o grau de coesão na votação da delegação portuguesa e dos 27 grupos nacionais no PE como um todo numa amostra seleccionada de matérias políticas – aquelas em que se acredita que os interesses de Portugal são mais acentuados. Na legislatura de 2004-2009, a coesão dos eurodeputados portugueses está bastante acima da média em questões como as Pescas e o Controlo de Fronteiras, ao passo que nos Transportes, no Turismo e na Agricultura é de 0,74, ou seja, precisamente na média. Registos das votações de políticas económicas e monetárias apresentam um cenário de menor coesão entre os eurodeputados portugueses, em comparação com outras áreas políticas e com padrões gerais de sentido de voto. Na actual legislatura, a coesão em matérias relacionadas com as pescas, políticas orçamentais, agrícolas e económicas e monetárias diminuiu consideravelmente na delegação portuguesa, mas o

consenso em questões de desenvolvimento regional, transportes/turismo foi maior na actual legislatura do que entre 2004 e 2009.

Este cenário segue o padrão observado no PE em geral, que apresenta agora menor consenso nacional em relação ao controlo orçamental e uma coesão interna das delegações mais forte na votação de políticas relacionadas com transportes, turismo e desenvolvimento regional. Ainda assim, o menor consenso entre os eurodeputados portugueses no seu voto em questões relacionadas com políticas económicas e monetárias e com questões da agricultura não parece seguir a tendência geral do PE.

Figura 6.3 Grau de coesão nas votações nominais no PE por área política



Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

No geral, o sentido de voto dos eurodeputados portugueses, tal como o dos restantes eurodeputados, encontra-se ligado a três factores: fidelidade ao grupo partidário europeu a que pertencem, ao seu próprio partido nacional e à delegação do seu país. A organização independente Votewatch.eu oferece diversas formas directas para avaliar de que maneira o sentido de voto dos eurodeputados representa fidelidade para com estas entidades, que constituem uma primeira resposta à questão das motivações por detrás do voto. Na Tabela 6.1 podemos ver que, em média, os eurodeputados votaram mais frequentemente de acordo com o seu partido nacional e, em menor grau, com os respectivos grupos partidários do PE. Isto aplica-se ao conjunto de votos em geral, mas também a cada área específica considerada neste relatório. Votos alinhados com a delegação portuguesa acontecem, em média, com menos frequência e foram mais comuns na anterior legislatura do que na actual.

Tabela 6.1 Fidelidade dos eurodeputados portugueses para com três grupos de referência no PE (proporção de votos em todas as áreas políticas)

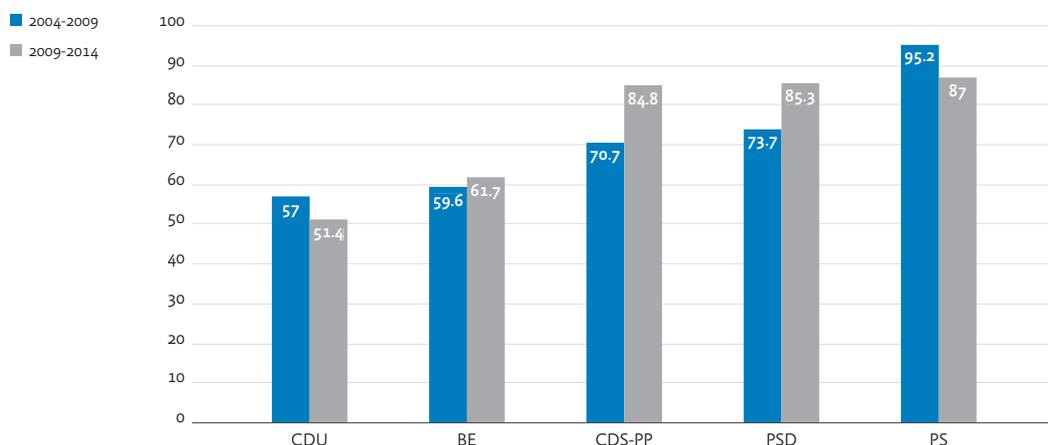
	Fidelidade para com o grupo partidário do PE		Fidelidade para com o partido nacional		Fidelidade para com a delegação do país	
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.
2009-2014	0,93	0,05	0,98	0,02	0,78	0,14
2004-2009	0,95	0,03	0,96	0,02	0,82	0,15

Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

A tabela acima mostra que a dispersão das medidas de tendência central é muito mais elevada no caso de uma votação fiel ao grupo nacional – ou seja, a variação neste tipo de comportamento é maior do que nos outros dois tipos de fidelidade aqui considerados. Além disso, isto aplica-se quer à sexta legislatura quer à actual.

Analisemos então com maior pormenor a fidelidade para com o partido nacional. Como se pode ver claramente na Figura 6.4, a percentagem de votos em linha com o grupo nacional varia significativamente consoante os partidos nacionais, tanto nesta legislatura como na anterior. Em média, os eurodeputados de partidos de esquerda, sem experiência de governo (BE e PCP), votam com menos frequência em linha com o partido nacional do que os outros três partidos no PE. Isso sugere que a ideologia e as estratégias partidárias desempenham um papel mais importante nas decisões de voto dos eurodeputados do que o conceito abstracto de “interesse nacional”, e que este fenómeno é mais frequente nos representantes dos pequenos partidos de esquerda.

Figura 6.4 Fidelidade dos eurodeputados portugueses para com o grupo nacional por partido nacional (% de votos)



Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

Em termos de tendências, os eurodeputados do PS e do PCP no actual parlamento votam menos em linha com o grupo português do que os seus pares na anterior legislatura. Curiosamente, os representantes dos partidos de direita (CDS-PP e PSD) votam actualmente muito mais em linha com a delegação nacional do que no sexto PE, ao passo que não se verifica nenhuma mudança significativa no padrão de voto dos representantes do BE no âmbito do grupo nacional.

Capítulo 7

Como entendem os eurodeputados portugueses o seu trabalho no PE?

Para melhor compreender a forma como os eurodeputados portugueses percebem o seu trabalho no PE, entrevistámos 14 dos 22 eurodeputados portugueses eleitos em Julho de 2009. Entre eles, apenas cinco não eram estreantes no PE. As nossas entrevistas foram efectuadas entre Fevereiro e Abril de 2012 no Centro Jean Monnet em Lisboa – onde está situado o Gabinete do PE em Portugal – e em Bruxelas, no PE.

Nestas entrevistas, pedimos aos entrevistados que reflectissem sobre as vantagens e desvantagens da sua experiência profissional e política, sobre a natureza dos interesses que representam, sobre o trabalho nas comissões, sobre as suas preferências políticas e sobre as ligações entre Lisboa e Bruxelas.

Os actuais eurodeputados portugueses têm diferentes opiniões sobre a importância de uma experiência política anterior. Alguns consideram-na uma mais-valia, pois torna mais fácil a adaptação ao PE e pode beneficiá-los aquando da escolha de coordenadores, presidentes ou vice-presidentes nos seus grupos políticos. Outros tendem a valorizar mais o conhecimento técnico devido à extrema complexidade dos relatórios que são discutidos, elaborados e votados no PE. De maneira geral, os eurodeputados admitem que fazer política ao nível europeu é totalmente diferente de fazê-la ao nível nacional, já para não falar ao nível local. Como nos referiu um eurodeputado: “apesar da minha vasta experiência política anterior senti-me um *débutant*”. Todos eles salientam a capacidade de negociação e de consenso como condição *sine qua non* para um mandato bem-sucedido.

Embora mais de metade dos actuais eurodeputados portugueses se encontrasse distribuída pelos dois maiores grupos políticos, a distribuição proporcional da nossa delegação nacional não coloca os eurodeputados portugueses entre os primeiros a escolher que comissões vão integrar. Das nossas entrevistas, concluímos que cerca de metade dos actuais deputados portugueses não foram colocados nas comissões da sua preferência. Nesses casos terão sido colocados em comissões da sua segunda escolha e onde os eurodeputados portugueses estiveram menos representados no passado. Ana Gomes, eurodeputada socialista,

salienta a importância da experiência: “Eu fiquei na comissão que pretendia [...] devido à minha capacidade nessas áreas políticas, considerando que eu era um dos deputados mais interventivos nessa área nas anteriores sessões do PE.” Diogo Feio (eurodeputado do PPE eleito pela primeira vez em 2009) corrobora a importância da experiência: “Quer eu, quer o Nuno Melo [também eurodeputado do CDS] estávamos na nossa primeira equipa do PE e era, portanto, difícil ter uma rede de contactos para facilitar a nossa nomeação para certas comissões.” O único presidente de comissão, Vital Moreira, um socialista com a presidência da comissão INTA, afirma que o que mais importa é a dimensão do grupo partidário: “As presidências são distribuídas proporcionalmente consoante a dimensão de cada grupo partidário [...] tendo os grupos maiores maior possibilidade de escolher as comissões mais interessantes.”

O parágrafo anterior mostra a importância da política informal na vivência diária do PE. Curiosamente, dois dos eurodeputados mais experientes frisaram bem a importância de saber tirar o maior proveito da política de bastidores. Ana Gomes declara que “o PE é uma constante negociação e nem sempre pelas vias mais formais”. Carlos Coelho (eurodeputado do PPE reeleito três vezes consecutivas) considera que “a conversa de bastidores é tão importante como as reuniões formais, por vezes até mais importante. Nas conversas formais as pessoas tendem a representar, como actores; nas conversas de bastidores, as pessoas são mais sinceras”. De facto, os canais informais são importantíssimos para o sucesso político no PE.

Relativamente às vantagens para Portugal em ter um determinado número de eurodeputados em posições preeminentes, ou um grupo de deputados que domine a política de bastidores no PE é importante perceber se existe uma articulação das posições políticas na defesa dos interesses nacionais. As entrevistas com os eurodeputados portugueses revelam que estes criaram redes de contacto informais entre as delegações nacionais onde discutem assuntos de interesse nacional, na esperança de chegarem a uma posição comum. A questão do interesse nacional *versus* a disciplina de grupo é uma das mais frequentemente exploradas na literatura e nos meios de comunicação social. De maneira geral, esta dicotomia é mais pertinente no caso de grupos políticos que têm disciplina interna, como o S&D ou o PPE, ao contrário do que acontece, por exemplo, no GUE-NGL. Os actuais eurodeputados portugueses no S&D e no PPE admitem que geralmente tendem a votar com o grupo porque o grupo representa a sua ideologia e o posicionamento político do seu partido. No entanto, por exemplo, Carlos Coelho diz que “em muitas áreas políticas, é comum haver posições comuns da direita à esquerda, do CDS-PP ao PCP. Isso significa que existe um menor grau de políticas partidárias no PE”. Edite Estrela, do grupo socialista, descreve o processo de votação no PE como “tendo

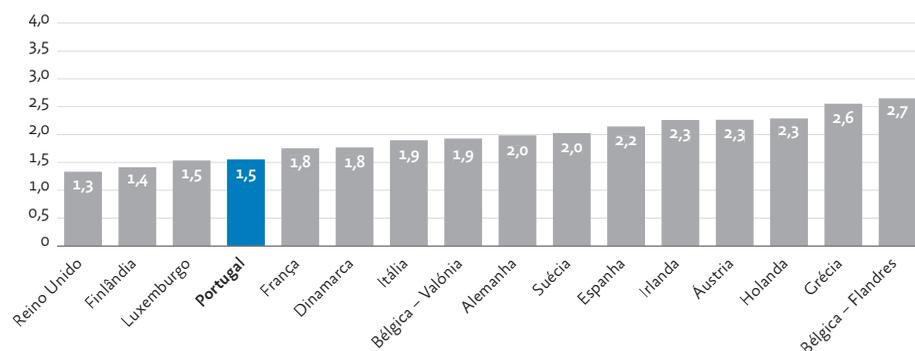
mais margem de manobra do que o Parlamento nacional, porque temos de conciliar as posições do grupo partidário com os nossos interesses nacionais [...] os interesses nacionais são extremamente importantes e, quando existe conflito de votação, a nossa tendência é privilegiá-los”.

Em geral, os eurodeputados portugueses consideram que é mais fácil concordar em assuntos relacionados com a agricultura e pescas do que em questões ligadas à economia e ao emprego. Paulo Rangel, eurodeputado do grupo PPE, resume esta questão dizendo que “existem questões vitais para o interesse nacional, por exemplo, o sector do leite, em que os 22 eurodeputados portugueses votam de forma coesa”.

Nas nossas entrevistas, pedimos também aos eurodeputados que tecessem alguns considerações acerca da relação triangular que liga Lisboa, a Representação Portuguesa Permanente (REPER) no PE, e eles próprios. O objectivo era perceber até que ponto os eurodeputados se sentem apoiados pela REPER e, sobretudo, se há uma estratégia coerente delineada em Lisboa que lhes seja devidamente transmitida através da REPER. Em relação a esta questão, as respostas dos eurodeputados não coincidiram. Alguns deles, como Ana Gomes, afirmaram abertamente: “Não existe uma política europeia. Nunca existiu. A articulação [entre Lisboa e os eurodeputados] continua a ser insuficiente.” Embora reconhecendo que se verificou uma melhoria significativa nos últimos anos, com uma ligação cada vez mais estreita entre Lisboa, os eurodeputados e a REPER, Carlos Coelho diz que “a informação [sobre interesses estratégicos] chega com lentidão aos eurodeputados, principalmente devido às limitações da burocracia portuguesa”. A eurodeputada socialista Elisa Ferreira pensa precisamente o contrário. Na sua opinião, “a REPER funciona extremamente bem, tem uma equipa muito competente”. Marisa Matias também fala da qualidade do processo de articulação, dizendo, no entanto, que “depende das comissões, da equipa e dos eurodeputados. Só posso dizer que funciona muito bem”.

A maior parte dos actuais eurodeputados portugueses vêem-se como representantes dos cidadãos portugueses e sobretudo dos interesses portugueses. Apenas um dos nossos entrevistados se considera representante de todos os cidadãos europeus. Dados sobre a europeização dos partidos políticos mostram que Portugal é o quarto país com o mais baixo grau de responsividade *ex post* entre os países da UE-15. Por outras palavras, os eurodeputados podem ter níveis mais elevados ou menos elevados de decisão política (*i.e.*, até que ponto estão sujeitos a um controlo das suas actividades). No caso português, os eurodeputados têm uma margem de manobra política significativa, na medida em que nem o seu partido, nem o Parlamento português, possuem mecanismos eficazes para controlar o seu trabalho no PE.

Figura 7.1 Responsividade *ex post* das actividades dos eurodeputados



Fonte: Poguntke, *et al.* O Projecto de Europeização dos Partidos Políticos. Elaborado pelos autores.

A tendência que os dados da Figura 6.5 sugere foi confirmada pelos eurodeputados durante as entrevistas. Na verdade, a sociedade civil parece interessar-se pelos assuntos europeus, visto haver convites recorrentes para fazer palestras por todo o país. Os eurodeputados são também convidados para debater assuntos específicos na Comissão de Assuntos Comunitários e Europeus da Assembleia da República portuguesa, mas eles esperam que todo o Parlamento nacional venha a envolver-se mais com a actividade dos eurodeputados em Bruxelas, com as comissões nacionais a transcenderem as fronteiras nacionais europeias convidando os eurodeputados portugueses “isolados” nas suas congéneres europeias.

Em geral, os eurodeputados que entrevistámos salientam que Portugal não é um pequeno país sem poder. Elisa Ferreira declara: “Rejeito a ideia de que tudo o que podemos fazer é sermos bons alunos. É uma atitude muito prejudicial ao país. Temos de defender os nossos interesses e construir alianças com outros países de dimensão média, ou com países do Sul ou do Norte da Europa.”

Conclusões

Recorrer a *smart power* é fundamental para um Estado que, como Portugal, pretende progredir no PE, atingindo os seus objectivos políticos e económicos. Neste relatório, identificámos várias dimensões de oportunidades que Portugal pode ter para “reforçar o seu peso”, usando de forma inteligente os seus recursos institucionais e políticos.

O primeiro relatório desta série define três dimensões de *smart power*. Primeiro, a capacidade de identificar antecipadamente questões. Ter tempo dá a Portugal uma boa vantagem para a competição política na UE. Em segundo lugar, é fundamental juntar-se à coligação vencedora. A capacidade para estar do lado vencedor dos processos de negociação faz a diferença para se perceber se Portugal consegue usar o seu *smart power*. Por fim, podemos afirmar que Portugal está a utilizar o seu *smart power* quando constrói alianças com países com posições políticas semelhantes, independentemente da localização geográfica, da ideologia política ou do partido no governo.

De que forma o *smart power* é usado no PE? Tendo por base as nossas entrevistas com eurodeputados, é possível dizer que existe um apoio relativamente fraco por parte da REPER, o que torna mais difícil para os eurodeputados ter uma ideia unificada e coerente sobre quais são os interesses do país. Claro que isto é parcialmente compensado por uma excelente equipa disponibilizada pelo PE, que melhora significativamente as condições de trabalho, especialmente em comparação com a legislatura portuguesa. Todavia, é difícil identificar antecipadamente quais são as questões importantes.

A capacidade portuguesa de se juntar às coligações vencedoras e estar do lado vencedor do processo de negociação tem algumas fragilidades. Portugal não tem nenhum eurodeputado no ALDE, o grupo partidário parlamentar mais importante do PE, que é frequentemente o grupo partidário que decide o resultado final da negociação, tendo assim uma importância política com bastante mais significado do que o número de assentos que tem no PE. Portugal não tem voz neste grupo partidário vital e, além disso, não tem acesso a qualquer informação política do que se passa dentro do grupo. Por outro lado, Portugal tem tido, nos últimos 26 anos, presidências de comissões importantes e tem colocado alguns eurodeputados a trabalhar em projectos legislativos importantes, como o “Six Pack”, para responder aos efeitos da crise.

Por fim, Portugal não parece ter uma política de alianças coerente e sistemática. Podemos talvez distinguir, para algumas áreas-chave como a Agricultura e Pescas, etc., um esforço *interno* para chegar a consenso. Por outras palavras, nessas mesmas áreas, os eurodeputados portugueses adoptam a posição nacional, coordenando as suas posições e votando de forma coesa, independentemente da sua posição ideológica. Por outro lado, as alianças transversais são difíceis de confirmar. Nestes casos, os eurodeputados portugueses optam por adoptar a posição do grupo partidário, votando em conformidade com a posição do grupo partidário parlamentar em que estão inseridos.

Anexo 1. Iniciativas legislativas ordinárias assinadas por eurodeputados portugueses (Junho 2009-Novembro 2012)

Eurodep.	Grupo	Iniciativa legislativa ordinária	N
Luís Paulo Alves	S&D	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 247/2006 que estabelece medidas específicas para a agricultura nas regiões ultraperiféricas da União.	1
Luís Capoulas Santos	S&D	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 485/2008 relativo ao controlo pelos Estados-membros das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia. Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 73/2009 da aplicação de pagamentos directos aos agricultores relativos ao ano de 2013.	2
Carlos Coelho	EPP	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho para criação de um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen. Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho para criar uma Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) N.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração.	3
Edite Estrela	S&D	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera a Directiva do Conselho 92/85/EEC relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde no trabalho de trabalhadoras grávidas, puérperas ou a amamentar.	1
Elisa Ferreira	S&D	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho sobre a prevenção e correcção de desequilíbrios macroeconómicos Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho sobre disposições comuns para a monitorização e avaliação de projectos de planos orçamentais e garantir a correcção da situação de défice excessivo dos Estados-membros da zona euro.	2
João Ferreira	GUE/NGL	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 1198/2006 do Fundo Europeu para as Pescas, no que diz respeito a certas disposições relativas a dificuldades de gestão financeira relativamente à sua estabilidade financeira. Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 861/2006 de 22 de Maio de 2006, estabelecendo medidas financeiras comunitárias relativas à implementação da Política Comum das Pescas e ao direito ao Mar. Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 708/2007 relativamente a espécies exóticas e a espécies ausentes localmente em aquicultura.	3
Marisa Matias	GUE/NGL	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera a Directiva 2001/83/EC relativamente a impedir a introdução na cadeia de abastecimento legal de medicamentos que são falsificados em relação à sua identidade, história ou origem.	1

Eurodep.	Grupo	Iniciativa legislativa ordinária	N
Vital Moreira	S&D	<p>Recomendação para segunda leitura sobre a posição do Conselho em primeira leitura, tendo em vista a adopção de uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho relativamente à implementação dos acordos concluídos pela UE que se seguiram às negociações no âmbito do Artigo XXVIII do GATT 1994, que altera e completa o Anexo I para Regulamento (CEE) N.º 2658/87 relativamente à nomenclatura pautal e estatística e à Pauta Aduaneira Comum.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho sobre a aplicação de uma taxa pautal à exportação de madeira da Federação Russa para a UE.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 1225/2009 relativo à defesa de importações objecto de <i>dumping</i> de países não membros da Comunidade Europeia.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 774/94 relativamente à abertura e gestão de determinados contingentes pautais de carne de bovino de alta qualidade, carne de suíno, carne de aves de capoeira, trigo e mistura de trigo com centeio, sêmolas, farelos e outros resíduos.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) N.º 2008/97, (CE) N.º 779/98 e (CE) 1506/98 na área de importação de azeite e outros produtos agrícolas da Turquia no que se refere a poderes delegados e de implementação a serem conferidos à Comissão.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho relativamente a conceder assistência macrofinanceira à República do Quirguistão.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que revoga determinados actos obsoletos do Conselho.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 428/2009 que define um regime comunitário de controlo das exportações, transferência, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho revogando o Regulamento (CEE) N.º 429/73 que cria disposições especiais para importações para a Comunidade de determinadas mercadorias sujeitas ao Regulamento (CEE) N.º 1059/69 e originárias da Turquia e o Regulamento (CE) N.º 215/2000 que prorroga para o ano 2000 as medidas previstas no Regulamento (CE) N.º 1416/95 que estabelece determinadas concessões sob a forma de contingentes pautais comunitários em 1995 para certos produtos agrícolas.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que concede mais assistência macrofinanceira à Geórgia.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 55/2008 que introduz preferências comerciais autónomas para a República da Moldávia.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que estabelece a isenção de direitos para determinados princípios activos farmacêuticos com Uma Denominação Comum Internacional (DCI) da Organização Mundial de Saúde e para determinados produtos utilizados no fabrico de produtos farmacêuticos acabados e que altera o Anexo I do Regulamento (CEE) N 2658/87.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 1215/2009 que adopta medidas comerciais excepcionais em favor de países e territórios que participam ou estão ligados ao processo de Estabilização e Associação da UE.</p> <p>Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho concedendo assistência macrofinanceira à Ucrânia.</p>	16
Maria do Céu Patrão Neves	EPP	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera o Regulamento (CE) N.º 1185/2003 relativo à remoção das barbatanas dos tubarões a bordo dos navios.	1
Rui Tavares	Greens/ EFA	Relatório sobre a proposta de regulamentação do PE e do Conselho que altera a Decisão (CE) N.º 573/2007/EC que cria o Fundo Europeu para o Refugiado para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" e revoga a Decisão do Conselho 2004/904/EC.	1

Fonte: *website* do Parlamento Europeu (<http://www.europarl.europa.eu/eurodeputados/en/search.html>)

PARTE III

**Definição vertical e horizontal
de políticas na UE**

Sumário executivo

Definição vertical e horizontal de políticas na UE

Na qualidade de membro da União Europeia (UE), Portugal faz parte do sistema de governação multinível que liga verticalmente as decisões sobre políticas públicas tomadas pelo governo nacional em Lisboa com decisões tomadas por negociações horizontais entre os representantes dos Estados-membros e funcionários da UE em Bruxelas. Uma vez que as decisões da UE são normalmente tomadas por consenso entre os 27 governos nacionais da UE, o risco de Portugal ser derrotado em votação é menor do que o de ser ignorado.

*Uma estratégia inteligente para Portugal beneficiar de decisões políticas consensuais é definir as suas prioridades logo no início das deliberações, identificar outros países com prioridades semelhantes e apresentar os seus pontos de vista em termos de interesse comum em vez de interesse nacional.

Quando a Comissão Europeia prepara o primeiro projecto de uma proposta política, existe uma margem considerável para discussão em grupos de especialistas para os quais todos os governos nacionais podem nomear funcionários.

*Se os representantes de Portugal nos grupos de especialistas estiverem bem preparados para avaliar os aspectos técnicos e políticos de projectos de propostas, as prioridades nacionais têm boas hipóteses de serem incluídas quando uma recomendação da Comissão avança para decisão.

O Comité de Representação Permanente (COREPER) revê formalmente as propostas da Comissão em nome do governo nacional. A equipa do Gabinete de Representação Portuguesa Permanente (REPER) é três vezes maior do que o número de eurodeputados portugueses.

*O pessoal da REPER necessita de competências diplomáticas, importantes para os acordos de negociação com outros países, e de competências

especializadas, importantes para analisar as propostas da CE sobre assuntos altamente técnicos.

As preferências do Governo português para a política europeia têm de ter em conta que acções são susceptíveis de ser apoiadas por consenso entre os Estados-membros. Isso exige uma coordenação de discussões nacionais nos ministérios em Lisboa com as discussões em encontros multinacionais em Bruxelas do Gabinete da REPER portuguesa.

*Dado o grande volume de política definidas pela UE, os ministérios de Lisboa devem dar resposta imediata aos pedidos de esclarecimento do gabinete da REPER e ter em conta os condicionalismos a nível europeu que diferem das políticas nacionais.

Os representantes nacionais que se reúnem no Conselho da UE têm poder de co-decisão em relação às políticas. Muitas medidas constantes da agenda do Conselho tiveram já apoio consensual entre os representantes permanentes. Isso permite aos ministros concentrarem a sua atenção nas divergências políticas importantes. Nessas discussões, os ministros dos grandes Estados obtêm maior atenção.

*Quando as divergências políticas tornam difícil o consenso, a melhor estratégia para Portugal é ficar, logo desde o início, do lado do provável vencedor e concentrar-se em proteger pontos de vista de particular interesse nacional.

Como a Comissão Europeia não tem administradores nos Estados-membros, os governos nacionais são responsáveis pela implementação de muitas das políticas europeias. Os procedimentos pormenorizados da UE para implementar medidas criam espaço para consultas multinacionais.

*Para que as medidas funcionem eficazmente em Portugal, o governo nacional tem de participar em reuniões multinacionais sobre implementação de políticas europeias, quer esteja ou não em total acordo com as mesmas.

As avaliações comparativas do desempenho do Governo português no processo político da UE efectuadas por cientistas políticos classificam-no geralmente como médio. Todavia, dado o aumento da influência da UE em Portugal como consequência da crise na zona euro e os efeitos do alargamento

na diluição da voz dos Estados-membros de menor dimensão e mais antigos, o Governo português terá de aumentar os seus esforços para garantir um desempenho satisfatório no processo de decisão política.

Os capítulos que se seguem mostram de que forma o Governo português está integrado num sistema multinível de governação europeia. As deliberações do Governo em Lisboa podem identificar os resultados que Portugal gostaria de alcançar, mas nas instituições multinacionais da UE é necessária uma outra abordagem. Uma estratégia inteligente para Portugal é definir as suas prioridades nacionais no geral, em vez de em termos exclusivamente nacionais, porque qualquer posição terá de ter uma aceitação multinacional para garantir o aval de uma supermaioria de Estados-membros.

Capítulo 1

A forma como o sistema da UE afecta o governo de Portugal

A União Europeia (UE) é diferente das dezenas de organizações internacionais a que Portugal pertence. Ao contrário das Nações Unidas (ONU) ou da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), os tratados da UE conferem a Bruxelas o poder de fazer leis que podem ser aplicadas em Portugal pelo Tribunal Europeu de Justiça e a UE atribui mais de 100 mil milhões de euros por ano a Estados-membros. Na verdade, a UE é mais uma camada de um sistema multinível de governação.

Num sistema político multinível, o Governo português tem de prestar constante atenção às discussões que têm lugar a um nível acima do seu em comissões e instituições multinacionais da UE ligadas horizontalmente. E essa atenção tem de ser permanente, porque os pequenos Estados não podem deixar que as divergências de opinião surjam apenas na fase final das decisões da UE. Nessa altura, muito do que estaria aberto a alteração terá já sido decidido e apoiado por alianças políticas. Num sistema político multinível é fundamental que exista coordenação vertical entre Lisboa e Bruxelas. Em princípio, as instituições da UE estão empenhadas na subsidiariedade, ou seja, as decisões devem ser tomadas ao nível que for adequado. No entanto, o termo é abrangente e o método comunitário privilegiado em Bruxelas é agir ao nível europeu sempre que possível (Dehousse, 2011).

O alargamento à Europa de Leste tornou o sistema político da UE diferente daquilo a que Portugal aderiu quando passou a ser um de doze Estados-membros. Dois terços dos actuais membros da UE são Estados mais pequenos do que Portugal e com muito menor dimensão populacional. Isso criou um interesse colectivo em que as vozes dos pequenos Estados sejam ouvidas; mas isto significa também que existem mais vozes a competir por atenção nas reuniões em Bruxelas. A forma como um pequeno Estado se faz ouvir em Bruxelas fica depois a seu cargo.

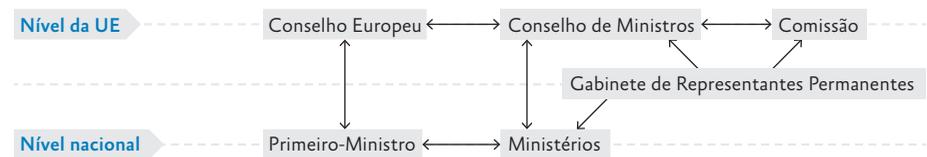
A europeização de diversas áreas da política portuguesa. A elaboração de políticas europeias implica um grande volume de trabalho. Os Estados-

-membros vêm-se frequentemente a braços com uma centena, ou mais, de propostas em análise. Se uma proposta for aprovada, passa a fazer parte permanente do acervo comunitário (*acquis communautaire*) da UE. Ao longo de mais de meio século, foram-se acumulando mais de 100 000 páginas de medidas detalhadas, cada uma delas relativamente pouco abrangente, sendo que no início de Dezembro de 2012 estavam em vigor 20 301 medidas legislativas (<http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/index.htm>; <http://eur-lex.europa.eu/stats>). Em coerência com a filosofia de Jean Monnet, o avanço para uma União cada vez mais estreita tem vindo a ser conseguido através de inúmeros pequenos passos. Nas palavras de Max Weber (1973: 126), “o poder está na administração das coisas do dia-a-dia”.

A elaboração de políticas é um processo multilateral que envolve a UE e os governos nacionais dos seus Estados-membros, sendo cada governo um substantivo colectivo com múltiplas instituições. A Comissão Europeia está dividida em dezenas de direcções-gerais (DG), cada uma delas dirigida por um comissário; o Conselho da UE tem dez configurações de ministérios nacionais; e no Conselho Europeu reúnem-se 27 chefes de Estado. A nível nacional, Portugal encontra-se dividido em ministérios que tratam de assuntos tão diversos como governo local, negócios estrangeiros – e que diferem no grau de europeização e no compromisso com o processo de elaboração de políticas europeias.

O processo político une o que as instituições dividem (Figure 1.1). Os controlos e equilíbrios construídos no seio do sistema da UE asseguram um fluxo horizontal constante de informação e influência entre as instituições de Bruxelas em que os governos nacionais se encontram representados. Do mesmo modo, em Lisboa existe um fluxo horizontal de informação entre o Governo e os interesses envolvidos. A ligação vertical é mais problemática.

Figura 1.1 Estrutura vertical e horizontal da decisão política da UE



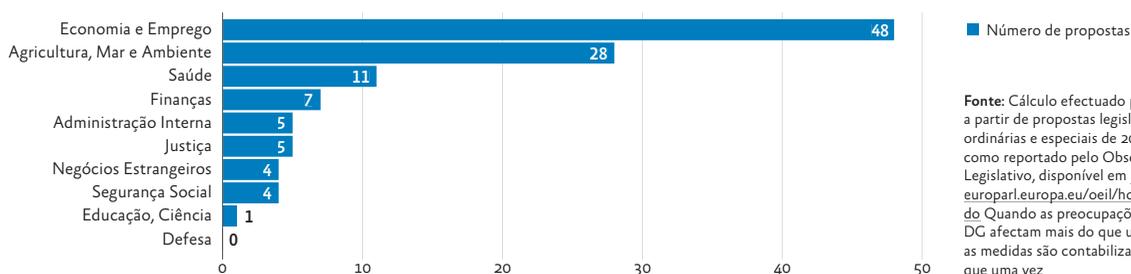
Existe uma sobreposição substancial de responsabilidades políticas dos ministérios nacionais e das DG da Comissão Europeia. Embora a cobertura global das políticas da UE seja menos vasta do que a do governo nacional, o número de DG é três vezes o dos ministérios do Gabinete português. Uma vez que as estruturas institucionais são determinadas separadamente, algumas DG que têm comissários como responsáveis produzem políticas que afectam mais do que um ministério nacional. A lista que se segue ilustra as sobreposições

mais significativas de preocupações políticas das direcções-gerais da Comissão Europeia e responsabilidades dos departamentos governamentais portugueses.

- **Finanças.** Orçamento. Assuntos Económicos e Financeiros. Fiscalidade e União Aduaneira. Política Regional.
- **Economia e Emprego.** Concorrência. Informática. Assuntos Económicos e Financeiros. Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. Energia. Empresas e Indústria. Saúde e Consumidores. Mercado Interno e Serviços. Mobilidade e Transportes. Política Regional. Economia e Emprego.
- **Agricultura, Mar, Ambiente.** Agricultura e Desenvolvimento Rural. Acção Climática. Ambiente. Assuntos Marítimos e Pesca.
- **Negócios Estrangeiros.** Alargamento. Assuntos Externos. Desenvolvimento e Cooperação EuropeAid. Ajuda Humanitária e Protecção Civil.
- **Administração Interna.** Assuntos Internos. Recursos Humanitários e Segurança.
- **Justiça.** Justiça.
- **Educação e Ciência.** Educação e Cultura. Investigação e Inovação.
- **Segurança Social e Solidariedade.** Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.
- **Saúde.** Saúde e Consumidores.

As DG diferem no número de processos que cada uma apresenta anualmente e isso tem implicações no grau de europeização a que cada ministério português está sujeito (Figura 1.2). Estando as origens da UE no Mercado Comum, mais de dois quintos das propostas da Comissão tratam de políticas relacionadas com o Ministério da Economia e Emprego português. Além disso, mais de um quarto das propostas está relacionado com o Ministério das Finanças e o Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território. Embora a Justiça e os Assuntos Internos sejam um importante pilar político da UE, a sua importância legislativa para Portugal é muito menor. Os três ministérios do bem-estar social – Saúde, Educação e Segurança Social – são muito pouco afectados pelas políticas preparadas em Bruxelas. E a legislação raramente afecta directamente o Ministério da Defesa nacional.

Figura 1.2. Leis comunitárias propostas que afectam os ministérios portugueses



Fonte: Cálculo efectuado pelos autores a partir de propostas legislativas ordinárias e especiais de 2012 tal como reportado pelo Observatório Legislativo, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> Quando as preocupações de uma DG afectam mais do que um ministério, as medidas são contabilizadas mais do que uma vez

As instituições da UE têm também autoridade para elaborar regulamentos e directivas e tomar decisões, implementando leis europeias que afectam os Estados-membros, incluindo Portugal. Os mais importantes e numerosos são os regulamentos, que são vinculativos para todos os Estados-membros e directamente aplicáveis sem qualquer necessidade de actos de execução posteriores a nível nacional. A maior parte dos regulamentos constituem ajustamentos técnicos a características específicas das leis da UE já existentes e estão relacionados com a Política Agrícola Comum. Os regulamentos são elaborados a uma média de mais de mil por ano e totalizam neste momento mais de 78 000. As directivas especificam os objectivos da UE ao nível das políticas, ao mesmo tempo que deixam à consideração de cada Estado-membro determinar os meios legislativos específicos através dos quais o faz. As decisões, são pouco abrangentes e de grande impacto específico e são vinculativas apenas para aqueles a quem se dirigem, sejam eles Estados-membros, empresas ou indivíduos (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 Número de actos comunitários por ano e no total

	2011	Total
Regulamentos	1234	78 058
Directivas	105	5584
Decisões	723	28 498
Total	2235	112 140

Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/stats.do?context>.

A necessidade de um consenso multinacional. O Tratado da União Europeia (Artigo 15.4) declara: “O Conselho Europeu pronuncia-se por consenso.” Difere assim da ONU, onde o conflito é frequente; e os Estados-membros não são adversários como na Câmara dos Comuns britânica, onde as divergências são resolvidas por votação em que a diferença de um voto já é suficiente para a aprovação da medida. No Conselho Europeu, tanto as regras formais como as informais têm de ser aceitáveis para o maior número possível de países participantes. Este aspecto beneficia Portugal, uma vez que, devido ao tamanho da sua população, a sua quota de votos será sempre reduzida, sendo muito baixa a probabilidade de se tornar determinante para uma maioria, em comparação com os Estados-membros maiores (ver Rose e Trechsel, 2012: Tabela 2.1)

A palavra “consenso” tem um significado muito abrangente: implica um grau de concordância significativamente superior a 50,1 por cento, mas inferior aos 100 por cento exigidos pela regra da unanimidade. Para Portugal, o termo “consenso” significa que outros países deviam estar predispostos a ter

em conta os seus pontos de vista. Contudo, como a mesma norma se aplica a todos os Estados-membros, isso faz com que Portugal tenha de ajustar os seus pontos de vista, de forma que tenha em conta aquilo que será amplamente aceite para que se alcance um acordo consensual.

A busca do consenso é um processo algo vago, uma vez que as votações não se realizam habitualmente nas reuniões da UE. Depois de ser dada aos representantes dos Estados-membros a oportunidade de suscitar uma questão sobre um qualquer ponto da agenda, o presidente pode anunciar ou que se chegou a um consenso ou, se isso não for óbvio, que a decisão deve ser adiada para posterior apreciação. Isso pode colocar uma proposta no limbo – já que não é nem rejeitada nem aplicada – até que a Comissão retire a proposta, considerando-a não prioritária ou desactualizada. Actualmente, existem 10 propostas legislativas ordinárias que foram avançadas em 2009 que não foram adoptadas, 12 de 2008, 14 de 2005, e até algumas da legislatura de 2000-2004.

Desde que o/a representante de Portugal esteja de acordo com o presidente, a decisão por consenso é vantajosa para a posição nacional. Se um representante português tiver motivos para considerar que representantes de outros países têm objecções semelhantes à sua, ao apresentar essa objecção como uma emenda que visa alargar o consenso, este poderá aumentar as hipóteses de esta vir a ser incorporada na decisão final (Novak, 2012:20). Contudo, o consenso tende a inibir as diferenças de opinião, dado que os representantes nacionais permanecem em silêncio quanto a reservas que possam ter, mas que não têm um apoio minoritário substancial. Um estudo baseado em entrevistas a representantes nacionais concluiu que os participantes nas reuniões da UE preferem permanecer em silêncio a manifestar o seu desacordo com uma medida que de qualquer modo será adoptada, enfraquecendo assim a posição do Conselho em negociações com o Parlamento multinacional nos casos em que este possui poder de co-decisão.

As regras para a conclusão de deliberações políticas variam conforme o momento em que se encontra o processo político. Funcionários públicos, especialistas e partes interessadas nomeados pelos Estados-membros reúnem-se com outros governos nacionais em grupos de especialistas e grupos de trabalho e no Comité dos Representantes Permanentes (COREPER) para debaterem as propostas políticas elaboradas pela Comissão Europeia. A sua função é analisar a proposta em pormenor e identificar que aspectos podem ser aprovados, quais podem ser melhorados mediante alterações de comum acordo e quais as áreas em que há divergências. Se os funcionários considerarem que não têm autoridade política para resolver desacordos, a discussão termina com uma clarificação dos pontos em causa, sugerindo-se, se possível, eventuais formas

de os solucionar. No momento em que das actas das reuniões não constem desacordos, presume-se que foi encontrado um consenso.

O Conselho da UE, que reúne os ministros dos governos nacionais, tem regras para a tomada de decisões por maioria qualificada. Se for convocada uma votação, a medida terá de ser aprovada por 73,9 por cento dos votos dos Estados-membros. Isto implica a aprovação por 13 Estados-membros: dos quatro maiores Estados, mais quatro de dimensão populacional acima da média e cinco Estados com 12 votos cada, podendo Portugal ser um deles. Além disso, uma proposta só será aprovada se for apoiada por uma maioria absoluta dos Estados-membros, ou por uma maioria de dois terços, caso a proposta tenha origem no Conselho. Um Estado-membro pode também perguntar se uma medida foi apoiada por países que, no seu conjunto, tenham pelo menos 62 por cento da população total da UE.

A grande maioria das medidas que passaram pela agenda do Conselho foi aprovada em reuniões de comissões numa fase inicial do processo político. De entre o número limitado de propostas que são apresentadas ao Conselho, apenas um décimo requer unanimidade, o que normalmente se consegue (Votewatch, 2012: 7ff). Nas matérias em que basta uma maioria qualificada para a proposta ser aprovada, obtém-se, ainda assim, unanimidade em dois terços das situações. Apenas em 31 por cento do reduzido número de casos que chegam a votação é que há registo de expressões de desacordo.

A capacidade de chegar a um consenso de que beneficiem todos os participantes, incluindo Portugal, varia consoante o tema em discussão. Quando as propostas têm objectivos consensuais, os representantes nacionais, em princípio, raramente poderão discordar. Todavia, assistimos a divergências entre os Estados-membros em deliberações sobre a distribuição do orçamento da UE. A resolução dessas divergências exige negociação para que se chegue a um compromisso que possa terminar numa aprovação por consenso. Existem matérias especiais que dizem respeito apenas a alguns países. Por exemplo, Portugal, tal como o Reino Unido e a Grécia, tem uma preocupação com as medidas que afectam as ilhas, mas, ao contrário da Suécia e da Finlândia, não se interessa por políticas que dizem respeito às pouco povoadas regiões do Ártico. Nos casos em que um país é indiferente a uma determinada matéria, considera-se que é a favor do consenso.

Ao avançar com propostas, a Comissão tenta enquadrá-las de forma que venham a obter consenso e a minimizar objecções por parte de representantes nacionais, incluindo os portugueses. Se a proposta for de natureza técnica, pouco abrangente e houver uma elevada probabilidade de vir a ser discutida por representantes técnicos familiarizados entre si e com o assunto em causa, mais depressa se chega a um consenso (Lewis, 2010). Mesmo que os técnicos

especialistas discordem, eles tendem a partilhar um conhecimento especializado comum, enquanto profissionais, que pode ser mobilizado para atenuar o desacordo. Poderão também preferir abdicar das suas preferências a passar essa responsabilidade a políticos não especializados na matéria. As matérias políticas que não são alvo do comum acordo dos funcionários públicos são, portanto, a exceção e não a regra.

Uma vez que todos os Estados-membros têm o direito de participar em todas as fases das deliberações da UE, há sempre um representante de Portugal na sala quando as propostas são analisadas e os termos do consenso são acordados. Contudo, a aprovação portuguesa não é uma condição necessária para o consenso. Uma estratégia inteligente poderá ser a de os representantes portugueses em Bruxelas e em Lisboa acordarem entre si quais são as prioridades na fase inicial de formulação de uma proposta pela Comissão e depois sondar dentro da Comissão e junto de outros governos nacionais interessados na proposta qual é a sua posição. Se procederem dessa forma, os representantes portugueses mostram o seu interesse, ao mesmo tempo que deixam margem para discutir qual o resultado mais apropriado que englobe o que os outros países pretendem e o que Lisboa gostaria.

Quando uma comissão começa a analisar uma proposta, não é necessário que Portugal fale em primeiro lugar ou sequer que fale. Em vez de liderarem, os governos dos pequenos Estados podem beneficiar de “ir à boleia”, ou seja, de se juntarem a um grupo liderado por um grande Estado que será muito provavelmente responsável pelo consenso a que se chegar. Do ponto de vista nacional, a melhor situação é a concordância ser expressa silenciosamente com um aceno de cabeça, indicando que o que os outros representantes estão a dizer está em harmonia com as prioridades de Lisboa. O silêncio também é adequado quando a proposta diz respeito a um assunto que é indiferente a Portugal. Quando existe uma preocupação nacional, uma estratégia inteligente é solicitar uma alteração, inserindo-a em princípios gerais e apelar à norma europeia do consenso. Se um país tiver experiência significativa numa matéria a que a proposta da Comissão se refere, poderá usar essa experiência como base para pedidos de alteração, tornando mais fácil que estes sejam tidos em consideração (Haverland e Liefferink, 2012).

Capítulo 2

Propostas da Comissão: o primeiro passo

Os governos nacionais juntam-se à UE para beneficiarem das suas políticas. A Comissão Europeia tem o monopólio virtual de iniciar as políticas e no cumprimento das suas responsabilidades, deverá ser totalmente independente e “não procurar nem aceitar instruções de nenhum governo” (Artigo 17.3, Tratado da União Europeia). O estatuto de “precursor” da Comissão permite-lhe definir os termos iniciais das discussões sobre o que a UE deve fazer. Perante a necessidade de obter aprovação do Conselho ou do PE em matérias de co-decisão, os funcionários da Comissão tentam antecipar as reacções dos governos nacionais. Para influenciar a política europeia, os representantes portugueses têm de agir como “veículos construtivos”, mantendo os funcionários da Comissão informados das diferentes preocupações de Portugal. A Comissão pode usar essas motivações para preparar propostas que visam a obtenção do consenso através de alterações mínimas.

Estrutura da Comissão. O actual Presidente da Comissão, José Manuel Barroso, foi nomeado por acordo entre os governos nacionais. O Presidente pode agir como voz da Comissão junto das outras instituições da UE e, em conjunto com o Presidente do Conselho Europeu, como porta-voz da UE para o resto do mundo. O Presidente dirige a reunião semanal do Colégio de Comissários e pode exercer influência apoiando ou criticando medidas importantes que alguns comissários queiram apresentar. Todavia, dado o grau de responsabilidades da Comissão, o Presidente só muito selectivamente poderá envolver-se em políticas de DG. Além disso, ele não tem o poder de protecção de um primeiro-ministro nacional, vínculos partidários partilhados ou um destino eleitoral em comum com outros comissários. Embora o Presidente deva agir ao nível de toda a Europa, o seu Gabinete inclui um certo número de funcionários nacionais. Actualmente, um quarto do Gabinete de José Manuel Barroso é português. Isso dá aos funcionários portugueses a vantagem de uma comunicação informal entre Lisboa e Bruxelas. No entanto, isso é um bem transitório, já que o segundo mandato de Barroso como Presidente da Comissão termina em 2014.

A Comissão Europeia é composta por DG mais ou menos equivalentes aos departamentos de um governo nacional e dirigidas por um comissário nomeado pelo governo nacional por um período de cinco anos sujeito à aprovação do PE. Espera-se que cada comissário aja de forma independente do governo que o nomeou. Todavia, não é realista esperar que os comissários que pensam voltar a uma carreira na política nacional cortem todos os laços com o seu país. Um estudo sobre a correspondência entre as propostas de um comissário e a posição do seu país aquando de uma votação no Conselho concluiu que é provável que estejam em concordância (Thomson, 2008). Um comissário pode trocar informação com os seus contactos nacionais, mas defender políticas por razões de interesse nacional criaria dificuldades na obtenção de consenso. Cada comissário é aconselhado por um gabinete político que tem de incluir diferentes nacionalidades.

As DG de que os comissários estão encarregados variam significativamente quanto ao impacto que as suas medidas têm nos ministérios portugueses (ver Figura 1.2). O requisito de que as DG tenham mais de duas dúzias de comissários obriga-as a lidar com uma grande diversidade de assuntos, o que ao nível do Governo português significaria criar uma divisão no seio de um ministério –, por exemplo, assuntos marítimos ou ajuda humanitária –, ou dividir a questão por duas DG, muitas vezes pertencentes a um único ministério nacional, por exemplo, duas DG distintas para o Ambiente e Alterações Climáticas. A DG em que um comissário e alguns funcionários trabalhem confere-lhes uma lealdade a uma “nação funcional”, capaz de lidar com qualquer coisa, desde Agricultura a Transportes.

Quando Portugal aderiu à UE, estava garantido o direito de nomear um comissário, ou no caso dos países de maiores dimensões, dois. Em conformidade com a falta de experiência de Portugal em assuntos da UE, o primeiro comissário tinha a seu cargo uma DG menos relevante, encarregada da gestão interna da Comissão. Quando foi formada a Comissão de Prodi, a comissão portuguesa pôde reivindicar uma DG importante com um comissário para a Justiça e Assuntos Internos. A escolha de José Manuel Barroso para Presidente da Comissão significou que nenhum português é responsável por uma DG específica (Tabela 2.1).

O Tratado da União Europeia propõe uma redução da dimensão da Comissão para cerca de dois terços do número de Estados-membros depois de Novembro de 2014. Esta proposta deve-se ao facto de o alargamento ter tornado muito pesadas as reuniões de comissários. Se se verificar a diminuição do número de comissários, por cada dois mandatos em que haja um comissário português haverá um período de cinco anos em que não existirá nenhum. A implementação desta medida exige aprovação por unanimidade no Conselho Europeu.

A perspectiva de o número de comissários subir para 30 ou mais torna politicamente difícil que um só Estado vete a redução de comissários. Todavia,

se houver um grupo de Estados que exprima dúvidas relativamente a esta mudança, a ausência de consenso pode adiar indefinidamente essa redução do número de comissários.

Tabela 2.1 Comissários portugueses da UE

	Portefólio	Anos
José Manuel Barroso	Presidente	2004-14
António Vitorino	Justiça e Assuntos Internos	1999-2004
João de Deus Pinheiro	Relações com África e Outros Países, Convenção de Lomé	1995-99
	Parlamento, Cultura, Audiovisual	1993-94
António Cardoso e Cunha	Energia, Euratom, pequenas empresas, pessoal	1989-92
	Pescas	1985-88

Panorama supranacional de pessoal. Nas palavras do Presidente da Comissão, José Manuel Barroso, “a Comissão tem uma missão histórica e única: a de ser mais do que um serviço público. Ela existe para falar dos ideais e dos valores europeus, para agir na defesa desses valores, e para defender os interesses europeus” (citado em Trondal, 2010: 6). Referimo-nos muitas vezes aos funcionários da Comissão como eurocratas, mas eles não são burocratas que põem regularmente em prática os pormenores das leis. Muito do seu tempo é passado a preparar activamente nova legislação. Em comparação com os governos nacionais, o pessoal da Comissão é muito reduzido. A Comissão tem 12 906 funcionários em diversos escalões administrativos.

Os funcionários da Comissão Europeia são recrutados através de concursos bastante exigentes em termos de conhecimentos linguísticos, conhecimentos sobre as instituições da UE e experiência em ambiente político multinacional. Cidadãos de países como Portugal tendem a ter alguma vantagem, na medida em que estão habituados a trabalhar em inglês e/ou francês, bem como na sua língua materna. O recrutamento e a promoção por mérito são por vezes tratados de forma flexível, por exemplo, para que haja um equilíbrio entre cidadãos de Estados-membros mais antigos e Estados-membros mais recentes. Nos anos 1980, os portugueses usufruíam desse benefício, mas neste momento são os novos Estados-membros a beneficiar.

Ter concidadãos numa DG, especialmente numa unidade que esteja a tratar de uma matéria polémica e importante, é uma vantagem em termos de acesso à informação sobre o desenvolvimento das políticas. Como país menos populoso, Portugal devia ter menos cidadãos nos cargos administrativos da Comissão Europeia do que os grandes países, mas, como membro mais antigo da UE, os seus cidadãos já tiveram mais tempo para concorrer com êxito a cargos superiores.

Há neste momento 384 portugueses a trabalhar na Comissão Europeia, espalhados por todas as DG em cargos de grau administrativo susceptível de influenciar as políticas e boa parte dos quais estão em escalões elevados. Assim como se aproxima da mediana dos membros da UE em termos populacionais, Portugal também se aproxima da mediana em termos do número de funcionários: está no nono lugar entre os Estados-membros mais antigos e no décimo primeiro entre os 27 (Tabela 2.2). O efeito das diferenças populacionais pode ser tido em conta calculando o número de funcionários por cada milhão de portugueses, o que resulta numa proporção substancialmente mais elevada do que a dos quatro Estados-membros mais populosos. Há uma média de 14 portugueses em cargos políticos em cada DG. Isto é o suficiente para permitir a um funcionário do Governo português encontrar compatriotas que lhe possam dar orientação informal sobre os processos e as prioridades de cada DG. Os países com uma população significativamente mais pequena do que Portugal tendem a ter uma proporção mais elevada de cidadãos nacionais em cargos da Comissão, mas o número absoluto de funcionários é mais baixo.

O papel dos funcionários da Comissão é ambíguo: em princípio têm como missão promover a integração europeia, mas na prática as suas propostas só serão adoptadas se forem apoiadas de forma consensual pelos governos nacionais. Se tal não acontecer, os responsáveis pelas propostas passam a ideia de estar mal informados sobre o seu trabalho. Contudo, se os funcionários estiverem demasiado centrados no Estado, em particular no seu próprio Estado, essa identificação com o governo nacional significa que lhes poderá faltar a capacidade de cumprir a sua função de promover uma União cada vez mais estreita.

Tabela 2.2 Nacionalidade dos funcionários administrativos da Comissão

	N.º de funcionários	Funcionários por milhão hab.
Alemanha	1362	17
França	1326	20
Bélgica	1279	117
Itália	1192	20
Espanha	994	22
Polónia	719	19
Reino Unido	716	11
Grécia	523	46
Roménia	503	24
Holanda	415	25
PORTUGAL	384	36
Hungria	370	37
Bulgária	341	45

	N.º de funcionários	Funcionários por milhão hab.
Suécia	331	35
Finlândia	323	60
Rep. Checa	317	30
Áustria	274	33
Dinamarca	247	44
Irlanda	232	52
Eslováquia	196	36
Lituânia	190	59
Eslovénia	158	77
Luxemburgo	145	(283)
Letónia	145	66
Estónia	134	102
Malta	115	(275)
Chipre	64	(79)

() país com menos de um milhão de habitantes

Fonte: Comissão Europeia BS01_StatisticalBulletin_Off&temp_v4a, consultado a 7 de Dezembro de 2012.

Um inquérito a 1901 funcionários da Comissão Europeia levado a cabo por Liesbet Hooghe (2012) concluiu que metade dos funcionários da Comissão rejeitava a hipótese de ser ou exclusivamente centrados no Estado ou dar ênfase exclusivamente a prioridades supranacionais. Os funcionários portugueses distinguem-se na medida em que assumem uma posição intermédia dentro dos quatro agrupamentos que foram identificados:

- **Pragmáticos:** (portugueses, 42 por cento; média geral, 29 por cento.) Os funcionários deste grupo consideram que o seu papel é identificar políticas da Comissão que sejam eficazes na resolução de problemas e que tenham em conta a diversidade de interesses dos vários Estados-membros.
- **Indecisos:** (portugueses, 7 por cento; média geral, 21 por cento.) Os funcionários que assumem esta posição caracterizam-se por um grau mínimo de pragmatismo. Hesitam em avançar com iniciativas, mas são sensíveis a pressões das DG para aceitarem uma iniciativa da UE e a pressões do governo nacional para terem em consideração os seus vários interesses nacionais.
- **Centrados no Estado:** (portugueses, 23 por cento; média geral 13 por cento). Nesta categoria encontram-se os funcionários que antes de mais procuram orientação dos Estados-membros no Conselho incluindo, mas não exclusivamente, o seu próprio, e só depois analisam de que forma a sua DG pode elaborar propostas que se adequem a diversos interesses nacionais.
- **Supranacionalistas:** (portugueses 28 por cento; média geral 37 por cento.) Desde que o alcance e impacto da política da UE fossem limitados,

os supranacionalistas podiam avançar com propostas sem grande receio de reacções negativas por parte do governo nacional. Isto já não acontece.

Embora todos os funcionários da Comissão tenham de estar focados nos problemas, os funcionários portugueses distinguem-se por estarem pragmaticamente virados para soluções de financiamento que cumpram o compromisso da UE de avançar com políticas europeias comuns e as preocupações dos governos nacionais em proteger as suas diversas prioridades. Entre os funcionários portugueses, o número de pragmáticos ultrapassa o número de indecisos na proporção de 6 para 1, mas entre a totalidade dos funcionários da Comissão essa proporção é de 3 para 2. O maior peso de supranacionalistas relativamente aos estadocêntricos favorece os pequenos Estados, incluindo Portugal, desde que os primeiros respeitem o compromisso da UE de consultar de igual forma todos os Estados-membros antes de avançar para uma União cada vez mais estreita. A fraca representação na Comissão de funcionários centrados no Estado é favorável aos pequenos Estados, porque reduz a influência dos governos que tendem a desperdiçar o momento em que o Conselho delibera sobre uma proposta da Comissão. Mas a importância considerável que os funcionários centrados no Estado têm entre os representantes portugueses constitui também uma vantagem, uma vez que a sua ideia de interesse do Estado tem que ver com o país de onde vêm e não com o interesse de um grande Estado.

Poderes e recursos da Comissão. O principal bem da Comissão é o seu monopólio virtual de dar início a propostas legislativas. Ao fazê-lo, recorre a diversas fontes de autoridade. Segundo a análise de uma amostra de documentos da Comissão (ver Page, 2012: 91ff), um quarto das propostas é feito em resposta a pedidos do Conselho ou do Conselho Europeu no sentido de que sejam elaboradas propostas para que a UE avance com acções que os governos nacionais querem ver executadas. Dois quintos das propostas inspiram-se em legislação já existente, porque as leis podem conter cláusulas que permitem à Comissão avançar com mais propostas. Assim a dinâmica de uma União cada vez mais estreita avança através de um processo segundo o qual as políticas se transformam na causa de novas políticas (*spillover*) (ver Haas, 1958; Wildavsky, 1979).

O segundo aspecto importante é o das obrigações internacionais, algumas das quais têm que ver com a posição da UE na Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras com os acordos bilaterais com países não pertencentes à UE. Na medida em que as propostas da Comissão implementam ou estendem políticas que os governos nacionais, incluindo Portugal, já aprovaram, isso está em conformidade com a autoridade do Conselho (ver Capítulo 5). Apenas uma em cada trinta é iniciativa independente da Comissão.

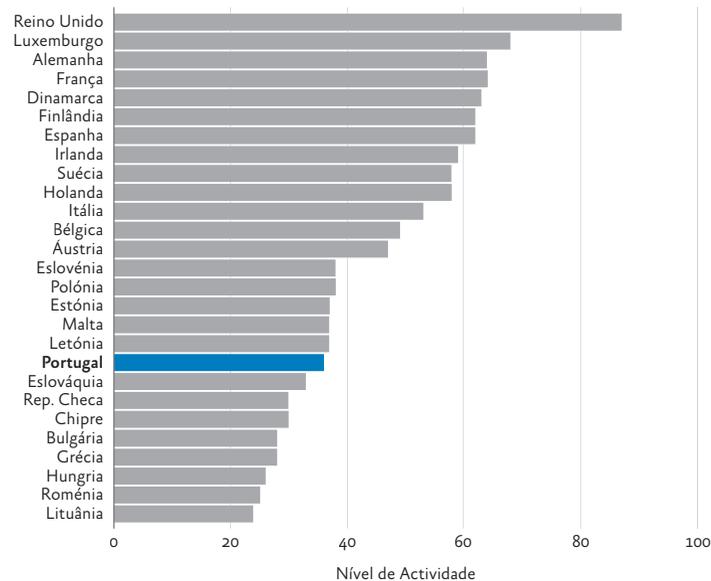
A maior parte das centenas de medidas políticas que a Comissão prepara anualmente representa aquilo a que os italianos chamam *leggine* (leizinhas), envolvendo normalmente matérias técnicas. É muito mais eficiente serem as DG a preparar propostas, numa primeira fase, do que as comissões com funcionários ou eurodeputados de 27 países diferentes tentando elaborar legislação a partir do nada. Existem excepções ao poder de iniciativa da Comissão nas áreas de Justiça e Assuntos Internos e nos Assuntos Externos e de Segurança. Uma análise das iniciativas conclui o seguinte: a Comissão é um interveniente político-chave no que respeita aos níveis médio e baixo de definição de políticas, mas é menos importante no que respeita a “decisões que fazem história” (Nugent e Paterson, 2010: 73).

A prática de Bruxelas de seguir o *Ressortprinzip* alemão confere à DG responsável por preparar a proposta uma vantagem inicial considerável. O trabalho de cada DG está dividido por direcções que tratam das áreas da sua responsabilidade. Essas direcções estão, por sua vez, subdivididas em unidades. Formalmente, a estrutura é hierárquica, mas a maior parte das propostas ordinárias avançadas por um comissário tem início numa unidade, pois esta tem o pessoal, o conhecimento, os contactos e o tempo para lhe dar pormenorizada atenção.

Para que os seus pontos de vista sejam conhecidos o mais cedo possível durante o processo de elaboração das políticas, um governo nacional tem de fazer *lobby* sobre funcionários-chave das DG. O *lobby* requer que haja contactos informais entre funcionários do Gabinete de Representação Permanente e funcionários da Comissão a trabalhar na unidade responsável pela preparação de determinada proposta ou com quem define as linhas de orientação nessa unidade. Panke (2011) entrevistou 338 funcionários de governos nacionais sediados em Bruxelas, incluindo de Portugal, para saber em que medida eles se envolviam em actividades de *lobbying* em três áreas essenciais da política europeia: Agricultura, Ambiente e Economia. A actividade de *lobbying* pode ser definida como uma discussão em que um representante apresenta explicitamente a posição do seu país junto de um funcionário da Comissão numa conversa cara-a-cara durante um almoço, um café, em recepções, nos corredores, por correio electrónico ou telefone (Panke, 2012: 131). Há tempo de sobra para o fazer, porque demora em média 14 meses até à leitura do acordo de propostas de co-decisão da Comissão e 28 meses até à segunda leitura. Na classificação de Panke, Portugal encontra-se abaixo da média no que se refere a actividades de *lobbying* sobre funcionários da Comissão (Figura 2.1). Portugal não é apenas menos activo do que países com um número muito maior de funcionários em Bruxelas, como a Inglaterra, a França e a Alemanha, é também menos activo do que Estados-membros muito mais pequenos, incluindo os quatro novos Estados-membros de menor dimensão.

Consulta junto de grupos de especialistas nacionais. A Comissão consulta regularmente os governos nacionais junto dos grupos de peritos. Os grupos de peritos proporcionam à Comissão a experiência de quem tem conhecimentos técnicos sólidos em diversas áreas e os conhecimentos de quem se dedica diariamente a implementar no terreno as políticas de Bruxelas.

Figura 2.1 Actividade de *lobbying* por parte dos governos nacionais junto da Comissão

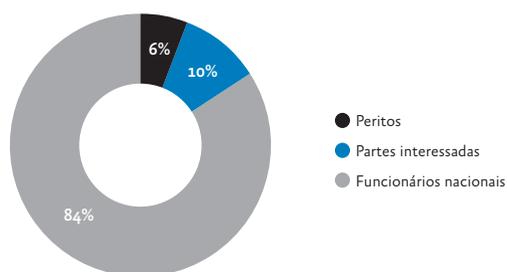


Fonte: Diana Panke, «Lobbying Institutional Key Players» em *Journal of Common Market Studies* 50, 1 (2012) 129-150. Tabela 1

Uma vez que os comissários não são eleitos, a Comissão procura consultar quem foi afectado pelas políticas como alternativa à legitimidade pela eleição popular.

Os grupos de peritos dão a cada Estado-membro a oportunidade de contribuir para as consultas da Comissão e são mais de 700 portugueses que participam nesses grupos. Através deles, Lisboa é informada do conteúdo das propostas da Comissão e pode fazer-se ouvir relativamente a pontos que sejam do seu especial interesse. Na consulta aos grupos, a Comissão dá prioridade a obter aconselhamento especializado pelos governos nacionais sobre a viabilidade e provável eficácia das suas propostas, por exemplo, sobre serviços de emprego. Cinco sextos são especialistas em administração pública, pois são funcionários do Governo português (Figura 2.2). Desde que os grupos sejam constituídos exclusivamente por funcionários nacionais, aplica-se a norma da UE da igual representação de todos os Estados-membros. Existe pois uma pequena diferença entre os 610 funcionários portugueses e os 646 italianos e os 677 alemães.

Figura 2.2 Membros portugueses dos grupos de peritos



Fonte: Compilado pelo autor com base no *Registo dos Grupos de Peritos da Comissão*

Um décimo dos membros dos grupos de peritos representa organizações interessadas e grupos de interesse consultados acerca dos seus pontos de vista em relação a propostas especiais, normalmente medidas que promovem o mercado único europeu. Os participantes englobam associações empresariais, sindicatos e associações agrícolas. Por exemplo, a Agência Portuguesa do Transporte Marítimo de Curta Distância participa na mesma medida em que participam cidadãos portugueses interessados em equipamentos médicos e metalurgia. Uma vez que os participantes são escolhidos mediante critérios que reflectem fenómenos transnacionais, a Comissão está mais preocupada em equilibrar os diferentes interesses do que em dar igual representação aos participantes nacionais. Consequentemente, os cidadãos dos maiores Estados-membros da UE tendem a ser os mais numerosos entre os participantes. Por exemplo, quase 11 por cento são alemães e 9 por cento são britânicos em comparação com os 3,4 por cento que são portugueses. Na medida em que os participantes das organizações empresariais, dos sindicatos e da sociedade civil manifestem interesses sectoriais comuns a vários países os interesses sectoriais das organizações portuguesas poderão estar virtualmente representados.

Apenas um número muito limitado de consultas, 6 por cento, envolve indivíduos nomeados pela sua capacidade pessoal com base nos seus conhecimentos vindos de qualquer dos Estados-membros. Nas consultas da UE participam peritos portugueses em IVA e também nas Pescas. Também aqui a dimensão populacional do país é tida em consideração. A Alemanha, o Reino Unido e a Itália contribuem, cada um, com 10 por cento dos peritos, ao passo que a percentagem de especialistas portugueses é apenas de 2,3 por cento. No entanto, isso não constitui uma grande vantagem nacional pois os especialistas apresentam opiniões profissionais e não nacionais.

Capítulo 3

Representar Portugal na filtragem de políticas

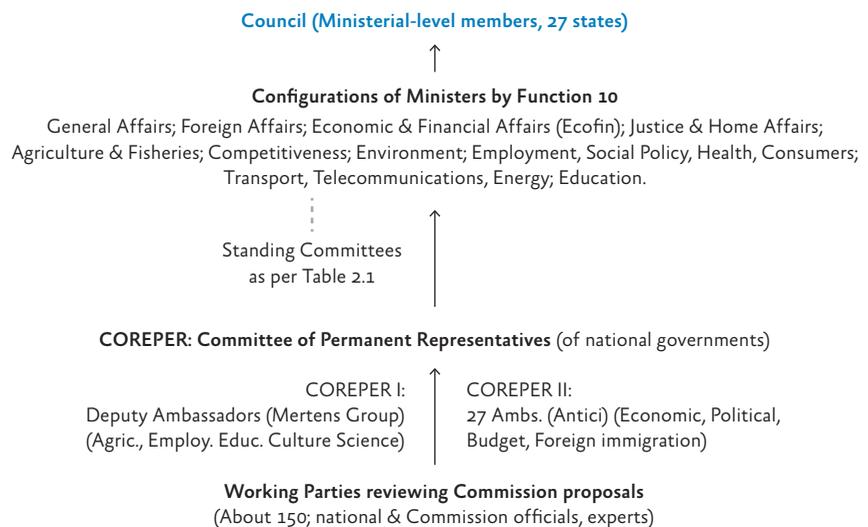
As propostas importantes que a Comissão prepara são posteriormente sujeitas a um processo de análise por parte dos governos nacionais, entre os quais Portugal, que se reúnem na qualidade de Conselho da UE. Os membros do Conselho procedem a um escrutínio cuidado das propostas da Comissão, pois esta tende a conferir mais poderes a Bruxelas (Thomson, 2012: 62ff). O processo de escrutínio caracteriza-se pela separação das propostas em duas categorias: as que requerem o acordo dos ministros dos governos nacionais, ao nível do Conselho, e as que podem ser acordadas por consenso de funcionários públicos a níveis inferiores ao do Conselho. Esse escrutínio pode resultar de causas administrativas e/ou políticas. Administrativamente, o volume de propostas é tão grande que seria impossível os ministros nacionais encontrarem tempo para as analisar. Politicamente, muitas das propostas não abordam assuntos que gerem divisão. Se os governos nacionais tiverem feito o seu trabalho de fazer chegar à Comissão os seus pontos de vista, os pontos controversos já terão sido retirados quando a proposta é apresentada.

Todos os Estados-membros estão representados de forma igual a todos os níveis de deliberação do Conselho. Na maior parte das decisões que requerem consenso, a filtragem resulta, o que é bom para Portugal, uma vez que uma votação só é possível quando os ministros se reúnem (ver Capítulo 5). No topo da hierarquia do Conselho estão ministros dos governos nacionais que reúnem em configurações de diversas matérias (Figura 3.1). A Comissão de Representantes Permanentes dos governos nacionais é responsável por analisar e decidir a filtragem das propostas que serão postas à consideração dos ministros e nas que não serão. Os grupos de trabalho examinam pormenorizadamente as propostas da Comissão e podem recomendar alterações ou até a rejeição aos seus superiores. Quer no topo quer na base há também uma divisão horizontal por assunto. Por exemplo, o ministro nacional representado numa configuração do Conselho será o dos Transportes ou o do Emprego dependendo da matéria em discussão, e o mesmo se verifica com os funcionários nacionais que participam nas reuniões dos grupos de trabalho.

O estatuto dos participantes varia conforme o nível da deliberação do Conselho, podendo ir desde quadros médios a funcionários ao nível de embaixadores ou seu equivalente e ministros do governo. Dado o grande volume de políticas revistas, na grande maioria das reuniões do Conselho, Portugal é representado por funcionários públicos. Um ministro participa normalmente em cerca de uma dúzia de reuniões do Conselho por ano.

A Presidência do Conselho preside às reuniões e participa na definição da agenda e nas actividades de acompanhamento, em conjunto com o secretariado do Conselho. A presidência muda a cada seis meses entre os Estados-membros e, para garantir alguma continuidade, há uma tróica composta pelo país que tem a presidência, o país que terá a presidência em seguida e o país que acabou de deixar a presidência. Este procedimento resulta em que a maior parte do trabalho do Conselho é continuado ao qual cada presidência acrescenta alguns temas. Estar na presidência dá aos funcionários portugueses uma experiência directa de todo o trabalho da Comissão e contactos directos com os responsáveis das DG por cada item da agenda. Os funcionários nacionais ficam assim conhecedores de como o Secretariado Geral do Conselho gere as centenas de propostas que por ali circulam.

Figura 3.1 Estrutura do Conselho da União Europeia



Quando Portugal teve a presidência em 2007, a sua primeira prioridade foi a reforma dos tratados. Portugal herdou do país que o precedeu na presidência, a Alemanha, uma enorme quantidade de acordos de princípio sobre o que deveria ter sido substituído na Constituição, e uma grande quantidade de trabalho de pormenor para negociar a definição

de alguns pontos com determinados países. O sucesso de Portugal teve como resultado o facto de o Tratado da União Europeia ter passado a ser comumente conhecido como o Tratado de Lisboa. Durante a presidência, o Governo acrescentou uma prioridade especial – relações UE-África – que reflectia interesses partilhados com alguns dos outros Estados-membros e presidiu a uma importante reunião entre Estados-membros da UE e Estados africanos, a primeira desde que Portugal tinha estado na presidência em 2000. Foi também aprovada uma Parceria Estratégica e um Plano de Acção África-UE. A terceira prioridade era inequivocamente portuguesa, a primeira cimeira UE-Brasil, e chamava a atenção da UE para a necessidade de incluir o Brasil, bem como outros BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) na sua lista de principais parceiros (para mais pormenores, ver Ferreira-Pereira, 2007).

O alargamento tornou a presidência um “bem precíval” para todos os governos nacionais. Embora Portugal tenha tido três vezes a presidência entre 1992 e 2007, numa UE bastante mais alargada, só em 2021 se espera que volte a presidir. Ainda que o conhecimento adquirido acerca dos processos e das personalidades envolvidas nos assuntos do Conselho seja de valor duradouro, quando o intervalo entre as presidências do Conselho é de 14 anos, muita coisa terá entretanto seguramente mudado.

O Gabinete de Representação Permanente (REPER). O processo político da UE garante um lugar a um funcionário da REPER portuguesa em todas as deliberações do Conselho. O Gabinete preocupa-se em recolher informação sobre o conteúdo das propostas provenientes da Comissão e sobre os pontos de vista das outras REPER relativos a essas propostas. É também responsável por informar os outros representantes nacionais bem como os funcionários da Comissão sobre as questões com que Portugal prontamente concordaria e sobre quaisquer considerações nacionais que possam criar obstáculos a um consenso. Este duplo papel em termos de informação é particularmente importante para um pequeno Estado como Portugal, visto não ser provável que este seja o primeiro a ser consultado aquando da preparação de políticas relevantes, e ser altamente improvável que outros países conheçam tão bem Portugal que sejam capazes de antecipar a sua posição.

O Gabinete da REPER portuguesa em Bruxelas é dirigido por três altos funcionários ao nível de embaixador: o embaixador plenipotenciário, o seu adjunto e um funcionário representando Portugal no Comité Político e de Segurança, que é especialmente responsável por coordenar respostas a crises que afectem a UE. Embora o Gabinete de Portugal tenha a dimensão de uma grande embaixada, é diferente de outras embaixadas portuguesas na forma como funciona. Em Bruxelas, um membro da REPER pode fazer *lobby* a partir

do interior do Sistema da UE em vez de a partir do exterior, como acontece em Washington ou Tóquio (Tabela 3.1).

O gabinete português, composto por 60 quadros superiores mais o pessoal de apoio, é comparável em tamanho aos gabinetes de outros países de densidade populacional semelhante. Os países mais populosos têm equipas mais numerosas mas, ainda assim, não proporcionais à população; por exemplo, a equipa da REPER da Alemanha é apenas o dobro da de Portugal. A divisão funcional do Gabinete de REPER reflecte a necessidade de ter, pelo menos, um funcionário que possa representar Portugal em reuniões de análise de propostas da Comissão (cf. Tabela 3.1 e Figura 1.2). O número de funcionários que trata de uma área política traduz as prioridades dos portugueses e as principais actividades da Comissão. O facto de a UE promover a livre circulação de pessoas faz com que a secção de Justiça e Assuntos Internos seja a maior, com 7 funcionários a tratar de temas como Migração, Asilo, Documentação de não cidadãos e Polícia, bem como direito comercial e civil.

Tabela 3.1 Políticas supervisionadas pelo gabinete de representação permanente (REPER) de Portugal

Funcionários no Gabinete de Portugal de Representantes permanentes em Bruxelas	
Justiça e Assuntos Internos	Sete
Assuntos Económicos e Financeiros	Seis
Agricultura e Pescas Política Industrial, Energia, Questões Nucleares e Mercado Interno Comité Político e de Segurança	Quatro
Ambiente Comércio	Três
Transportes e Comunicações Assuntos Jurídicos Emprego e Assuntos Sociais Regiões Ultraperiféricas Portuguesas (Madeira, Açores) Cultura e Audiovisuais Informática	Dois
Saúde Investigação e Espaço Política Regional e Comité de Regiões Médio Oriente América Latina Alargamento Europa de Leste e Ásia Central Programas de Ajuda Externa Parlamento Europeu Imprensa e Informação	Um

Funcionários Públicos Portugueses nas Instituições da UE
 Fonte: www.reper-portugal.be, consultado a 12 de Dezembro de 2012.

O número de funcionários responsável pelas respostas da UE a crises de segurança, seis, é igual ao número dos que tratam da crise da zona euro nos

assuntos económicos e financeiros. Há também indivíduos encarregados de supervisionar as políticas da UE em diferentes regiões do mundo e com um leque de actividades proveniente do mercado único. Alguns postos reflectem diversos interesses portugueses, como, por exemplo, funcionários preocupados com regiões ultraperiféricas como a Madeira e os Açores.

O Gabinete da REPER combina diplomatas de carreira que tratam de várias questões da responsabilidade do seu ministro dos Negócios Estrangeiros e funcionários destacados pelos ministérios em Lisboa para tratar de questões técnicas complexas que são muitas vezes fundamentais nas propostas da Comissão (Magone, 2001; e relatório 5 da FFMS). Essa combinação é necessária porque os funcionários da REPER estão empenhados quer em negociações diplomáticas com governos estrangeiros quer na aprovação de leis que serão vinculativas no seu país. Quanto mais técnico for o assunto de uma proposta da Comissão, mais importantes são os conhecimentos específicos existentes nos ministérios de Lisboa, relativamente aos especialistas em políticas no Conselho em Bruxelas. Embora os diplomatas tendam a dar prioridade a maximizar o acordo entre os países, mesmo que isso implique ignorar alguns problemas técnicos, os especialistas dos ministérios nacionais tendem a enfatizar aquilo que mais conforme é à perspectiva do seu ministério nacional, sem terem em conta a necessidade de um consenso multinacional. Um diplomata explicou a um investigador que, embora os representantes especializados possam ser úteis para lidar com pormenores, “eu nunca deixo os especialistas pegar no microfone, porque eles iriam perder o apoio de outros países” (Aus, 2008: 103).

Grupos de Trabalho do Conselho. Os grupos de trabalho são análogos aos grupos de peritos que reúnem sob a alçada da Comissão, mas o seu significado político é muito diferente. Os membros dos grupos de trabalho do Conselho aconselham o seu governo nacional e não os comissários supranacionais. Desse modo, os membros portugueses dos grupos de trabalho devem analisar o impacto técnico, administrativo e político de uma proposta da Comissão em nome de Lisboa, ainda que tal seja feito com o objectivo de chegar a um consenso multinacional. Actualmente, existem 144 grupos de trabalho, juntamente com alguns grupos suplementares que efectuem análises preparatórias de políticas. Colectivamente, os grupos de trabalho são a parte mais activa do Conselho, chegando a fazer 400 reuniões num mês (ver <http://consilium.europa.eu/council/calendar-of-meetings?lang=en>).

Participam nos grupos de trabalho representantes de cada Estado-membro, um representante da Comissão Europeia (normalmente o chefe da unidade da DG responsável pelo dossiê), e funcionários do Secretariado-geral do Conselho. Cada Estado-membro pode enviar até cinco representantes,

sendo provável que um deles seja um membro do Gabinete de Representação Permanente sediado em Bruxelas, familiarizado, portanto, com os procedimentos e estratégias do Conselho para chegar a um consenso consistente com os pontos de vista de Portugal. Outro dos representantes é geralmente um membro da equipa afecta a Lisboa, experiente nas questões técnicas que possam ser levantadas por uma proposta. O funcionário do ministério poderá ser colocado em Bruxelas por vários anos como parte da estratégia de garantir que há funcionários nas reuniões dos grupos de trabalho que conhecem a opinião do ministério e que, no regresso a Lisboa, podem indicar a forma como as comissões da UE operam.

Os grupos de trabalho analisam as propostas da Comissão para identificar elementos de consenso e pontos específicos que devam ser alterados para se chegar a esse consenso. Fazê-lo reduz o número de propostas da Comissão que carecem de consideração cuidada a um nível mais elevado. Um grupo de trabalho pode também chegar a acordo sobre a existência de falhas numa proposta da Comissão que têm de ser corrigidas antes de esta poder ser aprovada. Se houver desacordo no seio de um grupo de trabalho, este será objecto de acta para poder vir a ser resolvido ao nível da Comissão de Representação Permanente ou do Conselho. O papel do representante da REPER portuguesa é tentar alinhar decisões consensuais com pontos de vista de Portugal e tentar reduzir ou eliminar pontos que possam criar dificuldades em Lisboa. O resultado é não uma votação, mas sim o resumo do que o Presidente considera ser o essencial da reunião.

As reuniões dos grupos de trabalho seguem a via da discussão. Podem estar presentes entre 60 a 100 pessoas e não há tempo para que sejam apresentadas todas as posições nacionais. Quando um representante nacional fala, apresenta normalmente pontos de vista aplicáveis aos Estados-membros em geral (Naurin, 2010).

A deliberação não implica que o orador tenha, de facto, de mudar a sua opinião e adoptar posições altruístas. Apenas pressupõe que este adopte um determinado estilo de raciocínio em que não são utilizadas ameaças nem promessas em que tente tornar as suas propostas plausíveis fazendo alusão a princípios e normas gerais partilhados por aqueles a quem se dirige (Neyer, 2004: 28).

A importância dada ao poder de influência (*soft power*), em comparação com o poder dos votos, traz vantagens para Portugal, desde que os seus interesses nacionais específicos possam estar abrangidos pelos princípios gerais justificados pelo bem europeu comum. Objecções a aspectos específicos de uma proposta podem ser rebatidas com base no facto de que tornarão a medida mais eficaz em termos de aceitação global. Se houver um assunto particularmente importante para um determinado país, poderá referir-se que seria mais fácil

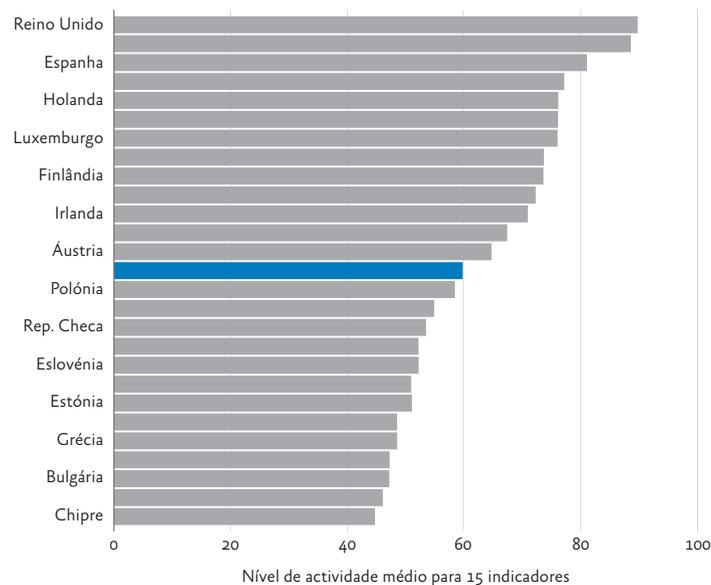
obter o consenso da UE se a proposta fosse alterada de forma que tenha em conta a situação desse país. Desde que uma alteração não venha criar novas objecções por parte de outros participantes, a proposta pode então ser aprovada. Total oposição às finalidades de uma política é um procedimento que tem mais peso se vier de um dos grandes Estados-membros da UE do que se vier de um dos mais pequenos.

Estudos de análises a políticas da UE identificam inúmeras estratégias que os funcionários da REPER podem utilizar. Além de uma argumentação com base em princípios partilhados e da ênfase dada a dificuldades que afectam muitos Estados, outras estratégias incluem o enquadramento das questões, a criação de redes para construir alianças, e a negociação (ver, por ex., Trondal, 2010; Tallberg, 2008). A diversidade e o volume de propostas e a natureza contínua das deliberações transversais a diversas áreas de políticas significam que a melhor estratégia é poder recorrer a uma boa diversidade de meios para manter uma posição nacional. A prioridade dos Estados de menor dimensão é, nas palavras de um quadro nacional: “para se ser bem-sucedido é necessário ser-se activo” (citado em Panke, 2011: 25).

Para avaliar até que ponto os representantes nacionais usam activamente a multiplicidade de estratégias existentes para influenciar as deliberações do Conselho, Panke (2011: 125ff) inquiriu na sua amostra de funcionários da REPER acerca de 15 actividades diferentes de *lobbying*, como, por exemplo, funcionar em rede com funcionários de outros países, falar com pessoal da Comissão e formar coligações. As respostas foram avaliadas numa escala de 0 a 100. A pontuação de Portugal, 48, coloca-o na média, em décimo quarto lugar, entre pontuações de mais de 70 como a de Inglaterra e França, e abaixo de 40, relativas aos novos Estados-membros e à Grécia (Figure 3.2).

Podemos, à partida, encontrar duas explicações para o facto de os funcionários nacionais agirem de formas diferentes quanto ao *lobby*. Os Estados mais populosos como a França e a Inglaterra têm mais elementos no seu Gabinete de REPER, ao passo que os Estados mais pequenos têm mais incentivo para serem activos no sentido de evitarem ser ignorados. Uma segunda explicação, e mais importante, tem que ver com há quanto tempo o país é membro da UE: quanto mais tempo tiver passado desde a adesão, mais capaz o país é e mais experiência tem de todos os tipos de formas de *lobby*.

Figura 3.2 Actividades de *lobbying* dos funcionários da REPER



Fonte: Diana Panke (2011) *Amall States in EU negotiations: political dearfs or power-brokers?*, em *Cooperation and Conflict* 46 (2): 123-143- Tabela em Anexo.

58. A correlação simples na UE entre anos e actividades de lobbying é 0,52. Numa análise regressiva do Método dos Mínimos Quadrados o R2 ajustado é 0,62 e o número de anos como membro da UE é estatisticamente significativo, ao passo que a população não é.

Um estudo concluiu que um país faz tanto mais *lobby* junto dos outros Estados quanto há mais tempo for membro da UE (Figura 3.3)⁵⁸. A posição de Portugal neste estudo é consistente com o facto de estar também na média dos 27 países no que respeita ao tempo transcorrido desde a sua adesão à UE, embora esteja um pouco mais abaixo do que outros países que aderiram na mesma altura, como a Finlândia, a Suécia e a Áustria. A necessidade de Portugal aumentar as actividades de *lobbying* é acentuada pelo facto de os novos Estados-membros terem potencial para se aproximarem da sua pontuação, pois vão ultrapassando a inexperiência que tinham quando o inquérito de Panke 2009 foi levado a cabo.

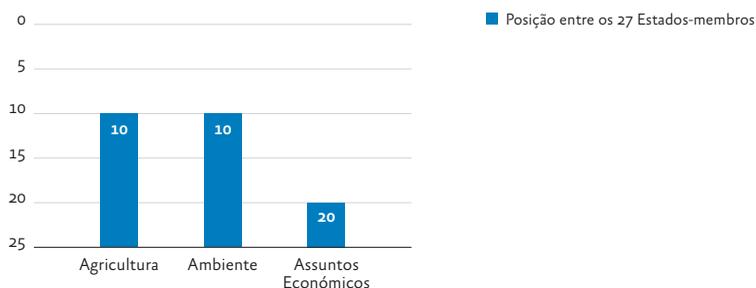
As actividades de *lobbying* dos representantes nacionais variam consoante as áreas da política europeia, reflectindo a sua importância nacional e europeia (Panke, 2011: 127). Em assuntos relacionados com a Agricultura, uma área de interesse significativo para Portugal, o país encontra-se em décimo lugar entre os Estados-membros da UE, a par da Áustria, e é quase tão activo como a Dinamarca (Figura 3.3). Nas questões do Ambiente, Portugal situa-se também na décima posição. Em contrapartida, em 2009 Portugal estava muito abaixo da média relativamente a assuntos económicos; assim como o estavam também a Irlanda e a Grécia. Isto dá a entender que os países confrontados com problemas da zona euro estavam menos conscientes de que as suas condições económicas os tornavam vulneráveis à dependência da ajuda económica da UE. A intensidade com que Portugal faz *lobby* nestas áreas políticas reflecte mais uma vez o tempo transcorrido sobre a sua adesão à UE⁵⁹.

59. Na UE, as correlações entre anos e taxas de actividade são: agricultura 0,71; assuntos económicos 0,73; e ambiente 0,56.

COREPER. Enquanto ao nível do grupo de trabalho e do grupo de peritos os funcionários participam essencialmente como representantes da sua posição nacional, nas reuniões do Comité de Representantes Permanentes espera-se que o representante nacional participe como membro de uma equipa que tem como tarefa, na medida do possível, defender uma posição europeia comum. Uma vez que nas reuniões do COREPER não há lugar a votação, os representantes dos Estados mais pequenos têm, colectivamente, o maior número de vozes presentes. Quanto maior for o seu *smart power*, maior a capacidade de um pequeno país garantir que as recomendações do COREPER estão em conformidade com as suas prioridades nacionais.

O trabalho do COREPER está dividido por duas unidades complementares. No COREPER I, Portugal está representado pelo representante permanente adjunto. O COREPER I tende a lidar com questões mais técnicas de dossiês das DG como, por exemplo, Ambiente, Transportes, Indústria, Investigação e Energia. São dossiês em que é menos provável que se levantem questões que exijam a atenção política de ministros. As deliberações nos grupos de trabalho resultam na pré-decisão da maior parte das propostas da agenda do COREPER, ou seja, aparecer na agenda com uma recomendação de consenso por parte de um grupo de trabalho e sem pontos assinalados para posterior discussão.

Figura 3.3 Variação das actividades de *lobbying* de Portugal de acordo com a área da política



Fonte: Diana Panke, (2011), 'Small States in EU negotiations: Political dwarfs or power-brokers?' in *Cooperation and Conflict* 46(2): 123-143. Tabela 1.

O COREPER II trata de assuntos politicamente mais sensíveis, especialmente os das DG para Assuntos Económicos e Monetários, Finanças, Justiça e Assuntos Internos e Comércio Internacional. Os seus membros são os representantes permanentes plenipotenciários. Para muitos dos itens da agenda do COREPER II, existe uma lista de pontos em que um grupo de trabalho identificou divergências. Nesta fase, a diplomacia revela-se mais importante do que os conhecimentos técnicos especializados. Para limitar o número de divergências que os ministros têm de analisar, as REPER procuram resolver as diferenças por todos os meios possíveis. Isso pode incluir a elaboração de uma

solução de compromisso que crie consenso ou a apresentação de alterações ao texto da proposta da Comissão.

O grande volume de propostas da Comissão com termos de referência restritos, a ausência de assuntos que desencadeiem divisões ao longo de linhas partidárias e ideológicas, assim como as normas de consenso resultam em que até três quartos de propostas da Comissão analisadas por grupos de trabalho e pelo COREPER sejam aprovadas sem discordâncias e raramente abertas para nova análise por parte dos ministros reunidos em Conselho (Nugent, 2010: 152; Thomson, 2012: Capítulo 7). Se se tiver seguido uma estratégia inteligente nesta fase da elaboração das políticas da UE, as principais questões de interesse para Portugal serão incorporadas nas políticas e, desde que o Conselho aprove a acção, o resultado será aceitável em Lisboa.

Cerca de uma em cada vinte das centenas de propostas que o COREPER analisa anualmente desencadeia desacordos políticos que apenas podem ser resolvidos por ministros ao nível do Conselho. Ao reconhecer isso, a tarefa do COREPER passa a ser a clarificação e redução de pontos de divergência que tenham de ser resolvidos pelos ministros. Um funcionário da REPER portuguesa pode informar resumidamente o seu ministro sobre opiniões e alinhamentos susceptíveis de chegar ao Conselho, para que o ministro possa antecipar contrapartidas que possam ser oferecidas ou aceites no decorrer da discussão. Esta informação política é particularmente importante para a estratégia de um pequeno Estado, que precisa de assegurar que as suas prioridades são redigidas em termos suficientemente gerais para serem aceitáveis por qualquer grupo que possa determinar o que o Conselho decide.

Os representantes permanentes e as suas equipas usam um “chapéu duplo”, um termo introduzido por Laffan (2004) para acentuar a necessidade de combinar o seu papel de representantes de um Estado-membro e o de responsáveis perante a União em geral. O primeiro chapéu é usado para garantir que os interesses do país são assegurados pelas deliberações da UE participando, sem liderar, em coligações de países que apoiam medidas de consenso conformes com as prioridades nacionais, com intervenções articuladas ocasionais. O segundo chapéu consiste em coordenar com Lisboa os desenvolvimentos ao nível da UE e ao nível nacional da governação. Um estudo do Gabinete da REPER portuguesa concluiu que o seu conhecimento singular do que se passa em Bruxelas significa que, “embora formalmente subordinada à capital nacional, a posição das Representações Permanentes é reforçada por relações com funcionários das instituições da UE e de outros Estados-Membros” (Magone, 2001: 171).

Capítulo 4

Nacionalizar a política de Portugal na UE

A internacionalização e a nacionalização são processos dialécticos, nos quais ambos os níveis de governação, nacional e europeu, se devem apoiar mutuamente. Para um país exercer influência nas deliberações da UE, é necessária uma estratégia inteligente, que dê prioridade à coordenação de informação entre os representantes em Lisboa e os representantes portugueses colocados em Bruxelas. Os primeiros sabem quais são os interesses nacionais, enquanto os segundos sabem o que é possível conseguir no cenário multinacional da UE. Sem uma coordenação vertical eficaz entre os funcionários que estão na capital nacional e aqueles que estão na UE, existe o risco de que o que é decidido em Bruxelas ignore por omissão as prioridades nacionais.

O papel da UE na governação multinível constitui um desafio para os políticos portugueses no que respeita à coordenação e definição de políticas entre Lisboa e o gabinete da Representação Permanente em Bruxelas, sendo este um representante do governo nacional. Quanto mais técnica for a proposta, mais o Gabinete depende de especialistas do ministério para fazer uma avaliação. Quanto maior visibilidade política tiver uma proposta, mais o Gabinete depende de orientação por parte do primeiro-ministro, ou de quem esteja autorizado a falar pelo Governo como um todo. Para garantir que as medidas da UE são politicamente aceitáveis e ao mesmo tempo administrativamente práticas no contexto de Portugal, o governo nacional confia no gabinete da sua Representação Permanente para tirar partido da orientação dada nas deliberações multinacionais que determinam as políticas da UE (ver Kassim *et al.* 2001).

A primeira prioridade do gabinete da Representação Permanente é receber orientações claras e realistas do governo nacional que representa. Sem tais instruções, existe o risco de a REPER declarar uma posição que terá mais tarde de retirar por não reflectir as prioridades de Lisboa. Ficar em silêncio numa comissão por falta de instruções evita esse embaraço, mas também retira ao Governo português qualquer hipótese de influência. A melhor situação ocorre quando o Governo consegue dar uma orientação clara, mas ainda assim deixa ao porta-voz margem de manobra para que se consiga adaptar nos debates em Bruxelas, à medida que vai ficando mais claro o que vai emergir como política consensual.

A velocidade de comunicação entre os representantes portugueses é crucial. Como realçou um membro do gabinete da REPER em Bruxelas, “as coisas aqui andam muito depressa e nunca há tempo de preparar tudo”. O facto de Portugal ter um fuso horário com menos uma hora que Bruxelas pode fazer com que uma resposta de Lisboa a um pedido urgente de informação chegue às mãos de um membro da REPER tarde demais para uma reunião matinal. Na era da electrónica, as telecomunicações não são obstáculo para uma comunicação eficaz, mas as assimetrias na atenção criam dificuldades à coordenação vertical. As exigências do processo político da UE concorrem por atenção com as pressões nacionais. Acompanhar os desenvolvimentos em Bruxelas não é a primeira prioridade dos ministros e ministérios em Lisboa, envolvidos que estão em intensas trocas horizontais uns com os outros, com o Parlamento e com o público português. Embora todos os ministérios sejam susceptíveis de ser afectados de alguma forma pelas políticas da UE, existem grandes diferenças quanto ao que consideram importante em relação ao que se discute em Bruxelas (Figura 1.2).

Dado o volume de assuntos com que se lida em Bruxelas, o Governo português criou instituições para monitorizar e coordenar a comunicação com o gabinete da REPER. Todavia, quanto mais elaborado é o mecanismo de coordenação na capital nacional, maior o risco de ocorrer “coordenação excessiva do processo político”, isto é, demasiada atenção prestada às consultas formais entre os ministérios na capital e menos do que a necessária aos assuntos urgentes em Bruxelas (James, 2010: 945). O estabelecimento de ligações informais entre pessoas resultante da rotação de pessoal entre os ministérios e o gabinete da REPER são uma das formas de contornar as barreiras institucionais.

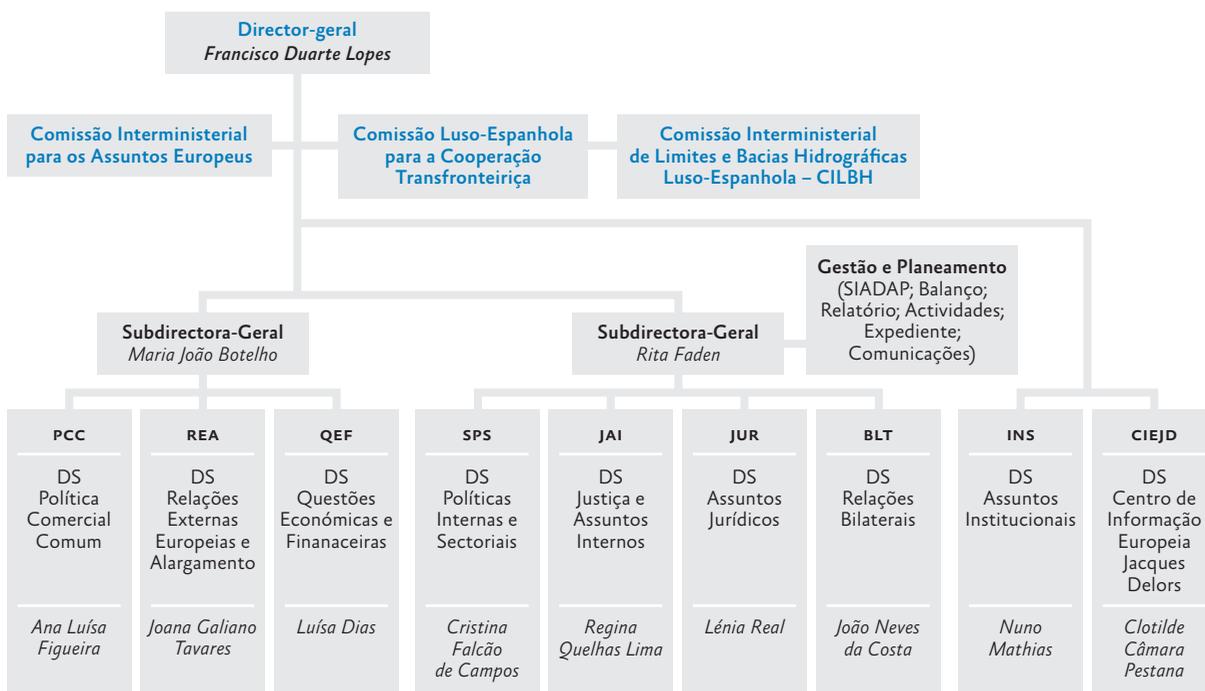
Quando lidam com o processo político da UE, os governantes portugueses gozam de vantagens estruturais que não são comuns a todos os Estados-membros. Como Estado unitário centralizado, Portugal não tem a necessidade de consultar parceiros federais para chegar a um consenso político nacional, como pode acontecer em países não centralizados, como a Espanha ou a Bélgica. Um governo de partido único evita os problemas de formar e manter uma coligação que pode criar dificuldades e instabilidade em países como a Itália ou a Holanda. Contrastando com o Reino Unido, onde o tema Europa tem sido um ponto de forte divisão política, em Portugal os partidos do Parlamento e as instituições da sociedade civil não confrontam o Governo sobre assuntos europeus (ver Jalali, 2012; Magone, 2001: 186).

Instituições portuguesas para a coordenação horizontal e vertical das políticas da UE. Se, por um lado, a pequena dimensão do gabinete da REPER facilita a sua organização interna, por outro a natureza expansiva dos departamentos

do governo nacional tornam necessária uma coordenação horizontal entre ministérios para evitar o risco de o Governo apresentar tantas posições em Bruxelas quanto os ministérios que possui em Lisboa.

Figura 4.1 Monitorização de políticas da UE no Governo português

ORGANIGRAMA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS EUROPEUS – DGAE



Fonte: website do Ministério dos Negócios Estrangeiros português.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros é responsável pela coordenação do fluxo de informação com origem no gabinete da REPER no que respeita a medidas em análise em Bruxelas e as posições dos ministérios correspondentes relativamente a estes assuntos. Dentro do ministério, a coordenação é da responsabilidade do director-geral dos Assuntos Europeus (DGAE). O leque e pormenor de responsabilidades que lhe estão atribuídas estão distribuídos por nove subunidades, agrupadas segundo os pilares da UE (Figura 4.1). A DGAE é responsável por distribuir pelos departamentos governamentais os dossiês e memorandos relevantes e, quando for adequado, chamar a atenção dos ministros – incluindo a do primeiro-ministro – para as questões com particular interesse político.

Formalmente, os ministérios deverão canalizar a sua orientação através do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Contudo, quando o tempo urge, uma comunicação directa entre Bruxelas e o funcionário certo de um ministério é

mais útil. Por outro lado, quando o efeito de uma proposta da UE afecta dois ou mais ministérios portugueses, surge a necessidade de uma coordenação formal ou informal entre os departamentos governamentais.

Do ponto de vista do primeiro-ministro, as políticas da UE são um meio para atingir o objectivo de manter a posição política do seu governo. Contudo, o chefe do governo de um pequeno Estado não pode ter a expectativa de beneficiar da aura de ser um líder político europeu, como pode a chanceler alemã. O Gabinete do primeiro-ministro tem pessoal a acompanhar um vasto leque de políticas governamentais, incluindo assuntos da UE. É responsável por alertá-lo quanto a matérias excepcionais que necessitem da sua atenção pessoal, por terem um possível impacto na política nacional. Além disso, como membro *ex officio* do Conselho Europeu, o primeiro-ministro necessita de actualizações sobre as questões que surgem a curto prazo na sua agenda.

A actual dependência financeira de Portugal em relação à Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) fez aumentar o impacto nacional das políticas da UE. A coordenação da política económica com Bruxelas é da responsabilidade do Ministério das Finanças, cujo ministro tem hierarquia semelhante à do ministro dos Negócios Estrangeiros como ministro de Estado junto do primeiro-ministro. Para supervisionar as implicações políticas da dependência económica de Portugal, o secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro (ESAME) acompanha as propostas do Ministério das Finanças no sentido de corresponder aos critérios do Programa de Ajustamento Económico e as discussões com os representantes da UE, do BCE e do FMI. O carácter excepcional de um membro do Gabinete do primeiro-ministro ser co-responsável por um programa governamental da maior importância é mostrado pelo facto de que a sua autoridade termina no dia em que terminar a supervisão da economia portuguesa por parte da UE e do FMI.

O Governo português criou uma comissão interministerial que se reúne antes e depois de cada reunião do Conselho Europeu, com o objectivo de antecipar assuntos de maior importância que possam surgir num futuro próximo e tecer considerações sobre que iniciativas serão do interesse de Portugal colocar na sua agenda. Um exemplo dos assuntos considerados é o *front-end loading* (planeamento antecipado) dos compromissos de longo prazo da UE em pagar fundos estruturais a Portugal, com o objectivo de tornar disponível uma quantidade muito maior de fundos de Bruxelas enquanto durar a crise económica.

A coordenação portuguesa: uma comparação com o resto da Europa. Os governos dos Estados-membros enfrentam um problema comum na coordenação de políticas entre os gabinetes das suas REPER e os ministérios em cada capital. Os governos nacionais diferenciam-se relativamente ao quão centralizada está

a informação que enviam para Bruxelas (Kassim, 2003: 91ff). Portugal tem um sistema centralizado na capital, inversamente à abordagem encontrada nos sistemas políticos federais como a Alemanha e a Bélgica. Isto permite ao governo nacional fornecer ao gabinete da REPER orientação quanto à sua posição numa fase inicial do processo de deliberação.

A coordenação portuguesa de políticas na UE é selectiva, focando-se em medidas de elevada prioridade nacional. Portugal não procura uma coordenação abrangente para uma estratégia global – o ambicioso objectivo dos altamente centralizados governos britânico e francês. A abordagem selectiva é adequada a Portugal, uma vez que este não tem um elevado nível de envolvimento em todas as áreas políticas da UE e também não tem a expectativa da liderança abrangente a que os governos dos Estados de maior dimensão aspiram. Não utilizar um sistema de controlo hierarquicamente rígido dá aos ministérios portugueses directamente afectados por uma proposta de Bruxelas maior oportunidade de comunicar directamente com o gabinete da REPER.

Para tornar possível que uma posição nacional seja apresentada de forma eficaz nas deliberações multinacionais em Bruxelas, é necessário combinar duas capacidades distintas: experiência ministerial na área da proposta em causa e experiência diplomática para assegurar a inclusão de Portugal num consenso que esteja de acordo com a posição nacional. Quaisquer que sejam (ou devido a) os conteúdos técnicos, a orientação será inadequada se não levar em linha de conta as restrições diplomáticas. Nas palavras de um diplomata: “Penso que o maior problema é como tirar partido da experiência do perito.” O problema está na apresentação: “Muitas vezes os pontos de vista deles não são escritos no estilo adequado, sendo este muito técnico e pouco compreensível; por vezes elaboram sobre pormenores sem mencionar qual é a problemática e sem a explicar” (Panke, 2010: 788). Quando Panke inquiriu os membros da REPER sobre a qualidade dos *briefings* dos ministérios nacionais, estes colocaram a orientação de Lisboa em 11.º lugar numa lista de 19 pequenos países (Tabela 4.1).

Os funcionários da REPER devem saber que elementos de uma medida política são de especial interesse para Lisboa, para agendarem uma intervenção adequada. Qualquer que seja a estrutura de coordenação usada a nível nacional, a orientação deve chegar quando é precisa em Bruxelas, ou seja, invariavelmente na fase inicial do processo de deliberação, altura em que Portugal tem mais oportunidade para influenciar o conteúdo de qualquer consenso que esteja a ser formado. Como explica um dos representantes:

Se as instruções chegam tarde, não poderemos utilizá-las e não será possível apresentar a nossa posição. Não podemos defender uma posição quando não temos nenhuma. Quando se acorda tarde demais para isso

e se envia instruções apenas quando uma medida chega ao COREPER, pode ser já demasiado tarde. Quando os outros países já chegaram a um entendimento, já não querem fazer alterações, pois já trabalharam arduamente. É portanto uma grande desvantagem para nós próprios (citado a partir de Panke, 2010: 788).

Embora a estrutura institucional de gestão de políticas da UE em Lisboa imponha poucas barreiras à resposta rápida, os funcionários da REPER portuguesa relataram que os atrasos ocorrem muitas vezes no envio de orientação relativa a propostas que integram a agenda corrente de Bruxelas, tendo ficado colocada em décimo quarto entre 19 pequenos Estados (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 Comparação entre a coordenação de políticas em Portugal e noutros Estados-membros

	celeridade das orientações	Qualidade das orientações
	(Posição entre 19 pequenos Estados-membros)	
Luxemburgo	1	1=
Suécia	2	3
Finlândia	3	6
Dinamarca	4	1=
Hungria	5	9=
Bélgica	6	5
Irlanda	7	4
Malta	8	14
Lituânia	9	15
Áustria	10=	7
Eslováquia	10=	9=
R. Checa	12	8
Letónia	13	13
PORTUGAL	14	11=
Eslovénia	15	11=
Bulgária	19	19
Estónia	17=	17=
Chipre	17=	17=
Grécia	16	17=

Fonte: Calculado a partir de Diana Panke, *Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States*, *West European Politics*, 33, 4, (2010), Figuras 3 e 4.

Capítulo 5

Ministros em Conselho

Embora o Conselho seja formalmente constituído por representantes dos Estados-membros a nível ministerial (Artigo 16.1 do Tratado da União), o tempo que os ministros dos governos nacionais dedicam à participação no Conselho é limitado pela prioridade do seu papel na política nacional. Uma vez que uma grande parte das medidas adoptadas todos os anos pela UE tem pouca visibilidade política, é possível filtrá-las através de reuniões de representantes permanentes e funcionários públicos nacionais e receber a aprovação formal dos ministros sem mais discussão. Isto liberta tempo aos ministros para se concentrarem em questões que são demasiado importantes para os funcionários públicos decidirem, ou que suscitam divergências que estes conseguem identificar, mas não resolver.

Quando os ministros se reúnem. Embora a filosofia supranacional da Comissão Europeia negue os valores partidários, os governos nacionais são governos partidários. O resultado de 27 eleições nacionais assegura que, enquanto alguns ministros representam governos sociais-democratas, outros representam governos conservadores e alguns são coligações de vários tons políticos e estabilidade indeterminada. Os partidos que alternam entre si o controlo do governo em Portugal são membros de duas das maiores tendências partidárias no Conselho. Quando efectivamente surgem divergências partidárias, um ministro português encontra com certeza pontos em comum com outros ministros – alguns até de inclinações partidárias diferentes. A norma de consenso da UE, reforçada pelas regras de votação por maioria qualificada, evita que um bloco partidário controle as políticas da UE. Quando os votos por registo se realizam no PE, a prática corrente consiste em os maiores grupos à esquerda e à direita, o Partido Popular (PPE), Socialistas (S&D) e Liberais (ALDE) votarem juntos, e o mesmo se aplica ao Conselho (Trechsel *et al.*, 2013; Rose e Borz, 2013).

Dentro do Conselho, as reuniões de ministros tomam dez configurações diferentes; em cada uma delas está presente um representante português (ver Figura 3.1). As mais importantes são assuntos gerais, assuntos económicos e financeiros, agricultura e comércio e pautas aduaneiras. Estas configurações

discutem não só as propostas da Comissão para as quais uma decisão pode ser registada em acta, mas também matérias não legislativas, tais como a resposta a uma crise no Médio Oriente, ou problemas na zona euro, onde o resultado poderá ser uma linha de orientação com o propósito de influenciar subsequentes propostas da Comissão ou deliberações no Conselho Europeu ou nos governos nacionais. Contanto que os ministros tenham interesses comuns relativamente a uma dada questão, os debates no âmbito do Conselho podem servir para trocar informação e, quando adequado, coordenar acções a nível nacional ou preparar uma declaração conjunta, emitida em nome da UE. O resultado de muito debate não é uma “decisão” que toma a forma de uma lei, mas sim “um sentido de reunião”, deixando a interpretação a cargo de outros (Steiner e Dorff, 1980) no contínuo debate de questões de interesse para os decisores políticos da UE.

O Conselho tem doze comissões permanentes para monitorizar temas como a gestão de crises, protecção social e política económica e financeira. Os representantes nacionais são normalmente funcionários públicos nacionais de alto perfil com conhecimento técnico relevante, como, por exemplo, funcionários dos bancos centrais ou militares de muito alta patente. Uma vez que as comissões permanentes não realizam votações e não tomam decisões vinculativas, a sua influência sobre Portugal depende da qualidade das deliberações colectivas e o mesmo vale para a influência que um participante português pode ter.

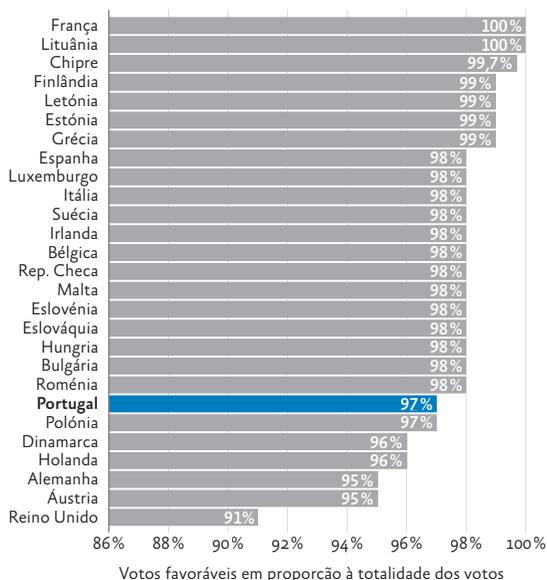
Se e quando os votos são nominais. A norma consensual da UE faz com que a maioria dos assuntos que se apresentam ao Conselho para uma decisão sejam decididos sem registo de votação formal. Uma das características mais relevantes das deliberações do Conselho é a vontade de evitar as votações, uma vez que o voto demonstra divisões no seio daquilo que é supostamente uma União que trabalha pelo interesse europeu comum. O Guia de Procedimentos do Conselho declara que é dever do presidente da mesa de uma reunião do Conselho “adiar a votação se se observar que as condições para o consenso não se verificam” (citado de Aus, 2008: 102). O adiamento não encerra o debate, redirecciona-o para o COREPER, onde os representantes dos governos nacionais poderão negociar longamente para chegar a um acordo. Os negociadores são diplomatas com “a predisposição de considerar a impossibilidade de acordo o pior dos resultados” (Edwards, 1996: 133).

Nas últimas duas décadas, uma média de quatro quintos, ou mais, das propostas que chegaram ao Conselho não foram submetidas a votação por registo (Diedrichs e Wessels, 2006: Tabela 12; Heisenberg, 2005; Novak, 2012). Mesmo quando uma votação é registada, o resultado não é normalmente demonstrativo de uma divisão de opinião. Em 10 por cento das 343 medidas

que foram a votação desde Julho de 2009, a unanimidade foi necessária e atin- gida. Para 65 por cento das propostas onde uma maioria qualificada permitiria a um ou mais países declarar a sua oposição sem vetar a escolha consensual, houve também unanimidade. Em apenas 35 por cento das medidas houve um ou mais países a votar desfavoravelmente (Votewatch Europe, 2012: 7).

Quando o Conselho vota de facto, Portugal faz parte do consenso, apro- vando as medidas 97 por cento das vezes (Figura 5.1). Dada a cultura de con- senso do Conselho, a posição de Portugal é perto da mediana dos 27 países. Embora haja muito pouca variação entre os países quanto à frequência com que integram um consenso, é de notar que, mesmo tendo Portugal muito menos votos do que os Estados-membros maiores, a Alemanha a Itália e o Reino Unido tomam menos vezes parte no consenso do que Portugal.

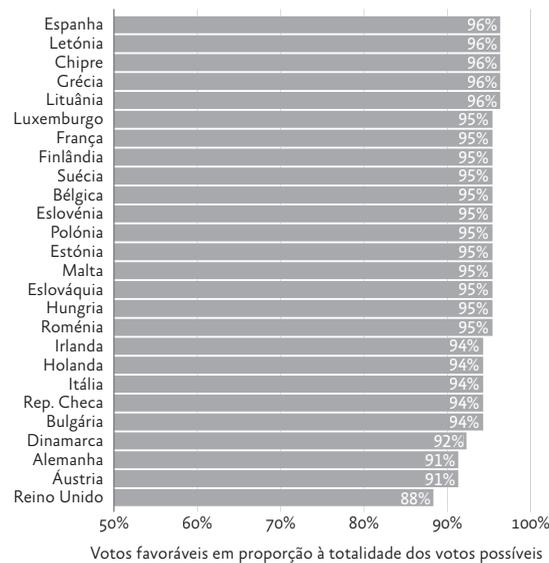
Figura 5.1 Os aliados de Portugal nos votos do Conselho



Fonte: Votewatch Europe (2012:Figure6), análise de 303 Votos de maioria qualificada no Conselho entre Julho de 2009 e Junho de 2012.

O nível tão elevado de votações positivas no Conselho evita que os governos nacionais se dividam em blocos adversários, como acontece na Casa dos Comuns britânica. Pelo contrário, os membros do Conselho constituem normalmente um grupo único, preparado para aprovar propostas das comissões que já escrutinaram em pormenor antes de lhes ser formalmente pedida a aprovação. Assim, há pouca diferença na forma como Portugal vota com outros países. Portugal está alinhado com 17 outros países em 95 por cento das votações registadas. Mesmo o Reino Unido, o país mais vezes disposto a ser a ovelha negra do Conselho, vota com Portugal em 88 por cento dos votos registados (Figura 5.2).

Figura 5.2 Países aliados de Portugal nas votações do Conselho



Fonte: Votewatch Europe (2012: Figura 6) análise de 303 Votos de maioria qualificada no Conselho entre Julho de 2009 e Junho de 2012.

As diferenças políticas entre os países concentram-se tendencialmente em tipos específicos de matérias. Quando se realizam votações em assuntos de pescas, Portugal e o Reino Unido votam alinhados 100 por cento das vezes, enquanto em assuntos de agricultura estes dois países concordam apenas 82 por cento das vezes. Em contraste, Portugal concorda com 8 outros Estados-membros quanto à agricultura em cem por cento das vezes.

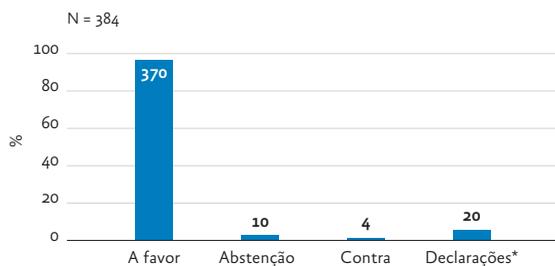
A extensão do consenso no Conselho não é sinónimo de interesses uniformemente comuns entre todos os Estados-membros, mas sim um tributo ao carácter exaustivo com que são analisadas as propostas da Comissão pelos representantes nacionais, incluindo os portugueses. O escrutínio começa com a pressão exercida pela Comissão antes de as propostas serem apresentadas e continua nos grupos de peritos, nos grupos de trabalho e ao nível do COREPER. Nestas deliberações, a norma do consenso, reforçada pela necessidade de uma votação por maioria qualificada dá tanto aos pequenos, como aos grandes Estados, a oportunidade de garantir emendas que possam tornar essas propostas mais atractivas e reduzir ou remover elementos que constituam possíveis problemas a nível nacional. O resultado é que as propostas podem assim ser aprovadas, se não como a solução ideal, pelo menos como a segunda melhor ou como um resultado “não inaceitável”.

A indiferença relativamente a uma proposta de política torna mais fácil o alinhamento com os países que estão a promover o consenso. Os governos de Estados pequenos, tal como Portugal, têm tendência a ser indiferentes a mais assuntos do que os governos dos Estados de maior dimensão (Arregui e

Thomson, 2009: 670). Quando Lisboa faz saber que uma determinada proposta não é de interesse nacional, um representante português pode anuir silenciosamente, enquanto os países envolvidos se manifestam favoravelmente, angariando assim créditos de boa vontade.

Quando Portugal discorda de uma proposta, tem três alternativas. Para começar, pode evitar ter o seu voto favorável registado quanto a uma proposta que não lhe agrada ou que já espera que chumbe, independentemente dos pontos de vista que expressar. Portugal absteve-se em 10 das 384 votações registadas desde Julho de 2009 (Figura 5.3). Uma abstenção é em prática equivalente a um voto negativo, pois reduz o número de votos disponíveis para uma supermaioria. Contudo, o voto de Portugal não tem peso suficiente para que a sua abstenção seja um obstáculo na construção de uma maioria qualificada para aprovar uma medida (ver Rose e Trechsel, 2012: Tabela 2.1). Como alternativa, votar contra uma proposta é um claro e inequívoco sinal de desaprovação. Todavia, em três anos, Portugal fê-lo em apenas quatro ocasiões.

Figura 5.3 Como Portugal vota as propostas do Conselho



* Voto qualificado a favor

Fonte: www.voteWatch.eu/council-minority-votes.html. Dados de 12 de Dezembro de 2012

Finalmente, os governos nacionais tentam muitas vezes reduzir a discrepância que pode surgir entre um acordo com os seus colegas do Conselho e o dever de dar voz à opinião nacional, fazendo uma declaração formal depois de votar a favor de uma proposta. A declaração caracteriza a posição dos governos descrevendo a medida aprovada como uma segunda opção, ou mesmo um mal menor. Uma declaração não altera o resultado da votação. Contudo, uma vez que faz parte da acta oficial de uma reunião, um governo pode citá-la no debate político nacional como prova de que fez o seu melhor para moderar a medida adoptada pela UE (Hagemann, 2008).

No geral, Portugal partilha da opinião dominante no Conselho quando surgem propostas para aprovação formal, pois emite um voto sem reservas a favor em 91 por cento das vezes e um voto qualificado a favor em mais 5 por cento dos casos. As abstenções ocorrem com a frequência de uma em cada 30

votações e uma oposição declarada é ainda mais rara. Fazer parte da opinião dominante reflecte a perspectiva de um governo nacional de que ser membro da UE traz muitos benefícios e também o reconhecimento de que, num Conselho que representa 27 Estados-membros, a estratégia realista é influenciar tanto quanto possível as posições consensuais.

Capítulo 6

Implementação de decisões em harmonia

Ao contrário dos governos nacionais, que têm gabinetes regionais para transmitir as suas políticas por todo o país, as DG, que preparam as leis em Bruxelas, não os têm. Assim, a implementação de muitas das políticas da UE fica a cargo de cada Estado-membro. A delegação da autoridade de administrar ou transpor as leis da UE é demonstrativa da aceitação por parte de Bruxelas do facto de que o conhecimento e flexibilidade a nível nacional são desejáveis para implementar as políticas. Os Estados-membros não querem estar de mãos atadas pelas regulamentações de Bruxelas, tais como a administração de fundos estruturais, de particular importância para Portugal. Uma vez que é necessário implementar medidas em 23 idiomas, estas não podem ser idênticas, mas deverão estar em harmonia. Para se assegurar que existe harmonia na implementação das medidas, é necessário que Bruxelas monitorize o que fazem os governos nacionais.

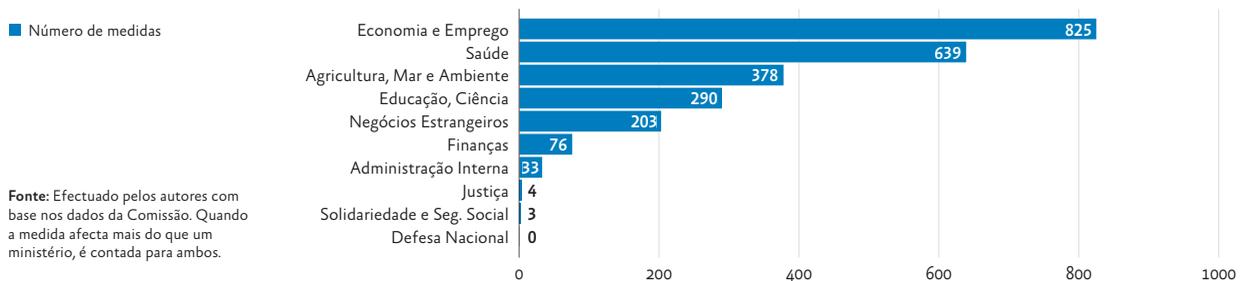
Uma vez que existe o risco de os países se afastarem do propósito do Conselho e do PE, ou procurarem uma vantagem competitiva ao implementar as medidas, muitos dos actos legislativos da UE requerem condições uniformes para implementar as políticas da UE. A Comissão pode elaborar regras que complementem, modifiquem ou ajustem elementos não essenciais de um acto legislativo, tais com o da vacinação de animais ou o tratamento de resíduos tóxicos. Os governos nacionais e o PE querem monitorizar as acções da Comissão para se assegurarem que a Comissão o faz em harmonia com os seus objectivos.

A consulta de governos nacionais através da comitologia. A palavra “comitologia” foi criada para descrever os comités criados para manter a harmonia entre as regras uniformes da Comissão e o seu efeito nos Estados-membros. A comitologia procura equilibrar o desejo da Comissão de decidir em Bruxelas a forma como as políticas da UE devem ser levadas a cabo e o desejo de membros do Conselho, incluindo Portugal, de controlarem o que a Comissão quer que façam no seu país (para uma discussão pormenorizada, ver Blom-Hansen, 2011). Evita também que o PE estabeleça regras de procedimentos administrativos nacionais prescritos estatutariamente (Heritier e Moury, 2011).

Os comités de comitologia reúnem funcionários da Comissão que tenham sido responsáveis pela preparação de políticas da UE e quadros dos ministérios de Lisboa e de outras capitais europeias (Brandsma, 2010). É provável que, no âmbito de um comité, os seus membros partilhem a preocupação burocrática de uma administração eficiente e conhecimentos específicos de uma determinada área política. Em 2011, havia 268 comités de comitologia para cujas reuniões foram chamados funcionários nacionais portugueses a participar em 783 ocasiões. O comité de comitologia ligado à DG de Agricultura e Desenvolvimento Rural reúne em média três vezes por semana, reflectindo o facto de haver 85 instituições nacionais distintas que distribuem fundos agrícolas pelos 27 Estados-membros. Os comités ligados a questões de saúde e do consumidor reúnem-se também várias vezes por semana (Relatório da Comissão sobre o trabalho dos comités, 2011).

O trabalho dos comités de comitologia tem grande impacto em cinco ministérios portugueses (Figura 6.1): o Ministério da Economia e do Emprego foi afectado por 825 medidas da UE implementadas em 2011; o da Saúde, por 639 e o Ministério da Agricultura por 378. Além disso, os ministérios da Educação e Ciência e dos Negócios Estrangeiros tiveram, cada um, de integrar 200 medidas (Figura 6.1). Em contrapartida, o Ministério da Defesa não foi afectado por nenhuma medida e os ministérios da Segurança Social e da Justiça apenas o foram por poucas medidas.

Figura 6.1 Ministérios portugueses afectados por medidas de implementação



O processo de comitologia tem o mesmo objectivo para Estados pequenos, como Portugal, como para Estados de maiores dimensões: impedir a Comissão de impor requisitos administrativos difíceis de gerir pelos governos nacionais que não estejam em conformidade com o princípio de subsidiariedade da UE, que permite aos Estados-membros terem a maior flexibilidade possível. Assim, uma estratégia inteligente para um representante português numa reunião de comitologia é justificar o pedido de aprovação de uma determinada prática nacional como sendo consistente com os princípios de flexibilidade e de subsidiariedade da UE.

Implementar a transposição de políticas da UE. Os funcionários da Comissão supervisionam a forma como Portugal e outros Estados-membros transpõem para a lei nacional as mais de mil directivas que emite anualmente. E fá-lo pedindo aos governos nacionais que comuniquem o progresso dessa transposição. Em 2012, foram enviados aos Estados-membros um total de 413 avisos de não comunicação. Portugal recebeu 31 avisos oficiais da Comissão devido à falta de envio de um relatório de progresso da adaptação das directivas da UE à lei nacional, o que corresponde a pouco mais de um por cento de todas as directivas, mas ao dobro da média dos Estados-membros.

A Comissão pode iniciar acções de infracção contra Estados-membros. Podem surgir problemas por má aplicação de uma medida ou por esta não estar conforme às leis da UE. Nestes casos, o assunto é, normalmente, restrito e de natureza técnica, por exemplo, relativo aos planos de gestão das bacias hidrográficas. No final de 2011, a Comissão relatou 1775 casos de infracção por parte de Estados-membros, uma percentagem muito pequena do número total de actividades. Oitenta e quatro desses casos estavam relacionados com Portugal, o que coloca o país em sétimo lugar em termos de infracções, logo a seguir à Alemanha e ao Reino Unido, mas bastante abaixo da Itália e da França. A grande maioria das infracções formais tinha que ver com não comunicação à Comissão. Os domínios mais sujeitos a acções por infracção foram os Transportes, 17; o Ambiente, 16; e os Impostos, 12 casos.

As infracções cometidas por Portugal são normalmente resultado de mal-entendidos quanto às intenções de Bruxelas; não são um sinal de desconfiança política. Elas também reflectem lacunas na elaboração de leis e directivas pela Comissão, um problema próprio de quando se tenta estabelecer regras de burocracia em 23 idiomas e contextos administrativos distintos. A maior parte dos avisos de infracção são seguidos de negociações em que a Comissão aceita que, com as alterações adequadas, Portugal cumpriu a sua obrigação para com a UE.

Capítulo 7

Até que ponto os resultados de Portugal na UE são bons?

A lógica que leva um país a aderir à UE é que essa adesão vai beneficiar ambas as partes, quer política quer economicamente. Aquando da adesão de Portugal, uma década após a queda da ditadura, pertencer à UE oferecia o benefício político de reforçar as novas instituições democráticas do país e o benefício económico de ser um grande beneficiário líquido de fundos, por ser um dos dois países mais pobres de uma UE com 12 Estados-membros. Desde então, quer Portugal quer a UE mudaram. A democracia portuguesa está agora consolidada e a UE possui neste momento dez Estados-membros com democracias mais recentes que a de Portugal e nove Estados-membros com PIB *per capita* inferiores ao de Portugal.

O compromisso da UE de tomar decisões por consenso implica que Estados com a dimensão de Portugal vão ter normalmente as suas preferências tidas em conta. Todavia, chegar a consenso obriga cada Estado-membro a aceitar compromissos que lhe conferem parte, mas não a totalidade, do que idealmente pretendiam ter. O compromisso específico que a prontidão de Portugal em apoiar as medidas da UE é prova de que o país oferece apoio absoluto.

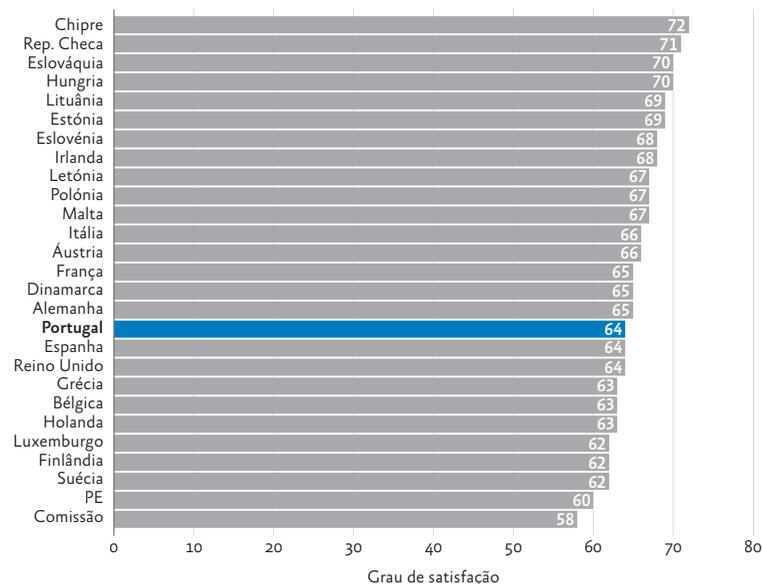
Em virtude da forte norma de fazer parte de um consenso, os representantes nacionais sentem-se pressionados a apoiar medidas mais ou menos satisfatórias. Para avaliar o verdadeiro grau de satisfação com medidas de consenso, Thomson (2012) entrevistou centenas de funcionários nacionais dos gabinetes de REPER, incluindo de Portugal, sobre 125 questões politicamente importantes em que houve divergências entre países. Pediu-se a cada inquirido que indicasse numa escala a sua posição nacional inicial relativamente a propostas da Comissão, tendo depois essas respostas sido comparadas com a decisão de consenso do Conselho. A concordância total resultaria numa pontuação de 100 para a satisfação e a uma total discordância entre a posição nacional inicial e ao resultado da UE seria atribuída uma pontuação de 0 (ver Thomson, 2012, para pormenores metodológicos).

No geral, a maior parte dos países está mais ou menos satisfeita com a correspondência entre os seus objectivos iniciais e o resultado. Portugal apresentou uma discrepância média de 36 pontos entre o que era inicialmente

desejado e o que foi colectivamente decidido. A discrepância é suficientemente significativa para indicar que os entrevistados de Thomson não estavam a “pré-ajustar” as suas aspirações iniciais de forma que correspondessem ao resultado final. O défice em relação às aspirações de Portugal é quase igual à média dos Estados-membros.

Todos os Estados-membros têm a experiência de uma discrepância entre o que gostariam e o que foi colectivamente decidido pela UE. No entanto, o alcance é limitado; existe apenas uma diferença de 10 pontos percentuais entre o país mais satisfeito e o país menos satisfeito. Além disso, todos os membros apresentam graus de satisfação de pelo menos 62 por cento, o que indica que estão mais satisfeitos do que insatisfeitos com o que é colectivamente acordado. Além de que a capacidade colectiva dos Estados-membros de refrear as instituições da UE é indicada pelo facto de o maior défice ser entre as ambições do PE e da Comissão Europeia e aquilo que o Conselho aprova. A análise estatística multivariada revela que os Estados mais pequenos, como Portugal, não estão diminuídos por terem menos votos. Quanto mais importante um assunto for para um país, maior o esforço que o país faz para garantir os seus objectivos e mais prontamente os outros países respeitam as suas necessidades. As normas de consenso parecem exigir aos Estados de maiores dimensões que reduzam as suas expectativas nacionais para chegar a consenso num Conselho em que os pequenos Estados são em maior número (Arrigui e Thomson, 2009: Tabela 3; ver também, Panke, 2012a: 131).

Figura 7.1 Satisfação com os resultados negociados



Fonte: Calculado por Javier Ariqui e Robert Thomson «States bargaining success in the European Union» *Journal of European Public Policy* 16, 5 (2009), Figura 2 distância média, posição inicial, resultado da decisão.

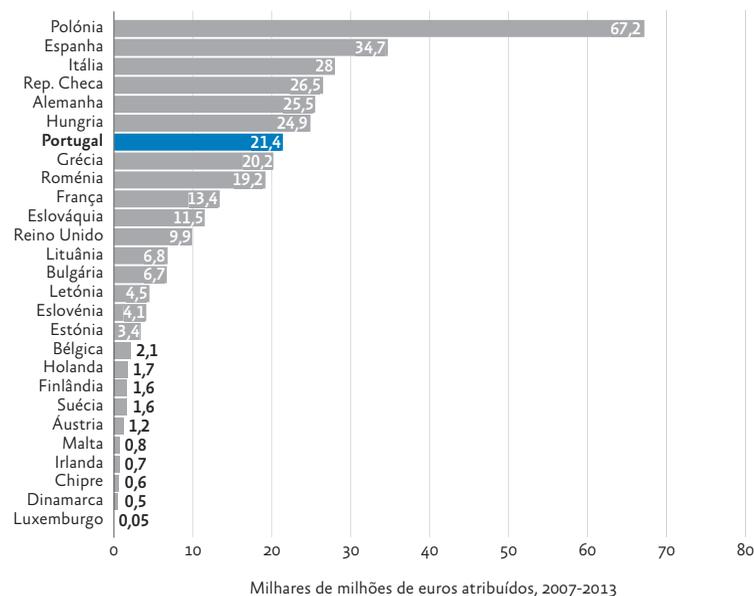
Na primeira fase, o orçamento da UE é partilhado entre programas em vez de ser atribuído aos países. O grosso é destinado a políticas de coesão que promovem o desenvolvimento económico e a criação de emprego em regiões e países da Europa menos favorecidos e ao desenvolvimento rural, agricultura e pescas. A quantia que um país recebe não é determinada pela sua população nem pelo seu produto interno bruto *per capita*, como tende a acontecer com a quantia que cada país paga à UE; ela depende da medida em que os produtos agrícolas e pesqueiros, a taxa de desemprego e problemas económicos do país cumprem as regras da UE que dão aos cidadãos e sectores de actividade o direito de exigir dinheiros comunitários. Por isso, os governos nacionais concentram as suas atenções nas regras que determinam a elegibilidade para receber financiamento, tendo perfeito conhecimento de qual é a formulação que irá provavelmente proporcionar ao país a maior quantia possível. Portugal beneficia economicamente do facto de ser membro da UE porque o grosso do orçamento da UE é gasto em políticas de coesão que se destinam a beneficiar os países e regiões em pior situação económica, o desenvolvimento rural e a agricultura e pescas.

Portugal é um dos principais beneficiários das despesas da UE em políticas de coesão (Figura 7.2). Do orçamento dos últimos sete anos foram-lhe atribuídos 21,4 mil milhões de euros para promover o desenvolvimento regional, o crescimento económico, a qualidade de vida e um desenvolvimento sustentável. Esta soma coloca-o na sétima posição entre os 27 Estados-membros. Portugal recebe uma quantia em fundos de coesão superior à que recebem países mais populosos e prósperos como o Reino Unido e a França, bem como à que recebem países mais pobres e mais populosos como a Roménia. Portugal recebe uma quantia três vezes superior à que é atribuída ao país que representa a mediana, a Bulgária, no que respeita a fundos de coesão.

Além de solicitar fundos procedentes da rede Europeia, Portugal tem tido sucesso na concepção de medidas que tiram vantagem das normas. Por exemplo, o financiamento das políticas de coesão é muitas vezes distribuído de forma equivalente pelos Estados-membros, cobrindo uma parte do custo. Portugal ocupa a segunda posição entre os Estados-membros na minimização da sua contribuição para o financiamento colectivo de projectos de coesão. O governo nacional paga 42 por cento dos custos, sendo os restantes 58 por cento pagos pela UE. Isto corresponde a mais de um quarto da contribuição média que a UE dá aos países que recebem fundos de coesão. Assim, o dispendiosíssimo desenvolvimento do sistema ferroviário urbano para a área metropolitana do Porto beneficiou de uma contribuição da UE no valor de 316 milhões de euros. Além disso, anos de *lobbying* bem-sucedido levaram os territórios peninsulares dos Estados-membros a serem reconhecidos como pertencentes a uma

categoria especial para subsídios, o que beneficiou especialmente a Madeira e os Açores. O Governo português redesenhou as fronteiras regionais para retirar Lisboa do seu território circundante e, deste modo, classificar este último para fundos de coesão social. Este sucesso em jogar segundo as regras resultou numa alteração de procedimentos pela UE para tornar esta tática mais difícil no futuro.

Figura 7.2 Percentagem de fundos de coersão europeus atribuídos a Portugal 2007-2013



Fonte: Cálculos efectuados pelos autores a partir de dados recolhidos em: http://ec.europa.eu/regional_policy/thesfunds/funding/index_en.cfm

A Política Agrícola Comum tem dois elementos principais: um programa para o Desenvolvimento Rural e um programa de Garantia para os preços dos produtos agrícolas. O Fundo de Desenvolvimento Rural, com um orçamento de 96 mil milhões de euros ao longo de sete anos, tem como objectivo melhorar a competitividade da agricultura e da silvicultura, o ambiente e a qualidade de vida das zonas rurais. O Fundo de Garantia assegurou pagamentos em dinheiro para a venda dos produtos e para as actividades relacionadas num total de 43 mil milhões de euros em 2009. Além disso, a UE tem um programa de Pescas para encorajar o desenvolvimento de frotas pesqueiras mais eficazes e fontes alternativas de rendimento para as comunidades. No período de sete anos em curso, a quantia atribuída foi de 4,3 mil milhões de euros.

Portugal está bem acima da média na reivindicação de fundos para o desenvolvimento rural, 4 mil milhões de euros atribuídos pelo orçamento deste mesmo período de sete anos, correspondentes a 62 por cento acima do país que está na mediana, a Irlanda, que procura activamente obter fundos comunitários

desde muito antes de Portugal aderir, mas que quando o orçamento da UE foi preparado antes do *crash* de 2008, tinha uma economia florescente e menos pretensões a fundos para o desenvolvimento rural. Todavia, a comercialização da agricultura irlandesa foi mais bem-sucedida: recebe significativamente mais dinheiro do que Portugal em garantias para produtos agrícolas, embora a sua população seja menos de metade da de Portugal. Em termos percentuais, Portugal é muito bem-sucedido no pedido de subsídios para as Pescas; está na quarta posição entre os 27 Estados-membros, todos com populações quatro a seis vezes superiores à sua. Em termos de tesouraria, esta vantagem relativa não é assim tão grande, porque o financiamento para as Pescas é um vinte avos das garantias para a Agricultura.

Portugal foi bem-sucedido em ter conseguido de Bruxelas bastante mais dinheiro do que a média para políticas de coesão social para o desenvolvimento de regiões abaixo dos padrões de vida europeus e para apoiar a Agricultura e as Pescas. Contudo, isso não foi suficiente para atingir as metas desejadas. Enquanto a crise da zona euro na Grécia foi principalmente consequência de despesa pública excessiva e a crise irlandesa se seguiu a um insustentável aumento dos valores imobiliários, em Portugal a crise reflectiu o limitado impacto que os pagamentos anuais de Bruxelas tinham no aumento da competitividade da economia portuguesa, através de uma taxa de crescimento elevada e sustentável, no mercado único europeu.

Novos desafios. Desde a adesão de Portugal à UE, o alargamento mais do que duplicou o número de Estados-membros. Esse facto fez aumentar a concorrência pelos dinheiros comunitários, porque novos Estados-membros tendem a reivindicar mais, por serem mais pobres, mais agrícolas ou ambos. Assim, na distribuição de fundos de coesão, há dois países com menos população do que Portugal, a República Checa e a Hungria, que recebem bastante mais dinheiro da UE e a Polónia reivindica uma parte substancial do orçamento de coesão.

O alargamento fez subir em flecha o número de Estados-membros da Comissão Europeia para 27, para que cada Estado pudesse nomear um comissário.

Tabela 7.1 A quota de Portugal nos fundos da UE para agricultura e pescas

País	Desenvolvimento Rural 2007-13		Garantia de Preço 2009		Pescas 2007-2013	
	€ Milhões	% média	€ Milhões	% média	€ Milhões	% média
Polónia	13 398	537 %	1 749	242 %	734	1359 %
Alemanha	9 079	364 %	5 715	791 %	155	287 %
Itália	8 985	360 %	4 930	682 %	424	785 %
Roménia	8 124	325 %	596	82 %	230	425 %
Espanha	8 053	322 %	5 986	829 %	1 131	2094 %
França	7 584	304 %	8 920	1235 %	216	400 %
Reino Unido	4 612	184 %	3 333	461 %	137	253 %
PORTUGAL	4 059	162 %	722	100 %	246	455 %
Áustria	4 025	161 %	747	103 %	5	9 %
Grécia	3 906	156 %	2 594	359 %	207	383 %
Hungria	3 860	154 %	758	105 %	34	62 %
República Checa	2 857	114 %	502	69 %	27	50 %
Bulgária	2 642	105 %	225	31 %	80	148 %
Irlanda	2 494	100 %	1 336	185 %	42	78 %
Finlândia	2 155	86 %	574	79 %	39	72 %
Eslováquia	1 996	80 %	220	30 %	13	24 %
Suécia	1 953	78 %	751	104 %	54	100 %
Lituânia	1 765	71 %	218	30 %	54	100 %
Letónia	1 054	42 %	80	11 %	125	231 %
Eslovénia	915	36 %	77	10 %	21	39 %
Estónia	723	29 %	54	7 %	84	155 %
Holanda	593	24 %	1 077	149 %	48	89 %
Dinamarca	577	23 %	1 038	143 %	133	246 %
Bélgica	487	19 %	717	99 %	26	48 %
Chipre	164	6 %	38	5 %	19	35 %
Luxemburgo	94	4 %	35	4 %	*	/
Malta	77	3 %	3	0 4 %	8	14 %

Fonte: Cálculos efectuados pelos autores com base nos dados da Comissão Europeia.

O resultado foi a divisão de DG sem ter em atenção a eficiência administrativa e a criação de um organismo alargado e menos colegial de comissários. O Artigo 17 do Tratado de Lisboa estipula que, depois de Novembro de 2014, o número de comissários será reduzido para não mais do que dois terços do número de Estados-membros e os cargos serão distribuídos em estrita e igual rotatividade entre estes. Quando este artigo for implementado, o Governo português terá um comissário conhecido nacionalmente que pode contactar para orientação informal sobre desenvolvimentos políticos apenas durante

dois terços do tempo. O efeito desta alteração será ainda maior quando o Presidente da Comissão for provavelmente substituído em 2014 por um presidente de outra nacionalidade que não a portuguesa.

A discussão sobre o posterior alargamento envolve neste momento oito países candidatos ou potenciais candidatos a membros da UE. Uma vez que o número de deputados ao PE está limitado a 751 e esse limite já foi atingido, qualquer posterior alargamento significaria uma redução do número de euro-deputados e Portugal ficaria exposto a perder vários representantes eleitos (Grimmett, 2011). As condições económicas e sociais de sete dos outros países candidatos justificariam um maior direito aos fundos de coesão da UE do que Portugal e a migração da Turquia afectaria o total deixado no orçamento para muitos Estados-membros. Em termos formais, Portugal tem direito de vetar qualquer candidato a membro da UE; em termos políticos, seria difícil fazê-lo. Todavia, poderá fazer parte de uma coligação de Estados-membros que levantam questões sobre até que ponto os países candidatos satisfazem os critérios de Copenhaga da própria UE para a adesão, como por exemplo, um compromisso de adesão ao Estado de Direito e às práticas democráticas.

Uma consequência institucional da crise da zona euro é que estão a ser centralizados mais poderes nas mãos de tecnocratas e de importantes líderes e credores. O BCE é um excelente exemplo de uma organização política que apenas pode reivindicar legitimidade com base na tecnocracia – partindo do princípio que é tecnocraticamente eficiente. O novo Mecanismo Europeu de Estabilidade está estruturado como uma sociedade por acções, onde o direito de voto depende mais do dinheiro do que da igualdade jurídica entre Estados-membros que os Tratados da UE destacam, ou da utilização de uma fórmula baseada na densidade populacional para atribuição de lugares no PE (Rose, 2013).

O papel-chave da Alemanha como doador de fundos para garantir a actual pertença à zona euro aumentou o número de discussões bilaterais que se centram em Berlim em vez de em Bruxelas, e que deixam de fora 25 Estados-membros que têm direito a participar nas discussões formais da UE. Esta situação ameaça marginalizar os pequenos Estados e até alguns não tão pequenos, como a Holanda e os Estados-membros não pertencentes à zona euro. Como país devedor, Portugal pode ser incluído como uma questão menor em discussões bilaterais sobre o que fazer em relação a membros da zona euro vulneráveis a curto prazo. É também envolvido em discussões com a *troika* de financiamento constituída pelo BCE, pela Comissão e pelo FMI. No entanto, nestas discussões as regras que garantem igualdade jurídica nas reuniões da UE são ultrapassadas pela interdependência desigual de países credores e devedores da zona euro.

A lentidão com que a UE tem respondido à crise da zona euro deu origem a renovadas queixas sobre as ineficiências de um sistema de tomada de decisões que tem tantas fases de consulta horizontal e vertical que apenas pode tomar uma decisão se houver consenso, o que pode demorar muito tempo a alcançar. Antes de a crise da zona euro começar, o então presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, queixou-se: “Temos de concluir o processo que substitui o consenso por... uma cultura de votação por maioria, em que as decisões reflectam a vontade da maior parte, mas se apliquem a todos” (citado por Heisenberg, 2005: 82).

Os argumentos a favor da maioria *versus* regra do consenso são conhecidos da ciência política, especialmente em sistemas anglo-americanos. Contudo, não são consistentes com a manutenção de uma UE em que todos os Estados-membros têm o direito de estar presentes e de falar quando se tomam decisões por consenso. Portugal tem interesse em defender o princípio do consenso na tomada de decisões em detrimento da regra da maioria. Se essa regra entrar em vigor em 2014, a redução prevista no Tratado de Lisboa da dimensão da supermaioria vai reduzir o número de pequenos países necessários para uma maioria qualificada. Além do mais, Portugal não está sozinho, pois um afastamento significativo da norma do consenso em nome de uma maior rapidez e eficácia na tomada de decisões marginalizaria cerca de três quartos dos Estados-membros. Uma UE em que as decisões fossem tomadas por tecnocratas sem responsabilidade política marginalizaria quase todos os governos nacionais eleitos.

Embora as mudanças no seio da UE tendam a verificar-se com bastante lentidão, a direcção da mudança é clara: uma UE maior reduz a atenção que pode ser dada aos pequenos países e uma zona euro em que as pressões dos mercados encorajam uma tomada de decisões centralizada e rápida. Esses desenvolvimentos dinâmicos exigem que Portugal desenvolva mais *smart power* se quiser assumir o seu papel numa UE em transformação.

Referências

- ARREGUI, Javier e THOMSON, Robert, 2009. "States' Bargaining Success in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 16, 5, 655-676.
- AUS, Jonathan P., 2008. "The Mechanisms of Consensus". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 99-120.
- BLOM-HANSEN, Jens, 2011. *The EU Comitology System in Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BRANDSMA, G. J., 2010. "Accountable Comitology?". In M. Ovens, D. Curtin and P. 't Hart, eds., *The Real World of EU Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 150-173.
- DEHOUSSE, Renaud, ed., 2011. *The 'Community Method': Obstinate or Obsolete?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DIEDRICH, Udo e Wessels, Wolfgang, 2006. "The European Commission and the Council". In Spence, David and Edwards, Geoffrey, eds., *The European Commission*. Londres: John Harper, 3.^a edição, 209-234.
- EDWARDS, Geoffrey, 1996. "National Sovereignty vs. Integration? The Council of Ministers". In J. Richardson, ed., *European Union: Power and Policymaking*. Londres: Routledge, 127-147.
- FERREIRA-PEREIRA, Laura C., 2007. "Portugal and the 2007 EU Presidency: a Case of Constructive Bridge-Building", *Journal of Common Market Studies*, 46 Annual Review, 61-70.
- GRIMMETT, Geoffrey, 2011. *The Allocation between the EU Member States of Seats in the European Parliament*. Brussels: European Parliament Directorate General for Internal Policies: Policy Department C: PE 432.760.
- HAAS, Ernst, 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- HAGEMANN, Sara, 2008. "Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006". In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 36-63.
- HAVERLAND, Markus e LIEFFERINK, Duncan, 2012. "Member State Interest Articulation in the Commission Phase: Institutional Preconditions for Influencing Brussels", *Journal of European Public Policy*, 19,2, 179-197.
- HEISENBERG, Dorothee, 2005. "The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-making in the Council@", *European Journal of Political Research*, 44,1, 65-90.
- HERITIER, Adrienne e Moury, Catherine, 2011. "Contested Delegation: the Impact of Co-Decision on Comitology", *West European Politics*, 34,1, 145-166.
- HOOGHE, Liesbet, 2012. "Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution's Role", *Journal of Common Market Studies*, 50, 1, 2012, 87-111.

- JALALI, Carlos, 2012. "Governing from Lisbon or Governing from Brussels?". In Nuno Severiano Teixeira e Antonio Costa Pinto, eds., *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Nova Iorque: Columbia University Press, 61-84.
- JAMES, Scott, 2010. "Managing European Policy at Home", *Political Studies*, 58,5, 930-950.
- KASSIM, Hussein, et al., eds., 2001. *The National Co-ordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- KASSIM, Hussein, 2003. "Meeting the Demands of EU Membership: the Europeanization of National Administrative Systems". In K. Featherstone e C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 83-111.
- LAFFAN, Brigid, 2004. "The European Union and its Institutions as Identity Builders". In R. Hermann, T. Risse e M. Brewer, eds., *Transnational Identities*. Lanham, MD: Rowman e Littlefield, 75-96.
- LEWIS, Jeffrey, 2010. "How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiationstyles in EU Decision-making", *Journal of European Public Policy*, 17,5, 648-664.
- MAGONE, Jose M., 2001. "The Portuguese Permanent Representation in Brussels: the Institutionalization of a Simple System". In H. Kassim et al., eds., *The National Co-ordination of EU Policy*. Oxford: Oxford University Press, 168-190.
- NAURIN, Daniel, 2010. "Most Common When Least Important: Deliberation I the European Union Council of Ministers", *British Journal of Political Science* 40,1, 31-50.
- NEYER, J., 2004. "Explaining the Unexpected: Efficiency and Effectiveness in European Decision-Making", *Journal of European Public Policy*, 11,1, 19-38.
- NOVAK, Stéphanie, 2012. "Transparency versus Accountability? The Case of the EU Council of Ministers". Berlin: Hertie School of Governance, duplicated.
- NUGENT, Neil, 2010. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 7th edition.
- NUGENT, Neill e PATERSON, William E., 2010. "The European Union's Institutions". In M. Egan, N. Nugent and W.E. Paterson, eds., *Research Agendas in EU Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-91.
- PAGE, Edward C., 2012. "The European Commission Bureaucracy". In Jack Hayward e Rudiger Wurzel, 2012, eds., *European Disunion*. Basingstoke: Palgrave, 82-98.
- PANKE, Diana, 2010. "Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States", *West European Politics*, 33,4, 770-790.
- PANKE, Diana, 2011. "Small States in EU Negotiations: Political Dwarfs or Power-Brokers?", *Cooperation and Conflict*, 46,2, 123-143.
- PANKE, Diana, 2012. "Lobbying Institutional Key Players", *Journal of Common Market Studies*, 50, 1, 129-150, Appendix Table 1.
- PANKE, Diana, 2012a. "Negotiation Effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations@", *Comparative European Politics*, 10,1, 111-132.

- ROSE, Richard, 2013. *Representing Europeans: a Pragmatic Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSE, Richard e BORZ, Gabriela, 2013. "Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups", *West European Politics*, in press.
- ROSE, Richard e TRECHSEL, Alexander, 2012. *Participation in EU Decision-Making: Portugal in Comparative Perspective*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- STEINER, Jürg, e DORFF, Robert H., 1980. "Decision by Interpretation", *British Journal of Political Science*, 10,1, 1-13.
- TALLBERG, J., 2008. "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, 46, 685-708.
- THOMSON, Robert, 2008. "National Actors in International Organizations: the Case of the European Commission", *Comparative Political Studies*, 41,2, 169-192.
- THOMSON, Robert, 2012. *Resolving Controversy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRONDAL, Jarle, 2010. *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- VOTEWATCH Europe, 2012. *Agreeing to Disagree*. Brussels: Votewatch Europe Annual Report.
- WEBER, Max, 1973. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 5th edition.
- WILDAVSKY, Aaron, 1979. *Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown.

PARTE IV

**Representação de interesses
portugueses na EU**

Sumário executivo

Representação de interesses portugueses na UE

Este relatório explora o tema da representação de interesses portugueses no processo de tomada de decisões na União Europeia (UE). Especificamente, descrevemos e analisamos o desempenho dos grupos de interesses portugueses em Bruxelas, focando em particular a forma como utilizam as oportunidades institucionais existentes ao nível da UE para obter benefícios. Fazemo-lo, por um lado, analisando como os grupos de interesses da sociedade civil articulam a sua estratégia com outros actores políticos (partidos políticos nacionais, eurodeputados, representantes do Governo), para criar uma estratégia nacional em Bruxelas e, por outro lado, fazendo uma análise comparativa de Portugal e dos outros Estados-membros da UE de dimensão semelhante, no sentido de avaliar se, como e porque é que os padrões da representação de interesses portugueses confluem com países idênticos.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) e o Comité das Regiões (CoR) são órgãos consultivos cujo papel é o de elaborar pareceres sobre iniciativas legislativas numa série de domínios políticos. Os seus pareceres constituem contributos que são tidos em conta no processo de tomada de decisões. O CESE e o CoR são os dois principais canais de representação de grupos de interesses e de representação regional na arquitectura da UE, mas as associações que operam fora dessas duas esferas podem também exercer pressão em Bruxelas. O seu perfil encontra-se registado na base de dados do Registo de Transparência. Os dois comités e as associações acima referidas constituem excelentes bases para analisar até que ponto os grupos de interesses de um determinado país são capazes de influenciar o processo de tomada de decisões da UE.

Para influenciar o processo de tomada de decisões, os grupos de interesses portugueses precisam de: (a) possuir os recursos financeiros e humanos necessários para se encontrarem representados em Bruxelas; (b) coordenar os seus interesses ao nível nacional de forma oportuna e eficaz; e (c) construir as alianças certas com representantes de outros Estados-membros.

Os nossos dados sobre o desempenho dos representantes portugueses no CESE e no CoR sugerem que:

- A ausência de uma tradição de *lobbying*, uma redução na densidade sindical, níveis moderados de fragmentação de associações patronais e uma fraca articulação entre os vários agentes nacionais parecem conjugar-se para que os grupos de interesses portugueses tenham uma fraca capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões na UE;
- Simultaneamente, factores institucionais, como, por exemplo, o papel relativamente reduzido dos dois comités, a necessidade de negociar e chegar a um consenso entre um número cada vez mais elevado de Estados-membros e o crescente peso do Conselho criam ainda mais obstáculos, independentemente do desempenho dos representantes portugueses;
- Entre os representantes portugueses, as associações de empregadores têm provado, ao longo dos últimos anos, que conseguem coordenar os seus esforços com mais eficácia do que os sindicatos, devendo-se esse facto à decisão de ter um representante permanente junto das instituições europeias;
- As aptidões pessoais dos representantes e a sua anterior experiência em instituições da UE parecem contribuir mais fortemente para explicar a sua capacidade de obter o papel de relator nestes do que a execução de uma estratégia claramente definida;
- O facto de Portugal ter um sistema altamente centralizado de nomeação de representantes pode explicar, em parte, a falta de coordenação nacional ao nível do CESE, dado que agentes como, por exemplo, o Conselho Económico e Social nacional ou outros agentes da sociedade civil são apenas consultados sobre a lista de candidatos;
- De uma maneira geral, a organização do território pode influenciar a capacidade que as regiões têm de defender os seus interesses, devido aos diferentes graus de autonomia, a uma maior atenção à captação de recursos e à existência de interesses claramente definidos. Portugal estaria assim numa posição desvantajosa em comparação com Estados menos centralizados;
- A organização territorial parece ser também um factor explicativo da posição de um país em relação ao CESE e ao CoR, sendo que países unitários como Portugal apresentam um menor grau de consenso entre regiões e governo nacional e níveis mais elevados de discordância e oposição relativamente ao papel destes dois órgãos do que Estados federais ou mais descentralizados.

Os nossos dados sobre as associações portuguesas envolvidas em actividades de *lobbying* em Bruxelas sugerem que:

- A falta de recursos humanos preparados para fazer *lobbying* e a falta de consciência da importância da presença em Bruxelas parecem ser duas das principais razões para que Portugal não esteja mais bem representado;
- As associações portuguesas estão convencidas de que a sua presença em Bruxelas é mais útil no sentido de conceder acesso a informação relevante para o desenvolvimento das suas actividades do que no sentido de influenciar o processo de tomada de decisões da UE.

Introdução

Representação de interesses na União Europeia

Nas sociedades industriais avançadas, a democracia representativa tem visto os seus princípios fundamentais em risco nos últimos vinte anos. Os níveis de confiança nas instituições em constante declínio, a quebra nos níveis de participação e a crescente desconfiança nos agentes políticos – em particular, nos partidos políticos – estão a abalar os alicerces da democracia (Schmitter & Trechsel 2004; Cain *et al.*, 2003; Pharr, Putnam & Dalton, 2000, Dalton, 2004). Simultaneamente, as democracias contemporâneas enfrentam a necessidade de acomodar novas exigências democráticas, como, por exemplo, formas directas de democracia. Todos os Estados-membros da UE enfrentam, *grosso modo*, os mesmos desafios. Além destas dificuldades, os Estados-membros da UE enfrentam ainda uma outra: a crescente europeização da legislação e das políticas públicas levou à proliferação de exigências para que a UE “adquiria os atributos vitais de controlo político e igualdade política essenciais para uma governação democrática” (Greenwood, 2007: 333). A gestão política e financeira da crise económica contribuiu também para a erosão dos níveis de apoio ao projecto europeu. Uma faixa significativa da literatura sugere que a integração da sociedade civil no seio do sistema político da UE pode ajudar na resolução de alguns dos problemas da União Europeia (UE). Em seguida, começamos por explorar alguns dos aspectos problemáticos da UE e as razões pelas quais a sua arquitectura institucional oferece um papel especial à representação de interesses. Passaremos depois para a definição do conceito de representação de interesses na UE e para a análise da forma como essa representação influencia o processo de elaboração de políticas.

O processo de integração europeia criou um sistema institucional *sui generis* (para uma visão global, ver Hix e Hoyland, 2011). Embora o seu sistema político tenha vindo a ganhar poderes ao longo dos anos, culminando com o facto de 18 Estados-membros terem concedido o seu poder de emissão de moeda ao BCE, a UE não cumpre os clássicos critérios de “governo de partido” (Katz, 1986). Num contexto de governo de partido, os partidos políticos desempenham um papel central: “transformam questões complicadas em alternativas distintas no processo de tomada de decisão, seguindo linhas de

conflito claramente definidas” (Jachtenfuhs, 1997: 8). Ao nível nacional, os eleitores têm a oportunidade de eleger directamente o Parlamento e, directa ou indirectamente, o executivo, bem como de responsabilizar estes agentes políticos pelos seus actos. No entanto, ao nível da UE – embora as eleições directas para o Parlamento Europeu se realizem desde 1979 – não existem na UE partidos políticos pan-europeus fortes, partidos políticos adversários que lutam pelo poder. Até 2014, não tem sido possível saber quem poderá vir a estar à frente da Comissão Europeia (o órgão executivo da UE) antes das eleições para o Parlamento, muito menos usar as eleições para punir ou mudar o governo. A expressão “eleições de segunda ordem” tem sido utilizada apropriadamente para descrever as eleições para o PE (Reif & Schmitt, 1980). Em suma, a UE não possui um vasto espaço público, o que é exemplificado pela falta de uma ampla cobertura mediática da UE e pela percepção que os cidadãos têm de que é impossível influenciar o processo de tomada de decisões da UE, dada a sua natureza marcadamente elitista.

Os problemas democráticos e de legitimidade sempre foram centrais nas discussões sobre a UE (Schmitter, 2000). Scharpf (1999) faz uma importante distinção entre a legitimidade orientada para o contributo e a legitimidade orientada para o resultado. O autor define a primeira como um sistema em que “as escolhas políticas deviam derivar, directa ou indirectamente, das verdadeiras preferências dos cidadãos” (19), ao passo que a última é definida como uma legitimidade conduzida pelos resultados. Segundo Scharpf, a UE enfrenta um momento de viragem na sua construção. Uma possibilidade passa por obter maior legitimidade através da criação de canais de ligação entre os cidadãos e as instituições da UE e de um governo de partido ao nível da UE. A outra via consiste em manter a estrutura elitista, em que existe uma elite que define as políticas e usa os bons resultados da política pública – por exemplo, um crescimento económico contínuo e sustentável, percebido pela população como o resultado da acção da UE – como forma de legitimação *ex post*.

A discussão sobre a democratização das instituições da UE tem sido muito rica nas últimas décadas. O debate em torno do processo de tomada de decisões da UE foi intensificado significativamente pela actual crise financeira e económica. Além da redução dos níveis de apoio da opinião pública à UE, há uma consciência cada vez maior dos cidadãos sobre o verdadeiro impacto que a UE tem no seu dia-a-dia⁶⁰. Pela primeira vez em mais de cinquenta anos de integração europeia, não é raro que, hoje em dia, uma cimeira da UE atinja elevados níveis de discussão pública, particularmente em países que foram resgatados e estão sujeitos a decisões importantes da UE. Portugal é, evidentemente, um desses países. Os cidadãos estão agora a aperceber-se de que as suas vidas já não são decididas apenas em Atenas ou em Lisboa e que uma boa

⁶⁰. Para obter mais dados sobre esta questão, consulte http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

parte do seu destino económico e político é decidido ao nível da Europa. A UE vê-se assim confrontada com uma situação paradoxal: apesar da importante europeização do processo de elaboração de políticas, a única forma de os cidadãos terem uma palavra a dizer sobre os assuntos da UE ao nível europeu é através das frequentemente descuradas eleições para o Parlamento Europeu. A literatura científica sugere, no entanto, que a representação de grupos de interesses abre uma via alternativa para que os cidadãos sejam ouvidos em Bruxelas, contornando a representação hierárquica através do Estado. Em seguida, apresentamos um enquadramento teórico do que é a representação de interesses e os mecanismos através dos quais esta desempenha um papel fundamental na arquitectura da UE, e apresentamos uma perspectiva global da evolução da representação de interesses desde o início da UE.

Na política nacional, os cidadãos têm um vasto leque de canais que lhes permitem influenciar os decisores políticos. Por razões analíticas, é importante fazer uma distinção entre dois tipos de canais: por um lado, existem partidos políticos, em cujos candidatos os cidadãos votam para eleger representantes no Parlamento e no Governo. É através dos partidos que os cidadãos podem exercer influência no Estado. Por outro lado, há organizações de representação de interesses, nomeadamente sindicatos, organizações empresariais, regionais e sectoriais (agricultura, indústria têxtil, calçado, etc.). Todos estes interesses constituem aquilo a que vulgarmente chamamos sociedade civil. Na mesma linha de Wnuk-Lipinski e Bukowksa (2011), definimos sociedade civil como “a capacidade atitudinal de [...] os cidadãos se organizarem activamente para procurarem alcançar certos objectivos (comuns), no âmbito de instituições formais específicas”. Charles Taylor (1991) vai mais longe, definindo sociedade civil por oposição ao Estado. A sua concepção de sociedade civil tem como objectivo criar uma dicotomia entre Estado e sociedade baseada na ideia de que o Estado precisa de ser económica e politicamente independente da sociedade. De modo diferente, Habermas defende que a sociedade civil “é composta por uma pluralidade de associações, organizações e movimentos que transmitem reacções da componente *lifeworld* da sociedade para a esfera pública” (Habermas, 1996: 367). Resumindo, é possível distinguir a visão de Taylor sobre o que é a sociedade civil do ponto de vista de Habermas, que entende a sociedade civil como um elemento constituinte que complementa outros canais de influência.

Tal como os sistemas políticos nacionais, o sistema político da UE permite que tanto os partidos políticos como as organizações da sociedade civil actuem como canais de influência. A maior diferença entre o sistema político nacional e o sistema político da UE é que, neste último, as organizações da sociedade civil têm um papel significativamente mais importante. Isto porque, como

vimos acima, a organização política é significativamente mais fraca ao nível europeu. A sua importância enquadra-se num mecanismo de compensação, em que se conta com a representação da sociedade civil para reduzir o défice democrático. Segundo Greenwood (2007), os governos nacionais funcionam de acordo com um modelo de maioria – *i.e.*, há um executivo e uma oposição institucionalizada. A UE tem tendência para operar segundo um modelo consensual, o que conduz a um modelo de “política negociada”. O papel dos grupos de representação de interesses é o de oferecer contributos externos para enriquecer a elaboração de legislação e ajudar os funcionários e os políticos da UE a perceber quão receptivos são os diversos grupos de interesses à legislação que está a ser preparada. Segundo Streeck e Schmitter (1991: 134-135), os grupos de interesses têm sido considerados cruciais para o processo de integração europeia porque se acredita que são o melhor elo entre Bruxelas e o “*situs e locus* de decisões” nos Estados-membros. Com a inclusão de grupos de interesses organizados no processo de tomada de decisão ao nível europeu, espera-se um forte efeito de *spillover*, ou alastramento.

A inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisões da UE seguiu de forma consistente uma lógica *top-down*. Em vez de resultarem de uma estratégia de *bottom-up*, similar à dos partidos políticos, em que, tradicionalmente, cidadãos com interesses semelhantes se coligam e criam uma plataforma para se candidatarem a um cargo público, as organizações que operam ao nível europeu emergiram de uma estrutura institucional de oportunidades aberta pela UE. De facto, a emergência de grupos de interesses organizados que operam ao nível da UE foi estimulada por elites políticas em Bruxelas. Isso levou à criação de federações europeias dos vários interesses representados em Bruxelas. Para referir apenas alguns exemplos, os sindicatos criaram a CES (Confederação Europeia dos Sindicatos) e as associações empresariais nacionais agregaram os seus interesses na Business Europe. Alguns interesses sectoriais criaram também este género de plataformas. Por exemplo, o sector da saúde criou o FEMS (Federação Europeia de Médicos Assalariados) e a indústria têxtil criou a plataforma pan-europeia Euratex, em que todas as organizações nacionais de têxteis se juntam com o propósito de representar os interesses deste sector em Bruxelas. A criação destas plataformas europeias, que constituem uma espécie de sistema transnacional embrionário, indica claramente que os interesses nacionais têm perfeita consciência do impacto da UE.

Historicamente, os grupos de interesses e a integração europeia têm andado de mãos dadas. Com os Tratados de Roma, em 1957, foi criada uma estrutura institucional de representação de interesses, de que o Comité Económico e Social Europeu (CESE) é o aspecto mais notável. Nas primeiras décadas de integração europeia, até às primeiras eleições directas para

o Parlamento Europeu, em 1979, a representação de interesses era a única forma de os cidadãos exercerem influência sobre as decisões europeias. Com o aumento dos poderes do Parlamento Europeu (PE), o papel dos interesses organizados alterou-se ligeiramente, deixando de ser apenas uma via de legitimação para passar a oferecer apoio técnico e consultoria aos decisores.

A vontade da Comissão de fomentar a existência de interesses organizados ao nível europeu é bem visível no facto de a própria Comissão financiar fortemente esses grupos. Segundo Greenwood (2007: 343), num passado recente, a Comissão gastou cerca de 1 por cento do orçamento da UE, cerca de mil milhões de euros/ano, no apoio às actividades de grupos de interesses. Enquanto alguns defendem que a dependência de financiamento impede a legitimidade do próprio contributo democrático dos grupos de interesse (Bauer, 2002), outros dizem que a Comissão disponibiliza largas somas aos grupos de interesses na expectativa de que eles desempenhem “o papel de oposição não oficial num sistema político de tomada de decisões que, de outra forma, seria marcado pelo consenso” (Greenwood, 2007: 346). De notar que a qualidade dos funcionários e a disponibilidade de verbas são condições indispensáveis para o *lobbying* de qualidade ao nível europeu. Voltaremos a este assunto quando falarmos da falta de recursos dos grupos portugueses e de como isso afecta negativamente a influência portuguesa na UE.

Em 2001, a Comissão publicou o Livro Branco da Governança, onde salientava a necessidade de um processo de tomada de decisões mais responsável e da inclusão dos cidadãos, abrindo oportunidades institucionais para os partidos políticos. O Livro Branco foi provavelmente um primeiro passo para o desenvolvimento da participação da sociedade civil nos assuntos da UE. Todavia, devemos distinguir três fases no desenvolvimento da participação da sociedade civil ao nível europeu.

Quittkat e Finke (2008) defendem uma divisão temporal que perspectiva as décadas de 1960 e 1970 como uma época em que os responsáveis europeus viam a sociedade civil como um mero elemento “consultivo”. Nesta fase, não havia ainda nenhuma estrutura de influência verdadeiramente institucionalizada para que a sociedade civil participasse no processo de tomada de decisão da UE, e a maior parte da interacção entre a sociedade civil e as estruturas europeias era efectuada de uma forma intensa, informal e *ad hoc*. Os anos 1980 e 1990 testemunharam a mudança para uma fase que os autores consideram de “parceria”, em que a importância dos grupos de interesses aumentou, com a criação do Diálogo Social e o aparecimento de um importante número de ONG, principalmente nas áreas da protecção ambiental e dos direitos humanos, que utilizaram as modalidades de financiamento disponibilizadas pela Comissão Europeia.

Os períodos em que Jacques Delors esteve na Presidência da Comissão Europeia (de 1985 a 1988 e, depois, de 1992 a 1994) constituem os momentos-chave da história da representação de interesses em Bruxelas. Delors usou a arena da representação da sociedade civil para aumentar a dimensão social da integração europeia, culminando na revisão da Carta Social Europeia. O seu papel e os benefícios que trouxe para Portugal são reconhecidos por dois dos mais importantes sindicatos portugueses. João Proença, da UGT (União Geral de Trabalhadores), diz: “Durante a Presidência Delors houve muitas directivas de carácter social.” Joaquim Dionísio, da CGTP (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses), reitera que as iniciativas de Delors beneficiaram enormemente países como Portugal, com uma legislação mais moderna nas áreas da igualdade, assistência na maternidade, direitos laborais e outras. A Presidência de Delors foi também importante no que diz respeito aos interesses regionais, com a inclusão do Comité das Regiões (CoR) no processo de tomada de decisões, pelo menos numa perspectiva consultiva. Contudo, a ideia de uma “Europa das Regiões” não deu origem a grandes resultados, principalmente em virtude de divisões internas quanto à distribuição de fundos estruturais. Uma outra razão é o facto de nem todos os países se terem descentralizado, criando regiões administrativas. Quanto a Portugal, como refere Silva Peneda, “temos um problema, porque não temos regiões. A lógica para a escolha de representantes é política e partidária”. Na prática, isto significa que, sem a legitimidade nacional proveniente de eleições regionais, os representantes portugueses não têm uma grande capacidade institucional (para uma perspectiva global sobre o fracasso da “Europa das Regiões”, ver Greenwood, 2007: 230).

No final da década de 1990 e início da década de 2000, no rescaldo da publicação do Livro Branco da Governança, assistimos a uma nova fase no papel das organizações da sociedade civil ao nível europeu. Nesta fase, a sociedade civil organizada já não é vista como um elemento externo ao processo de tomada de decisões da UE, a que a Comissão ou o PE recorrem para obter aconselhamento ou apoio técnico, mas sim como parte do processo. Como referimos atrás, dadas as dificuldades de legitimidade democrática da UE, as organizações da sociedade civil são agora vistas como instrumentos para promover a “democracia participativa” ao nível da Europa.

Neste ponto da discussão, é importante que se faça uma observação sobre a forma como as organizações da sociedade civil, ao nível europeu, agem como elementos de ligação com os cidadãos comuns. Na literatura (Warleigh, 2001; Greenwood, 2007), existe uma percepção bastante alargada de que as organizações ao nível europeu são meras confederações de interesses. Em termos muito simples, os grupos de interesses agregam preferências e dão a

muitos cidadãos comuns representação ao nível nacional, coligando-se, depois, ao nível europeu para formar organizações que trabalharão no sentido de influenciar a tomada de decisões da UE. Isto permite trazer para o debate, com base no trabalho de Olson (1965), a questão das assimetrias nas capacidades institucionais dos actores, neste caso no que diz respeito à identificação da existência de interesses idênticos e à cooperação com vista à formação de uma aliança. As organizações empresariais têm desempenhado um papel importante, porque possuem mais recursos financeiros e mais pessoal. Podemos chamar a isto a representação de interesses “específicos”. Por outro lado, os cidadãos comuns trabalham de uma forma mais “difusa”, pois a maior parte das vezes não possuem recursos financeiros, de informação ou mesmo linguísticos para reconhecer a existência de um interesse partilhado e que a colaboração com cidadãos com interesses semelhantes poderia produzir resultados excelentes. Segundo Heidbreder (2012), a introdução de consultas *online* e a descentralização do processo consultivo de Bruxelas nas capitais nacionais são passos que a Comissão deu para colmatar o fosso entre os interesses empresariais e os interesses individuais. No entanto, o autor reconhece que os resultados destes passos ainda não são observáveis.

Neste relatório, temos como objectivo lançar luz sobre a representação de interesses portugueses em Bruxelas, traçando o perfil e caracterizando as estratégias e as actividades dos interesses sociais, económicos, regionais e de outra natureza, representados nos órgãos consultivos da União ou meramente empenhados em actividades de *lobbying*. Este relatório procede da seguinte forma. A próxima secção centrar-se-á nas estruturas institucionais da UE – mais concretamente no Comité das Regiões (CoR) e no Comité Económico e Social Europeu (CESE) – que constituem um canal institucional para que várias organizações possam representar os seus interesses em Bruxelas. Descrevemos a actual participação dos representantes da sociedade civil portuguesa nestas estruturas, dando especial atenção aos grupos, comités e organismos a que pertencem, ao seu papel e ao seu desempenho no âmbito do CoR e do CESE. Nesta secção, incluímos uma análise comparativa da participação portuguesa nestes órgãos. Em seguida, faremos uma avaliação de como e se as decisões tomadas nestes órgãos influenciam o processo de tomada de decisões na UE. Seguir-se-á uma avaliação de como a sociedade civil portuguesa interage com a UE, considerando os recursos à sua disposição. Na secção seguinte, analisaremos então a interacção informal das organizações portuguesas com as instituições europeias, através da análise das organizações constantes do Registo de Transparência. Por fim, dedicamos a última secção deste relatório à análise das entrevistas que realizámos junto de alguns dos mais importantes e influentes representantes dos grupos de interesses portugueses.

Capítulo 1

Os órgãos consultivos da União Europeia

Para dar aos representantes de grupos de interesses e às assembleias locais a possibilidade de fazer parte do complexo processo de tomada de decisões da UE e, através disso, promover o desenvolvimento de uma UE mais participativa, os Tratados da UE potenciaram o estabelecimento de dois órgãos consultivos, nomeadamente o Comité Económico e Social Europeu (CESE) e o Comité das Regiões (CoR). Como veremos nesta secção, muito embora os dois órgãos tenham sido estabelecidos em alturas diferentes e os seus membros sejam nomeados de acordo com diferentes critérios, estes comités são semelhantes, na medida em que ambos possuem um estatuto consultivo. São consultados pela Comissão Europeia e pelos legisladores da UE, sendo-lhes pedidos pareceres sobre iniciativas legislativas numa série de domínios políticos. Os pareceres dados pelo CESE e pelo CoR não são de natureza vinculativa. Este aspecto tem limitado o papel formal do CESE e do CoR na elaboração de legislação por parte da UE, muito embora, em determinadas condições, estes dois órgãos possam exercer influência na posição das outras instituições e no conteúdo da legislação.

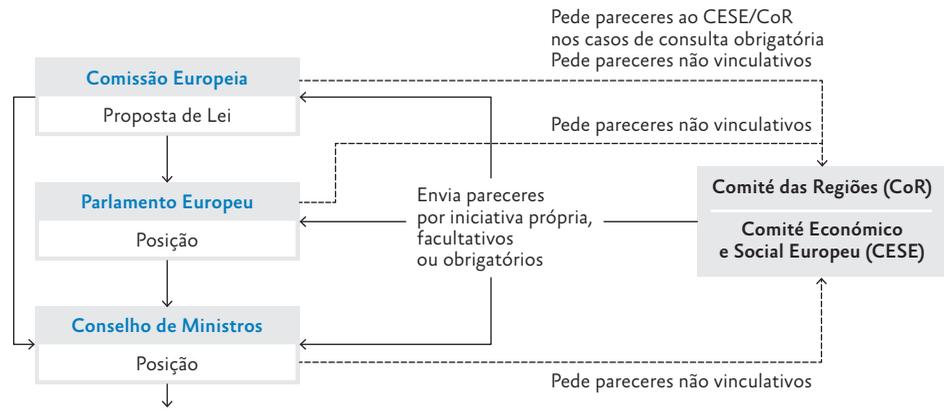
A Figura 1.1 mostra o papel dos dois órgãos no âmbito do processo de tomada de decisões da UE⁶¹. Depois de ter elaborado uma proposta legislativa, a Comissão Europeia envia-a para o CESE e para o CoR, para que estes dêem o seu parecer nos pontos definidos no Tratado. Nos artigos 304 e 307, o TFUE declara que a participação do CoR e do CESE na tomada de decisões da UE é definida tema a tema, artigo a artigo (ver Tabela 1.1); estes temas estão, na sua maior parte, relacionados com o mercado interno e áreas relacionadas.

Depois de terem recebido a proposta legislativa, estes órgãos têm um prazo para apresentar os seus pareceres; expirado o prazo, que não pode ser inferior a um mês, de acordo com os art.ºs 304 e 307 do TFUE, a ausência de parecer não impede uma posterior acção das instituições da UE, nomeadamente a adopção do acto legislativo. O legislador da UE pode também consultar o CoR e o CESE durante o processo de negociação; se, durante essa fase, uma proposta legislativa for significativamente alterada por outras instituições da UE, os dois órgãos consultivos podem adoptar um parecer revisto. Todavia, se olharmos para a prática, vemos que os pareceres dos dois órgãos consultivos são sempre pedidos

⁶¹. Para mais pormenores sobre o funcionamento do processo legislativo da UE, ver Relatórios 1-3.

numa fase inicial do processo; assim sendo, estes organismos têm mais hipóteses de ver as suas opiniões tidas em conta pelo PE e pelo Conselho.

Figura 1.1. O CESE e o CoR na Tomada de Decisões da UE



Fonte: Honnige e Panke, 2013

Nas secções seguintes, veremos em maior pormenor de que forma o CoR e o CESE estão organizados, bem como o procedimento interno que leva à integração dos seus pareceres nas propostas legislativas da UE. Descrevemos também a actual participação portuguesa nos dois órgãos.

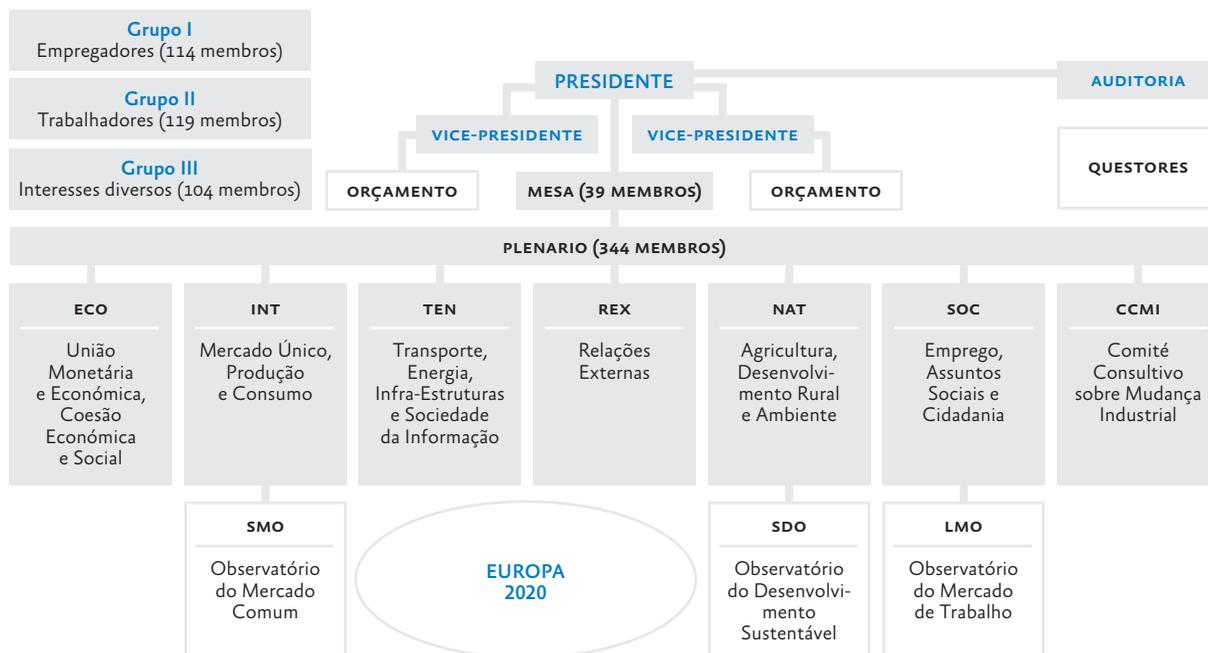
1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE)

A criação do Comité Económico e Social Europeu foi definida pelo Tratado de Roma, em 1957, com o propósito de dar aos representantes de grupos de interesses económicos e sociais (empregadores, sindicatos, agricultores, consumidores e outros) uma plataforma formal onde pudessem exprimir os seus pontos de vista sobre assuntos da UE – em particular, naquela altura, sobre a concretização do Mercado Único. A partir daí, as várias rondas de alteração do Tratado reforçaram o papel do CESE através do alargamento da gama de questões que têm de ser apresentadas ao Comité.

O CESE é composto pela Presidência e pela Mesa, que são eleitos a cada dois anos e meio, juntamente com dois vice-presidentes escolhidos nos três grupos através de um sistema rotativo; sete secções temáticas (semelhantes às do Parlamento Europeu); vários grupos de estudo que elaboram o parecer das secções; vários subcomités temporários que tratam de questões específicas; e a sessão plenária que reúne nove vezes por ano. A Figura 1.2 ilustra a organização interna do CESE nos anos 2010-2013.

Figura 1.2. Organização Interna do CESE (2010-2013)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU · ÓRGÃOS POLÍTICOS 2010-2013



Fonte: website do CESE (www.eesc.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013. O número de membros passou de 344 para 353 em Julho de 2013, em consequência da adesão da Croácia.

Nos últimos anos, as instalações do CESE passaram para o centro do bairro europeu em Bruxelas, o que mostra a sua crescente importância no panorama europeu, pelo menos do ponto de vista arquitectónico. No entanto, analisar a influência do CESE na tomada de decisões da UE é uma tarefa difícil, em virtude do seu estatuto de órgão consultivo. Depois de uma proposta legislativa terminar o seu ciclo, é difícil perceber quais os pareceres ou actores que foram influentes e quais foram irrelevantes. Além disso, como já referimos em relatórios anteriores, o *soft power* é muitas vezes mais importante do que o *hard power*. Neste caso, isso é particularmente relevante, mas difícil de analisar por os membros do CESE não estarem permanentemente em Bruxelas. Por todas estas razões, existem muito poucos estudos empíricos sobre o assunto. Todavia, os poucos estudos existentes tendem a concordar com o facto de que o CESE exerce alguma influência, embora esta seja limitada (Nugent, 2006; Coen, 2009; Hönnige e Panke, 2013).

Os relatórios de *follow-up* da Comissão constituem uma das potenciais fontes para avaliar de que forma os pareceres do CESE são incluídos na decisão final, mas as possíveis conclusões a retirar dessa análise são muito limitadas. Nas palavras de Nugent, “estes [relatórios] raramente referem uma aceitação inequívoca das recomendações do CESE e incluem muitos comentários evasivos, tais como ‘A Comissão tomou nota do parecer do CESE’” (2006: 316).

É ainda mais difícil perceber em que medida os grupos de interesses de um determinado país conseguem influenciar o processo de tomada de decisões da UE através do CESE. Para o conseguir, é necessário ter em conta, em primeiro lugar, a capacidade que o CESE tem de influenciar o processo de tomada de decisões e, em segundo lugar, a capacidade dos grupos de interesses nacionais de influenciar o parecer final a ser votado nas sessões plenárias do CESE.

Na análise da capacidade do CESE de influenciar o processo de tomada de decisões, é preciso ter em consideração diversos aspectos: o seu papel no processo de tomada de decisões, o *timing* em que a Comissão ou o Conselho pedem o seu parecer e as áreas em que a consulta é obrigatória. Como acontece com o Parlamento Europeu (PE) (ver Relatório 2), os pareceres do CESE não são vinculativos em todas as áreas, mas o CESE tem ainda menos poderes do que o PE para ultrapassar esta limitação. O CESE pode emitir três tipos de pareceres: vinculativos, de iniciativa própria e exploratórios, que mudaram recentemente como resultado do Tratado de Lisboa. A Tabela 1.1 apresenta uma lista dos casos em que a consulta do CESE é obrigatória de acordo com o TFUE.

Tabela 1.1. Consulta obrigatória do CESE

Domínios políticos	TFUE artigos
Política Agrícola	43
Livre circulação de pessoas e serviços	46 e 50
Transportes	91
Harmonização da tributação indirecta	113
Harmonização de leis para o Mercado Interno	114 e 115
Política de emprego	148 e 149
Política social	151, 156 e 160
Educação	165,4
Formação vocacional	166,4
Saúde pública	168
Protecção do consumidor	169
Redes transeuropeias	172
Política industrial	173
Coesão económica e social	175, 177 e 178
Ambiente	175

Fonte: Elaborada pelos autores com base em informação do TFUE.

Para analisar o papel potencial dos grupos de interesses, é importante ter em consideração a dimensão relativa da nossa representação nacional em comparação com outros grupos de interesses e a forma como os grupos

de interesses portugueses se encontram distribuídos no âmbito dos *clusters* existentes (“Empregadores”, “Trabalhadores” e “Interesses Diversos”).

Os actuais 353 membros do CESE provêm de grupos de interesses económicos e sociais na Europa. De notar que, ao contrário do que se passa com os eurodeputados (ver Relatório 2), os membros do CESE são *a*) nomeados e não eleitos, e *b*) não recebem um salário da UE. É provável que isso influencie o seu comportamento e a sua lealdade (Coen e Richardson, 2009).

De acordo com o art.º 301 do TFUE, o número de membros do CESE não deverá exceder os 350, mas a entrada da Croácia em Julho de 2013 criou a necessidade de ultrapassar este limiar. Os membros do CESE pertencem a três grupos:

- I. O Grupo dos Empregadores (Grupo I), que tem actualmente 117 membros e é constituído por empresários e representantes de associações empresariais nas áreas da indústria, do comércio, dos serviços e da agricultura;
- II. O Grupo dos Trabalhadores (Grupo II), que tem actualmente 121 membros e engloba representantes de sindicatos nacionais, confederações e federações sectoriais;
- III. O Grupo de Interesses Diversos (Grupo III), que tem actualmente 111 membros e é composto por outros representantes e intervenientes da sociedade civil, particularmente nos campos económico, cívico, profissional e cultural⁶².

Os membros do CESE são nomeados pelo Conselho por cinco anos, de acordo com as propostas de cada Estado-membro. O número de membros de cada país varia consoante a população; uma vez nomeados, os membros são completamente independentes dos seus governos. A Tabela 1.2 mostra a actual distribuição dos lugares do CESE pelos Estados-membros. Como demonstrado no primeiro relatório, Portugal é um país de dimensão média e tem, por isso, metade do número de membros do CESE atribuído a países como a Alemanha ou a França, mas o dobro dos lugares atribuídos ao Luxemburgo ou a Chipre. É provável que isso influencie a capacidade de os seus membros fazerem ouvir a sua voz, mas não é, seguramente, o único indicador a ser tido em conta.

⁶². Existem membros do CESE descritos como não pertencentes a nenhum dos grupos, nomeadamente Edouard de Lamaze (França), Francesco Cavallaro (Itália) e Agnes Cser (Hungria).

Tabela 1.2. Número de membros do CESE provenientes de cada Estado-membro

Estados-membros	N.º
Alemanha, França, Itália e Reino Unido	24 cada
Espanha e Polónia	21 cada
Roménia	15
Bélgica, Grécia, Holanda, Portugal, Áustria, Suécia, República Checa, Hungria e Bulgária	12 cada
Croácia, Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Lituânia e Eslováquia	9 cada
Estónia, Letónia e Eslovénia	7 cada
Luxemburgo e Chipre	6 cada
Malta	5

Fonte: *website* do CESE (www.eesc.europa.eu), consultado em Setembro de 2013.

Portugal tem, tal como vários outros membros de dimensão idêntica, 12 membros no CESE. Contudo, enquanto este país, tal como a Grécia e a Suécia, apresenta uma distribuição equilibrada dos seus representantes pelos três grupos (Empregadores, Trabalhadores e Interesses Diversos) – ou seja, quatro representantes em cada grupo –, o mesmo não acontece com os outros Estados-membros de dimensão semelhante. Por exemplo, a Holanda e a Bulgária têm uma representação mais forte no grupo de Empregadores do que no grupo que representa Interesses Diversos; além disso, vemos que a Áustria, a Bélgica, a República Checa e a Holanda dão mais importância à sua presença no grupo de Trabalhadores (5 membros cada) do que à representação de outros interesses (2-3 membros no Grupo de Interesses Diversos).

Adoptando a abordagem que norteou o primeiro relatório, perguntamos novamente: a dimensão importa? Mais importante ainda: a dimensão é o indicador mais importante na análise da capacidade para influenciar o processo de tomada de decisões? Se fosse esse o caso, com base nos números acima apresentados, isso quereria dizer que Portugal teria a mesma capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões ou, neste caso, de influenciar o conteúdo dos pareceres do CESE que a Holanda ou a Suécia, facto que não é sustentado, por exemplo, pelo número de relatores e pelas áreas em que estes produzem os seus relatórios, como veremos mais adiante.

Além dos poderes institucionais, existem outros aspectos que podem condicionar a capacidade para influenciar um processo de tomada de decisões, nomeadamente a experiência e o conhecimento acumulados ou a capacidade de exercer pressão e formar alianças. Por essa razão, é importante identificar os membros portugueses do CESE, que interesses representam e como estão distribuídos nas secções temáticas que formam o CESE.

A tabela abaixo apresentada identifica os membros portugueses do CESE e os grupos a que pertencem. Podemos ver que as associações empresariais dos vários sectores (comércio e serviços, indústria, agricultura) se encontram representadas, bem como as duas principais organizações sindicais de Portugal – a UGT (através dos representantes dos trabalhadores da banca, escritórios, comércio e novas tecnologias) e a CGTP-IN (descrevê-las-emos numa outra secção deste relatório). No que diz respeito a outros interesses, encontramos cooperativas agrícolas, associações de caridade, a organização para a defesa do consumidor (DECO) e o conselho de ordens profissionais (Tabela 1.3).

Tabela 1.3. Membros portugueses do CESE

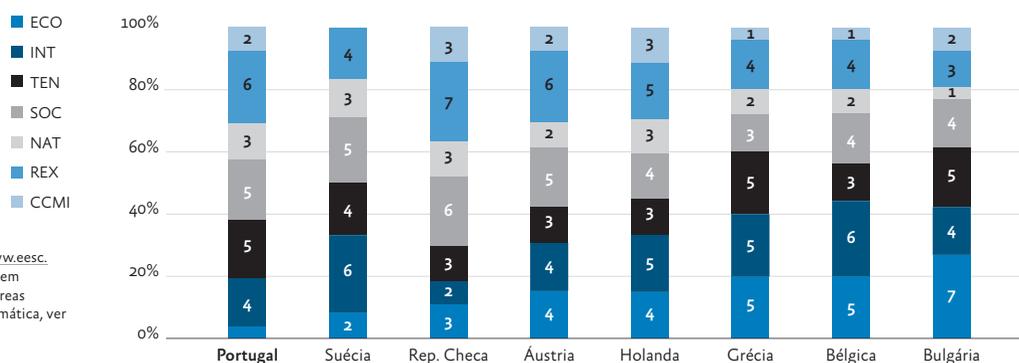
Membros	Antecedentes	Membro desde	Grupo
Pedro Augusto Almeida Freire	Vice-Presidente, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)	2006	I
Paulo Barros Vale	Empresário, dirigente da Associação Empresarial de Portugal (AEP)	1994	I
Gonçalo Lobo Xavier	Conselheiro da direcção da Aimap – Associação dos Industriais Metalúrgicos, Metalomecânicos e Afins de Portugal	2011	I
Luís Mira	Secretário-Geral, Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP)	2006	I
Alfredo Correia	Presidente do Congresso – Sindicato dos Bancários do Norte – União Geral dos Trabalhadores (UGT)	2001	II
Victor Hugo Sequeira	Presidente do Conselho Geral do Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços (SITESE-UGT)	1990	II
Mário Soares	Professor, Membro do Conselho Geral da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical (CGTP-IN)	2000	II
Carlos Manuel Trindade	Membro da Comissão Executiva do Conselho Nacional da CGTP-IN	2010	II
Vítor Melícias	Presidente honorário, União das Misericórdias Portuguesas (UMP)	1998	III
Jorge Pegado Liz	Advogado, Associação para a Defesa dos Consumidores (DECO)	2002	III
Carlos Alberto Pereira Martins	Presidente, Conselho Directivo do Conselho Nacional de Ordens Profissionais (CNOP)	2006	III
Francisco Silva	Secretário-Geral, Confederação Nacional de Cooperativas Agrícolas (Confagri)	2002	III

Fonte: website do CESE (www.eesc.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013.

A distribuição de representantes pelas sete secções temáticas varia consideravelmente entre os oito Estados-membros de dimensão média em análise (Figura 1.3). Por exemplo, a presença grega, búlgara e checa na Secção da União Monetária e Económica e Coesão Económica e Social (ECO) é muito mais forte do que a presença portuguesa ou sueca neste sector. As Relações Externas (REX) parecem atrair mais membros de Portugal, da Áustria e da República Checa do que da Bulgária. No entanto, existem algumas semelhanças entre

este conjunto de países: por exemplo, os sectores que tratam do Mercado Único, Produção e Consumo (INT) ou Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania (SOC) são aqueles onde podemos encontrar um maior número de membros provenientes destes países (com duas excepções: a República Checa e a Grécia). Além disso, as secções NAT e CCMI estão entre as menos desejadas por estes Estados-membros – na realidade, a Suécia nem sequer está representada na CCMI (Figura 1.3).

Figura 1.3. Distribuição dos membros do CESE pelas sete secções temáticas (Portugal e Estados-membros idênticos)



Fonte: website do CESE (www.eesc.europa.eu/), consultado em 9 de Setembro de 2013. Para as áreas incluídas em cada secção temática, ver Figura 1.2.

No caso de Portugal, é surpreendente ver quão fraca é a representação do país na secção que lida com questões relativas à agricultura e ao ambiente, uma vez que estas são muito relevantes para a economia do país. No entanto, o mesmo acontece em outros Estados-membros, e trata-se de um facto que pode ter que ver com a falta de recursos humanos e financeiros neste sector. Por outro lado, o facto de vários representantes portugueses escolherem trabalhar no âmbito das secções REX, TEN e SOC não é surpreendente, se tivermos em conta a importância dos países africanos e da América Latina que falam português, o papel de Portugal no âmbito dos sistemas de transporte europeus (os portos) ou o desemprego e os problemas sociais que a crise trouxe ao país.

Não existem diferenças consideráveis entre os oito países quanto ao número de secções a que cada membro pertence (cerca de duas), mas a Suécia está mais próxima do número redondo (12 membros, 24 lugares nas secções) do que a Holanda ou a República Checa (12 membros, 27 lugares nas secções). Os 12 membros portugueses do CESE ocupam 26 lugares nas secções (Figura 1.3). Além de serem membros regulares, os representantes portugueses desempenham funções importantes no seio destas secções: por exemplo, Jorge Pegado Liz é um membro da mesa da secção TEN (com 129 membros) e Victor Hugo Sequeira desempenha o mesmo papel na secção INT (136 membros).

Como já referimos acima, o papel central do CESE é o de emitir pareceres sobre propostas legislativas a adoptar pelo PE e pelo Conselho (art.º 300 TFUE)⁶³. Além dos casos em que a consulta ao CESE é obrigatória, estas instituições podem sempre pedir um parecer, e o comité pode sempre emitir pareceres por sua própria iniciativa. Em média, o CESE emite 170 pareceres por ano (dos quais cerca de 15 por cento são emitidos por sua própria iniciativa).

⁶³ Ver Relatórios 2 e 3.

O procedimento interno relativo à adopção dos pareceres do CESE é idêntico ao processo que já analisámos no PE: após a adopção de uma proposta legislativa pela Comissão Europeia, o texto é reencaminhado para a secção competente do CESE, que nomeia um relator e, quando adequado, um co-relator. As secções podem também criar, com os seus membros, um grupo de estudo ou um grupo de redacção. O papel do relator é muito importante, pois este é responsável pela elaboração do parecer que será depois adoptado no plenário por maioria de votos. Além disso, o relator é também responsável por supervisionar o respectivo *follow-up*⁶⁴. Alguns observadores defendem que, comparados com os relatores do PE, os relatores do CESE têm duas vantagens: tempo e conhecimentos especializados (Coen, 2009). Embora o primeiro ponto não seja consensual – pois nem sempre a Comissão ou o Conselho dão ao CESE muito tempo para emitir um parecer – o último é provavelmente uma verdadeira vantagem, dado que o CESE foi criado para emitir pareceres sobre questões económicas e sociais e os seus membros são representantes de vários grupos de interesses nestas duas áreas. Quando a complexidade e a importância do assunto assim o exigem, a secção pode criar observatórios e convidar especialistas para uma audição. Graças a todas estas condições, o CESE é, de facto, capaz de apresentar pareceres de elevada qualidade, que são tidos em consideração pelas outras instituições.

⁶⁴ Ver Regulamento do CESE, regras 17, 30, 38, 43 e 51.

Qual a produtividade dos membros portugueses do CESE em termos de responsabilidades de relator? Os actuais 12 membros exerceram a função de relatores em 96 ocasiões diferentes durante as suas carreiras no CESE – tendo alguns deles iniciado essa actividade no início da década de 1990. Victor Hugo Sequeira é um sénior com 23 anos ao serviço desta instituição europeia, enquanto Gonçalo Lobo Xavier está no CESE há menos de dois anos. Assim, o número de pareceres redigidos por cada um dos actuais representantes portugueses varia consideravelmente. Pegado Liz é o membro mais activo (40 vezes relator em 11 anos), ao passo que Carlos Trindade e Carlos Martins nunca desempenharam este papel nas suas carreiras no CESE. Em média, um membro português desta instituição desempenhou o papel de relator uma vez em cada quatro anos, mas Pegado Liz cumpriu essa tarefa uma vez em cada três meses; os desempenhos de Mário Soares e de Paulo Barros Vale também

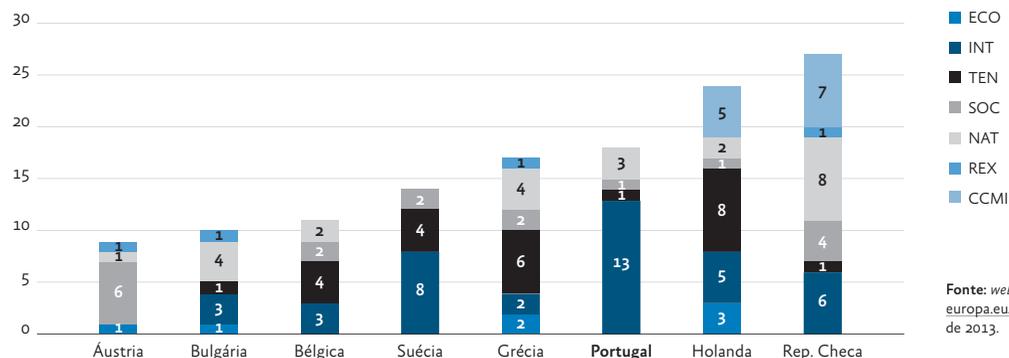
os colocam entre os membros portugueses mais produtivos, com uma média de 1 a 1,5 pareceres redigidos por ano.

No mandato que teve início em Outubro de 2010, 7 dos 12 membros portugueses do CESE tiveram oportunidade de ser relatores em 18 diferentes ocasiões. Na maioria das vezes foram membros do INT – secção do Mercado Único, Produção e Consumo; cinco dos pareceres redigidos e assinados por representantes portugueses tinham que ver com a pesca, o efeito de estufa e a PAC (no âmbito da secção NAT), a Internet aberta (TEN) e o desporto (SOC) (Figura 1.4).

Para perceber se a dimensão tem um impacto na representação dos grupos de interesses, analisemos agora a questão numa perspectiva comparativa, estendendo o foco analítico a sete outros países com delegações de dimensão idêntica no CESE (Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Grécia, Holanda e Suécia). Houve 130 pareceres elaborados e concluídos por alguns dos 96 representantes destes até Setembro de 2013 – a maior parte dos quais tinham que ver com o Mercado Único, Produção e Consumo (INT; 40 pareceres), Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade de Informação (TEN; 25 pareceres) ou Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente (NAT; 24 pareceres). Como veremos com mais pormenor, a produtividade destes oito grupos (aqui definida como a capacidade que os seus membros têm para serem escolhidos como relatores de pareceres que serão apresentados a outras instituições da UE, após votação em plenário) e os seus interesses variam consideravelmente (Figura 1.4).

A Holanda e a República Checa têm, de longe, as delegações nacionais mais produtivas no CESE – entre o Outono de 2010 e Setembro de 2013, 24 e 27 pareceres foram redigidos pelos relatores holandeses e checos, respectivamente. Isto significa que, em média, cada membro destes grupos elaborou um parecer duas vezes em três anos, ou uma vez em cada 18 meses – um desempenho notável. A Áustria, a Bélgica, a Bulgária e a Suécia estão claramente abaixo da média deste grupo (16 relatores), ao passo que membros do CESE portugueses e gregos foram relatores 18 e 17 vezes, respectivamente (Figura 1.4). Assim sendo, o desempenho português (em média, cada membro português ter elaborado 1,5 pareceres nos últimos três anos) é fraco, mas satisfatório, pelo menos dentro do grupo de países com dimensão semelhante e especialmente em comparação com nações mais ricas e desenvolvidas como a Áustria e a Bélgica.

Figura 1.4. Distribuição da actividade de relator por secção num conjunto de países seleccionados, 2010-2013



Fonte: website do CESE (www.eesc.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013.

O que dizer dos temas dos pareceres redigidos pelos relatores? Parece que Portugal segue a tendência geral neste grupo de países. Na verdade, as três secções mais produtivas deste grupo foram aquelas em que os representantes portugueses tiveram oportunidade de trabalhar como relatores: INT (40 pareceres) e, em menor escala, TEN (25 pareceres) e NAT (24 pareceres). O desempenho do grupo português na secção INT é bastante surpreendente (se considerarmos que a maioria dos membros portugueses do CESE pertencem a outras secções) e tem muito que ver com o desempenho pessoal do jurista e activista dos direitos dos consumidores Jorge Pegado Liz, que elaborou sete pareceres em menos de três anos.

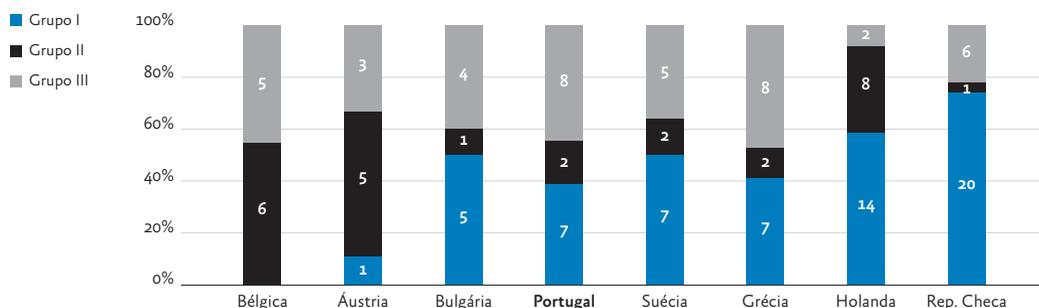
Os suecos e os checos foram também muito bem-sucedidos no âmbito da secção INT, ao passo que a Grécia, a Holanda e a Bélgica foram relativamente mais bem-sucedidos na secção TEN. Vale a pena realçar o importante papel dos representantes checos nas secções relacionadas com a Agricultura (NAT) e mutações industriais (CCMI) e também o sucesso da Áustria na SOC.

É interessante ver que a Áustria, Portugal, a República Checa e a Holanda têm um desempenho fraco ou nulo na secção REX, apesar de a maioria dos seus representantes estar formalmente ligado a esta secção (Figuras 1.3 e 1.4). Todavia, a relação entre o número de membros de cada secção e o número de vezes que é atribuído ao grupo nacional um papel de relator numa secção não é clara. Por exemplo, em países como a Grécia, a Áustria e, particularmente, a Suécia, existe uma relação forte e positiva entre estes dois valores (coeficientes de Pearson entre .5 e .7) – ou seja, estes países conseguiram papéis de relator dentro das secções onde tinham colocado um maior número de representantes. Isto poderia significar que estas delegações seguem uma estratégia planeada e eficaz, colocando um número mais elevado de membros nas secções em que consideram mais importante obter papéis de relator. No entanto, na Holanda,

na República Checa e na Bulgária, a correlação é fraca e inversa (coeficientes de Pearson entre $-0,3$ e $-0,4$), o que significa que existe um número mais elevado de oportunidades de ser relator nas secções onde estes países estão, em média, fracamente representados. Nos casos de Portugal e da Bélgica, as correlações não são significativas. Portanto, pode pôr-se a hipótese que, neste conjunto de países, ou não existe uma estratégia unificada na colocação de membros – e conseguir um papel de relator é uma questão de motivação (quando um membro do CESE é o único representante nacional numa secção, empenha-se mais para ser relator), de prestígio pessoal, conhecimento e outros factores – ou essa estratégia existe mas não é eficaz.

Por fim, é interessante notar que, neste subgrupo de Estados-membros, os Grupos I (Empregadores) e III (Interesses Diversos) obtêm mais vezes papéis de relator que os representantes dos Trabalhadores (Grupo II) (Figura 1.5). Isto acontece com todos os países, excepto a Bélgica e a Áustria, onde os membros pertencentes a este grupo têm sido bastante bem sucedidos no que respeita a nomeações como relatores de pareceres. A Bélgica caracteriza-se também por uma produtividade muito baixa no Grupo I (Empregadores). Isso deve-se ao facto de os dados se referirem apenas a pareceres já concluídos e publicados. Na verdade, alguns dos representantes dos empregadores belgas estavam, em Setembro de 2013, a trabalhar em alguns pareceres como relatores, sem que nenhum tivesse sido concluído antes do encerramento deste relatório.

Figura 1.5. Distribuição da actividade de relator por grupos num conjunto de países seleccionados, 2010-2013



Fonte: website do CESE (www.eesc.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013

A representatividade dos membros do CESE: procedimentos de nomeações nacionais

Como vimos, o CESE faz parte do arranjo institucional da UE desde 1957 e foi formado com o objectivo de criar uma ligação directa entre os representantes da sociedade civil organizada e o processo de tomada de decisões na

UE, com vista à concretização do Mercado Único. O Tratado especifica que este comité possui um estatuto *consultivo* e, mais importante ainda, dá aos Estados-membros a liberdade de decidirem *quem é nomeado e como funciona* o processo de nomeação. Este facto é criticado desde 1980: qual é o verdadeiro papel e qual é o contributo do CESE em termos de representatividade e legitimidade democráticas? Onde está a legitimidade dos membros, visto que a sua nomeação é feita directamente pelo Governo/ministérios e não por eleições populares democráticas?⁶⁵ Estas críticas estão directamente relacionadas com os processos nacionais de nomeação dos membros do CESE que, como veremos, variam bastante de país para país.

Todavia, curiosamente, este debate não foi tão “inflamado” como o debate mais alargado sobre o défice democrático do sistema legislativo da UE (nomeadamente, a ausência de poderes do Parlamento Europeu, a responsabilidade da Comissão Europeia, o verdadeiro papel do Conselho Europeu, a falta de transparência, etc.). Tendo sido conferido ao CESE um estatuto meramente consultivo, a questão da sua representatividade não foi sentida como central. É também por esta razão que o papel do CESE e, em particular, os diferentes procedimentos nacionais da nomeação, não foram objecto de estudos mais aprofundados, ou de um debate mais geral (Rideau, 1997).

No entanto, se olharmos mais de perto para estes diferentes procedimentos de nomeação, vemos que eles oferecem uma base relevante para o entendimento da forma como um Estado-membro pode maximizar o seu impacto na UE²⁸. Mais precisamente, numa perspectiva comparativa, podemos assumir que, quanto mais centralizado for o sistema nacional de nomeação (e assim sendo, quanto maior o impacto do governo na decisão sobre quem será enviado a Bruxelas), menos capazes são as organizações da sociedade civil de discutir livremente e trocar ideias sobre a legislação da UE com vista a uma Europa mais integrada. Por outro lado, num sistema mais centralizado, é mais provável que o governo nomeie em primeiro lugar as organizações com as quais tem mais afinidades políticas e partilha mais interesses.

Segundo um estudo financiado pelo CESE⁶⁶, os diferentes procedimentos nacionais de nomeação podem ser divididos em cinco grupos, de acordo com as instituições envolvidas e as responsabilidades atribuídas, a descrição do processo de nomeação e os critérios de selecção. Esses grupos são:

- **Tipo 1:** tomada de decisões centralizada no primeiro-ministro ou no governo como um todo (*i.e.*, o Conselho de Ministros);
- **Tipo 2:** a responsabilidade e a tomada de decisão recaem num ou mais ministérios, o que significa uma efectiva delegação de poderes nos ministérios;

⁶⁵ CONV 739/03 – *Four good reasons to abolish the Economic and Social Committee*, Contribuição para a Convenção por Helle Thorning-Schmidt, MEP, May 15, 2003.

⁶⁶ Os autores agradecem ao autor do estudo a sua importante contribuição para este tópico em particular.

- **Tipo 3:** a selecção é efectuada por vários ministérios, mas o primeiro-ministro ou o Governo como um todo têm a última palavra, *i.e.*, há uma delegação de poderes na selecção, mas a tomada de decisões é centralizada;
- **Tipo 4:** a selecção é delegada nos conselhos económicos e sociais nacionais;
- **Tipo 5:** semelhante ao tipo 4, estando a diferença no facto de as organizações que enviam representantes para o CESE serem preestabelecidas e não mudarem ao longo dos anos.

A Tabela 1.4 mostra em que grupos se insere cada Estado-membro da UE.

Tabela 1.4. Selecção e Nomeação de Membros do CESE

País	Papel do Governo	Papel dos Ministérios	Papel do CES nacional/de ONG	Tipo
Áustria	Nomeação formal		Seleccção	5
Bélgica		Ministro do Trabalho; Ministro da Economia: nomeação	Seleccção	2
Bulgária	Nomeação formal		Seleccção	4
Chipre		Ministério do Trabalho e da Segurança Social: nomeação formal	Seleccção	5
República Checa	Nomeação formal	Vários ministérios: selecção (grupo III)	Seleccção (grupos I e II)	2+4
Dinamarca		Ministério dos Negócios Estrangeiros responsabilidade total		2
Estónia	Consulta e nomeação formal	Ministério dos Assuntos Sociais: selecção		2
Finlândia	Seleccção e nomeação			1
França	Nomeação	Ministério do Emprego: coordenação da selecção		1
Alemanha	Nomeação	Cinco ministérios: selecção		3
Grécia		Ministro da Economia e Finanças: nomeação		2
Hungria		Seleccção (grupo III)	Seleccção (grupos I e II)	Falta Inf.
Irlanda	Coordenação, selecção e nomeação	Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros: consulta		3
Itália	Nomeação	Ministro da Economia; Ministro do Trabalho e Assuntos Sociais: selecção		3
Letónia	Nomeação	Ministério dos Negócios Estrangeiros: coordenação; três ministérios: selecção		3
Lituânia	Nomeação	Ministério da Economia: coordenação e selecção; três ministérios: consulta	Consulta	3
Luxemburgo	Nomeação	Ministério dos Negócios Estrangeiros: coordenação		3
Malta	Nomeação		Seleccção	4
Holanda	Nomeação formal		Seleccção	4

País	Papel do Governo	Papel dos Ministérios	Papel do CES nacional/de ONG	Tipo
Polónia	Nomeação	Ministério do Trabalho e Política Social: coordenação	Seleccção	1+4
Portugal	Nomeação	Ministério dos Negócios Estrangeiros: coordenação; vários ministérios: consulta	Consulta	1
Roménia	Seleccção e Nomeação			1
Eslováquia	Nomeação formal	Ministério dos Assuntos Sociais: Coordenação	Seleccção	4
Eslovénia	Nomeação formal		Seleccção	4
Espanha	Nomeação formal	Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais: seleccção e coordenação		2
Suécia	Nomeação formal	Ministério para o Empreendimento: seleccção e coordenação; vários ministérios: Consulta		2
Reino Unido	Nomeação formal	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros: seleccção e nomeação; Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth e Ministério do Comércio e da Indústria: seleccção		2

Fonte: Cecília Fonseca, *The EESC appointment procedures in the UE 27 Member States*, Programa de Apoio François Staedelin, Fevereiro de 2007.

Os tipos 2 e 4 são os mais comuns; isso significa que, na maior parte dos Estados-membros, a nomeação dos membros do CESE é delegada pelo Governo a instituições (Ministérios/Conselhos Económicos e Sociais nacionais) consideradas mais bem qualificadas para decidir quem devem ser os representantes nacionais naquele órgão consultivo. É o caso da Bélgica, da Dinamarca, da Estónia, da Grécia, da Suécia, da Espanha (ministérios) e do Reino Unido, da República Checa, de Malta, da Holanda, da Eslováquia e da Eslovénia (CES nacionais). Vale a pena notar que estas duas categorias incluem tanto os Estados-membros veteranos como os mais recentes. Nos Tipos 2 e 4, o papel dos CES nacionais parece ser muito importante; por vezes, têm a responsabilidade de conduzir toda a seleccção de representantes, tendo, noutros casos, apenas um papel consultivo (Chabanet e Trechsel, 2008). O grupo de nomeações de Tipo 3 é também composto por Estados-membros mais antigos e mais recentes: Alemanha, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia e Luxemburgo.

O processo de nomeação dos membros portugueses do CESE, pelo contrário, inscreve-se no Tipo 1 (tal como na Finlândia, na França e na Polónia): caracteriza-se pela principal responsabilidade pelas escolhas e nomeações oficiais ser do primeiro-ministro. O Ministério do Emprego e da Segurança Social, o Conselho Económico e Social nacional e outros intervenientes da sociedade civil são apenas consultados sobre a lista de candidatos, enquanto a DGAE do Ministério dos Negócios Estrangeiros coordena o fluxo de informação entre o subsecretário dos Negócios Estrangeiros desse ministério e o responsável pelos Assuntos Europeus do Gabinete do primeiro-ministro. Esta abordagem reflecte, de facto, um sistema de nomeação fortemente centralizado.

1.2. O Comité das Regiões (CoR)

O CoR foi criado em 1994 pelo Tratado de Maastricht, com o objectivo de envolver as autoridades regionais e locais no processo de tomada de decisões da UE (dado que cerca de 70 por cento da legislação da UE tem impacto regional e local) e assim estimular uma maior participação por parte dos cidadãos no processo de integração europeia. Pode dizer-se que a criação do CoR contribuiu para o estabelecimento de um verdadeiro sistema multinível de governação ao nível da UE, em que as regiões têm oportunidade de exercer pressão directamente, sem a mediação de governos nacionais. Significa também um melhor acesso aos programas e ao financiamento da UE. Analisar até que ponto isso se verifica não é, mais uma vez, uma tarefa fácil, embora haja boas razões para acreditar que os interesses regionais têm beneficiado com o facto de estarem representados em Bruxelas. Um indicador disso é o número de gabinetes de representações regionais em Bruxelas, que era residual em 1984 e passou a ser de mais de 250 em 2010 (Moore, 2011: 7).

Uma dificuldade adicional neste tipo de análise tem que ver com o facto de os Estados-membros da UE apresentarem diferentes formas de organização do território. Em países como a Alemanha, o Reino Unido, a Bélgica ou Espanha, as regiões têm autonomia legislativa. Noutros, como Portugal, as regiões são apenas entidades administrativas. Além disso, pode também argumentar-se que a UE15 tinha uma forma mais estável de organização territorial em comparação com os países que entraram na UE em 2004 (Moore, 2011). É provável que tudo isto tenha impacto na capacidade de cada região de exercer influência e obter benefícios.

Quando o objectivo é examinar a capacidade deste Comité de influenciar o processo de tomada de decisões, deparamo-nos com o mesmo tipo de dificuldades encontradas no caso do CESE, uma vez que o CoR é estritamente um órgão consultivo. O CoR, tal como o CESE, deve ser consultado pelas instituições da UE quando estas negociam textos legislativos (directivas, regulamentos, etc.) em áreas que afectam autoridades regionais e locais (art.º 307 TFUE). Noutros casos, a consulta do CoR pelo PE, pelo Conselho ou pela Comissão é opcional. O CoR pode também emitir pareceres por sua própria iniciativa, sempre que achar necessário.

As várias rondas de alteração de Tratados alargaram também o papel do CoR. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o CoR tem de ser consultado em todo o processo legislativo que envolva o PE e o Conselho da UE e diga respeito às oito áreas apresentadas na Tabela 1.5.

Tabela 1.5. Consulta obrigatória do CoR

Áreas políticas	Artigos do Tratado
Transportes	91
Emprego	148 e 149
Educação, formação vocacional e juventude	166,4
Cultura ⁶⁸	167
Saúde pública	168
Redes transeuropeias	170
Ambiente	192
Coessão económica e social	175, 177 e 178

⁶⁷ O Art.º 167 TFUE é o único no qual é requerido exclusivamente o parecer do CoR.

Fonte: Elaborada pelos autores com base na informação do TFUE

Tal como o CESE, o CoR é composto por 353 membros. Esses membros devem ser titulares de um mandato eleitoral regional ou local ou ser politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita (de acordo com o Tratado de Nice). Os governos nacionais dos Estados-membros propõem representantes ao Conselho de Ministros, que os nomeia oficialmente para um mandato renovável de cinco anos (art.º 305 TFUE). O número de membros por Estado-membro varia consoante a população de cada Estado, e cada país tem o mesmo número de membros no CoR e no CESE. Isto significa que Portugal tem 12 membros titulares no CoR e 12 suplentes (Tabela 1.6).

O grupo de 12 membros é composto pelos presidentes das duas regiões autónomas de Portugal (Açores e Madeira), pelo presidente da Câmara da capital nacional, e pelos presidentes de câmara de importantes/populosas cidades do Norte (Porto, Braga), do Centro (Amadora) e do Sul (Faro) do território português. Do mesmo modo, os suplentes são figuras secundárias dos governos regionais e presidentes de câmara de cidades médias e pequenas do Norte e do Sul do país. Estes grupos representariam, portanto, os interesses dos cidadãos portugueses que vivem em grandes ou pequenas cidades em diferentes pontos do território continental e também daqueles que vivem nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, para que nenhum interesse ou ponto de vista particular pudesse ser descurado ou negligenciado em consequência da distância em relação a Lisboa.

Tabela 1.6. Membros (e suplentes) portugueses do CoR em Setembro de 2013

Membros	Antecedentes	Membro desde	Grupo
Vasco Ilídio Alves Cordeiro	Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores	2013	PSE
António Costa	Presidente da Câmara de Lisboa	2010	PSE
Francisco Mesquita Machado	Presidente da Câmara de Braga	1996	PSE
Joaquim Raposo	Presidente da Câmara de Amadora	2006	PSE
José Luís Carneiro	Presidente da Câmara de Baião	2006	PSE
Alberto João Jardim	Presidente do Governo Regional da Madeira	1994	PPE
Rui Rio	Presidente da Câmara do Porto	2003	PPE
José Macário Correia	Presidente da Câmara de Faro ⁶⁸	1998	PPE
Fernando Ruas	Presidente da Câmara de Viseu	1998	PPE
Carlos Pinto	Presidente da Câmara de Covilhã	2008	PPE
Manuel Frexes	Presidente da Câmara do Fundão	2010	PPE
Carlos Pinto de Sá	Presidente da Câmara de Montemor-o-Novo	1998	NI

Suplentes	Antecedentes	Membro desde	Grupo
João Cunha e Silva	Vice-Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira	2001	PPE
António Jorge Nunes	Presidente da Câmara de Bragança	2010	PPE
Carlos Marta	Presidente da Câmara de Tondela	2010	PPE
Isaura Morais	Presidente da Câmara de Rio Maior	2010	PPE
Álvaro Amaro	Presidente da Câmara de Gouveia	2010	PPE
Jaime Soares	Presidente da Câmara de Vila Nova de Poiares	2006	PPE
Joaquim Dias Valente	Presidente da Câmara da Guarda	2006	PSE
António Borges	Presidente da Câmara de Resende	2006	PSE
Aníbal Reis Costa	Presidente da Câmara de Ferreira do Alentejo	2006	PSE
Américo Pereira	Presidente da Câmara de Vinhais	2006	PSE
Rodrigo V. de Oliveira	Subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas dos Açores	2013	PSE
Vítor Proença	Presidente da Câmara de Santiago do Cacém	1994	NI

^{68.} Entre 1998 e 2009, Macário Correia exerceu as funções de presidente da Câmara de Tavira.

Fonte: *website* do CoR (www.cor.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013.

Ao contrário dos membros do CESE, os membros do CoR são políticos eleitos ao nível local; por esse motivo, formam grupos de acordo com a sua filiação política. Em Setembro de 2013, existem cinco grupos políticos no CoR: o Partido Popular Europeu (PPE), os Reformistas e Conservadores Europeus (RCE), o Partido dos Socialistas Europeus (PSE), a Aliança de Liberais e Democratas para a Europa (ALDE) e a Aliança Europeia (AE). Existe um certo equilíbrio entre os membros do PPE e do PSE no CoR (cerca de 125 plenos participantes cada), enquanto o ALDE é o terceiro grupo político mais representado (Tabela 1.7).

Tabela 1.7. Grupos políticos no CoR

Grupo Político	N.º de membros	Estados-membros
PPE	127	26
PSE	128	27
ALDE	50	19
AE	17	9
RCE	11	4

Fonte: *website* do CoR (www.cor.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013.

No caso de Portugal, existe um claro equilíbrio entre os representantes ligados à esquerda e os representantes ligados à direita: ambos os grupos (titulares e suplentes) são compostos por 6 membros pertencentes ao PPE (*i.e.*, com ligações ao partido português do centro-direita PSD e, em alguns casos, o apoio do partido de direita CDS-PP), cinco membros do PSE (*i.e.*, provenientes do PS português) e um presidente de câmara independente (NI) apoiado pelo Partido Comunista Português (Tabela 1.6).

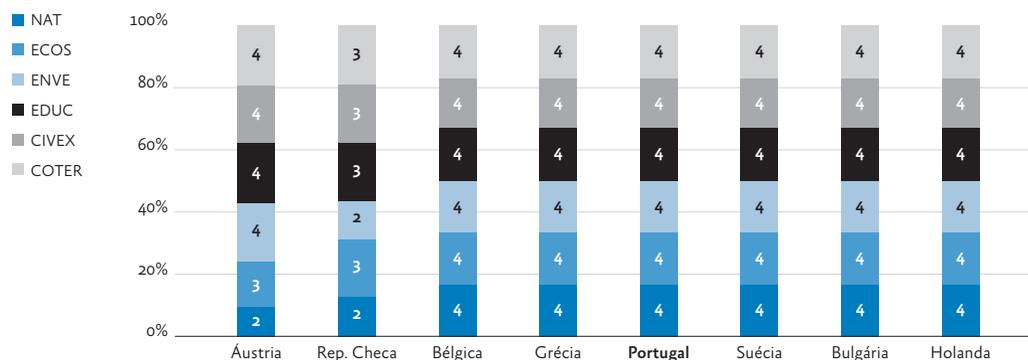
Formalmente, o CoR engloba delegações nacionais, que reflectem o equilíbrio global político, geográfico e local/regional de cada Estado-membro. As delegações reúnem-se antes de cada sessão plenária do Comité das Regiões para discutir a posição das suas regiões em relação às questões políticas que vão ser tratadas no plenário.

Quanto à organização interna do CoR, o comité é composto pelo Presidente e pela Mesa, que são eleitos por um período de dois anos e meio, juntamente com o primeiro vice-presidente e 28 vice-presidentes (um por cada Estado-membro); seis comissões especializadas que são responsáveis por dar apoio à preparação de pareceres baseados nas propostas da Comissão Europeia (Política de Coesão Territorial – COTER; Política Económica e Social – ECOS; Ambiente, Alterações Climáticas e Energia – ENVE; Recursos Naturais e Agricultura – NAT; Cultura, Educação, Juventude e Investigação – EDUC; Cidadania, Governação, Assuntos Institucionais e Externos – CIVEX); uma Comissão de Assuntos Financeiros e Administrativos (CAFA), que aconselha a Mesa sobre questões administrativas e financeiras; a assembleia plenária que reúne seis vezes por ano; e uma Secretaria-geral.

Portugal segue o padrão observado noutras nações com 12 lugares no CoR quanto à distribuição de representantes nas seis comissões: em média, cada membro pertence a duas comissões e cada comissão tem quatro representantes portugueses (Figura 1.6). Podemos observar o mesmo padrão na Bélgica, na Grécia, na Suécia, na Bulgária e na Holanda, mas não nas delegações austríaca e checa. Na realidade, a Áustria possui uma presença mais fraca nas comissões que tratam da natureza e da agricultura (NAT) e da política económica e social

(ECOS) do que nas outras quatro comissões, ao passo que a República Checa coloca em média cerca de três representantes em cada comissão. Isto faz com que este país seja o menos bem-sucedido no que respeita à participação em comissões, com uma proporção substancial dos seus representantes a pertencerem apenas a uma comissão.

Figura 1.6. Distribuição dos membros do CoR pelas seis comissões (Portugal e Estados-membros semelhantes)



Fonte: *website* do CoR (www.cor.europa.eu), consultado em Setembro de 2013.

A distribuição dos 12 representantes portugueses nas seis comissões é também bastante equilibrada do ponto de vista político: normalmente, os quatro lugares em cada comissão são ocupados por dois representantes do PPE e dois representantes do PSE. Podemos encontrar duas exceções na NAT e na ECOS, onde a presença de um membro independente de esquerda (o presidente de câmara Carlos Pinto de Sá) reduz o número de lugares ocupados pelos membros portugueses do PSE (Tabela 1.8).

Tabela 1.8. Distribuição dos membros portugueses nas seis comissões

Nome	Grupo	NAT	ECOS	ENVE	EDUC	CIVEX	COTER
Vasco I. Alves Cordeiro	PES	x		x			
António Costa	PES					x	x
F. Mesquita Machado	PES		x	x			
Joaquim Raposo	PES				x	x	
José Luís Carneiro	PES				x		x
Alberto João Jardim	EPP	x				x	
Rui Rio	EPP		x			x	
José Macário Correia	EPP			x			x
Fernando Ruas	EPP		x		x		
Carlos Pinto	EPP	x					x

Nome	Grupo	NAT	ECOS	ENVE	EDUC	CIVEX	COTER
Manuel Frexes	EPP			×	×		
Carlos Pinto de Sá	NI	×	×				
Total PES		1	1	2	2	2	2
Total EPP		2	2	2	2	2	2
Total NI		1	1	0	0	0	0

Fonte: *website* do CoR (www.cor.europa.eu/), consultado em Setembro de 2013.

O Tratado de Lisboa veio trazer uma importante mudança no papel do CoR, nomeadamente, o direito de começar acções judiciais por violação do princípio de subsidiariedade por parte de um acto legislativo junto do Tribunal de Justiça Europeu (ver art.º 263 do TFUE e o Protocolo 2 sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade). Com este novo poder, o papel do CoR de supervisionar a implementação da legislação da UE ficou claramente fortalecido.

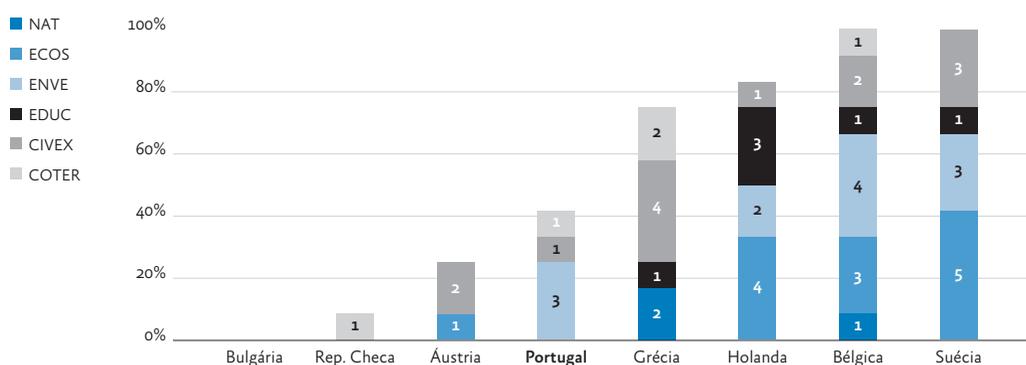
O processo interno relacionado com a adopção dos pareceres do CoR é muito semelhante ao que já vimos no caso do CESE: após recepção da proposta legislativa, a respectiva comissão sectorial nomeia um relator que fica responsável pela elaboração do parecer, que é primeiramente discutido no seio da comissão e depois adoptado pelo plenário, por maioria. O relator fica também responsável por supervisionar o curso dos procedimentos subjacentes à consulta do Comité. O regulamento interno do CoR proporciona também a possibilidade de adoptar um relator-geral quando o responsável da comissão não puder elaborar um parecer ou um relatório no prazo definido pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Parlamento Europeu; nesses casos, o relator-geral submete o seu texto do parecer directamente à sessão plenária, sem prévio envolvimento da comissão sectorial (art.º 41). Em média, o CoR adopta mais de 50 pareceres e 40 consultas de partes interessadas por ano.

Na delegação portuguesa, apenas três representantes assumiram o papel de relator durante a sua participação no CoR – António Costa, Alberto João Jardim e José Macário Correia. Este último é o membro mais activo, tendo sido seis vezes relator em 15 anos (uma vez a cada 2,5 anos, em média) e redigindo pareceres sobre questões como a poluição, o ruído ambiente ou o transporte de mercadorias. Jardim, o membro português mais velho do CoR, elaborou dois pareceres nos anos 1990, sobre questões ligadas à coesão económica, ao crescimento e à competitividade. Por fim, António Costa assumiu o papel de relator o mesmo número de vezes que Jardim (duas), embora a sua pertença no CoR seja bastante recente. O presidente da Câmara de Lisboa é também presidente da Comissão CIVEX.

Concentremo-nos agora no período que teve início em Janeiro de 2010 numa perspectiva comparativa. As comissões CIVEX, ENVE e ECOS são aquelas em que os representantes do conjunto de países de dimensão semelhante à de Portugal tiveram a possibilidade de assumir o papel de relatores. Exceptuando a última, são também as comissões em que os representantes portugueses António Costa e Macário Correia têm sido activos no actual mandato. A delegação portuguesa está longe de estar entre as mais produtivas quanto a pareceres redigidos, mas está também longe do fraco desempenho das delegações da Bulgária, da Áustria e da República Checa. Se não contarmos com a Áustria e com a Grécia, parece haver uma divisão entre democracias mais antigas e democracias mais recentes em termos da capacidade de obter papéis de relator, sendo que as democracias ocidentais mais antigas apresentam, em média, muito melhores resultados do que os países do Sul e de Leste com o mesmo número de membros no CoR. De facto, as delegações sueca e belga apresentam o melhor desempenho neste conjunto de países, com uma média de um parecer elaborado por cada membro (a média do grupo é de cerca de 0,5).

Em termos de assuntos, a Suécia, a Holanda e a Bulgária apresentam um padrão semelhante, sendo as questões económicas e sociais (ECOS) e de ambiente (ENVE) as áreas em que os seus representantes obtiveram mais vezes o papel de relatores; a ENVE é também a comissão em que podemos encontrar a maior parte dos pareceres elaborados por representantes portugueses, enquanto a delegação grega se concentrou particularmente nas matérias discutidas pela CIVEX (Figura 1.7).

Figura 1.7. Distribuição da actividade de relator por comissão num conjunto de países seleccionados, 2010-2013



Fonte: website do CoR (www.cor.europa.eu/), acedido em Setembro de 2013.

1.3. O impacto do CESE e do CoR na legislação europeia

Como já referimos, é muito difícil perceber até que ponto os pareceres do CESE e do CoR têm impacto nas leis europeias que vão ser adoptadas pelo PE e pelo Conselho em regime de co-decisão. Esta dificuldade é devida a inúmeros factores.

Em primeiro lugar, tem de se considerar que o processo legislativo se desenrola rapidamente, e o PE e o Conselho, na sua condição de co-legisladores da UE, tentam frequentemente chegar a um acordo mesmo antes do fim dos termos oficiais providos pelos Tratados e pelos seus Regulamentos. Isso implica que, muito embora os dois órgãos consultivos sigam o caminho traçado e sejam capazes de reencaminhar para o PE, para o Conselho e para a Comissão os seus pareceres, pode acontecer que não o façam a tempo de influenciar eficazmente as negociações, pois pode já existir um acordo.

Em segundo lugar, na prática, o processo de tomada de decisões entre as instituições da UE ocorre à porta fechada, através do sistema de triálogo, em que alguns representantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho se reúnem e negociam um texto de compromisso que será oficialmente adoptado no Plenário e na sessão temática do Conselho. O CoR e o CESE não participam nestas reuniões e estão, por isso, completamente fora do verdadeiro fórum negocial. Consequentemente, o CoR e o CESE deparam-se com grandes dificuldades para serem informados quanto ao conteúdo do texto legislativo em negociação.

Em terceiro lugar, vimos que os dois órgãos deviam ser consultados novamente, caso a proposta original da CE com base na qual emitiram os seus pareceres tiver sido profundamente alterada. Na verdade, a prática mostra-nos que, tendo o PE e o Conselho descoberto uma forma clara para chegar a um acordo, não tomam realmente em consideração o parecer dos órgãos consultivos. É em virtude da ausência de quaisquer características vinculativas dos seus pareceres que é tão difícil perceber até que ponto a actividade do CoR e do CESE influencia realmente a produção legislativa da UE.

No entanto, os pareceres e as actividades destes dois órgãos não deviam ser ignorados. De facto, o papel do CESE e do CoR, embora superficialmente possa ser considerado insignificante é, por vezes, de grande importância como fonte de inspiração e especialização, especialmente para a CE e para o PE. Mas de que forma? E é possível “medir” a influência destes dois órgãos consultivos na prática?

Ao longo dos anos, o CESE e o CoR desenvolveram outras formas e canais para tentar influenciar o processo de aprovação das leis da UE, além do poder consultivo formal que lhes foi conferido pelos tratados da UE.

Os desenvolvimentos da política europeia exigem um constante fluxo de informação *bottom-up*. Todavia, as alterações nas prioridades das pessoas, os desenvolvimentos tecnológicos, os problemas económicos das pequenas e médias empresas, ou as especificidades das realidades locais constituem alguns exemplos de tipos de informação difíceis de compreender correctamente pelos observatórios estabelecidos em Bruxelas. A CE, em primeiro lugar, como iniciadora do processo legislativo da UE e guardiã do projecto de integração europeia, precisa de informação para elaborar correctamente as suas propostas legislativas, informação essa que é depois reencaminhada para os co-legisladores. É por isso que se foram criando em Bruxelas, ao longo dos anos, um número crescente de associações, empresas e grupos de pressão no geral. A própria CE criou um registo de grupos de especialistas a quem pede informações. Isso é ainda mais importante se considerarmos que, no fim de contas, é às autoridades locais que compete aplicar e implementar as leis da UE e às empresas agir de acordo com as mesmas (McCarthy, 1997).

Nesta perspectiva, foi dado aos dois órgãos consultivos o poder para emitir pareceres (não vinculativos) precisamente com o objectivo de proporcionar à CE as necessárias especialização e informação relativas a áreas muito importantes. Além disso, e com este mesmo objectivo, em Fevereiro de 2012, a CE e o CESE adoptaram um novo protocolo de cooperação (que veio substituir um acordo de sete anos) e que corresponde a um novo passo em frente na cooperação entre a Comissão e o Comité, reforçando o papel do CESE como órgão que permite que a sociedade civil participe na elaboração de políticas e no processo de tomada de decisões da UE, à luz das disposições do Tratado de Lisboa sobre democracia participativa e diálogo civil, e fomentando um maior contributo do CESE na definição das prioridades políticas da UE, no programa anual de trabalho da Comissão Europeia e na Estratégia Europa 2020⁶⁹. De igual modo, em 2001 o CoR e a CE adoptaram também um acordo de cooperação, que especifica as condições em que o CoR pode desempenhar de forma útil a sua tarefa de aconselhamento da Comissão e, mais concretamente, providencia contactos regulares com a Comissão, quer ao nível administrativo quer ao nível político, e reuniões com os coordenadores da DG da Comissão⁷⁰. O resultado destes acordos não são despidiendos, como se pode verificar pelo *follow-up* regular da CE dos pareceres do CESE e do CoR⁷¹.

Esta relação privilegiada entre o CESE, o CoR e a CE verifica-se também, embora em menor medida, entre os dois órgãos consultivos e o PE. Na verdade, também o PE, e especialmente o relator encarregado de negociar as propostas legislativas com os representantes do Conselho, precisam de informação e de contributos para “concorrer” com o seu homólogo, já que este último, graças ao facto de que são os 28 governos nacionais que preparam as reuniões do

⁶⁹ O texto do Protocolo está disponível *online* no *website* do CESE: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

⁷⁰ O texto do protocolo assinado entre o CoR e a CE está também disponível *online* no *website* do CoR: <http://cor.europa.eu/it/about/interinstitutional/Pages/european-commission.aspx>.

⁷¹ Ver, por exemplo, os relatórios trimestrais apresentados pela Comissão Europeia sobre as acções baseadas em pareceres adoptados pelo CESE, disponíveis no *website* do CESE: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.follow-up-opinions>. Ver também os Relatórios Anuais do CoR, disponíveis no *website* do comité.

Conselho, tem à sua disposição muito mais informação. Consequentemente, é bastante comum que os relatores da secção temática do CESE e do CoR e o relator do PE se encontrem regularmente antes de os pareceres oficiais do Parlamento serem adoptados no plenário, e até mesmo antes da votação oficial na respectiva comissão do PE. Por exemplo, durante o difícil processo negocial do Quadro Financeiro Plurianual, após reunião com o secretário-geral da CE, Catherine Day, e com o comissário responsável pelo Programa Financeiro e pelo Orçamento, Janusz Lewandowski, o relator do CoR apresentou o parecer final à comissão REGI do PE na presença do presidente da REGI, do relator e dos relatores-sombra, e à comissão BUDG do PE. Ao ser adoptado primeiro, o parecer do CoR influenciou fortemente os pareceres das comissões REGI e BUDG no que respeita à governação multinível, aos contratos de parceria, à flexibilidade, à simplificação, à condicionalidade macroeconómica, etc. Esta influência do parecer do CoR também pode ser comprovada por uma carta do vice-presidente da comissão BUDG ao relator do CoR, declarando que muitas das posições do CoR eram “amplamente partilhadas” pelo PE. Podem também ser demonstrados os mesmos contactos frutíferos com o PE relativamente à adopção de outras importantes leis da UE, como, por exemplo, no campo da Política de Coesão (em particular no que diz respeito ao papel do Fundo Social Europeu e à arquitectura e tipos de regiões) e da Política Agrícola Comum (em particular quanto à reforma da PAC, à política de desenvolvimento rural e ao sistema local de produção de alimentos).

Todavia, é bastante difícil, como reconheceu Jorge Pegado Liz, o mais activo dos membros portugueses do CESE, identificar claramente a “origem” de uma disposição contida nas leis da UE. A CE e, acima de tudo, o relator do PE, são manifestamente relutantes em admitir que esta ou aquela alteração foi realmente elaborada ou “inspirada” por um dos dois órgãos consultivos⁷².

Quanto à relação entre o CESE e o CoR e o Conselho, esta varia bastante de um Estado-membro para outro. Embora em alguns países a posição nacional nem sequer seja revelada aos membros nacionais do CESE e do CoR (como é o caso de Portugal), outros, (como por exemplo, a Espanha e a Itália) tentam claramente maximizar a sua influência no processo político através da intervenção dos membros nacionais dos dois órgãos consultivos. O papel desempenhado pelas Representações Nacionais Permanentes (cfr. Relatório 3) é, neste aspecto, crucial. São de importância vital na transmissão das posições nacionais sobre as políticas da UE para os intervenientes institucionais. Um contacto regular com os membros nacionais do CESE e do CoR pode ser de grande ajuda para promover uma acção nacional tão forte quanto possível ao nível da UE.

⁷². Algumas, raras, excepções existem, de facto: no contexto da apresentação da proposta da CE sobre a lei contractual da UE, Viviane Reding mencionou abertamente a contribuição do parecer, por iniciativa própria, do CESE. *The 28th regime – an alternative allowing less lawmaking at Community level (INT/499)* adoptado em 27 de Maio de 2010.

Além do contacto regular com a CE e com o PE, como podem o CESE e o CoR conferir uma natureza influente aos seus pareceres consultivos? Observando a prática, a resposta é bastante clara: dando um parecer rigoroso e aprofundado e adoptando-o por consenso para lhe conferir o poder necessário para influenciar o processo político.

É necessário fazer uma observação prévia relativamente a esse ponto: os membros dos dois órgãos consultivos votam normalmente de braço no ar. Esta prática torna muito difícil analisar os comportamentos de voto dos membros nacionais do CESE e do CoR, pois em nenhum dos dois comités a votação na sessão plenária é registada electronicamente, como acontece quando se usa um sistema de votação nominal, em que se pode saber posteriormente “quem votou em quê”. Os regulamentos respectivos referem, de facto, que isso só poderá ser feito mediante o pedido de um grupo de membros. Contudo, é possível ter acesso ao resultado da votação final das resoluções sobre os pareceres de ambos os comités. Ao analisar essas votações, vemos que existe no CESE e no CoR uma tendência para votar por unanimidade. Caso haja algum voto contra ou abstenção, são sempre minoritários. Como exemplo, analisámos os resultados da votação das resoluções na sessão plenária do CoR no dia 31 de Janeiro e 1 de Fevereiro de 2013 e da sessão plenária do CESE nos dias 16 e 17 de Janeiro de 2013. As Tabelas 1.9 e 1.10 abaixo mostram claramente que ambos os comités tentam alcançar uma posição comum.

Tabela 1.9. Resultados da votação das resoluções adoptadas pelo CESE na sessão plenária de 2013

1. Mercado Comum Act II – Juntos por um novo crescimento	162 votos a favor, 24 contra, 18 abstenções
2. Segurança e política industrial	128 votos a favor, 2 contra, 5 abstenções
3. Precursores de drogas	130 votos a favor, 1 contra, 7 abstenções
4. Parceria para a excelência e o crescimento da ERA	120 votos a favor, 2 abstenções
5. Cooperação internacional na investigação e inovação	133 votos a favor, 1 contra, 2 abstenções
6. Melhor acesso a informação científica – investimento público	151 votos a favor, 5 abstenções
7. Para uma estratégia de Nebulosa Computacional da UE	158 votos a favor, 2 contra, 7 abstenções

Fonte: Elaborado pelos autores com base no registo de documentos do CESE

Vale a pena notar que, ao contrário do que se poderia pensar, os membros do CESE tendem a adoptar os seus pareceres por unanimidade, muito embora pertençam a diferentes áreas de interesses, por vezes concorrentes. O mesmo tende a ocorrer também no CoR. Embora os membros do CoR tenham formado grupos que reflectem a sua filiação política, esse facto parece não ter grandes consequências na votação final dos pareceres. Vários comentadores observaram

já que há um maior grau de consenso entre os responsáveis regionais no CoR do que entre estes e o seu governo nacional.

É ainda importante salientar que muitos Estados-membros mostraram-se, desde o início, pouco convencidos em relação ao papel do CoR no processo legislativo. A França e a Inglaterra opuseram-se a que fosse reforçada a função consultiva do CoR, estendendo-a ao PE; a Inglaterra e a Dinamarca opuseram-se a que se estendessem as actividades consultivas do CoR a áreas como o ambiente, formação vocacional, política social e transportes; além disso, Portugal e a Holanda opuseram-se a que se estipulasse um mandato eleitoral para todos os membros do CoR. Entre os Estados-membros da UE, apenas a Áustria apoiou sempre as posições do CoR, tendo a Bélgica apoiado o estatuto institucional para o CoR (Carroll, 2011).

Tabela 1.10. Resultados da votação das resoluções adoptadas pelo CoR na primeira sessão plenária de 2013

1. Um futuro sustentável para a União Económica e Monetária Europeia	Unanimidade com uma abstenção
2. Garantia da Juventude	Unanimidade com duas abstenções
3. <i>Blue growth</i> : oportunidades para o crescimento marinho e marítimo sustentável	Unanimidade
4. Área da Investigação Europeia	Unanimidade
5. Reforçar a cidadania da UE: promoção dos direitos eleitorais dos cidadãos da UE	Maioria
6. Estatuto e financiamento dos partidos políticos europeus e fundações políticas europeias	Unanimidade
7. Criar maiores sinergias entre os orçamentos da UE, nacionais e subnacionais	Maioria
8. Melhor Governança para o Mercado Único	Unanimidade
9. As regiões ultraperiféricas da UE à luz da estratégia europeia para 2020	Unanimidade
10. Pacote legislativo sobre a Política de Coesão pós 2013	Unanimidade com uma abstenção
11. Energia renovável: importante actor no mercado energético europeu	Unanimidade com uma abstenção

Fonte: Elaborado pelos autores com base no registo de documentos do CoR

O impacto dos membros portugueses do CESE e do CoR na legislação europeia

Já referimos que, quer no CESE, quer no CoR, o plenário vota de braço no ar, pelo que não é possível saber exactamente quem votou o quê. Para percebermos se e em que medida os membros portugueses dos dois órgãos consultivos podem influenciar o parecer dos respectivos comités, temos de recorrer a outras fontes.

Olhando para a sua atitude geral em relação ao papel do comité, é bastante óbvio que Portugal pertence ao grupo de Estados em que, como acima referimos, não existe um grande grau de consenso entre os responsáveis locais e o governo nacional. A diferente atitude de cada um dos Estados-membros

em relação ao papel do CoR na EU é apresentada na Tabela 1.11: sistemas unitários (como o de Portugal) tendem a discordar com as posições do CoR, ao passo que os Estados federais estão mais em linha com a sua acção.

Tabela 1.11. Consenso e divergência e apoio nacional à posição do CoR por tipo de sistema

Tipo de sistema	Consenso	Divididos	Apoio nacional	Oposição nacional
Federal	Áustria	Espanha	Áustria	Espanha
	Bélgica		Alemanha	
	Alemanha			
Intermédio		Itália		Itália
		Reino Unido		
Unitário	Suécia	Dinamarca		Dinamarca
		Grécia		Finlândia
		Holanda		França
				Grécia
				Luxemburgo
				Holanda
				Portugal
			Suécia	

Fonte: (Carroll, 2011)

A atitude geral de desconfiança do Governo português em relação ao papel do CoR estende-se também às actividades do CESE. Jorge Pegado Liz revelou que é impossível para o CESE ter contacto regular com a Representação Permanente portuguesa em Bruxelas; e acrescentou: “Isso só aconteceu durante o período de seis meses em que Portugal teve a Presidência da UE.”

Além disso, segundo este notável membro do CESE, é ainda mais difícil saber antecipadamente a posição nacional que os representantes do Governo vão defender no Conselho. Durante os últimos anos, tal aconteceu poucas vezes, como no caso da revisão da Directiva 2006/114/CE respeitante a publicidade enganosa e comparativa (CESE 1233/2013 – INT/675, Sessão Plenária: 490 – 22 de Maio de 2013 – 23 de Maio de 2013) e no caso do relatório de iniciativa própria do CESE sobre Jurisdição em matéria civil e comercial (INT/722).

De uma forma mais geral, ao contrário do que se passa com outros Estados-membros, as associações portuguesas de representação de interesses não exercem uma pressão suficiente e eficaz sobre os actores institucionais em Bruxelas; não só sobre os comités consultivos mas também sobre o PE, a Comissão e o Conselho. Isso deve-se, principalmente, ao facto de o *lobbying*

continuar a ter, em Portugal, uma conotação negativa. Se isso já acontece no caso de instituições da UE com muito poder, como o PE e o Conselho, é óbvio que acontece ainda mais quando se trata do CESE ou do CoR, que apenas têm poder consultivo. De facto, com raras excepções, como as devidas aos membros portugueses da secção AGRI do CESE, que representam grupos de interesses nacionais, as associações nacionais não dedicam suficiente atenção ao trabalho do CESE. No entanto, Jorge Pegado Liz forneceu uma lista de exemplos positivos de actividade de *lobbying* activa e positiva levada a cabo por associações portuguesas: nomeadamente os casos de adopção da Directiva do Tabaco e da Directiva da segurança dos brinquedos (Directiva 2009/48/CE), bem como no contexto do debate para aprovação do parecer de iniciativa própria do CESE sobre “Um enquadramento para a publicidade destinada a jovens e crianças” (INI 2012/C35/02), ou no contexto da resolução sobre jogos electrónicos e jogos de azar. E acrescentou que além destes casos, a representação dos interesses nacionais está completamente ausente da tomada de decisões ao nível da UE, pois os grupos de interesses não vêem o CESE como um meio para defender os seus interesses.

Capítulo 2

Características estruturais da sociedade civil portuguesa e o seu impacto na representação de interesses

Em secções anteriores, foi já ilustrada a presença portuguesa em canais institucionalizados de representação de interesses ao nível da UE. Defendemos também que a capacidade de a sociedade civil organizada de qualquer país fazer ouvir a sua voz em Bruxelas depende fortemente (1) da existência de recursos à sua disposição, (2) da qualidade dos funcionários, e (3) da existência de uma estratégia coerente que coordene os objectivos nacionais e supranacionais. Em seguida, fazemos uma avaliação da sociedade civil portuguesa, analisaremos os seus recursos da existência e natureza das suas estratégias de intervenção ao nível supranacional. Centraremos a atenção nos sindicatos e associações patronais, visto que ambos estão presentes no CESE e que são a maioria das associações empenhadas em actividades de *lobbying* informal, como veremos abaixo.

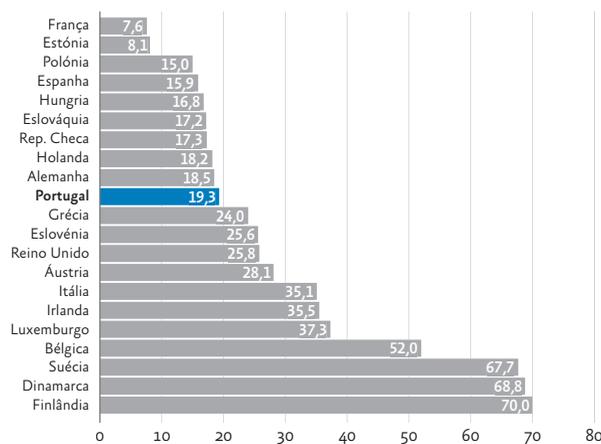
Magone e Martins (2009) proporcionam um dos poucos relatos da evolução da sociedade civil portuguesa e da sua influência no processo político. Os autores apontam três factores cruciais que concorrem para aquilo que eles classificam como uma sociedade civil fraca: baixo nível de escolaridade da população, fraca estrutura económica e fracos recursos (poucos recursos humanos e baixas taxas de adesão). O baixo nível de escolaridade é um problema estrutural com que a sociedade portuguesa se defronta. Em 2012, apenas 21 por cento da população em idade activa terminara o ensino secundário⁷³. Portugal tem também um problema endémico de fraca estrutura económica. Muitos dos grupos económicos foram nacionalizados durante a transição democrática. A economia portuguesa de hoje é constituída principalmente por pequenas e médias empresas. A falta de dimensão torna difícil uma estratégia de peso para influenciar as decisões políticas. Por fim, podemos também observar que as associações da sociedade civil têm poucos recursos. Olhemos primeiro para os sindicatos.

Os sindicatos são um dos mais importantes canais de representação da sociedade civil das democracias avançadas. Uma medida tradicional para avaliar a consistência de um determinado sistema laboral é o indicador de Densidade

⁷³ Ver Pordata (www.pordata.pt).

Sindical, que diz respeito à percentagem de trabalhadores sindicalizados no total da população activa. Como podemos ver na Figura 2.1, a proporção de trabalhadores sindicalizados na Europa varia consideravelmente de país para país, sendo a Bélgica e os países da Escandinávia as nações onde os sindicatos são mais fortes. No outro lado do espectro, encontram-se a França e a Estónia, onde os trabalhadores sindicalizados são claramente uma minoria. Os outros países da UE/OCDE podem ser divididos em dois grupos: aqueles em que menos de um quinto da população trabalhadora é sindicalizado (países do Sul e de Leste, mas também a Alemanha e a Holanda) e aqueles em que cerca de um terço dos trabalhadores pertencem a um sindicato (países do Ocidente europeu mas também a Eslovénia e a Itália).

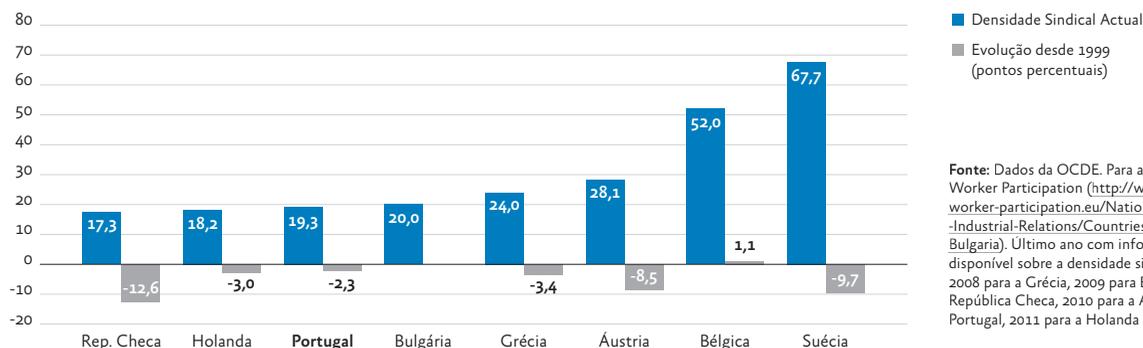
Figura 2.1. Densidade sindical (% trabalhadores sindicalizados nos países da UE/OCDE)



Fonte: OCDE.

Concentremo-nos agora em Portugal e outros Estados-membros de dimensão idêntica. Há essencialmente dois *clusters* neste conjunto de nações – o primeiro é composto pela Suécia e pela Bélgica, e caracteriza-se por uma forte influência dos sindicatos destes países, em consequência de a maioria dos trabalhadores serem sindicalizados; o segundo engloba os países em que a proporção de trabalhadores sindicalizados é muito mais baixa, variando entre os menos de um quinto e menos de um terço do total de trabalhadores do país – Áustria, Grécia, Bulgária, Portugal, Holanda e República Checa. Em termos de evolução, a tendência é descendente em todos os países com excepção da Bélgica; todavia, enquanto na Holanda, em Portugal e na Grécia, a queda foi suave, na Suécia, na República Checa e na Áustria os sindicatos perderam cerca de 10 pontos percentuais do total de trabalhadores em comparação com 1999 (Figura 2.2).

Figura 2.2. Densidade sindical (% trabalhadores sindicalizados num grupo de países seleccionados)



Fonte: Dados da OCDE. Para a Bulgária: Worker Participation (<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Bulgaria>). Último ano com informação disponível sobre a densidade sindical: 2008 para a Grécia, 2009 para Bélgica e República Checa, 2010 para a Áustria e Portugal, 2011 para a Holanda e Suécia.

Como vimos, Portugal tem uma densidade sindical relativamente fraca. Isso prejudica as perspectivas dos sindicatos de influenciarem a decisão política, pois estes dependem das quotas dos sócios e, ao contrário do que acontece com os partidos políticos, não têm direito a qualquer financiamento público.

Centremo-nos agora nos empregadores. A principal limitação que os empregadores enfrentam é um grau moderado de fragmentação (Magone e Martins, 2009). O elevado número de associações faz com que os empregadores tenham alguma dificuldade em coordenar as suas posições e, portanto, em ter uma posição política coerente. Existem duas associações principais: a AIP-CE e a CIP. Há também uma grande quantidade de associações sectoriais, como a CAP.

Pelo que nos foi dado ver até ao momento, os empregadores parecem ter uma estratégia europeia mais forte do que os trabalhadores. Os primeiros juntaram-se ao CESE em 1986 e são membros de associações patronais pan-europeias, como a Business Europe. Em 1989, a AIP fundou o Euro Info Centre para promover a representação dos seus membros ao nível europeu e, acima de tudo, para dar assistência na obtenção de fundos europeus, um importante instrumento para o desenvolvimento económico português.

Em 2001, foi dado um importante passo para ajudar a coordenar os interesses nacionais e, desse modo, apoiar a influência portuguesa em Bruxelas. A AIP e a CIP assinaram uma parceria para criar e manter um representante permanente em Bruxelas. Fernando de Almeida representa os empregadores portugueses em Bruxelas há vários anos. Ter um representante permanente é considerado crucial para uma representação eficiente em Bruxelas. Tal como referimos no nosso segundo relatório, a experiência, o conhecimento do processo político e o acesso pessoal a actores-chave contribuem para uma maior capacidade de influência.

⁷⁴ UGT desde 1983 e a CGTP desde 1994.

Os sindicatos têm diferentes posições em relação à Europa. A UGT tem desde o início uma posição mais pró-europeia do que a CGTP, que começara por ter uma visão mais céptica da integração europeia, mas que evoluiu para uma posição mais favorável em relação à Europa. Ambos são membros da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES)⁷⁴. Os sindicatos vêem a participação europeia como uma forma de influenciar a atribuição dos fundos europeus e fortalecer as posições dos trabalhadores nas relações laborais em Portugal. A influência dos sindicatos portugueses na CES é exemplificada pela eleição de Maria Helena André como secretária-geral adjunta, em 2003, e de João Proença para o mesmo cargo em 2007. Apesar de reconhecerem a importância do nível supranacional para os trabalhadores, nem a UGT nem a CGTP têm representação permanente em Bruxelas. Mantêm uma estrutura em Lisboa especificamente dedicada às questões europeias, com pessoal especializado que se desloca regularmente a Bruxelas. Todavia, como já referimos relativamente à representação permanente dos empregadores em Bruxelas, isso entrava significativamente as suas perspectivas de terem uma influência efectiva na condução da política ao nível da UE.

Capítulo 3

Além da representação institucional: associações portuguesas no Registo de Transparência

A presença de grupos de interesses no processo de tomada de decisões da UE ultrapassa os dois comités formais, onde grupos de interesses das regiões (CoR) e económicos e sociais (CESE) podem fazer ouvir a sua voz. As organizações de diversos tipos que operam fora dessas duas esferas podem também tentar influenciar o processo de tomada de decisões da UE, informalmente ou de formas menos estruturadas. Para que tudo seja transparente, a UE criou uma base de dados *online* chamada Registo de Transparência (RT), onde as organizações individuais que tentam ter impacto nas instituições da UE se encontram formalmente registadas, podendo apresentar o seu perfil a organizações fazer *lobbying* nos mesmos domínios e aos cidadãos europeus que têm direito de aceder a informação básica sobre as actividades de organizações que afirmam representar os seus interesses. Citando a página inicial do *website* do RT:

“Os cidadãos têm o direito de esperar que este processo seja transparente e respeite a lei e os princípios éticos, evitando as pressões excessivas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações ou a decisores políticos. Foi por estes motivos que o Registo de Transparência foi criado. O Registo dá aos cidadãos um acesso único e directo a informações sobre quem está envolvido em actividades cujo objectivo é influenciar o processo de tomada de decisões da UE, quais os interesses que estão a ser promovidos e quais os recursos que são investidos nessas actividades.”

Portanto, o RT tem o propósito de lidar com o famoso défice democrático no processo de tomada de decisões, lançando alguma luz sobre os grupos de interesses que tentam influenciar informalmente as decisões tomadas pelas instituições europeias. Infelizmente, o RT não oferece muita informação sobre o trabalho destas associações, centrando-se mais nas suas características principais (tipo, principais interesses, localização, redes, etc.). No entanto, a informação fornecida permite-nos identificar e caracterizar uma série de organizações cuja actividade de *lobbying* ao nível europeu é pouco conhecida.

Em seguida, analisaremos a informação disponibilizada pelo RT, bem como os resultados do nosso próprio inquérito às associações portuguesas

75: As associações portuguesas registadas no RT foram convidadas a participar num inquérito *online* concebido para obter informação complementar sobre as motivações, procedimentos e avaliações destas associações no que respeita às suas actividades de *lobbying* na UE. A recolha de dados foi realizada em Novembro e Dezembro de 2013. De um total de 62 associações, 35 (57 por cento) aceitaram o convite e 33 (53 por cento) forneceram uma resposta às dez questões apresentadas na plataforma *online*. Estas taxas de resposta e de finalização estão acima da média em inquéritos *online*. Além disso, a subamostra de 33 associações assemelha-se ao universo (ver Figura 3.1), sendo também composta por uma maioria de associações sindicais e profissionais, por cerca de 20 por cento de ONG e por uma representação mais fraca de consultorias profissionais, *think tanks*/organizações académicas e organizações locais/regionais.

76: A Bélgica foi excluída desta análise porque, do nosso ponto de vista, a maioria das organizações sediadas em Bruxelas não estão estritamente ligadas aos interesses desse país, antes estão aí estabelecidas por razões estratégicas e de conveniência (nomeadamente pela proximidade das sedes das instituições da UE).

registadas no RT⁷⁵. O nosso objectivo é o de caracterizar as actividades de *lobbying* dos grupos de interesses portugueses que tentam influenciar o processo de tomada de decisões da UE. Os padrões gerais do RT e o perfil das organizações sediadas em países de dimensão semelhante constituem pontos úteis de comparação e de avaliação do desempenho português.

Em Setembro de 2013, o RT tinha 5848 entradas sobre associações, a maior parte das quais (5402) tinha sede num dos 28 Estados-membros da UE. Estas associações pertencem a seis tipos principais: representantes internos e associações sindicais/profissionais; organizações não governamentais; consultoria especializada, escritórios de advogados e consultores por conta própria; *think tanks*, instituições académicas e de investigação; autoridades locais, regionais e municipais, outras entidades públicas ou mistas; organizações representantes de igrejas e comunidades religiosas. A Figura 3.1 apresenta a distribuição das organizações registadas nestes seis tipos em Setembro de 2013, mostrando que metade eram associações sindicais/profissionais e de representantes internos. As ONG são o segundo tipo de organização mais representado, ao passo que as associações religiosas estão claramente em minoria.

Dentro das fronteiras da UE28, uma parte considerável das associações (cerca de 27 por cento) está sediada na Bélgica, certamente pela vantagem decorrente de estarem fisicamente mais perto das instituições europeias. Os restantes 73 por cento estão espalhados pelos 28 Estados-membros, sendo a presença das associações alemãs, francesas, inglesas, italianas e espanholas muito mais forte (cerca de 10 por cento cada) que a das suas homólogas da Estónia, Lituânia, Malta e Eslovénia (cerca de 2 por cento).

Existe, evidentemente, uma relação entre o número de organizações registadas e a dimensão do país, o que nos leva a analisar o caso português em comparação com o grupo de Estados-membros de dimensão semelhante já analisado em anteriores secções deste relatório⁷⁶. Neste grupo, podemos identificar uma divisão entre países mais ricos e países mais pobres, com a Holanda, a Áustria e a Suécia muito mais bem representadas no RT (a média de organizações é de 165) do que Portugal, Grécia, Bulgária ou República Checa (média de 48).

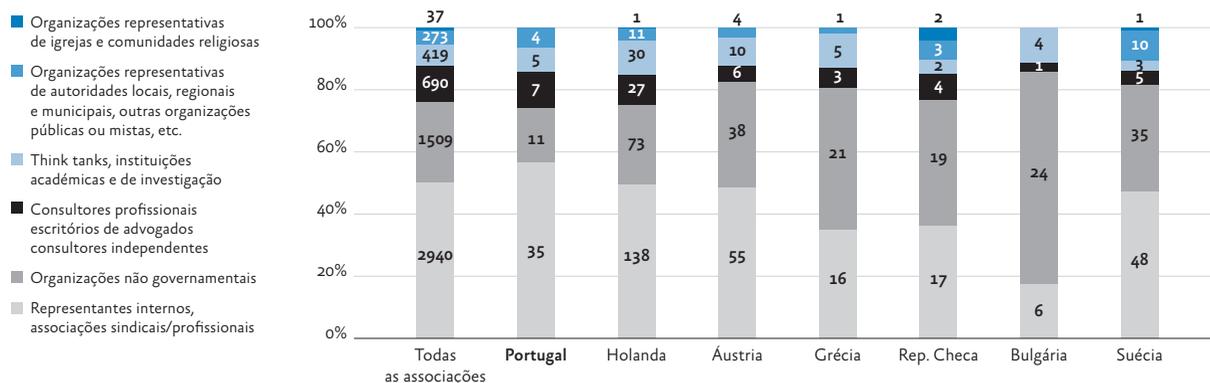
Os recursos financeiros podem não ser o principal factor do envolvimento da sociedade civil em actividades de *lobbying* junto da UE. No nosso inquérito, levado a cabo no Outono de 2013, pedimos às associações portuguesas que mencionassem os factores que podem contribuir para uma fraca presença dos grupos de interesses portugueses nas actividades de *lobbying* ao nível das instituições da UE. A falta de recursos financeiros foi a razão menos frequentemente mencionada (40 por cento). Os motivos mais mencionados foram a falta de recursos humanos preparados para esse tipo de actividade

(54,3 por cento) e a falta de consciência de quão importante é estar presente em Bruxelas (48,6 por cento). Como vimos, o facto de os grupos de interesses portugueses não considerarem que as instituições da UE proporcionam uma forma de canalizar a defesa dos seus interesses foi também salientado por Pegado Liz numa entrevista. Além disso, quando perguntámos o que se poderia fazer para melhorar a relação entre a sociedade civil organizada portuguesa e as instituições da UE, apenas 43 por cento dos inquiridos responderam que é necessário mais financiamento, para garantir igual acesso às organizações mais ricas e mais pobres. De facto, a maior parte das associações portuguesas acredita que a estratégia mais correcta passa por fornecer mais informação sobre como a sociedade civil pode ter um papel no processo de tomada de decisões da UE.

Em Setembro de 2013, o RT incluía 62 organizações com sede em Portugal. Este número fica abaixo da média dos países com dimensão semelhante à de Portugal (excluindo a Bélgica): 98 registos. Cerca de dois terços destas organizações situam-se na região de Lisboa, e não existe nenhuma situada no Alentejo nem nos Açores (as regiões menos desenvolvidas em Portugal). Entre estas organizações, podemos encontrar grandes empresas, como a Sonae ou a EDP, entidades públicas ou mistas como a DGEG ou a ADENE (ambas do sector energético), instituições académicas como a Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, associações comerciais e profissionais como a CAP (agricultura) e a APB (bancos), ONG como a Quercus (ambiente) e consultores como a ACCELPER ou a EUPPORTUNITY.

Salvo a ausência de organizações religiosas e a presença relativamente fraca de ONG, o caso de Portugal assemelha-se ao padrão geral no RT: uma quantidade considerável de associações sindicais e profissionais e uma fraca presença de outro tipo de organizações. Dentro deste grupo de países, os casos da Grécia, da República Checa e, especialmente, em maior medida, da Bulgária, são os únicos em que o número de ONG ultrapassam as associações sindicais e profissionais no RT (Figura 3.1).

Figura 3.1. Tipos de organizações registadas no RT em Setembro de 2013

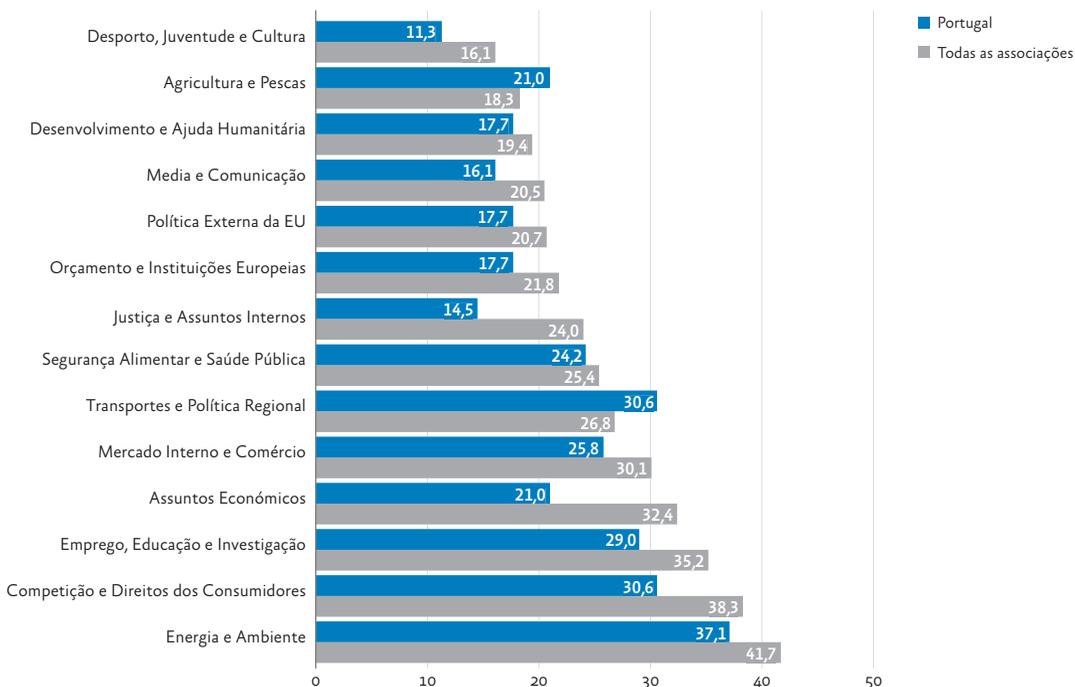


Fonte: website do RT (<http://ec.europa.eu/transparencyregister>)

Estas organizações apresentam um alto grau de diversidade no que respeita aos seus principais interesses. O registo permite que cada associação escolha até 36 áreas de interesse específicas, que foram categorizadas em 14 áreas principais para este relatório. A Figura 3.2 mostra a proporção média de organizações com interesse em cada área genérica. São utilizados valores médios pelo facto de as organizações poderem escolher mais do que uma área, o que significa que, para algumas das categorias com mais do que três subtópicos, a soma das proporções poderiam ultrapassar os 100 por cento. As questões de Energia e Ambiente são claramente as áreas mais populares, enquanto mais de dois terços das organizações registadas indicaram as áreas da Competição e Defesa dos Consumidores, ou do Emprego, Educação e Investigação, como fazendo parte dos seus interesses. As áreas menos mencionadas foram o Desporto, Juventude e Cultura, a Agricultura e Pescas e o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária.

Em Portugal, as questões relacionadas com Energia e Ambiente estão também entre as mais populares, enquanto o Desporto, Juventude e Cultura estão também em último lugar da sua lista. Contudo, existem algumas diferenças dignas de sublinhar entre as preferências portuguesas e o padrão geral. Por um lado, existem ligeiramente mais associações portuguesas com interesses na Agricultura e Pescas e nos Transportes e Política Regional do que em todo o conjunto das associações do RT – um padrão que acentua a relevância atribuída a estas áreas pelos grupos de interesse portugueses. Por outro lado, a proporção de organizações interessadas em Assuntos Económicos, de Justiça e Assuntos Internos é consideravelmente mais baixa em Portugal (Figura 3.2).

Figura 3.2. Principais interesses das organizações registadas no RT em Setembro de 2013 (proporções médias)



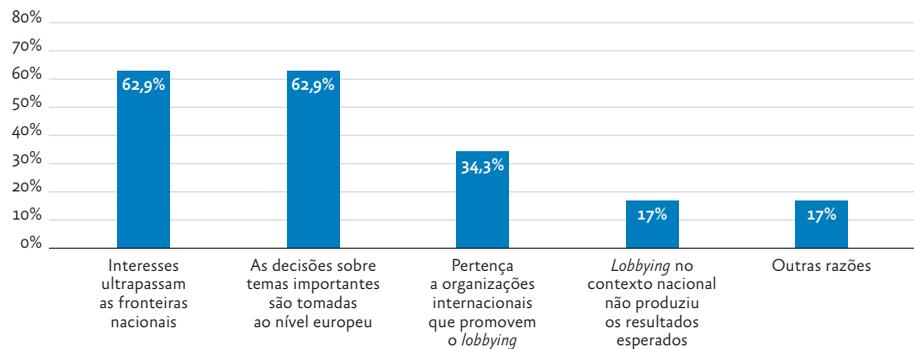
Fonte: website do RT (<http://ec.europa.eu/transparencyregister>).

Mas que razões levaram estas organizações a iniciar actividades de *lobbying* ao nível europeu? Podem existir quatro motivos principais: insatisfação com o *lobbying* levado a cabo ao nível nacional, pressões das organizações ou federações das quais a associação portuguesa é membro, o facto de os principais interesses das associações transcenderem as fronteiras nacionais, e o facto de a tomada de decisões relativamente a essas questões ser feita ao nível da UE. No nosso inquérito, as duas razões mais frequentemente mencionadas foram, por um lado, o facto de os principais interesses ultrapassarem as fronteiras nacionais e, por outro, a convicção de que a tomada de decisões quanto a estes assuntos é feita pelas instituições da UE (Figura 3.3). Isto faz especial sentido se levarmos em conta que, nos arquivos do RT, apenas 32 por cento das associações portuguesas mencionaram que os seus principais interesses se enquadravam no âmbito nacional ou subnacional.

Apenas um terço dos inquiridos referiu que ser membro de uma organização internacional que fomenta as actividades de *lobbying* levou a que sua organização entrasse neste tipo de actividade, mesmo que mais de metade das associações portuguesas sejam, segundo os arquivos do RT, filiadas em organizações supranacionais (europeias, internacionais ou globais). É interessante

perceber que ser membro de uma rede internacional tem consequências na forma como a agenda é preparada. De facto, cerca de 25 por cento das associações que participaram no nosso inquérito tendem a adoptar a agenda proposta pelas redes internacionais e cerca de 10 por cento destas organizações utilizam a perspectiva proporcionada por estas redes em conjunto com outras estratégias de construção da sua agenda.

Figura 3.3. Razões para fazer *lobbying* ao nível europeu mencionadas pelas associações portuguesas registadas no RT em Setembro de 2013 (resposta múltipla)



Fonte: O nosso inquérito.

Existem, contudo, algumas diferenças entre as motivações expressas pelos diferentes tipos de associações. Por exemplo, as ONG enfatizaram o facto de que o *lobbying* a nível nacional era ineficaz mais frequentemente do que outros tipos de organizações (67 por cento)⁷⁷, enquanto as associações de comércio e outras associações profissionais referiram o impacto de fazerem parte de uma entidade internacional que fomenta esse tipo de actividades em maior escala (57 por cento) que as outras organizações⁷⁸.

Em média, as associações portuguesas estão mais satisfeitas com a quantidade de informação e aprendizagem resultante das suas actividades de *lobbying* (3.7, numa escala de 5 pontos) do que com o impacto que conseguem ter no processo de decisão europeu (2.4, na mesma escala). Mesmo assim, existem diferenças entre os vários tipos de organizações. Por exemplo, as ONG têm tendência a avaliar o seu impacto no processo de decisão europeu como sendo relativamente baixo e consideram que as suas actividades de *lobbying* não são particularmente informativas, enquanto as autoridades locais e regionais/entidade públicas ou mistas são as que fazem uma avaliação mais positiva da sua interacção com as instituições europeias (Figura 3.4).

Não deixa de ser interessante verificar que, enquanto as ONG e os *think tanks* e instituições académicas partilham a mesma avaliação negativa relativamente ao impacto que têm no processo de decisão da UE, estas últimas

⁷⁷. Qui-quadrado: 13,68, p= 0.08.

⁷⁸. Qui-quadrado: 8,62, p= .072.

parecem sentir-se muito mais recompensadas com informação e resultados de aprendizagem do que as primeiras (Figura 3.4).

Figura 3.4. Avaliação das actividades de *lobbying*: impacto e informação obtida



Fonte: O nosso inquérito.

3.1 Uma análise qualitativa dos grupos de interesses portugueses na UE

Nas secções anteriores deste relatório, foi descrita a forma como os grupos de interesses participam nas deliberações da UE. Efectuou-se uma análise exaustiva baseada em dados comparativos para produzir uma apreciação da prestação de Portugal no que respeita à representação de interesses ao nível da UE. Em seguida, incrementamos essa análise através de uma perspectiva mais qualitativa. Informados pela quantidade significativa de dados empíricos apresentados nas secções anteriores, conduzimos dez entrevistas em profundidade com algumas das mais significativas personalidades que representam grupos de interesses portugueses em Bruxelas. A nossa lista de entrevistados inclui representantes de sindicatos (CGTP e UGT), mas também importantes interesses sectoriais (Agricultura, Consumidores, Têxteis), assim como alguns ex-eurodeputados que desempenham funções de articulação com a sociedade civil em Lisboa. Estas entrevistas foram realizadas em Lisboa no Outono de 2013 e ajudam-nos a ter uma perspectiva matizada de como os grupos de interesses portugueses operam ao nível da UE.

Os vários intervenientes vêem as estruturas de representação da sociedade civil ao nível da UE como tendo alguma influência, sendo o CESE o exemplo mais notável. Esta influência, contudo, está dependente de um significativo número de factores que restringem a verdadeira influência política das acções do CESE. Acima de tudo, todos os entrevistados reconhecem que a cacofonia de interesses representados no CESE constitui, simultaneamente, o seu maior poder e a sua maior fraqueza. O seu poder provém da sua legitimidade, já que é um meio privilegiado da UE para auscultar a política europeia. Ao mesmo tempo, constitui uma fraqueza porque sair do *statu quo* e produzir um relatório

que cause impacto requer a aceitação por parte de uma grande quantidade de membros. Como afirma João Machado, presidente da CAP (Confederação dos Agricultores de Portugal): “os interesses em presença e a diversidade de actores têm uma capacidade enorme de se anularem mutuamente, isto é, são tantos e tão diversos e vêm de tantos pontos da Europa que, por vezes, as posições sobre o mesmo problema são tão distintas que acabam por se anular mutuamente”. A diversidade de interesses acaba por atrofiar a capacidade do comité de produzir relatórios politicamente relevantes. Ainda segundo João Machado, “os documentos acabam por ser minimalistas e terem pouco força”. Pedro Freire, representante da CCP (Confederação de Comércio e Serviços de Portugal) em Bruxelas há nove anos, reforça ainda mais este ponto. Pedro Freire diz que existe uma diferença significativa entre os relatórios técnicos e os relatórios políticos. Segundo ele, os relatórios técnicos são muito bem recebidos e têm um impacto significativo, porque “ninguém no Conselho nem ninguém no PE está particularmente interessado” nesses temas. Constituem uma forma de a Comissão e/ou o Parlamento Europeu terem informação durante o processo legislativo.

Os vários intervenientes têm uma visão diferente da influência portuguesa no CESE. Todos reconhecem que Portugal é um país pequeno, com poucos recursos e pouca capacidade institucional de agir ao nível da UE. Alguns intervenientes, como por exemplo João Machado, representando os interesses agrícolas, consideram que “[Portugal tem] tido uma intervenção que até pode ser considerada sobrevalorizada em relação à dimensão do país que temos.” Joaquim Dionísio, da CGTP, o principal sindicato português, tem uma visão mais céptica da eficácia da acção portuguesa em Bruxelas. Existem na prática, contudo, alguns poderes que ensombram a eficácia de Portugal – e, na verdade, de todos os pequenos Estados – no CESE. Segundo Joaquim Dionísio, o CESE tem, “de um ponto de vista formal, todas as condições para influenciar, [...] não há restrições à participação efectiva”, mas argumenta que os membros sentem que os relatórios não têm efeito algum, o que se deve ao peso relativo das instituições no processo de decisão da UE, e acrescenta: “A UE tem um número significativo de organismos que não decidem, como sabemos. Quem decide é a Alemanha”. João Proença, ex-líder da UGT, a outra grande organização sindical em Portugal, tem uma perspectiva ligeiramente diferente sobre o tema. João Proença afirma que “o CESE em si nunca foi um órgão com muito poder. Foi sempre um órgão menor, e já houve tentativas de ainda ser menor e de acabar com ele. Eu acho que tem algum poder”.

É também importante ter em conta a evolução longitudinal quando se observam os órgãos de representação da sociedade civil na UE. Todos os nossos entrevistados concordam que houve uma mudança significativa entre meados dos anos 1980 e os dias de hoje. Em primeiro lugar, houve um decréscimo da

capacidade de influência da sociedade civil ao nível da UE, que deriva da adesão de cada vez mais membros. É amplamente reconhecido que era mais fácil chegar a um consenso entre 12 posições, em 1986 (quando Portugal aderiu), do que hoje em dia, em que é necessário ouvir 28 opiniões antes de se chegar a uma decisão. Para o ilustrar, vamos olhar para a experiência de Silva Peneda como ministro e como eurodeputado. Silva Peneda afirma com propriedade que, na primeira década de Portugal na Europa, era possível exercer pressão junto da UE para alterar as regras de alocação de fundos comunitários, fazendo com que estes fossem usados para construir escolas secundárias. Tratava-se, na altura, de um importante problema para Portugal, mas insignificante para países europeus mais avançados, que tinham resolvido os seus problemas educacionais há décadas. Silva Peneda diz que “a 12 não era fácil. A 28 é muito difícil. O processo de decisão a 12 tinha menos condicionantes e nós podíamos ser mais activos. Hoje as coisas são diferentes”. Em segundo lugar, um outro ponto largamente reconhecido pelos entrevistados é que houve uma alteração considerável no equilíbrio interno de poder na UE no que respeita às relações entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento, facto que tem impacto directo na capacidade dos pequenos Estados representados no CEE de se fazerem ouvir. Todas as bases empíricas recolhidas para este relatório apontam na mesma direcção: a força da Comissão tem vindo a diminuir significativamente a favor do Conselho nos últimos vinte anos. Este padrão foi particularmente evidente durante o mandato de Durão Barroso. Joaquim Dionísio, da CGTP, argumenta: “A comissão costumava ter uma força significativamente diferente da que tem agora”. Dá a entender que “houve um decréscimo gradual de poder nas instituições formais da UE”. Luís Silveira, representante da DECO, partilha uma visão semelhante. Afirma que, durante um período significativo, “o nosso trabalho com a comissão era muito de parceria. Havia uma sensibilidade muito grande da Comissão para as questões dos consumidores e, claramente, quando saía uma proposta já saía com o ponto de vista das associações bastante integrado”. Luís Silveira conclui dizendo que “nos últimos anos, o diálogo com a Comissão tem sido francamente mais difícil, praticamente desde que começou a comissão Barroso”.

Até agora, apresentámos uma visão geral de como os grupos de interesse portugueses conseguem influenciar o processo de decisão em Bruxelas. Foquemo-nos agora em pormenores mais específicos, em particular a forma como as organizações da sociedade civil articulam as suas posições com os representantes políticos. Uma das características mais importantes que um Estado – em particular, um Estado pequeno – deve apresentar para ter influência ao nível da UE é a capacidade de articular uma estratégia nacional. Posto de forma mais directa, todos os recursos institucionais disponíveis em Bruxelas devem articular as suas posições à luz de uma estratégia nacional comum.

Existem três importantes instituições com as quais os interesses organizados se têm de coordenar: a delegação de Eurodeputados, a Representação Permanente portuguesa e o Governo em Lisboa. As nossas entrevistas transmitem uma mensagem muito directa: os representantes da sociedade civil portuguesa não têm uma estratégia institucionalizada articulada com outros canais institucionais. A maior parte desta coordenação é realizada num regime *ad hoc*, pessoal, o que tem um impacto significativamente negativo na estratégia portuguesa em Bruxelas.

Sobre a interacção com os eurodeputados, Pedro Freire, da CCP, fornece um relato interessante, afirmando que a articulação entre os interesses da sociedade civil e outros intervenientes portugueses em Bruxelas é “pessoal e não institucional”. Isto significa que os representantes interagem e coordenam-se com outros intervenientes se, por acaso, já os conhecerem. Não existe, contudo, uma estratégia, ao contrário do que acontece com outros países, em que esta articulação é devidamente institucionalizada. Segundo Pedro Freire, isto prejudica claramente a capacidade portuguesa em Bruxelas. Paulo Vaz, da ATP (Associação Têxtil), apresenta um ponto de vista semelhante, ao afirmar que “nem todos [os eurodeputados] têm a mesma postura. Isto tem muito que ver com as características de cada um”.

Os eurodeputados têm também um papel bastante importante no que diz respeito aos interesses organizados da sociedade civil. Eles são os guardiões do PE e, segundo os nossos entrevistados, uma das suas tarefas devia ser facilitar os contactos entre a sociedade civil portuguesa e os eurodeputados de outras nacionalidades. Isso é particularmente importante nas situações em que um eurodeputado não português é responsável por lidar com um tema que é importante para os interesses portugueses. Por exemplo, João Machado, cujos interesses estão relacionados com a Agricultura, sublinha o papel do eurodeputado Capoulas Santos, que favoreceu a recolha de informação junto do PE. Paulo Vaz, da indústria têxtil, salienta o papel de Nuno Melo e de Vital Moreira, nomeadamente a ajuda que deram à sua organização na abordagem de problemas derivados dos acordos comerciais internacionais. O representante da CGTP, Joaquim Dionísio, tem uma posição céptica em relação ao potencial papel dos eurodeputados no que diz respeito à colaboração com a sua organização em Bruxelas. Dionísio desvaloriza esse papel: a articulação com o PE ocorre “pouco ou quase nada. Talvez porque o PE tem o peso que tem. Quando há um problema europeu para discutir, discutimo-lo mais com o Governo português, [...] procuramos pressionar o Governo num determinado sentido”.

Actores diferentes têm pontos de vista diferentes sobre a articulação com a representação permanente (REPER) portuguesa. O sector da Agricultura é

um sector privilegiado, porque tem um antigo funcionário a trabalhar como membro da REPER. João Machado afirma que isso faz parte de uma estratégia delineada pela sua organização no sentido de ajudar os ex-funcionários a obter posições-chave nas instituições em Bruxelas e tirar vantagem disso. Nas suas palavras, “temos uma política de ajudar os nossos representantes em Bruxelas a evoluir na carreira. Tendo lá um ex-funcionário da CAP, eu faço *lobby* através dele”. Silva Peneda afirma que “a REPER trabalha muito bem, tem excelentes profissionais”, enquanto Paulo Vaz, dos têxteis, reconhece a ajuda da REPER à sua instituição no *lobbying* a favor da indústria têxtil portuguesa. Há, no entanto, opiniões negativas acerca do funcionamento da REPER. Pedro Freire, do CCP, afirma que o embaixador português em Bruxelas nunca o recebeu nos nove anos que ele lá passou, apesar das várias tentativas que fez. No entanto, foi recebido inúmeras vezes pelo embaixador espanhol, o que foi bastante proveitoso. Nas suas palavras, “nós estamos completamente abandonados”.

Finalmente, os interesses da sociedade civil deveriam articular a sua estratégia com o Governo português. Participante activo desde os anos 1980, Silva Peneda faz uma apreciação negativa da evolução desta coordenação. Ele afirma, “no princípio [primeira década da integração] havia uma articulação muito grande. [...] Isso hoje não existe”. Silva Peneda defende desde o final da década de 1990 não há uma articulação clara. Comparando as estratégias portuguesa e espanhola em relação à UE, diz que, durante o período em que foi eurodeputado, sentiu que “os espanhóis são muito bons em informação e articulação”, e oferece um exemplo concreto: recentemente “o primeiro-ministro espanhol meteu-se no mesmo avião com o líder da oposição, sem ninguém saber, foram a Bruxelas e cada um tratou da sua família política. Isto revela uma coordenação nacional. Está a ver o primeiro-ministro português a ir com o líder socialista?”. A falta de estratégia nacional é uma das maiores falhas da participação da sociedade civil portuguesa em Bruxelas. João Machado resume-o de forma interessante: “Salvo raras excepções, os portugueses quando chegam a Bruxelas perdem a pátria, são europeus. Um espanhol quando chega a Bruxelas é sempre espanhol primeiro, um italiano é sempre italiano primeiro, um inglês é sempre inglês.”

Um dos aspectos mais importantes do *smart power* ao nível europeu é a capacidade de construir alianças estratégicas. Construir elos e cooperar com países com problemas e objectivos semelhantes é essencial para que Portugal consiga defender a sua posição. Nas nossas entrevistas, questionámos os representantes da sociedade civil portuguesa sobre a existência de estratégias activas para a construção de alianças. Transpareceu uma posição comum: no seio das estruturas que representam a sociedade civil em Bruxelas, existe uma clara divisão entre os países do Sul da Europa e os países do Norte da Europa. Os

dois blocos divergem em interesses e em agendas. É também óbvia a diferença entre os padrões de organização. Algumas áreas, por exemplo, a Agricultura, possuem estratégias sólidas. Como declara João Machado, “nós temos um conjunto de alianças muito claras com países cujas agriculturas que têm os mesmos problemas que nós. Nomeadamente, uma grande aliança com Espanha, onde temos mesmo um protocolo formal de troca de informação, a coisa mais importante em Bruxelas. [...] um protocolo escrito”. O representante da CAP salienta também a existência de uma importante cooperação entre os países produtores de azeite: “na questão do azeite, temos um *lobby* dos azeites do Sul. Portugal, Espanha, Itália, Grécia, e Sul de França”.

A clara estratégia desenvolvida pelos interesses agrícolas é apenas parcialmente replicada em outros sectores. João Proença, que tem sido um observador privilegiado do CESE desde a adesão de Portugal à UE, afirma: “nunca houve uma aliança dos países mais pobres ou pequenos. [...] estabelecem-se mais com afinidades ideológicas e pessoais”. Dá-nos alguns exemplos relevantes, dizendo que a UGT espanhola tem um forte elo internacional com o sindicato irmão da Alemanha. João Proença apenas reconhece a existência de uma aliança da Europa do Norte, estruturada e institucionalizada, que contrasta com o chamado Grupo Latino, formado no início dos anos 1990, uma aliança informal da qual fazem parte Portugal, Espanha, França, Itália, Grécia e Bélgica. Todavia, o facto de esta aliança não ser institucionalizada restringe significativamente a sua influência e capacidade para articular posições comuns e permitir que os seus membros tenham um poder de acção superior.

A indústria têxtil portuguesa formou há muito alianças com outros países europeus no âmbito da Euratex, a Confederação Têxtil Europeia. Segundo Paulo Vaz, “na Eurotex nós fazemos parte de um bloco que representa os interesses dos países do Sul, são muito convergentes, mais aqueles que têm uma estrutura produtiva como a nossa [em que a indústria têxtil continua a ser uma parte importante do PIB nacional]”. Paulo Vaz reforçou a convicção de que os países da Europa do Norte têm uma agenda diferente. O seu argumento é que, com excepção da Alemanha, todos os países do Norte da Europa desmantelaram a sua indústria têxtil. Por esse motivo, “têm de proteger a grande distribuição, porque entendem que é aí que está o grande valor acrescentado para a Europa. A indústria não lhes diz nada”.

Silva Peneda, político experiente em Lisboa e Bruxelas, resume a evolução de alianças e a cooperação entre os Estados-membros, afirmando que o peso da germanização tem vindo a desvanecer-se, e que existem questões em que os países do Sul da Europa deviam ter algum tipo de entendimento. Há, assim, espaço para que Portugal, a Espanha, a Grécia e a Itália se aliem.

Conclusões

Portugal tem uma sociedade civil pouco desenvolvida ao nível nacional. Consequentemente, deste ponto de vista, o país não tem grande capacidade em termos de influência ao nível das políticas europeias. Há vários indicadores neste relatório que nos permitem chegar a esta conclusão. Aqui, analisamos alguns dos principais padrões e as suas implicações.

É amplamente reconhecido na literatura sobre a sociedade civil que para influenciar Bruxelas, qualquer sociedade civil precisa de ter recursos consideráveis ao seu dispor. Em termos de recursos, a sociedade civil portuguesa é deficitária. Os sindicatos são fracos, não têm financiamento do Estado, pondo apenas a dispor de fundos resultantes das quotas dos seus membros. Além disso, os sindicatos não possuem nenhum representante permanente em Bruxelas, condição que é considerada importante para exercer influência, na medida em que o contacto permanente permite estabelecer ligações duradouras, conhecer a burocracia e identificar os actores-chave no processo de tomada de decisão política. O sector dos empregadores é também deficitário, embora esteja relativamente mais bem colocado para se fazer ouvir na UE. Desde meados da década de 1980 que os empregadores se aperceberam da crescente europeização da legislação e da centralidade de Bruxelas em matérias de interesse para as suas empresas. Assim sendo, criaram uma representação permanente em Bruxelas que lhes permite construir uma política europeia mais substantiva. No entanto, os interesses patronais em Portugal estão fragmentados num elevado número de organizações sectoriais, o que enfraquece a capacidade de criar coligações e falar a uma só voz.

A nossa análise concluiu também que os interesses da sociedade civil portuguesa não possuem uma visão estratégica das prioridades políticas do país. Para ilustrar esse facto, peguemos no exemplo da representação nas secções temáticas do CESE. Portugal tem apenas um representante na secção de Agricultura e Pescas e seis representantes na secção de Relações Externas. Podemos pois concluir que algumas áreas políticas, que são centrais para Portugal, estão sub-representadas, enquanto outras estão sobre-representadas.

Uma outra conclusão importante tem que ver com os procedimentos de nomeação para as estruturas europeias. Portugal tem uma das estruturas de nomeação mais centralizadas na UE. Na prática, isso significa que o Executivo

português controla quais são os grupos de interesses que serão representados em Bruxelas. Isso confere ao Governo uma grande margem de manobra para agir segundo a sua vontade política, adulterando a representação dos verdadeiros interesses da sociedade civil. Outros países possuem diferentes estruturas de nomeação, e delegam a escolha de quem vai para a Europa como representante da sociedade civil aos Conselhos Económicos e Sociais nacionais. Estes mecanismos descentralizados de nomeação incrementam significativamente a capacidade da sociedade civil de fazer ouvir a sua voz na Europa, pois o governo não intervém no processo de selecção.

Por fim, um importante aspecto diz respeito à comparação entre a sociedade civil e os partidos políticos, no sentido de perceber quem tirou melhor partido da Europa. Os partidos políticos parecem ter uma estratégia mais coerente e mais agressiva em relação à Europa. As eleições europeias e os crescentes poderes do Parlamento Europeu contribuíram para que os partidos percebessem a importância da Europa. A sociedade civil, particularmente fraca no caso português, tem ainda um longo e difícil caminho a percorrer até atingir o seu pleno potencial nas estruturas da UE.

Referências

- CAIN, B. Russell J. Dalton e SUSAN E. Scarrow, (eds.) (2003), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- CARROLL, W. (2011), 'The Committee of the Regions, A functional analysis of the CoR's institutional capacity', *Regional & Federal studies*, 21, n.3, pp. 341-354.
- CHABANET, D. e TRECHSEL, A. H. (2011), *UE National Economic and Social Councils and Similar Entities*, a study prepared in the framework of the European Union Democracy Observatory for the EESC (EESC), Florença, Outubro de 2011.
- DALTON, R. J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- GREENWOD, J. (2007), *Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union*, *British Journal of Political Science*, 37, n.2, pp. 333-357.
- HABERMAS, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge/MA: MIT Press.
- HEIDBREDER, E. (2012), "Civil society participation in UE governance", *Living Reviews in European Governance*, 7, n.2, pp. 1-42.
- HIX, S. e HOYLAND, B (2011), *The Political System of the European Union*, 3ª edição, Nova Iorque: Palgrave/ Macmillan
- HONNIGE, C. e PANKE, D. (2013), 'The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How influential are Consultative Committees in the European Union?', *Journal of Common Market Studies*, 51, n.3, pp. 452-471.
- JACHTENFUCHS, M (1997), 'Democracy and Governance in the European Union', *European Integration Online Papers*, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002.htm>, p. 8
- KATZ, R.S. (1986), 'Party Government: A Rationalistic Conception', in Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann (eds.), *Visions and Realities of Party Government*. Florença: EUI, e Berlim: de Gruyter, pp. 31-71.
- MAGONE, José M. e MARTINS, V. (2009), 'The multi level strategies of Portuguese socio-economic actors in the EU', in Devaux, Sandrine and Sudbery, Imogen (Ed.), *Europeanization: Social Actors and the Transfer of Models in EU-27*, Praga: CEFRES, pp. 59-93.
- MCCARTHY, R.E. (1997), 'The Committee of the Regions: an advisory body's torous path to influece', *Journal of European Public Policy*, 4, n.3, pp. 439-454.
- MOORE, C. (2011), *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan
- O'FARRELL, R. (1984), *Reforming the European Economic and Social Committee*, Bruges: College of Europe, MA dissertation.

- PHARR, Susan J., PUTNAM, R. D. e R. J. Dalton (2000), "Trouble in the Advanced Democracies? A Quarter-Century of Declining Confidence", *Journal of Democracy*, 11(2): 5-25.
- QUITTKAT, C. e FINKE, B. (2008) "The UE Commission Consultation Regime", In Kohler-Koch, de Bièvre, and Maloney, W., *Opening EU-Governance to Civil Society – Gains and Challenges*, CONNEX Report Series N.5, pp. 183-222
- REIF, K. and H. Schmitt (1980), "Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european election results", *European Journal of Political Research* 8, 3-44.
- RIDEAU, J. (1997), *Les Etats Membres de l'Union Européenne. Adaptations-Mutations-Résistances*, Paris : L.G.D.J.
- SCHARPE, F (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITTER, P. C. e A.H. Trechsel (2004), *The Future of Democracy. Trends, Analysis and Reforms*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.
- SCHMITTER, P. C. (2000), *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- SMISMANS, S. (2000), 'The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly', *European Integration online Papers*, 4, n. 12, p.1.
- STREBECK e Schmitter, P. C. (1991), From National Corporatism to Transnational Pluralism, *Politics and Society*, 19, 2, pp. 133-62.
- TAYLOR, C. (1991), Die Beschwörung der Civil Society: Castelgandolfo-Gespräche 1989", in *Europa und die Civil Society* (ed.), Michalski, Krzysztof, Estugarda: Klett-Cotta, pp. 52-81.
- WARLEIGH, A. (2001), "Europeanizing Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", *Journal of Common Market Studies*, 39, pp. 619-40.
- WNUK-LIPINSKI, E. e BUKOWSKA, X. (2011), "Civil Society", in *International Encyclopaedia of Political Science* (eds.), Badie, B., Berg-Schlosser, D. and Morlino, L. Thousand Oaks: Sage, pp. 260-265.
- WOLL, C. (2006), "Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective", *Journal of European Public Policy*, 13, n.3, pp. 456-469.

PARTE V

**O capital político europeu
dos portugueses**

O que conhece de Portugal quem só Portugal conhece?

(Adaptado da famosa frase de Rudyard Kipling
sobre a Inglaterra)

Sumário executivo

O capital político europeu dos portugueses

A participação no sistema multinível de governação em que Portugal está agora inserido (Teixeira e Pinto, 2012) requer capital político europeu bem como capital político nacional. O capital político europeu é o conhecimento requerido para lidar eficazmente com as instituições complexas que tomam as decisões na União Europeia (UE). Consiste num conjunto de competências políticas, conhecimento e experiência que os indivíduos podem adquirir a trabalhar em Bruxelas. Para os portugueses, inclui trabalhar com estrangeiros numa língua estrangeira. É um bem que qualifica as pessoas para fazerem parte do jogo da tomada de decisões da UE. O capital político europeu não garante influência, mas quem não o possui fica à margem, em vez de participar activamente na comunidade política de Bruxelas. Assegurar que aquilo com o que os portugueses expressam concordância em Bruxelas vai ser aceite pelo Governo português exige capital político nacional e europeu.

Embora a política seja a arte de expressar diferentes pontos de vista e de negociar para chegar a decisões partilhadas, a política da UE é diferente porque a negociação é feita entre grupos multinacionais. Existem três instituições em Bruxelas que são fundamentais para dar aos portugueses a oportunidade de adquirir e utilizar capital político europeu: a Comissão Europeia, o Gabinete da Representação Permanente de Portugal em Bruxelas (REPER) e o Parlamento Europeu (PE). A primeira destas instituições tem um efeito desnacionalizador, pois os funcionários da Comissão têm como dever expressar lealdade para com os objectivos e prioridades da UE. O Gabinete da REPER e o PE têm um efeito multinacionalizador, uma vez que os acordos feitos com a participação dos portugueses têm de ter também a aprovação de representantes de mais de vinte Estados-membros. Como cidadãos da UE, os portugueses podem tornar-se funcionários públicos supranacionais na Comissão Europeia. As pessoas que nela trabalham são muitas vezes descritas como burocratas sem rosto; no entanto, embora sejam normalmente anónimos, não são burocratas. Os funcionários da Comissão são participantes activos no processo político e têm o direito exclusivo de dar início às propostas legislativas e às directivas

que vão para o PE e para o Conselho, para aprovação. Além disso, supervisionam a forma como os Estados-membros implementam as decisões tomadas ao nível da UE.

Ser competitivo na procura de um cargo na Comissão requer boa inteligência global, bons conhecimentos de inglês e de francês, os idiomas de trabalho da Comissão, e capacidade de trabalhar como parte de uma equipa multinacional. A competição por cargos é enorme em toda a Europa: a percentagem de candidatos que obtêm emprego é inferior a 1 por cento. Num processo de recrutamento meritocrático que avalia os candidatos sem ter em conta a sua nacionalidade, 24 portugueses conseguiram lugar na vaga de recrutamento mais recente. Este valor corresponde a 10 por cento do total de candidatos com sucesso. Os portugueses estão relativamente bem representados em cargos da Comissão que tratam de definição de políticas, ocupando 3 por cento desses cargos, quase um terço mais do que a percentagem de portugueses na população da UE. Devido ao fluxo de portugueses recrutados nos anos 1980, após a adesão do país à UE, um desproporcional número de portugueses ocupa agora cargos elevados na Comissão.

O trabalho da Comissão tem um efeito desnacionalizador. Sejam quais forem as especificidades do cargo, as pessoas com quem os portugueses trabalham diariamente são de mais de meia dúzia de nacionalidades. As deliberações não serão conduzidas em português, mas numa língua estrangeira. Dentro da estrutura hierárquica da UE, os dossiês em que um português trabalha são revistos por superiores e comités multinacionais e requerem o aval de conselhos constituídos por representantes de governos nacionais e de grupos partidários multinacionais no PE.

Os diplomatas portugueses e os funcionários públicos nacionais representam o Governo no Comité dos Representantes Permanentes (COREPER), responsável por avaliar as muitas propostas técnicas que vêm da Comissão para aprovação e por identificar os assuntos polémicos que só podem ser resolvidos pelo Conselho de Ministros. Uma vez que a COREPER representa Estados, cada país tem direito a participar em todas as suas reuniões, independentemente da sua população.

O Gabinete da REPER de Portugal tem cerca de 60 profissionais, entre diplomatas no estágio intermédio da sua carreira e funcionários públicos nacionais destacados dos ministérios de Lisboa. Estes últimos são essenciais, porque possuem conhecimentos técnicos específicos necessários à avaliação do efeito substantivo de muitas propostas legislativas da UE. Além disso, há constantes consultas entre o Gabinete de Bruxelas e os ministérios de Lisboa sobre aspectos das propostas da Comissão que são de particular interesse para Portugal, bem como sobre como poderão os interesses portugueses conjugar-se

com os interesses de outros governos cujo apoio é necessário para formar uma coligação e defender uma posição comum. O carácter unitário do Estado português faz com que este processo seja mais fácil em Portugal do que num país federal como a Alemanha, onde os interesses territoriais são importantes, e em países com governos de coligação, em que é necessária a consulta de muitos partidos, ou em que o próprio governo está dividido em relação à Europa, como é o caso do Reino Unido.

Cerca de 700 portugueses participam como membros de grupos de peritos multinacionais, que apreciam as propostas da Comissão quanto à sua exequibilidade administrativa em contextos nacionais. Cinco sextos são funcionários públicos dos ministérios de Lisboa; os restantes representam grupos de interesse da sociedade civil ou são possuidores de uma determinada especialização profissional. Há pouca diferença numérica entre o número de participantes de países com dimensão idêntica à de Portugal e países como a Alemanha ou a Itália. Como o nome sugere, os participantes precisam de capital político nacional para avaliar como poderão aplicar no contexto português as directivas da UE, redigidas em termos gerais, mas precisam também de capital político europeu para conseguir fazer passar alterações às directivas propostas, para que estas possam adequar-se melhor às circunstâncias portuguesas.

Os funcionários públicos portugueses podem tornar-se membros temporários do *staff* da Comissão Europeia, assumindo funções como peritos nacionais destacados. Durante as suas estadas de curto prazo, que podem ir de seis meses a quatro anos, os funcionários portugueses deverão pôr os interesses europeus em primeiro lugar. Ao regressarem ao seu ministério em Lisboa, podem usar o capital político que ganharam em Bruxelas para implementar medidas políticas em Portugal.

Ao contrário da Comissão, o PE dá prioridade aos valores e interesses partidários. Os eurodeputados devem tratar as questões à luz de valores transnacionais – por exemplo, a social-democracia ou o ambientalismo – em detrimento das prioridades nacionais. Uma vez que os eurodeputados eleitos ao nível nacional estão organizados em grupos de partidos multinacionais, todos os que trabalham no PE têm de ter capital político europeu – político com P maiúsculo. Os 751 eurodeputados constituem a parte mais visível do Parlamento, mas são o grupo menos numeroso. O grupo de assistentes que os eurodeputados contratam, financiados pelo Parlamento, é um pouco maior. Em média, cada eurodeputado português tem três assistentes, alguns dos quais trabalham no gabinete de Bruxelas do seu eurodeputado e outros numa cidade portuguesa importante para a base política do mesmo. A maior parte dos funcionários do PE são funcionários públicos de carreira, que apoiam o trabalho colectivo do Parlamento e das suas inúmeras comissões.

No seu conjunto, o número de portugueses que trabalham para o Parlamento numa ou noutra valência é 16 vezes superior ao número de eurodeputados de Portugal, 22. Os portugueses constituem 4,2 por cento dos funcionários permanentes, quase o dobro da percentagem da população da UE a que correspondem; e estão também sobre-representados entre os novos recrutados. Ao longo de uma década, o número dos que adquiriram capital político europeu no Parlamento é superior ao dos que ganharam experiência na Comissão, em consequência da grande rotatividade dos eurodeputados e dos seus assistentes no final de cada ciclo eleitoral de cinco anos.

Recomendações. Para aproveitar ao máximo a participação nas instituições multinacionais da UE, Portugal precisa de aumentar a reserva de cidadãos com capital político europeu, pois a série de alargamentos que teve início em 2004 fez com que a UE tenha agora 28 Estados-membros, em comparação com os 12 Estados-membros na altura em que Portugal aderiu à CEE (1986). As acções que o Governo português pode levar a cabo para aumentar esta reserva são definidas no final do relatório, e incluem:

- O Ministério da Educação português devia aumentar a percentagem de alunos que conseguem usar de forma eficaz duas das três principais línguas europeias: inglês, francês e alemão.
- O Governo português devia oferecer bolsas para encorajar a colocação temporária no estrangeiro de indivíduos competentes que trabalham no sector público ou privado ou que sejam provenientes da sociedade civil, para que ganhem experiência de trabalho na resolução de problemas comuns num contexto multinacional.
- No recrutamento de funcionários públicos nacionais, deverá dar-se mais importância aos conhecimentos das línguas de trabalho da UE e à experiência de estudo ou trabalho no estrangeiro.
- Deve proporcionar-se aos funcionários públicos competentes experiência em ambientes multinacionais, através de colocações temporárias em embaixadas portuguesas ou organizações no estrangeiro.

Portugal possui os recursos humanos necessários que lhe permitem contribuir para o grupo de europeus com aptidões e conhecimentos para participar no processo de tomada de decisão política transnacional. Todavia, numa UE de 500 milhões de habitantes, os portugueses serão sempre um pequeno grupo entre os que ocupam cargos em Bruxelas. É necessária uma política activa para promover o aumento do capital político europeu dos portugueses.

Introdução

De todas as instituições internacionais a que Portugal pertence, a UE é única nos seus poderes e no impacto directo que tem na política e na economia de Portugal (Hooghe e Marks, 2001; Piattoni, 2010). Uma vez que os portugueses representam apenas 2 por cento dos cidadãos europeus, as vozes dos portugueses são apenas uma pequena parte de um coro multinacional que encontramos nas reuniões dos Estado-membros da UE, no PE e na Comissão.

Para representar o país em Bruxelas com eficácia, Portugal precisa de uma reserva de pessoas com capital político europeu, ou seja, um conjunto de aptidões, conhecimento e experiência necessários para compreender os procedimentos complexos relativos ao processo de tomada de decisões nas instituições da UE, que incluem também representantes dos outros 27 governos nacionais e funcionários supranacionais. Para que as instituições portuguesas aceitem as decisões multinacionais, os seus representantes em Bruxelas têm também de ter capital político nacional. Esse capital é necessário para convencer os colegas em Lisboa de que, seja qual for a decisão a que se chegue na UE, ela é a melhor que os portugueses conseguem obter num contexto em que eram apenas uma voz entre mais de vinte.

Visto que os cidadãos portugueses são também cidadãos europeus, podem candidatar-se a cargos de funcionários públicos supranacionais na Comissão Europeia ou numa das muitas instituições europeias mais pequenas. Espera-se dos funcionários da UE que ponham a sua cidadania europeia em primeiro lugar, que ajam como guardiões dos poderes garantidos pelos tratados da UE e que promovam as políticas da instituição a que pertencem. É responsabilidade dos diplomatas portugueses e dos funcionários públicos nacionais do Gabinete de Representação Permanente (REPER) em Bruxelas representar diariamente o Governo português nas múltiplas deliberações da UE. Os ministros participam em reuniões multinacionais do Conselho da UE para tratar de divergências de opinião que são demasiado delicadas em termos políticos para serem resolvidas através de negociações entre funcionários públicos.

Para serem eficazes, os ministros portugueses têm de ter capital político europeu suficiente para adaptar o que dizem em Lisboa às exigências de um organismo decisório multinacional. Os eurodeputados portugueses têm de

ter capital político nacional para serem eleitos para o PE e capital político europeu para participarem, efectivamente, num Parlamento multinacional (cf. Corbett *et al.*, 2010; Trechsel *et al.*, 2013). Em relação ao capital político nacional, os eurodeputados são responsáveis perante um segmento do eleitorado português. Por outro lado, cada eurodeputado pertence a um grupo partidário que inclui membros eleitos em vários Estados-membros. Enquanto os eleitores portugueses querem que os seus eurodeputados representem os interesses nacionais no PE, os grupos partidários esperam que os seus membros votem de acordo com as decisões tomadas nas convenções partidárias multinacionais, em que os portugueses são pouco numerosos. Quando ocorrem votações no PE, as opiniões do grupo prevalecem normalmente sobre os pontos de vista nacionais (ver, por ex., Hix e Hoyland, 2011; Rose e Borz, 2013).

O grupo de portugueses com capital político europeu consiste numa população flutuante de pessoas para quem trabalhar em Bruxelas é apenas uma fase de uma longa carreira. Para entrarem neste grupo, terão de ter motivação e as competências necessárias para obter emprego na UE. Só os funcionários públicos supranacionais na Comissão têm emprego permanente em Bruxelas. Um indivíduo que passe de ministro nacional a comissário europeu é nomeado para esse cargo por apenas cinco anos. Os funcionários nacionais passam mais de seis anos como membros das REPER em Bruxelas antes de regressarem ao seu ministério nacional em Lisboa ou, no caso dos diplomatas, antes de lhes ser atribuído um novo cargo noutra país ou continente. Cerca de metade dos eurodeputados portugueses abandona o PE após cada eleição, sendo a rotatividade dos seus funcionários ainda maior. Uma vez que o capital político europeu é um bem intangível, as pessoas levam consigo o seu conhecimento quando saem de Bruxelas, sendo este uma mais-valia que pode ser usada na resolução de questões que possam surgir no próximo emprego, seja ele no sector público ou no sector privado. Isso é muito evidente quando um destes indivíduos passa a participar em actividades de *lobbying*.

As mudanças que ocorreram na UE desde a adesão de Portugal tornam desejável aumentar o número de cidadãos que saibam trabalhar quer na UE, quer num contexto político nacional. Em 1986, Portugal era um dos 12 Estados-membros; mas os sucessivos alargamentos que ocorreram desde então mais do que duplicaram o número de Estados-membros, que são agora 28. Muito embora alguns sejam menos populosos e tenham mais problemas económicos do que Portugal, todos os Estados-membros podem reivindicar igualdade de participação nas deliberações da UE. Um representante português que pretenda falar numa reunião está agora a competir com mais de

vinte vozes. Se Portugal quer manter a mesma presença nas deliberações da UE, tem de fazer mais do que manter a sua reserva de capital político europeu; tem de aumentá-la. Os capítulos que se seguem mostram a posição de Portugal em três importantes instituições da UE – a Comissão, o Gabinete de Representação Permanente e o PE. Este relatório termina com a recomendação de acções que o Governo português pode adoptar para aumentar o seu capital político europeu.

Capítulo 1

Os portugueses como funcionários públicos supranacionais

A Comissão. Os comissários são a face política pública da Comissão Europeia; cada um chefia uma direcção-geral responsável por um grupo específico de políticas. Embora cada país tenha o direito de nomear uma pessoa para o cargo de comissário, os comissários têm de ser políticos supranacionais, promotores dos interesses colectivos das instituições da UE. Quando José Manuel Durão Barroso se tornou Presidente da Comissão, isso garantiu que uma voz portuguesa seria ouvida ao mais alto nível, ainda que a falar em francês ou em inglês. No seu actual cargo, Durão Barroso não age como cidadão português, mas como cidadão europeu falando em nome de 28 Estados-membros e 500 milhões de europeus. Esta vantagem temporária desaparecerá com a nova Comissão, no Outono de 2014. Além disso, a expansão da UE ameaça a prática tradicional de dar a todos os Estados-membros o direito de nomear um comissário. Embora exista neste momento o compromisso formal de reduzir em um terço o número de comissários, os protestos dos Estados de menores dimensões levou a suspender a implementação dessa medida. Assim, os portugueses terão um membro na Comissão que se formar após as eleições europeias de 2014.

Nas primeiras décadas da UE, as tarefas de comissário eram muito mais leves do que hoje, e alguns comissários procuravam usar o seu cargo em Bruxelas como uma espécie de trampolim para obter uma elevada posição política nacional quando regressassem ao seu país. Isso reflectia-se na nomeação de um *cabinet* de compatriotas que poderiam promover a suas próprias carreiras no país de origem. Ao tornar-se Presidente da Comissão, Romano Prodi decretou que todos os *cabinets* tinham de ser constituídos por pelo menos três nacionalidades diferentes; o chefe de gabinete ou o chefe de gabinete adjunto tinham de ser de nacionalidade diferente da do comissário; e pelo menos três dos cerca de seis membros teriam de ser escolhidos entre os funcionários da Comissão. Simultaneamente, o aumento das responsabilidades políticas de cada comissário encorajou cada *cabinet* a concentrar-se nos assuntos europeus que são da responsabilidade do seu comissário. Neste momento não se dá muita importância aos laços do comissário com o país de origem (Kassim *et al.*, 2013: 197 e seguintes).

Por exemplo, metade dos membros do *cabinet* de José Manuel Durão Barroso, o Presidente da Comissão, não são portugueses. Apesar de cada *cabinet* ser responsável pela gestão das relações entre o seu comissário e a Presidência, apenas um quarto dos comissários tem um português na sua equipa.

Os funcionários públicos da Comissão são centenas de vezes mais numerosos que os comissários e os seus *cabinets*. São distintos dos outros funcionários públicos supranacionais na medida em que fazem parte de uma instituição com muitos dos poderes executivos dos governos nacionais (cf. Trondal, 2010: 124). Descrever o *staff* da Comissão como composto por “eurocratas sem rosto” é expressar uma meia-verdade enganadora. São sem rosto no sentido de não serem publicamente muito conhecidos. Todavia, não são burocratas, porque os funcionários da Comissão não administram directamente a grande maioria dos programas da UE; essa tarefa é entregue a burocratas nos Estados-membros ou a agências europeias especializadas. As centenas de funcionários estão regularmente envolvidos na formulação de políticas. Recolhem informação sobre problemas correntes que a UE pode resolver; analisam uma imensidão de pontos de vista nacionais, partidários e de grupos de interesses relativamente às acções a levar a cabo; dão início a propostas legislativas que o PE e o Conselho devem analisar. Embora a maioria destas propostas seja relativamente pouco abrangente e de pouco impacto, estas constituem, no seu conjunto, uma parte substancial das medidas políticas formuladas pela UE.

A expansão dos poderes da UE e da sua composição levou a que o número de funcionários se multiplicasse por 15. Quando a Comissão foi criada em 1957, esperava-se que não fossem necessários mais de 2000 funcionários para agir em nome dos então seis Estados-membros. Aquando da entrada de Portugal em 1986, o número de Estados-membros duplicara e o número de funcionários da Comissão quadruplicara. Quando a UE se alargou a 15 Estados-membros na década de 1990, os recursos humanos mais do que duplicaram. Visto que o número de Estados-membros da UE quase duplicou desde 2004, o número de funcionários da Comissão aumentou para cerca de 32 000 (Key Figures, 2013).

Como cidadãos da UE, todos os portugueses se podem candidatar a um cargo na Comissão Europeia. Embora os funcionários da Comissão devam ter em consideração os pontos de vista dos governos nacionais, eles não lhes estão subordinados. Além disso, muito embora o princípio de co-decisão da UE exija que o Conselho e o Parlamento aprovem a legislação, a Comissão tem o monopólio de dar início aos actos legislativos. Nas palavras do Presidente da Comissão, José Manuel Durão Barroso (2006: 6): “A Comissão tem a missão única e histórica de ser mais do que apenas um órgão público. Existe para dar voz aos ideais e aos valores europeus, agir na protecção desses valores e defender os interesses europeus.”

Requisitos formais e informais para obter um lugar como funcionário público da UE. A primeira responsabilidade do Serviço Europeu de Selecção do Pessoal (EPSO: www.epso.europa.eu) é fazer do mérito – e não do apadrinhamento nacional e partidário – o principal critério para a nomeação de funcionários. Este organismo procura fazê-lo tornando transparentes as qualificações exigidas para os postos de trabalho na UE e os passos necessários para obter um lugar. As dezenas de milhares de pessoas que todos os anos se candidatam a cargos na UE são seleccionadas através de uma série de testes escritos e testes de competência linguística, bem como com base na sua capacidade de trabalhar como parte de uma equipa multinacional. Surgem excepções às regras contra o favorecimento de nacionalidades quando é admitido um novo Estado-membro. Como o alargamento tende a fazer aumentar o número de postos de trabalho na Comissão, uma parte significativa dos novos lugares são temporariamente preenchidos por pessoas recrutadas nos novos Estados-membros; isto acontece sobretudo com os tradutores. As nomeações feitas desta forma podem ser convertidas em postos de trabalho permanentes da Comissão sem que seja necessário passar pelo processo de candidatura habitual. Portugal beneficiou desta medida quando entrou para a UE em 1986 e, desde então, mais de uma dúzia de países beneficiaram do sistema.

Visto que a UE se comprometeu formalmente a respeitar o uso de todas as línguas nacionais dos Estados-membros, a capacidade de trabalhar numa língua estrangeira é requisito essencial para ocupar um lugar na Comissão. As línguas de trabalho da UE são o francês e o inglês. Os portugueses que pretendam um posto de trabalho na UE deverão ter bons conhecimentos, no mínimo, destes dois idiomas; o alemão começa também a ser reconhecido como língua de trabalho.

Como o português não é uma língua amplamente usada na Europa, há um incentivo estrutural para que os cidadãos aprendam pelo menos uma língua estrangeira. Todavia, o inquérito do 2012 do Eurobarómetro sobre competência linguística de adultos observou que Portugal está mal posicionado entre os demais Estados europeus (Tabela 1.1): 41 por cento dos adultos portugueses declararam que não conseguem ter uma conversa em língua estrangeira, uma percentagem apenas ultrapassada pela Itália e pela Hungria. As línguas estrangeiras que os portugueses mais afirmam conhecer são: inglês, 27 por cento; francês, 15 por cento; e espanhol, 10 por cento. Apenas um por cento diz entender o alemão, a terceira língua mais importante em Bruxelas. A capacidade de conversar em inglês está mais de 25 por cento abaixo da média da UE, de 38 por cento. Além disso, a percentagem de portugueses adultos que declaram ter conhecimentos de duas línguas estrangeiras é de apenas 13 por cento, ou seja, cerca de metade da média dos países da UE. Só a Hungria e o

Reino Unido apresentam resultados igualmente baixos. Entre os portugueses licenciados, o padrão é muito diferente, visto que a obtenção de uma licenciatura pode exigir aos jovens portugueses o conhecimento prático de pelo menos uma língua estrangeira.

Tabela 1.1 Conhecimento de línguas estrangeiras

	PORTUGAL	Áustria	Bélgica	República Checa	Hungria	Todos
	(Porcentagem dos que declaram capacidade para conversar)					
Duas ou mais	13	27	50	22	13	25
Uma	46	51	22	27	22	29
Nenhuma	41	22	28	51	65	46

Fonte: Eurobarómetro Especial 386, 2012

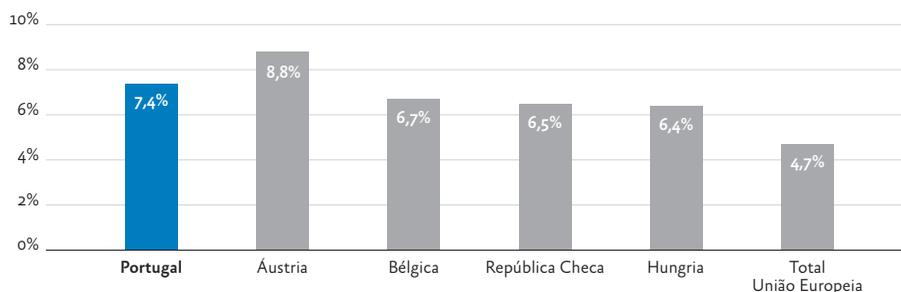
É necessário possuir um diploma universitário para apresentar uma candidatura a um posto de trabalho na UE, e 27 por cento dos candidatos portugueses na faixa etária mais relevante para o recrutamento para a CE (30 a 34 anos) frequentaram a universidade com sucesso. Embora este valor esteja abaixo da média da UE, que é de 38 por cento, é suficiente para que haja um conjunto considerável de jovens portugueses que cumprem este requisito essencial. Apesar da importância da preparação de instrumentos legais no trabalho da Comissão, não há restrições relativamente à área de estudos na universidade. Um inquérito de funcionários da Comissão conclui que “a formação académica dos funcionários da organização é impressionantemente diversa” (Kassim *et al.*, 2013: 40). *The European Union Commission in Question* (EUCIQ)⁷⁹, um inquérito aos funcionários da Comissão encarregados da elaboração de políticas concluiu que 28 por cento tinham formação em Economia ou Gestão de Empresas; 24 por cento em Direito; 25 por cento em Ciências e Matemática; 15 por cento em Ciências Sociais, incluindo Ciência Política e Relações Internacionais; e 8 por cento noutras áreas. A variedade de antecedentes académicos e a pequena percentagem de pessoas formadas em Ciência Política e Relações Internacionais permite rejeitar a ideia de que a Comissão apenas recruta “clones de si mesma” (Kassim *et al.*, 2013: 258). Os funcionários portugueses distinguem-se pelo facto de 47 por cento terem formação em economia ou gestão de empresas. Dada a importância das questões económicas na UE desde a crise da zona euro de 2008, esta característica que distingue os funcionários portugueses é especialmente digna de nota.

Ainda na universidade, os estudantes podem dar o primeiro passo para ganhar o capital político requerido para trabalhar numa língua estrangeira,

79. O inquérito EUCIQ foi realizado por uma equipa académica multinacional constituída por Hussein Kassim, John Peter, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe e Andrew Thompson e facilitado, mas não controlado, pela Comissão Europeia. Foram entrevistados um total de 1901 administradores e membros do gabinete, entre os quais 60 portugueses, muitos de nível superior. Foram feitas também entrevistas *online* e com elites. Mais pormenores disponíveis em Kassim *et al.*, (2013: 10ff). Quando os dados do inquérito são citados sem referência ao número de página do livro, é porque foram especialmente calculados para este relatório. Elementos da base de dados estão disponíveis para uso académico desde Janeiro de 2014.

estudando fora. Uma grande parte dos funcionários da Comissão Europeia estudaram no estrangeiro, e para mais de um terço essa experiência durou um ano ou mais (Kassim *et al.*, 2013: 258 e seguintes). Os estudantes portugueses apresentam valores bem acima da média europeia no que respeita a estudar no estrangeiro (Figura 1.1). Em comparação com os jovens de países com uma dimensão populacional idêntica, os portugueses têm uma maior probabilidade de serem estudantes de Erasmus do que os belgas, os checos ou os húngaros e não estão muito atrás dos austríacos, que têm a vantagem linguística e geográfica de fácil acesso às universidades alemãs. Além disso, o número absoluto de estudantes portugueses que tiram partido de programas da UE que promovem a mobilidade estudantil é elevado. No ano académico de 2011-12, 5269 eram bolseiros de Erasmus noutra universidade, e a duração média dos estudos no estrangeiro era de praticamente seis meses. Além disso, 1215 fizeram estágios em empresas em países da Europa. A Espanha é o destino mais popular, atraindo 24 por cento de estudantes de Erasmus portugueses; a Itália surge em segundo lugar, com 13 por cento. A Polónia e República Checa, que têm um baixo custo de vida e onde alguns cursos são ministrados em inglês, atraem um sexto dos estudantes portugueses. Por outro lado, apenas cinco por cento de portugueses vão estudar na Alemanha, e ainda menos em França e no Reino Unido. A escolha do destino recorda-nos que os motivos que levam os portugueses a estudar fora são muito variados, e que as aptidões sociais que obtêm são difusas e não específicas para o capital político europeu (<http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/1011>).

Figura 1.1 Percentagem de licenciados que usufruíram do programa Erasmus

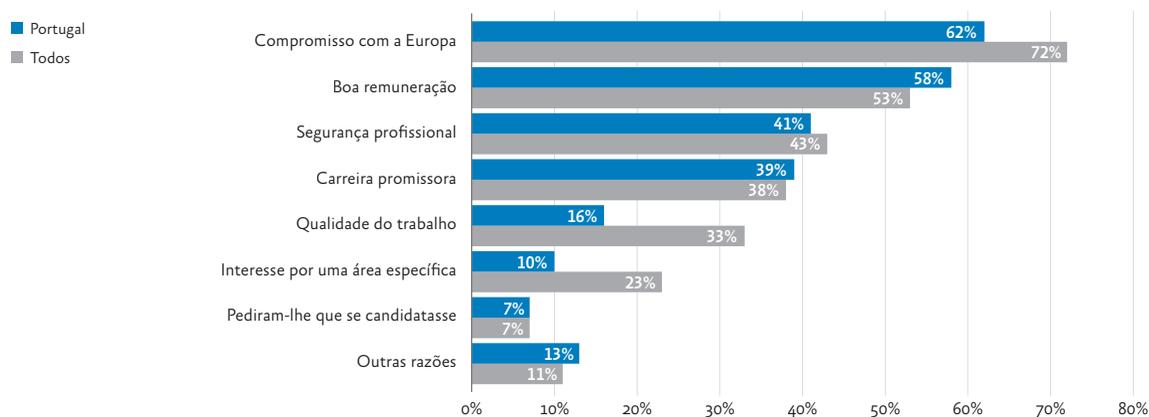


fonte: *Erasmus: Facts, Figures & Trends*. Bruxelas: DG de Educação e Formação, 2011-12

Dado o tempo e o esforço exigidos para conseguir um posto de trabalho na Comissão, é necessária muita motivação. Há um conjunto de atractivos que são comuns a empregos em muitas áreas: um emprego na Comissão oferece um bom salário, especialmente para as pessoas do Sul e do Leste da Europa, e é também um emprego seguro. Um outro atractivo, bem diferente, é de natureza

política: um compromisso com a Europa como um ideal e um interesse no papel da Comissão de elaboração de políticas em muitas áreas diferentes (Figura 1.2). Entre os funcionários portugueses, três em cada cinco dizem-se motivados por um compromisso político com a Europa. Para um número igualmente elevado, a motivação é económica: o salário e a segurança no emprego são muito melhores do que o que se consegue obter em Portugal. A promessa de uma boa carreira com um trabalho de grande qualidade, o interesse por uma área de intervenção específica e os desafios das instituições multinacionais vêm em terceiro lugar. A ênfase colocada nas condições materiais pelos recursos humanos recrutados muito antes da crise económica de 2008 sugere que, embora os portugueses que trabalham na Comissão estejam empenhados nos objectivos políticos da UE, as questões económicas pragmáticas são também importantes.

Figura 1.2 Razões para escolher uma carreira na comissão



Fonte: EUCIQ, 2008. Ver Kassim *et al.*, 2013: p. 54 e seguintes.

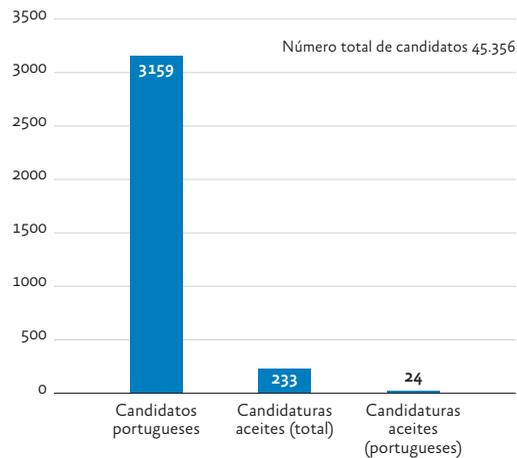
Para atrair pessoas com motivações adequadas e desencorajar as pessoas que apenas procuram um emprego seguro, a informação dada aos candidatos destaca aquilo que é característico do trabalho na Comissão. Faz-se uso das novas redes sociais como o LinkedIn e o Facebook para fazer circular vídeos. Pretende-se que os visualizadores se interroguem: será que um emprego em Bruxelas é mesmo aquilo que eu quero? Tenho as qualificações adequadas para um emprego em Bruxelas? Estimulam-se os candidatos que foram bem-sucedidos a fazer palestras sobre o trabalho na UE para grupos de potenciais candidatos. Um tema recorrente é o facto de que um emprego na UE, ao contrário de um emprego na função pública nacional, implica trabalhar com pessoas de muitas nacionalidades diferentes e trabalhar em prol de interesses multinacionais.

Sucesso no concurso. A competição para empregos na UE é feroz. Em 2012, houve 45 356 candidatos a um emprego de carreira de administrador na Comissão. O número de portugueses que se candidataram foi de 3159, ou seja, 7 por cento do total, mais do que três vezes a proporção da população da UE a que o país corresponde. O EPSO (Serviço Europeu de Selecção de Pessoal) faz a selecção das dezenas de milhares de candidatos, assegurando-se de que estes preenchem os requisitos formais para elegibilidade, como, por exemplo, a cidadania. Seguem-se exames informatizados na língua-mãe dos candidatos e em francês, em inglês ou em alemão como segunda língua. São administrados testes de raciocínio verbal, numérico e abstracto e de argumentação em situações problemáticas em mais de 60 cidades da UE e fora da Europa, onde a existência de um número significativo de candidatos elegíveis o justifique (ver www.epsotraining.eu).

Menos de dois por cento dos candidatos são seleccionados para uma avaliação pormenorizada na fase final do concurso (Figure 1.3). Os finalistas são avaliados através de uma série de testes de competência individuais e de grupo que pretendem simular as condições de trabalho reais nos empregos da UE, de uma apresentação oral e de uma entrevista estruturada. O número de seleccionados varia ligeiramente de ano para ano. Em 2012, 233 candidatos foram colocados na lista de reserva de pessoas qualificadas para um cargo administrativo. Dada a dimensão populacional de Portugal e o baixo número de postos permanentes disponíveis por ano, apenas uns quantos portugueses poderão esperar vir a ter colocação. Em 2012, houve 24 portugueses seleccionados. Embora este seja um baixo número absoluto, corresponde a mais de um décimo dos concorrentes bem-sucedidos. Contudo, trata-se de menos de um por cento do total de portugueses que se candidataram a um lugar na Comissão.

Os candidatos bem-sucedidos são colocados numa lista de pessoas elegíveis para um cargo numa DG ou numa outra instituição da UE. Os vencedores vão vendo os lugares que são anunciados e candidatam-se aos que mais lhes interessam e estão de acordo com as suas aptidões. O tempo necessário para que os candidatos considerados aptos para um lugar numa instituição da UE encontrassem um posto de trabalho costumava ser de cerca de 18 meses, mas hoje em dia é de cerca de um ano. É, ainda assim, muito tempo e, portanto, quase um sexto desses candidatos acaba por não trabalhar na Comissão, permanecendo no emprego que já tinham ou encontrando outro. Em qualquer dos casos, o seu não emprego na UE ser-lhes-á útil em termos do capital político europeu que adquiriram para serem bem-sucedidos na candidatura (Key Statistics, 2013; Kassim *et al.*, 2013: 59).

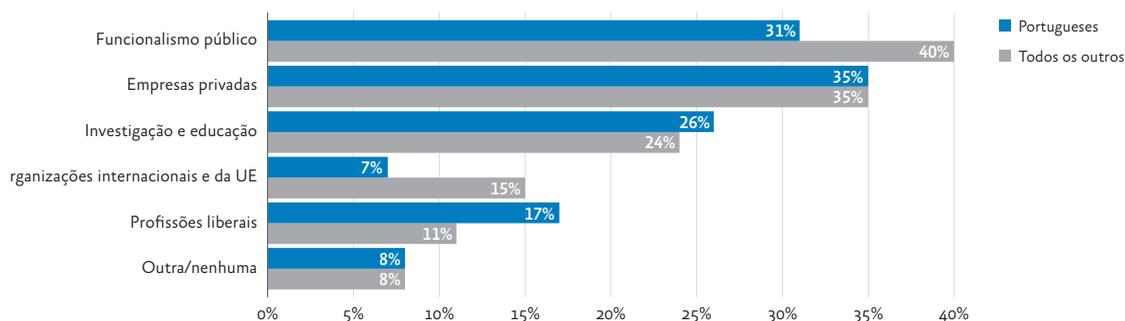
Figura 1.3 A competição por lugares na Comissão



Fonte: European Personell Selection Office: dados de 2012 para cargos administrativos.

Em contraste com os empregos que decorrem directamente dos estudos universitários de Direito e Medicina, os recém-licenciados não podem esperar conseguir um lugar na Comissão Europeia imediatamente depois de terminarem o curso. O tempo e esforço exigidos para obter sucesso no concurso faz com que o candidato médio não tenha um emprego fixo até, pelo menos, aos 30 anos. O emprego ou empregos que entretanto tiver não só proporcionam um salário, como também aumentam o seu capital político ao nível nacional, ao nível europeu, ou em ambos. Na diversidade das experiências de trabalho, os portugueses são muito parecidos com os funcionários da Comissão de outras nacionalidades (Figura 1.4; Kassim *et al.*, 2013: 43). Muitos trabalharam anteriormente em empresas do sector privado ou exerceram profissões liberais, áreas em que o Mercado Único Europeu teve um impacto imediato significativo, ou eram funcionários públicos antes de irem para Bruxelas. Cerca de um quarto dos funcionários ocupava postos de trabalho ligados à Educação ou à investigação antes de irem para a Comissão. Por outro lado, relativamente poucos provinham de outros departamentos da UE ou de outros organismos internacionais. Aqueles que começaram uma carreira pós-universitária a trabalhar para partidos políticos, sindicatos ou outras organizações da sociedade civil têm pouca tendência para procurar um lugar na Comissão. O PE oferece muitos lugares mais adequados a esses interesses.

Figura 1.4 Anteriores carreiras dos recursos humanos da Comissão



Fonte: *The European Union Commission in Question*, 2008; Nota: O total é superior a 100 %.

Ademais, a Comissão Europeia oferece a jovens licenciados cerca de 1400 estágios remunerados através de concursos abertos em toda a Europa (ec.europa.eu/stags/about). Estas colocações de curta duração (cerca de cinco meses) não se traduzem numa oferta de emprego futuro na UE, mas dão aos estagiários uma boa reserva de capital político europeu. Embora poucos estagiários portugueses obtenham um lugar na Comissão, o conhecimento adquirido é uma mais-valia na procura de empregos como advogados, economistas ou administradores em Portugal, Bruxelas ou qualquer outro sítio. Em Outubro de 2013, houve 18 707 candidaturas para estágios na Comissão, das quais 2491 provenientes de Portugal. Entre estas últimas, 23 foram bem-sucedidos. Embora isso corresponda a 3,4 por cento do total de estágios desse concurso, corresponde também a menos de um por cento das candidaturas portuguesas. Assim, o forte encorajamento dado aos jovens portugueses para que se candidatassem ajudou a que se obtivesse um número desproporcional de lugares, mas também criou um sentimento de grande desilusão nos 99 por cento de candidatos portugueses que não foram bem-sucedidos. Por outro lado, entre o número quase igual de espanhóis que se candidataram a estágios, quase o dobro dos candidatos (59) teve êxito. Os candidatos suecos foram muitíssimo menos do que os portugueses, mas esta abordagem mais selectiva faz com que um em cada oito candidatos fosse bem-sucedido (https://ec.europa.eu/stages/online/cv/application_statistics.cf).

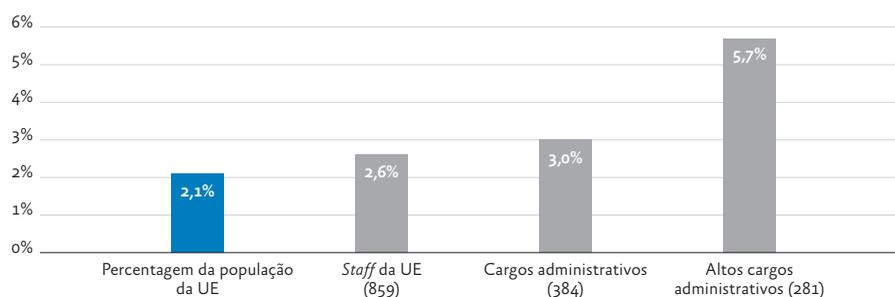
Para uma maior flexibilidade e para satisfazer as necessidades *ad hoc* de, por exemplo, especialistas em Tecnologias de Informação, a UE emprega também administradores com contratos a termo fixo de três anos, renováveis uma única vez. O processo de selecção não é tão complexo e a ênfase é colocada em competências muito específicas. Há também contratos temporários em áreas mais especializadas, como, por exemplo, a da investigação científica; as nomeações são feitas pelos respectivos organismos. Em 2012, houve 5919

contratos temporários na UE em funções administrativas ou equivalentes, o que aumentou em 25 por cento o pessoal administrativo. Há também orçamento para contratar consultores através de concurso e de uma base de dados de especialistas da UE reconhecidos como elegíveis para trabalho temporário em tarefas específicas.

A evolução na carreira dos funcionários que constituem o *cabinet* do Presidente da Comissão, José Manuel Durão Barroso, ilustra as diversas vias que levam as pessoas a Bruxelas. O próprio Durão Barroso estudou na Suíça e nos Estados Unidos, foi professor de Direito em Lisboa, foi deputado no Parlamento português, fez parte do Governo e desenvolveu actividades no Partido Popular Europeu antes de se tornar Presidente da Comissão. O chefe de Gabinete, um alemão, era um académico e advogado de profissão antes de ir para Bruxelas. O chefe de gabinete adjunto, Hugo Sobral, formou-se em Relações Internacionais e depois tornou-se diplomata especializado em questões da UE, antes de se juntar ao gabinete de Durão Barroso em 2009. O consultor económico principal, António José Cabral, foi académico e funcionário público antes de entrar para a Comissão como economista em 1988. Os outros dez elementos do gabinete também têm experiência em instituições nacionais, europeias e académicas. As suas nacionalidades são: austríaca, belga, inglesa, holandesa, alemã, italiana e polaca, bem como portuguesa.

Entre os mais de 32 mil funcionários da Comissão, 859 são portugueses, o que corresponde a 2,6 por cento do total. Os funcionários portugueses são em maior proporção do que os de Estados-membros mais antigos cujos padrões de vida são muito mais elevados, como a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Portugal está também mais bem representado do que novos membros da UE como a República Checa e a Hungria (Boletim Estatístico, 2013). Uma pequena parte dos funcionários possui um grau no grupo dos administradores, onde as decisões políticas são tomadas e implementadas. Nesta categoria, os portugueses estão sobre-representados, preenchendo 3 por cento desses lugares (Figura 1.5), sendo mais numerosos do que cidadãos de países como a Áustria e a Suécia. Muito embora o número absoluto de funcionários administrativos dos países mais populosos da UE seja superior ao de Portugal, todos estão relativamente sub-representados em relação à proporção da população da UE a que correspondem. Isto reflecte a prontidão da UE em evitar que os Estados mais pequenos sejam esmagados por Estados com uma população dez vezes superior à média.

Figura 1.5 Número desproporcional de portugueses em lugares da ce



Fonte: DG de Recursos Humanos e Segurança, Boletim Estatístico, 2013. Os altos cargos administrativos são os dos graus 11 a 16.

A sobre-representação dos portugueses na Comissão é ainda mais notória nos graus administrativos mais elevados. Enquanto apenas cinco por cento dos lugares da Comissão pertencem aos graus mais elevados, 14 a 16, sete por cento dos portugueses pertencem a estes níveis. Enquanto os que trabalham no segundo nível mais elevado, graus 11 a 13, são menos de dois em cada cinco funcionários administrativos, dois terços dos portugueses que trabalham na Comissão pertencem a estes níveis. Os portugueses constituem 5,7 por cento dos administradores da Comissão de mais alto nível (Figura 1.4). Reciprocamente, os portugueses tendem a estar menos representados entre os funcionários administrativos dos níveis mais baixos.

A política da UE é contrária à discriminação de género na contratação de recursos humanos. Entre os funcionários administrativos da Comissão, 59 por cento são homens e 41 por cento são mulheres. Quanto aos funcionários portugueses, a proporção é semelhante: 57 por cento são homens e 43 por cento mulheres. No entanto, verificam-se significativos sinais de mudança. Nos níveis iniciais, graus 5 a 7, as mulheres constituem 55 por cento dos recém-contratados. Contudo, entre os portugueses, três em cada cinco funcionários no nível inicial dos graus administrativos são homens (Boletim Estatístico, 2013).

Enquanto o partidarismo está na base de recrutamento dos eurodeputados e do trabalho do PE, a Comissão opera de forma diferente. A prioridade dos princípios supranacionais da UE não exclui os valores políticos que cada indivíduo pode ter e que já existem antes de se tornarem funcionários da UE. A questão analítica crítica é até que ponto os valores políticos dos funcionários tendem a ser representativos do leque de valores políticos na Europa no seu todo.

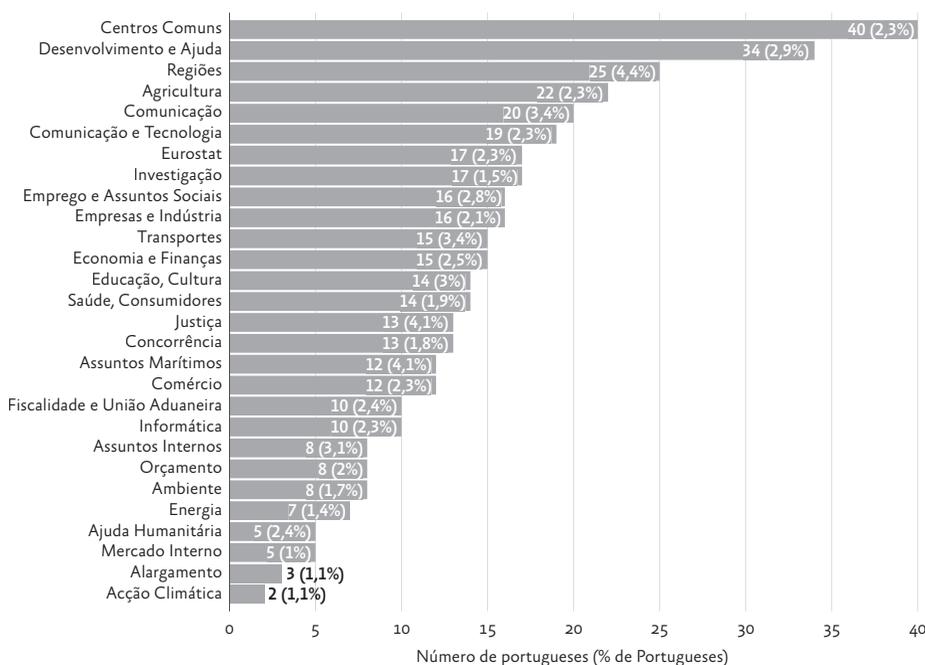
Para determinar as preferências políticas do ponto de vista económico, o inquérito EUCIQ pôs aos funcionários da Comissão a seguinte questão: *As pessoas pensam muitas vezes em si próprias em termos da sua posição filosófica pessoal em questões económicas. Algumas defendem um papel activo do governo nas questões de política económica. Outras olham, em primeiro lugar, para os mercados.*

Onde se colocaria em termos de filosofia económica numa escala de vai de 0 (um maior papel para o governo) a 5 (moderado) até 10 (um maior papel para os mercados)? Esta escolha de palavras evitou a ambiguidade dos termos “esquerda” e “direita”. A pontuação média para todos os inquiridos foi de 5,5, muito próxima do ponto central da escala; verificou-se também uma distribuição normal em torno do centro. A média para os inquiridos portugueses, 5,4, é próxima da média global e praticamente a mesma que a dos austríacos e a dos belgas. Os portugueses são ligeiramente menos pró-mercado que os checos e os húngaros, que reagem contra a experiência passada de uma economia controlada pelo Estado. Embora os valores económicos mencionados tivessem claras implicações partidárias, uma grande maioria dos funcionários disse que os pontos de vista partidários têm pouca importância para o seu trabalho. Nas palavras de um inquirido: “Estou aqui para implementar a agenda de um partido político? Isso não é, de todo, importante. Estou aqui para me concentrar na agenda do Presidente? Sim, então isso está nos primeiros itens da minha lista de prioridades. E o Presidente tem convicções políticas? Pertence a um partido político? Sim, pertence. Mas essa não é a minha agenda. É a agenda do meu chefe político” (Kassim *et al.*, 2013: 99). Como os comissários tendem a mudar de cinco em cinco anos, um funcionário da Comissão tem de ter o espírito suficientemente aberto em termos de visão económica para se adaptar a diferentes agendas políticas.

Historicamente, os países europeus têm-se caracterizado por importantes diferenças entre conservadores e liberais no que diz respeito aos valores sociais e culturais. Inglehart (1997) defende que os valores liberais fazem parte de uma visão “pós-moderna” partilhada por pessoas com um nível de instrução mais elevado e contactos cosmopolitas com pessoas de outros países. Podemos encontrar estas características nos funcionários da Comissão. O inquérito EUCIQ avaliou estes valores perguntando: *As pessoas pensam muitas vezes em si próprias em termos da sua posição filosófica pessoal em questões sociais e culturais. Muitas pessoas que se consideram liberais tendem a defender uma maior liberdade pessoal no que diz respeito, por exemplo, ao aborto, ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, etc. As pessoas que são mais conservadoras tendem a defender noções mais tradicionais de família, moralidade e ordem. Onde se colocaria em termos de filosofia sociocultural numa escala de 0 (mais liberal) a 10 (mais conservadora)?* Entre os funcionários da Comissão, a pontuação média é de 3,7, próxima da extremidade liberal da escala, sendo que 64 por cento dos inquiridos posicionam-se no ponto 0 da escala. A pontuação média dos funcionários portugueses, 3,9, está muito próxima da média global da Comissão. O grupo dos portugueses é um pouco menos liberal do que o dos austríacos e um pouco mais liberal do que o dos húngaros. Verifica-se em todos estes países uma distribuição normal em torno da média.

O efeito de desnacionalização do trabalho da Comissão. As pessoas não trabalham para a UE em geral. Os funcionários são nomeados para um cargo específico numa das várias direcções-gerais (DG), lideradas por um comissário diferente. A máxima de Washington – *Where you stand depends on where you sit* (A sua posição depende do lugar em que se senta) – reforça a ideia de que aquilo que um funcionário faz é influenciado pelo sector onde trabalha. Por exemplo, os funcionários ligados ao orçamento tendem a opor-se a aumentos da despesa pública, ao passo que os que trabalham na área da agricultura defendem maiores gastos para apoiar os preços dos produtos agrícolas. Esta máxima é igualmente relevante em Bruxelas.

Figura 1.6 Os portugueses nas direcções-gerais da Comissão



Fonte: Key Statistics. As agências de serviços menores foram omitidas. Devido ao seu carácter excepcional, as DG de Interpretação e de Tradução não estão presentes na figura acima.

O número de direcções-gerais da Comissão corresponde a mais do dobro do número de ministérios em Portugal. O número de funcionários públicos da Comissão é muito inferior ao dos Estados-membros, sendo que a DG mediana tem menos de 700 funcionários. Tendo em conta a população, Portugal poderia esperar ter uma média de 16 cidadãos em cada DG. Há oito DG que têm mais e 18 que têm menos portugueses (Figura 1.6). Entre as DG em que os portugueses são mais numerosos, a Agricultura e a Política Regional são importantes porque despendem elevadas quantias de fundos comunitários de que Portugal beneficia. Na DG de Economia e Finanças, que tem a especial responsabilidade de supervisionar se Portugal está a cumprir os compromissos da relacionados

com o recebimento da ajuda financeira, Portugal tem 15 funcionários. Em mais de um quarto dos departamentos, os portugueses são menos de dez. As DG variam no número de funcionários; assim, embora haja apenas 12 portugueses na DG que trata de Assuntos Marítimos e Pescas, eles correspondem a 4 por cento do total de funcionários dessa DG. A histórica capacidade limitada de investigação de Portugal está patente no facto de a sua percentagem de pessoal na bem financiada DG de Investigação corresponder a apenas um terço abaixo da quota correspondente à sua população. Independentemente de os portugueses estarem sobre- ou sub- representados numa DG da Comissão, em termos absolutos os portugueses são poucos em cada uma das muitas instalações de Bruxelas onde as políticas da CE são elaboradas.

O trabalho dos funcionários da Comissão é determinado pelos termos de referência específicos do seu trabalho na DG e não pela sua nacionalidade ou preferência partidária (Kassim *et al.*, 2013: 48 e seguintes). Um português que trabalha numa DG que trata de transportes ferroviários terá poucas oportunidades para lidar com problemas de relevância imediata para Portugal. Pelo contrário, um português numa DG que trata de questões relacionadas com as pescas pode ser chamado a contribuir para a discussão com o seu conhecimento sobre o país, na medida em que o conhecimento das circunstâncias nacionais é relevante para as decisões multinacionais. Todavia, embora um diplomata português destacado para trabalhar durante um determinado período de tempo no Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) mantenha o seu emprego como funcionário público português, durante o trabalho no SEAE espera-se que ele represente a UE como um todo.

Cada DG está dividida numa série de direcções, subdivididas em unidades mais especializadas e, em alguns casos, em subunidades. O primeiro passo de uma proposta política formal é dado pelas unidades de uma DG, antes de estas serem analisadas pelos níveis superiores. Embora o texto da proposta de uma unidade possa ser alterado, desde que reflecta consciência da natureza multinacional do processo de co-decisão da UE, raramente é rejeitado na totalidade. O texto inicial é de particular importância para Estados como Portugal, que não têm o peso político de um Estado grande que pode invalidar as propostas da Comissão que lhe desagradam (Rose, Corona e Trechsel, 2013).

A natureza multinacional da Comissão Europeia acrescenta um corolário à lei de Miles: *Where you stand also depends upon who you sit next to* (A sua posição depende de quem se senta ao seu lado). Para um português, raramente se trata de um outro português. A existência de muitas DG e a distribuição de postos de trabalho por cidadãos de 28 Estados-membros significa que nenhuma DG tem predominantemente cidadãos de um único Estado-membro. Por exemplo, há apenas 65 alemães na DG de Economia e Finanças e 85 franceses

na DG de Agricultura. Assim sendo, qualquer pessoa que passe de um trabalho num ministério em Lisboa para uma DG que trata de problemas semelhantes sofre uma mudança radical no seu ambiente de trabalho. Deixa de trabalhar com colegas portugueses e passa a trabalhar com europeus de 27 outros países.

A diversidade nacional é o princípio básico na selecção de pessoal para as unidades em que os funcionários partilham máquinas de café e responsabilidades por tarefas específicas. A diversidade nacional garante que, quando uma proposta está a ser avaliada, haverá pessoas da Europa do Norte e do Sul, da Europa de Leste e da Europa Ocidental que podem chamar a atenção para aspectos especialmente pertinentes para a sua região ou país com base no seu conhecimento das instituições nacionais, conhecimento esse que, muitas vezes, exige o conhecimento da língua nacional. Nas palavras de um funcionário da Comissão, “são precisas equipas mistas, são precisas aptidões mistas, bases culturais mistas para obter melhores resultados” (Kassim *et al.*, 2013: 50). Os cidadãos de um país são capazes de avaliar quer os pontos fracos quer os pontos fortes de um caso nacional. “Se pedir a um brilhante estudante polaco que acabou de se juntar à Comissão para confrontar o Governo polaco num qualquer dossiê, vai ver que está desejoso de o fazer e que é muito bom nisso” (Citado em Kassim *et al.*, 2013: 51).

A diversidade de pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões garante que qualquer argumento que tenha em consideração a situação de um só país tem de ser apoiado por razões aceitáveis pelos colegas de outras partes da Europa. Quando o trabalho de uma unidade de uma DG é técnico – e isso acontece muitas vezes – o ponto de partida para a avaliação não é a nacionalidade, mas sim um conjunto comum de conhecimentos, sejam eles jurídicos, ambientais ou científicos (Haas, 1992). Isso pode encorajar consenso nas ciências naturais, embora possa criar divergências em assuntos económicos, em que existem opiniões muito diferentes sobre como lidar com questões como, por exemplo, os défices públicos, o desemprego e a promoção do crescimento económico.

Ser funcionário da Comissão não afecta a cidadania nacional de um indivíduo, mas tem um forte efeito de desnacionalização sobre o modo de discutir medidas políticas na Comissão. Enquanto as pessoas que trabalham numa empresa multinacional fazem parte de uma só organização com objectivos comuns, na Comissão a definição de objectivos para cada DG é objecto de debate político entre governos e interesses espalhados pelo continente europeu. Os novos funcionários passam por uma intensa socialização nas normas e actividades adequadas ao trabalho num ambiente europeu multinacional. Para os funcionários de Estados-membros menos populosos como Portugal, há uma grande probabilidade de, na maior parte das reuniões, mais

ninguém na sala conhecer a sua língua e as leis do seu país. O efeito de desnacionalização causado por trabalhar num ambiente multinacional é directo e constante. Para ser bem-sucedida num emprego na Comissão, uma pessoa, independentemente da sua nacionalidade, tem de se adaptar a esse ambiente. A lealdade formal para com os valores e interesses supranacionais é reforçada pela necessidade diária de pensar num contexto muito diferente do da política nacional. Segundo um funcionário: “Uma das melhores coisas da Comissão é trabalhar neste ambiente intercultural. É fantástico. Muitas vezes esquecemos a nacionalidade e isso é fabuloso” (citado em Kassim, 2013: 49).

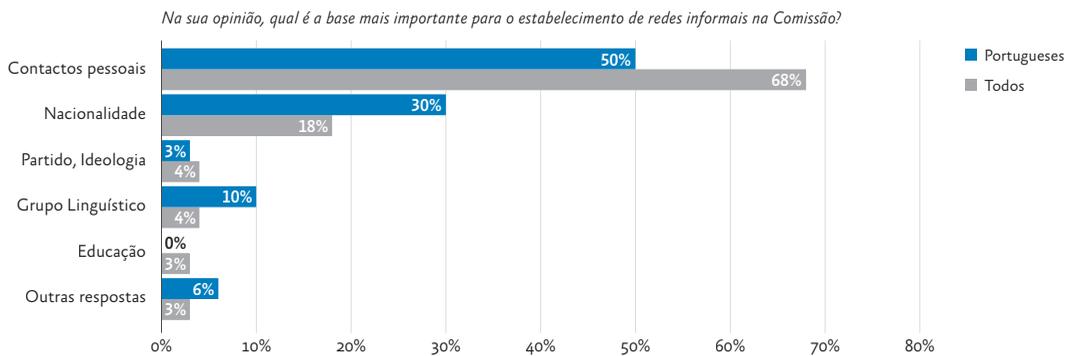
O contacto diário com os colegas no trabalho leva à construção de laços informais fortes dentro da DG (Christiansen e Neuhold, 2013). Quando o inquérito EUCIQ perguntou aos funcionários de que forma iniciavam um contacto informal com as outras pessoas, mais de quatro quintos respondeu que era com base nos contactos profissionais estabelecidos ao longo do trabalho. Menos de dez por cento consideram que a nacionalidade é um factor relevante, e uma percentagem ainda menor refere o nível de habilitações semelhante e a filiação partidária (Kassim *et al.*, 2013: 86). Tudo isto, que ressalta da análise global de todos os funcionários da Comissão, é também verdade quando analisamos apenas o conjunto dos portugueses.

Muitos assuntos de uma unidade afectam outras DG, que são responsáveis pelas medidas necessárias para se chegar a uma efectiva política europeia. Formar alianças com outras DG é importante para esboçar medidas políticas que sejam aceitáveis pelo Conselho e pelo PE. Os contactos pessoais com outros funcionários da Comissão são o principal caminho para construir redes. Dois terços do pessoal da Comissão confiam nos contactos pessoais, tal como metade dos portugueses entrevistados no âmbito do inquérito EUCIQ (Figura 1.7). Por outro lado, apenas 18 por cento dos funcionários da Comissão usaram a nacionalidade como base para a criação de redes – uma estratégia usada por 30 por cento dos portugueses. As diferenças poderão traduzir o número desproporcionado de portugueses que actualmente ocupam cargos ligados à tomada de decisões. Pertencer a um grupo linguístico comum a vários países, como o francês, facilita a criação de redes; um décimo dos funcionários da Comissão considera isso útil. Como mais nenhum Estado-membro fala português, este tipo de ligação não tem grande utilidade para os portugueses.

Seja qual for a nacionalidade de um funcionário da Comissão, portuguesa ou alemã, é necessário garantir o acordo dentro de uma unidade multinacional e o apoio em todas as fases da avaliação multifásica dentro de uma DG e entre DG (Falkner, 2012). Isso garante que uma medida política não possa ser definida em termos do interesse nacional do funcionário que a elabora. Terá de ser definida com base num interesse mais vasto, seja ele pragmático,

européu ou ambos. Como declarou um funcionário entrevistado no âmbito do projecto do EUCIQ: “Se existem cidadãos europeus, eles estão aqui” (Kassim *et al.*, 2013: 49).

Figura 1.7 Fontes de redes de contactos informais na Comissão



Fonte: Respostas ao EUCIQ estimadas a partir do gráfico em Kassim *et al.*, 2013, p. 85.

Capítulo 2

Os funcionários públicos portugueses em Bruxelas

Enquanto a Comissão recruta portugueses como funcionários públicos supranacionais, as instituições intergovernamentais da UE dão aos funcionários públicos nacionais a oportunidade de representar o seu governo no Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Os funcionários nacionais actuam também como representantes nacionais nos muitos grupos de trabalho intergovernamentais que apreciam as propostas da Comissão, que têm de ser apoiadas e implementadas pelos governos dos Estados-membros (Blom-Hansen, 2011). Além disso, os funcionários nacionais podem ocupar temporariamente lugares em DG da Comissão (Trondal, 2010). A decisão sobre que portugueses participam nestas reuniões da UE é tomada pelo Governo português. De acordo com o princípio da UE da igualdade jurídica de todos os Estados-membros, as diferenças de população não criam grandes disparidades entre países quanto ao número de funcionários que participam nas discussões intergovernamentais da UE.

O Gabinete da Representação Permanente (REPER). As principais tarefas do Gabinete da REPER de Portugal são seguir de perto as propostas de políticas em discussão numa DG, trabalhar com governos com posições semelhantes na alteração das propostas, para melhor servirem os interesses portugueses e garantir que as decisões tomadas ao nível da UE podem ser implementadas sem dificuldade pelas instituições portuguesas (ver Rose e Trechsel, 2013). A organização de cada gabinete REPER está nas mãos do governo nacional. No topo da hierarquia do gabinete português está o embaixador extraordinário e plenipotenciário e representante permanente, Domingos Fezas Vital, que representa o Governo na COREPER II, organismo que trata de questões politicamente polémicas, susceptíveis de exigir a atenção dos ministros em Lisboa e noutras capitais. O seu adjunto, Pedro Costa Pereira, também embaixador, trata do muito maior volume de medidas da COREPER que exigem escrutínio por funcionários nacionais, mas que não envolvem questões políticas que preocupem os ministros. Graça Mira Gomes, a terceira funcionária hierarquicamente mais importante, representa Portugal no Comité Político e de Segurança. Quando um ministro português vai a uma reunião da UE para

tratar de questões políticas no Conselho multinacional, confia nos funcionários do REPER para obter informações e *insights* políticos sobre a posição dos ministros de outros países com quem vão ter de lidar.

Como os funcionários do REPER reagem às propostas que a Comissão tem o monopólio de preparar, a dimensão do Gabinete é pequena em comparação com os das DG e ainda mais pequena em comparação com os ministérios de Lisboa. Todo o leque de políticas da UE é supervisionado por cerca de 60 profissionais; além disso, cerca de 30 secretarias e dão apoio administrativo (Tabela 2.1). São, normalmente, funcionários a meio da carreira, com entre 40 e 50 anos de idade. O equilíbrio de géneros é ligeiramente maior do que na Comissão Europeia: há cinco homens por cada quatro mulheres no REPER português. Uma vez que todos os Estados têm igual representação no Comité COREPER da UE, embora os Estados de maiores dimensões tenham gabinetes maiores, estes não são proporcionais à sua população. A dimensão do Gabinete REPER alemão é, por exemplo, o dobro do de Portugal.

Tabela 2.1 Profissionais do gabinete REPER

Economia (23) Assuntos Económicos e Financeiros, 6; Política Industrial, Energia e Mercado Interno, 4; Agricultura e Pescas, 4; Ambiente, 3; Tecnologias da Informação e Comunicação, 2; Transportes e Comunicações, 2; Política Regional, 1; Investigação e Espaço, 1

Assuntos Externos (13); Relações Externas, 7; Política Externa e de Segurança, 5; Ajuda Externa, 1

Justiça, (9); Justiça e Assuntos Internos, 7; Assuntos Jurídicos, 2.

Assistência Social (5). Emprego e Assuntos Sociais, 2. Cultura e Educação, 2; Saúde, 1.

Instituições da UE (4). Coordenação do COREPER, 2; Relações com o PE, 1. Portugueses nas Instituições da UE, 1.

Serviços do REPER (28). Regiões ultraperiféricas portuguesas, 2; Imprensa e Informação, 1; Administração, 4; Secretariado, 18; Informática, 2; Protocolo, 1.

Fonte: www.missaoportugal.mne.pt.

Nove décimos das propostas provenientes das DG são consideradas politicamente não controversas, sendo analisadas pelos profissionais da REPER sem recurso aos ministérios (Häge, 2013: 22 e seguintes). Colectivamente, as propostas da Comissão cobrem muitas áreas e diferem na atenção especializada que requerem. Esta dispersão faz com que o Gabinete da REPER esteja dividido em mais de vinte unidades que acompanham o trabalho de determinadas DG (Tabela 2.1). Os portugueses de cada unidade participam em importantes grupos de trabalho do COREPER, juntamente com funcionários dos outros 27 Gabinetes REPER. Embora o representante de cada país seja livre de falar, a dimensão das reuniões e a necessidade de um consenso multinacional significa que o principal papel de um funcionário português nessas reuniões seja o de ouvir e avaliar os pontos de vista

susceptíveis de criar consenso no grupo. Pode aceitar pontos de vista expressos por outros representantes nacionais, desde que estejam em conformidade com os pontos de vista portugueses. Se surgirem problemas, a prioridade é ver se se pode chegar a um compromisso (ver Häge, 2013: capítulos 9-11).

A maioria dos funcionários da REPER concentra-se em três áreas em que a UE é particularmente activa: economia, assuntos externos e justiça e assuntos internos (Tabela 2.1). O interesse pelo impacto da governação multinível de Bruxelas em regiões nacionais remotas é demonstrado pela existência de dois funcionários da REPER que supervisionam de que forma aquilo que se faz em Bruxelas afecta a Madeira e os Açores. O contraste entre as prioridades da UE e as dos governos nacionais é ilustrado pela cobertura que é dada a áreas políticas às quais se aplica o princípio de subsidiariedade. Portugal tem apenas dois funcionários a supervisionar o Emprego e Assuntos Sociais, e outros dois a supervisionar a Educação e Cultura e um na Saúde. Estas são as áreas políticas responsáveis por uma grande parte da despesa pública do Governo.

Muitas das propostas que as DG apresentam exigem conhecimentos especializados para a sua avaliação. É mais frequente que isto se verifique em ministérios nacionais que lidam com assuntos como a agricultura e o ambiente do que no Ministério dos Negócios Estrangeiros (Jalali, 2012). Assim, os funcionários da REPER possuem um número quase igual de funcionários destacados do sector público nacional e de diplomatas de carreira. Quando surge a necessidade de conhecimentos especializados numa área como a energia, pode mesmo chegar a recrutar-se uma pessoa qualificada de fora do sector público. Visto que é necessário algum tempo para que os novos funcionários em Bruxelas aprendam como é que tudo funciona e se adaptem à natureza multinacional das instituições, espera-se que os funcionários nomeados para o Gabinete da REPER lá permaneçam pelo menos durante três anos, sendo que a maior parte deles permanece até seis anos.

Um exemplo típico de como as questões técnicas e as negociações diplomáticas são necessárias é o acordo de alterações ao regulamento de indicações geográficas, uma medida da UE adoptada originalmente em 1992 para proteger a utilização de rótulos geográficos, como, por exemplo, Presunto de Parma ou Vinho da Borgonha, em artigos comercializados no Mercado Único Europeu (ver Häge, 2013: 104f-113). A Comissão enviou as propostas de alterações para o COREPER em Março de 2002. Essas propostas foram enviadas ao Comité Especial da Agricultura e seguiram depois para um grupo de trabalho. Portugal e França queriam que o sal marinho fosse abrangido, mas a receberam como resposta que o sal não era um produto agrícola; queriam também incluir a fibra de lã e a verga. Quando a Itália exigiu que os produtos regionais protegidos embalados fora da região abandonassem o uso do nome dessa região, Portugal

apoiou essa exigência juntamente com a França e a Espanha. Seguiram-se mais de uma dezena de reuniões formais entre a Comissão, o PE e representantes de gabinetes nacionais REPER. Através da interacção com representantes de outros países que partilhavam uma objecção às alterações propostas, foram satisfeitas algumas exigências, como, por exemplo, as restrições ao embalamento de produtos fora da sua região de origem especialmente reconhecida. Treze meses após o início do processo, uma proposta acordada foi formalmente aceite pelos ministros como item da agenda do Conselho de Agricultura e Pescas.

Quando terminam os destacamentos em Bruxelas, o capital político europeu que os funcionários portugueses adquiriram por trabalharem em Bruxelas é difundido pela administração pública nacional. Os diplomatas vão trabalhar num outro país ou continente, ou voltam a trabalhar no Ministério dos Negócios Estrangeiros em Lisboa. Os funcionários que vieram de ministérios nacionais normalmente regressam aos seus ministérios, onde vão poder divulgar o conhecimento que adquiriram sobre como as instituições da UE tratam de questões que afectam o seu ministério. Cumulativamente, isto cria uma reserva de uma centena de funcionários distribuídos pela administração pública portuguesa, capazes de dar informações aos que nunca trabalharam, ou ainda não trabalharam, em Bruxelas, e que são em muito maior número.

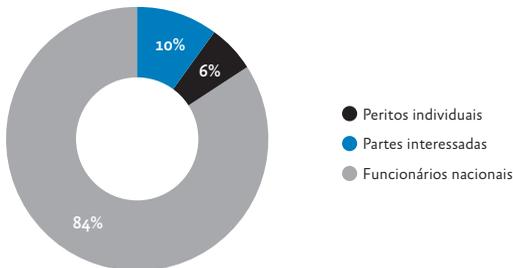
A natureza unitária e não federal do Estado português e a raridade dos governos de coligação em relação ao que ocorre nos países do Benelux permitem que os funcionários portugueses do Gabinete da REPER se concentrem em acompanhar de perto o processo político em Bruxelas. Pelo contrário, a estrutura federal, corporativista e de grande coligação do Governo austríaco resulta numa forma diferente de organização. Muitas das unidades de base do seu gabinete de REPER são elos com os ministérios federais em Viena, não com as DG em Bruxelas. Além disso, a Áustria não só providencia ligações com as *Länder* federais, mas também com confederações de autoridades locais, câmaras de comércio, trabalho e agricultura, sindicatos, indústrias e banca nacional. A Hungria, sendo, tal como Portugal, um Estado com uma estrutura institucional relativamente simples, divide o seu Gabinete em menos unidades, cada uma delas seguindo de perto várias DG. A existência de menos unidades com cerca de meia dúzia de funcionários cada uma facilita aos húngaros a partilha de conhecimentos sobre o que se passa em diferentes DG e permite-lhes ter uma combinação de pessoal diplomático e ministerial a participar em negociações sobre questões que são política e tecnicamente complexas.

Alargar a participação dos portugueses no processo político intergovernamental. Embora a Comissão detenha o monopólio de propor medidas políticas, para que estas se tornem eficazes é necessário que sejam implementadas por

governos nacionais com diferentes sistemas jurídicos e diferentes estruturas administrativas. Como nem todas as considerações nacionais podem ser inteiramente representadas no âmbito das pequenas unidades da DG que prepara as propostas, a Comissão está em constante contacto com grupos de peritos para discutir essas medidas (ver, por exemplo, Christiansen e Larsson, 2007; Blom-Hansen, 2011). Actualmente, existem mais de 500 grupos permanentes e mais de 350 grupos temporários. Trata-se de grupos que têm normalmente que ver com medidas políticas de um número restrito de DG, como as da Fiscalidade e União Aduaneira, Estatística, Empresas, Saúde e Defesa do Consumidor.

A maioria dos membros dos grupos de peritos são funcionários públicos nacionais nomeados pelo seu ministério. O Registo dos Grupos de Peritos da UE mostra que, em 2012, havia cerca de 700 portugueses a participar nas deliberações sobre medidas políticas com os funcionários da Comissão (Figura 2.1). Desde que os grupos sejam constituídos exclusivamente por funcionários nacionais, aplica-se a norma da UE de igual representação dos Estados-membros. Há pouca diferença, em termos numéricos, entre os 610 representantes portugueses, os 646 italianos e os 677 alemães que participam nos grupos de peritos, ou entre os 632 representantes austríacos e os 602 irlandeses.

Figura 2.1 Membros portugueses dos grupos de peritos



Fonte: Calculado pelos autores a partir do Registo dos Grupos de Peritos da CE

Os grupos de peritos podem conter membros que representam partes interessadas independentemente da sua nacionalidade. As partes interessadas podem incluir associações empresariais, sindicatos e associações agrícolas. Tipicamente, os representantes dos grupos de interesses participam em deliberações sobre o Mercado Único Europeu. Um em cada dez portugueses que participam nos grupos de peritos fá-lo como parte interessada. Contudo, a representação de interesses independentemente da nacionalidade favorece a participação de indivíduos dos Estados mais populosos da UE. Por exemplo: quase 11 por cento são alemães e 9 por cento são britânicos, contra os 3,4 por cento de portugueses. Esta é uma percentagem baixa em termos absolutos,

mas alta proporcionalmente à sua quota de população da UE. Na mesma medida em que os grupos de interesses empresariais, sindicais e da sociedade civil defendem interesses sectoriais presentes em muitos países, os interesses económicos portugueses podem ser virtualmente representados por grupos sediados noutros países da UE.

Paradoxalmente, os grupos de peritos têm poucos membros que estejam presentes individualmente por virtude do seu conhecimento específico na área em que a acção da UE está a ser proposta. Aqueles que são nomeados pela sua experiência pessoal constituem apenas seis por cento dos participantes portugueses (Figura 2.1). Os peritos independentes podem ter origem em qualquer Estado-membro, e os portugueses especialistas participam tanto nas consultas da UE na área do IVA como na área das pescas. A população de um país faz a diferença. A Alemanha, o Reino Unido e a Itália contribuem com 10 por cento de peritos independentes cada, enquanto os portugueses são apenas 2,3 por cento do total. A participação de cidadãos como peritos não traz grandes vantagens em termos nacionais, na medida em que os peritos independentes são profissionais cosmopolitas em áreas como biologia alimentar ou geriatria e têm perspectivas que reflectem um corpo de conhecimento partilhado internacionalmente pelos profissionais da área (Haas, 1992). Quando perguntámos a um economista português em que é que o seu trabalho em Bruxelas era diferente do que fazia em Lisboa, a resposta foi: “É tudo mais ou menos a mesma coisa. Uma vez economista monetário, sempre economista monetário”.

Peritos Nacionais Destacados (PND). Os governos nacionais podem também nomear um número restrito de funcionários para exercer funções, por um mínimo de seis meses e um máximo de quatro anos, numa DG da Comissão ou num cargo político semelhante, para ganharem capital político europeu. Estes são conhecidos como peritos nacionais destacados (PND), designação que cria alguma confusão. Este mecanismo proporciona ao Governo português a oportunidade de criar um quadro de funcionários numa fase intermédia da sua carreira com uma perspectiva interna de como as instituições da UE definem medidas políticas. O seu conhecimento complementa, desta forma, o dos membros da REPER, que aprendem como as instituições intergovernamentais revêem o que a Comissão propõe. Os peritos nacionais destacados trazem consigo o seu capital político europeu quando voltam aos seus cargos num ministério em Lisboa.

Para se tornar PND, um representante oficial deverá ter pelo menos três anos de experiência num cargo do sector público, num nível equivalente ao grau de administrador na CE, e o apoio do governo do seu país. Quando são necessárias capacidades muito específicas – por exemplo, na investigação científica –, os candidatos podem ter origem noutras instituições. As DG

anunciam os cargos para os quais querem nomear PND e contam com os 28 gabinetes de REPER em Bruxelas para encorajar candidaturas. Se um representante nacional for destacado para a Comissão, o empregador nacional continua a pagar o seu vencimento, que é complementado pela Comissão para suprir os custos de viver temporariamente em Bruxelas (http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/).

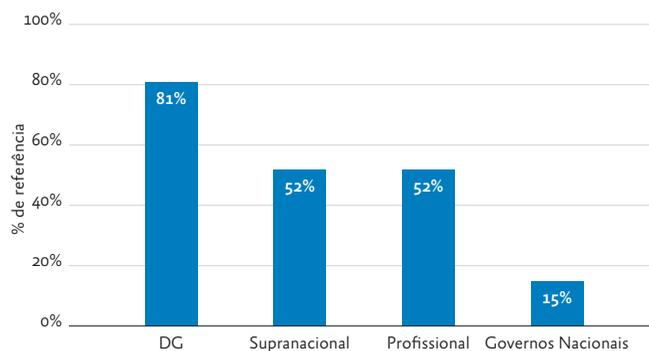
As DG podem recrutar especialistas nacionais num regime de curto prazo para poderem dispor de recursos humanos com conhecimentos específicos sobre um problema que considerem importante. Por exemplo, após a crise da zona euro, a Comissão criou um grupo para acompanhar em Portugal o cumprimento das condições da UE para a obtenção de ajuda monetária. Anunciou um lugar de um ano para um perito nacional destacado que estivesse familiarizado tanto com a economia portuguesa como com as DG de Assuntos Económicos e Financeiros e de Fiscalidade. O conhecimento da língua portuguesa foi apresentado como uma mais-valia, mas não como um requisito. O conhecimento do funcionamento da Comissão era o requisito mais importante. Os funcionários do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) puderam iniciar as operações sem as demoras associadas ao recrutamento de todo o pessoal necessário através do destacamento de diplomatas nacionais na fase intermédia da carreira. Desta forma, os governos nacionais puderam, nas palavras de um ministro dos Negócios Estrangeiros português, estar lá representados. Mais precisamente, o Governo português expressou interesse, que recebeu reconhecimento, em liderar as delegações do SEAE em algumas áreas de África e da América Latina sobre as quais a História lhe concede o estatuto de especialista. Contudo, o ex-secretário de Estado dos Assuntos Europeus Pedro Lourtie enfatizou que não pretendia ser o “dono” destes cargos ou entrar num “jogo matemático, estabelecendo quotas”, mas sim combinar os interesses nacionais com os interesses da UE (tal como citado por Seabra, 2012: 38). A prioridade dada aos compromissos supranacionais é ilustrada pela carreira de um funcionário sénior da EC, João Vale de Almeida, que é o embaixador da UE em Washington.

Os peritos nacionais destacados trabalham em problemas semelhantes aos enfrentados pelo seu ministério nacional, mas olham para eles numa perspectiva multinacional. Em vez de terem concidadãos como colegas, interagem continuamente com um grupo multinacional de colegas e trabalham numa língua diferente da sua. Na medida em que o pessoal destacado tem uma experiência profissional independente da sua cidadania, podem partilhá-la com outras pessoas da mesma DG ou da Comissão. É raro o contacto directo com o Conselho, onde se encontram os ministros de todos os governos nacionais, incluindo de Portugal. Quando os PND têm contacto com representantes

nacionais, normalmente estes representam outro Estado-membro que não Portugal. A CE tem também regras destinadas a evitar que os representantes nacionais destacados sejam colocados numa posição em que possam sofrer um conflito de interesses entre as suas obrigações supranacionais e uma carreira nacional a longo prazo (Trondal, 2010: 67). A independência relativamente aos interesses nacionais dos representantes destacados é confirmada pelos representantes nacionais que participam nas reuniões de comités intergovernamentais, em que participam também os funcionários das DG (Egeberg *et al.*, 2003: 34).

Tal como os representantes permanentes da Comissão, a principal tarefa dos peritos nacionais destacados é a de trabalhar com os dossiês que estão sob responsabilidade da sua unidade dentro da DG. Em vez de um compromisso abstracto e idealista com uma cada vez mais coesa União, quatro quintos dos PND inquiridos por Trondal enfatizaram a importância da sua posição na DG na tomada de decisões sobre o conteúdo de um dossiê (Figura 2.2). As prioridades departamentais não são encaradas como prioridades europeias, mas sim como interesses distintos dos das outras DG. Paradoxalmente, o compromisso com uma DG em particular faz com que as pessoas tomem consciência das divisões que existem ao mais alto nível da UE. Nas palavras de um perito destacado, “o nível de conflito é mais alto entre as DG do que entre os ministérios no meu país” (Trondal, 2010: 69).

Figura 2.2 Influências dos peritos nacionais destacados



Fonte: Jarle Tondal, *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press (2010), p. 69.

Pelo facto de trabalharem em Bruxelas, os representantes oficiais portugueses acumulam capital político europeu. A mudança de um ministério nacional para uma DG multinacional rapidamente socializa os indivíduos e confere-lhes um conhecimento pragmático de como funciona a Comissão Europeia. Ao invés de terem uma perspectiva nacional sobre uma questão, os PND adoptam a perspectiva da sua DG (Trondal, 2010: 71). Num grupo multinacional, a base para a discussão tende a ser formada pelos valores profissionais

que têm em comum, mais do que por uma identidade europeia vaga (cf. Trondal, 2010: 71). Não se trata tanto de um reflexo de um compromisso ideológico dos representantes destacados com uma União cada vez mais coesa. Trata-se sim de um reflexo prático das necessidades dos representantes de dar prioridade à posição que ocupam no momento e manter a concordância com as pessoas que se sentam a seu lado.

A socialização quanto à forma como funcionam as instituições da UE não faz com que os representantes oficiais percam o seu capital político nacional. Em vez disso, as pessoas que conseguiram adoptar rapidamente os novos métodos de trabalho de Bruxelas demonstraram a sua capacidade de serem rapidamente ressocializados quando voltam a trabalhar para o Governo português. Nas palavras de um representante destacado, “sou leal à Comissão, mas, no fim de contas, o meu empregador é a organização do meu país para a qual trabalho”.

Capítulo 3

Os portugueses que trabalham no Parlamento Europeu

Todas as pessoas que trabalham no PE precisam de um grande capital político, com “P” maiúsculo, isto é, um conhecimento da política, tanto ao nível da UE, como ao nível dos diversos países representados pelos eurodeputados com quem lidam. Enquanto os funcionários da Comissão Europeia têm de ter uma perspectiva genérica dos ministros de governos nacionais que decidem o destino das suas propostas no Conselho, os funcionários do PE devem ter uma visão geral de uma assembleia, multinacional e multipartidária, de políticos eleitos. Apesar de os 751 eurodeputados serem a parte mais visível do Parlamento, constituem apenas um oitavo do número total de pessoas que trabalham no PE (Corbett *et al.*, 2011). O número de portugueses a trabalhar no Parlamento é 16 vezes maior do que o número de eurodeputados portugueses.

Embora o número total de eurodeputados seja quase quatro vezes mais elevado que o número de deputados do Parlamento português, a taxa de população por representante é muito acima da média dos Estados-membros. É de um eurodeputado por cada 665 000 cidadãos europeus. Os eurodeputados têm um estatuto muito particular na UE. São membros de partidos, eleitos a nível nacional para um mandato de cinco anos, ao invés de receberem um cargo permanente na Comissão através de um concurso multinacional. O maior grupo de funcionários do PE está no Secretariado, um organismo multinacional, responsável por administrar o trabalho colectivo do PE. Ao contrário dos eurodeputados, os funcionários do Secretariado têm cargos permanentes. Cada eurodeputado tem o direito de recrutar pelo menos duas pessoas que os assistam no seu trabalho parlamentar e os apoiem no seu círculo eleitoral nacional. Os funcionários que trabalham com contratos a termo certo para os grupos partidários do PE são em maior número que o total dos eurodeputados. Os postos de trabalho dos eurodeputados, do seu pessoal e do seu grupo partidário dependem do resultado das eleições para o PE que ocorrem a cada cinco anos. Assim, há no PE um fluxo regular de entrada e saída de pessoas com um capital político substancial, que poderá ser aplicado no seu país de origem, ou em organizações não governamentais e *lobbies* políticos em Bruxelas.

⁸⁰. Todas as estatísticas acerca dos funcionários do PE provêm de fontes oficiais do Parlamento Europeu.

Secretariado. O Secretariado do PE é muito maior do que os parlamentos nacionais dos Estados-membros. No final de 2012, o Secretariado era composto por 6694 funcionários. Por os eurodeputados serem originários de 28 países e trabalharem em duas dúzias de idiomas diferentes, os linguistas e os tradutores constituem mais de um quinto dos funcionários do PE⁸⁰. O conjunto de funcionários cresceu ao longo das décadas com o aumento de poder do Parlamento da UE e o alargamento da União. Quando o primeiro Parlamento foi eleito de forma directa em 1979, numa UE com nove Estados-membros, havia 1995 funcionários. Em 1988, dois anos depois da adesão de Portugal, a UE havia aumentado para 12 Estados-membros e o número de funcionários do Parlamento aumentou para 2966. Desde então, o número de Estados-membros aumentou para mais do dobro, embora o número de eurodeputados tenha aumentado pouco mais de 50 por cento. Simultaneamente, a crescente importância do Parlamento no processo de co-decisão da UE e a expansão dos poderes da União fez com que os seus colaboradores aumentassem para o dobro.

Tabela 3.1 Funcionários portugueses no Parlamento Europeu

	N	%		N	%
Bélgica	821	14,0	Bulgária	131	2,2
França	684	11,7	Suécia	127	2,2
Itália	537	9,2	Rep. Checa	125	2,1
Espanha	412	7,0	Eslováquia	117	2,0
Alemanha	390	6,7	Lituânia	105	1,8
PORTUGAL	249	4,2	Luxemburgo	106	1,8
Polónia	229	3,9	Eslovénia	101	1,7
GB	223	3,8	Estónia	95	1,6
Grécia	225	3,8	Irlanda	91	1,6
Finlândia	181	3,1	Letónia	95	1,6
Roménia	163	2,8	Não-EU	85	1,5
Hungria	151	2,6	Malta	68	1,2
Dinamarca	136	2,3	Áustria	63	1,1
Holanda	137	2,3	Chipre	15	0,3

Fonte: Parlamento Europeu. Dados de 2012.

A forma como os funcionários do PE podem ser descritos em termos de nacionalidade reflecte aspectos históricos, económicos e políticos. As três nacionalidades com mais colaboradores fazem parte dos seis membros fundadores da UE: a Bélgica, a França e a Itália (Tabela 3.1). A Alemanha está bastante sub-representada, reflexo do nível salarial atractivo e das oportunidades de

emprego ao nível nacional. Pela razão diametralmente contrária, os espanhóis estão sobre-representados. Portugal surge em sexto lugar quanto ao número absoluto de funcionários no PE. Se não contarmos com a condição excepcional da Bélgica, é o primeiro entre os países menos populosos. Além disso, apesar de ter uma população seis vezes mais numerosa que Portugal, o Reino Unido tem menos funcionários no PE.

Os funcionários do PE estão divididos em duas categorias: 44 por cento são administradores que lidam com políticos e assuntos políticos, enquanto a maioria é composta por assistentes que providenciam serviços mais ou menos rotineiros. Os colaboradores portugueses estão em sétimo lugar na percentagem de cidadãos com cargos administrativos mais altos. No que se refere à idade – um aspecto importante num sistema em que a antiguidade é relevante nas promoções – a média dos funcionários portugueses é de 50 anos de idade, colocando Portugal em sexto lugar entre todas as nacionalidades; apenas outra nação, que aderiu há muito à UE, tem uma média mais alta. Contrastando com a Comissão, onde a maior parte dos colaboradores portugueses são homens, no PE as mulheres estão em maioria, numa proporção de 3 para 2. Esta preeminência verifica-se tanto nos níveis mais altos na administração como ao nível dos assistentes.

A baixa alternância ao nível dos funcionários faz com que o processo de recrutamento para postos de trabalho no PE seja altamente competitivo, no qual tem sucesso apenas uma fracção de um por cento dos candidatos. Em 2012, candidatou-se a um posto de trabalho no PE um total de 57 080 pessoas. Em conformidade com a falta de saídas profissionais para os jovens em Portugal, 3914 eram portugueses, mais de três vezes o correspondente à sua quota de representação populacional na UE. O elevado número de portugueses que se candidataram faz com que o país fique em sétimo lugar entre os 28 Estados-membros quanto a candidatos bem-sucedidos a postos de trabalhos no PE, um lugar acima do Reino Unido. Contudo, em termos quantitativos este feito é relativo, uma vez que apenas 11 portugueses conseguiram um posto de trabalho, cerca de apenas um quarto de ponto percentual daqueles que se candidataram (Tabela 3.2).

Pelo facto de o PE exigir uma maioria absoluta de eurodeputados para aprovar legislação, as suas comissões têm eurodeputados de todos os Estados-membros. Isto resulta numa interacção diária dos colaboradores do PE com um leque ainda maior de nacionalidades do que o normalmente encontrado numa DG. Isto significa também que os colaboradores portugueses no PE terão contacto limitado com os eurodeputados portugueses. Os funcionários ao serviço das necessidades políticas de uma comissão específica do PE tendem a dar prioridade às questões relacionadas com os temas em mãos e aos pontos

de vista da DG da Comissão que produz informação para a comissão em que trabalham. Têm também de ter em atenção o equilíbrio dos interesses dos maiores grupos partidários multinacionais (cf. Winzen, 2011). Quando foi pedido a uma amostra de funcionários de carreira do PE que avaliassem o peso dado aos pontos de vista dos diversos grupos, os governos nacionais ficaram colocados em sétimo lugar numa lista de nove (Egebert *et al.*, 2012: Tabela 7).

Tabela 3.2 Portugueses recrutados como colaboradores do PE em 2012

	Total de contratados		
	N	%	% Pop UE
Bélgica	34	15,0	2,2
França	25	11,0	13,0
Espanha	22	9,7	9,2
Itália	21	9,2	12,1
Alemanha	17	7,5	16,3
Roménia	17	7,5	4,3
PORTUGAL	11	4,8	2,1
Grã-Bretanha	10	4,4	12,5
Outros países	19	7,0	30,1

Fonte: Parlamento Europeu. Dados de 2012.

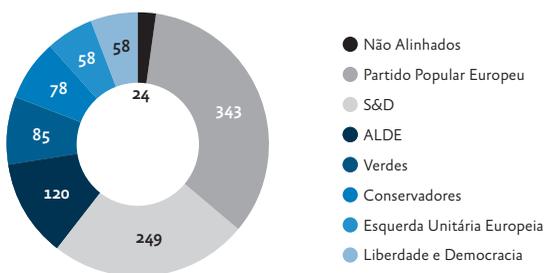
O PE oferece anualmente estágios de cinco meses a cidadãos europeus com cerca de 25 anos que pretendam ganhar experiência trabalhando numa instituição da UE. Alguns estagiários – por exemplo, estudantes ou recém-licenciados em Direito – traduzem projectos de propostas legislativas e documentos de francês ou inglês para os termos legais na língua do seu país. Ao fazê-lo, poderão identificar ambiguidades ou incoerências na aplicação da legislação do PE em diferentes contextos legais nacionais. Alguns trabalham para comissões onde é enfatizada a necessidade de obter um consenso transversal aos partidos. Outros trabalham para um eurodeputado, sendo imediatamente solicitados para dar assistência nas mais diversas tarefas que compõem o dia-a-dia de um político, como pesquisar informação relevante para uma reunião de comissão, fazer uma reserva num restaurante ou lidar com um eleitor com problemas. Embora os estagiários cheguem a Bruxelas sem qualquer experiência, o seu trabalho e as suas capacidades permitem que adquiram um significativo conhecimento político europeu, útil para uma subsequente procura de emprego e construção de uma carreira.

A competição pelos estágios no PE é feroz e tem vindo a ser exacerbada pelas dificuldades que os jovens recém-licenciados enfrentam na procura de

emprego. Em 2012, houve 14 064 candidatos para 619 lugares. Em 2013, o número de candidatos aumentou em quase 50 por cento, para 20 352, enquanto o número de lugares aumentou apenas em sete. No primeiro destes dois anos, o número de portugueses bem-sucedidos, 14, estava quase em conformidade com a quota de Portugal em termos de população da UE. Em 2013, o número de portugueses bem-sucedidos aumentou significativamente para 22, mas este número corresponde a apenas 3,2 por cento do total de candidatos a um estágio.

Grupos Partidários. Sete grupos partidários desempenham um papel crucial na organização do trabalho político do PE, coordenando as actividades dos eurodeputados que têm em comum uma determinada tendência política, mas representam até 28 eleitorados diferentes. Os grupos empregam cerca de mil funcionários administrativos e assistentes, que são pagos pelo Parlamento. A dimensão do pessoal de cada grupo é determinada por uma fórmula complexa, cujo resultado atribui um número mínimo de funcionários para cada grupo e tem em conta o número de eurodeputados inscritos no grupo (Figura 3.1). Além disso, cada grupo tem um número de funcionários permanentes destacados com o propósito de fornecer assistência técnica e partilhar com os outros funcionários experiência em primeira mão sobre como os grupos partidários usam a sua influência no processo de co-decisão da UE. Cada grupo é também livre de recrutar um pequeno grupo de estagiários. O grupo do Partido Popular disponibiliza 10 destes lugares por três meses, para jovens que cumpram os seus requisitos de selecção, sendo estes estágios renováveis uma vez, por mais três meses. Os Socialistas oferecem 25 lugares para estágios que podem ir até cinco meses.

Figura 3.1 Colaboradores dos grupos partidários do PE



Fonte: Parlamento Europeu. Dados de 2012.

A grande maioria dos colaboradores de cada grupo não é composta por funcionários permanentes, mas por pessoas com contrato de termo indeterminado. Esta condição prende-se com o facto de que o tamanho de um grupo e, portanto, o número dos seus colaboradores, pode variar com cada eleição

para o PE, e deve-se também a haver, de tempos a tempos, cisões ou fusões de grupos. É esperado dos colaboradores que estejam em sintonia com a posição política do grupo. Até certo ponto, o recrutamento faz-se através do mesmo processo aplicado aos empregos no Secretariado ou na Comissão: realizam-se testes, escritos e orais, que incluem a avaliação do conhecimento dos principais idiomas de trabalho do grupo. A escolha dos funcionários não é feita pela DG do Pessoal do PE, mas pelo próprio grupo, embora estes sejam normalmente pagos através de fundos do orçamento do PE.

Os 22 eurodeputados portugueses estão presentes em quatro grupos: o Partido Popular Europeu, os Socialistas e Democratas, os Verdes/Aliança Livre Europeia e a Esquerda Unitária Europeia (Trechsel *et al.*, 2013). Juntos, estes quatro grupos agregam 72 por cento do total dos funcionários dos grupos partidários. Todavia, uma vez que os eurodeputados portugueses são relativamente poucos, colectivamente são responsáveis por apenas 21 funcionários, 2,2 por cento do total empregado pelos grupos do PE. Uma vez que cada grupo tem eurodeputados de vários países, os funcionários portugueses trabalham num grupo multinacional, preparando relatórios em francês ou inglês para serem analisados por colegas de outros países. Neste sentido, os portugueses que foram habituados a pensar a política partidária em termos nacionais são socializados, passando a ver as implicações mais abrangentes, ao nível europeu, das políticas de esquerda, de direita e de defesa do ambiente.

Os colaboradores de cada grupo concentram-se nos tópicos da agenda corrente do PE e abordam-nos de acordo com a visão partidária do grupo. As tarefas incluem fornecer actualizações aos membros; publicitar actividades através dos tradicionais e dos novos meios de comunicação social; e providenciar apoio logístico e prático às actividades do grupo e ao seu gabinete de líderes. Isto requer não apenas capacidades linguísticas, mas também a capacidade de lidar com os vários eurodeputados que, embora partilhem de uma visão partidária comum, são diferentes nas suas prioridades políticas e personalidades individuais (Corbett *et al.*, 2011: capítulo 3; www.europarl.europa.eu/about-parliament). Quando lhes foi pedido para avaliar nove diferentes influências nos seus pontos de vista, os colaboradores dos grupos partidários colocaram os governos nacionais em quinto lugar (Egeberg *et al.*, 2012: Tabela 7).

Os colaboradores dos eurodeputados portugueses. Cada eurodeputado pode empregar assistentes parlamentares acreditados sediados em Bruxelas e assistentes sediados no seu país, para apoiar o seu trabalho ao nível da UE e manter a ligação ao seu eleitorado. Dadas as diferentes preferências e necessidades de cada eurodeputado, a contratação dos assistentes fica a seu cargo. Contudo, os termos do contrato são determinados pelos regulamentos do PE

e cada eurodeputado recebe uma quantia fixa para empregar assistentes. Em Novembro de 2013, 1761 assistentes acreditados trabalhavam nos gabinetes dos eurodeputados em Bruxelas, o que significa um aumento de 29 por cento desde 2009. Uma significativa minoria de eurodeputados contrata assistentes de nacionalidade diferente da sua, no sentido de facilitar os contactos com o grupo multinacional de colegas. Os eurodeputados portugueses empregam um total de 66 assistentes, uma média de três por eurodeputado.

Os fundos disponibilizados pelo Parlamento a cada eurodeputado podem também ser utilizados para contratar assistentes no seu país de origem. Em Portugal, onde os eurodeputados são mandatados por um único eleitorado nacional, os assistentes locais estão muitas vezes sediados na cidade onde o eurodeputado estabeleceu a sua rede de contactos políticos, rede essa que pode ser útil ao nível pessoal quando o seu mandato no PE terminar. No total, o PE financia 1645 assistentes nos países de origem, recrutados pelos eurodeputados de acordo com as suas prioridades particulares.

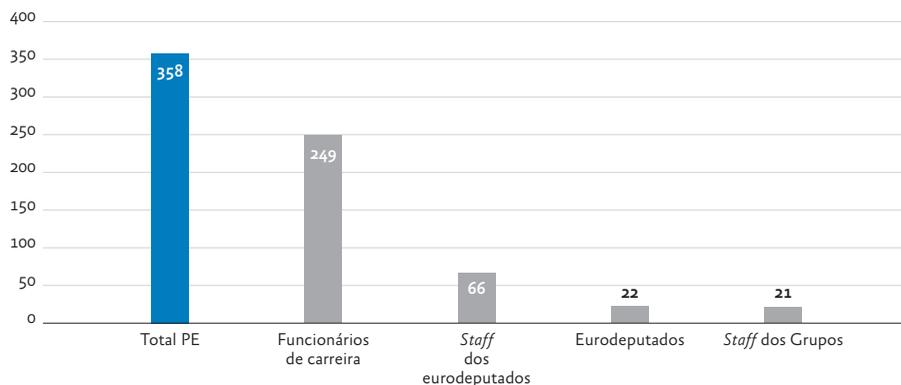
Os eurodeputados portugueses diferem no *staff* que optam por contratar. Por um lado, Paulo Rangel tem a seu cargo cinco funcionários acreditados a trabalhar no seu gabinete em Bruxelas. Edite Estrela, João Ferreira, Diogo Feio e Nuno Melo têm quatro cada um, e Nuno Melo tem também um assistente local a trabalhar em Portugal. Por outro lado, seis eurodeputados portugueses não têm qualquer funcionário exclusivamente a seu cargo e cinco deles têm apenas assistentes locais. Os assistentes acreditados contratados por estes eurodeputados são quase todos portugueses. Isto aumenta a sua utilidade na manutenção de ligações com o partido nacional que os nomeou e com o eleitorado português. Contudo, reduz a sua capacidade de contribuir para redes transnacionais de contactos, essenciais para construir coligações de indivíduos no sentido de assegurar o apoio a uma determinada medida.

Em suma, o PE proporciona aos seus membros uma forma distinta de capital político europeu. É necessário que estes entendam a significância das diferenças político-partidárias relevantes ao nível da UE, um conhecimento que os funcionários da Comissão apenas conseguem adquirir em segunda mão. Trabalhar no Parlamento faz com que as pessoas tomem consciência da necessidade de acordos multinacionais, uma experiência comum à dos funcionários do Gabinete da REPER. Contudo, os membros do PE avaliam normalmente as políticas numa perspectiva partidária multinacional. Por outras palavras, espera-se de um socialista português que zele pelos interesses dos trabalhadores de todos os Estados-membros e não apenas dos do seu país.

Colectivamente, os 358 portugueses que trabalham no PE são quase tão numerosos como os 384 portugueses que trabalham no âmbito da definição de medidas políticas na Comissão Europeia (Figura 3.2). Ambas estas categorias de

funcionários trabalham num ambiente multinacional que assegura que possam adquirir capital político europeu. Enquanto os colaboradores da Comissão são funcionários públicos, quase um terço do pessoal do PE trabalha para políticos eleitos e espera-se deles que perspectivem as políticas do ponto de vista dos interesses partidários e que questionem propostas das DG que não se encaixem na linha política do seu grupo partidário.

Figura 3.2 Portugueses a trabalhar no PE



Fonte: Parlamento Europeu.

A contribuição que os colaboradores do PE fazem para o capital político europeu de Portugal é multiplicada pelo facto de que o emprego de cerca de cem pessoas é garantido apenas pelos cinco anos de duração de um Parlamento. Enquanto apenas um em cada vinte colaboradores do Secretariado tinha sido recentemente recrutado em 2011, quase um em cada cinco assistentes parlamentares acreditados estava a substituir um assistente que havia saído (C 164/16 Diário Oficial da União Europeia 09.06.2012). Num ano de eleições, cerca de metade dos eurodeputados, incluindo portugueses, deixa o Parlamento, obrigando os seus colaboradores a procurarem novo empregador. Os funcionários não eleitos do PE são jovens. Os assistentes dos grupos partidários e dos eurodeputados têm uma média de idades de 32 anos e a indeterminação do seu vínculo é um incentivo para procurar um emprego mais seguro. O seu capital político europeu é uma mais-valia na obtenção de um emprego em que possam fazer uso da sua bagagem em prol do interesse de organizações em Portugal ou noutra parte da Europa. A sua juventude permitir-lhes-á fazê-lo por pelo menos mais três décadas.

Capítulo 4

Aumentar o capital político europeu de Portugal

Portugal demonstrou que possui os recursos humanos necessários para ser competitivo na obtenção de postos de trabalho em instituições da UE. Os capítulos anteriores mostraram que, em relação ao tamanho da sua população, os portugueses têm um número desproporcional de representantes na Comissão Europeia e em cargos de alto nível (Figura 1.3), e que o Gabinete da REPER do Governo português tem pessoal diplomático e técnico para acompanhar as propostas de todas as DG da UE (Tabela 2.1). Existem também centenas de representantes e especialistas portugueses a participar em comissões intergovernamentais que lidam com os problemas técnicos associados à implementação das políticas da UE (Figura 2.1). Além disso, os portugueses ocupam um número também desproporcional de postos de trabalho no PE (Tabela 3.1).

Numa UE com 500 milhões de pessoas e 28 Estados-membros, os portugueses irão sempre ser uma pequena parte dos cidadãos que trabalham nas instituições europeias. Além disso, as mudanças estruturais na UE estão a criar pressões no sentido de reduzir o número de portugueses a trabalhar em instituições da UE. Desde o tempo em que Portugal aderiu à UE, o alargamento mais do que duplicou o número de países cujos cidadãos podem competir por postos de trabalho na UE, e a maior parte destes países têm mercados de trabalho cujas características fazem com que os lugares na UE sejam particularmente atractivos para os seus talentosos cidadãos. Quando na próxima década os portugueses em fim de carreira se reformarem, chegarão mais colaboradores oriundos de novos Estados-membros do que portugueses. A crise económica de 2008 não encorajou apenas os jovens portugueses a procurar emprego no estrangeiro; encorajou também os jovens de outros países mais populosos com taxas de desemprego elevadas, como a Espanha e a Itália. Contudo, as restrições orçamentais da UE ameaçam reduzir o número de novas contratações. Para manter a sua presença na UE, os portugueses terão de fazer mais.

Portugal beneficia do princípio intergovernamental de igualdade de participação de todos os Estados-membros nas muitas formas institucionalizadas de deliberação que constituem o processo de co-decisão da UE. Questões práticas limitam o número de indivíduos que podem participar nas reuniões

das comissões, colocando assim um tecto no número de representantes dos Estados mais populosos. Uma vez que as decisões requerem o acordo dos Estados-membros maiores e dos mais pequenos, a qualidade dos contributos individuais, independentemente da nacionalidade, pode ter uma influência significativa no consenso que emergir. Quanto mais capital político europeu tem um indivíduo, maior é a qualidade dos seus contributos.

O manancial de capital político europeu de Portugal não se limita aos postos de trabalho nas instituições da UE; é um valor fungível. Quando uma pessoa compreende o funcionamento do sistema da UE, este conhecimento pode ser aplicado num grande número de contextos afectados pela europeização (Ladrech, 2010). Pode ser utilizado pelos funcionários públicos nacionais e membros dos partidos cujo trabalho seja afectado por decisões tomadas ao nível da UE, bem como ao nível nacional. Pode também ser utilizado em benefício de empresas portuguesas do sector privado afectadas pelo Mercado Único Europeu, no qual têm de competir. Os portugueses podem também utilizar este capital no estrangeiro, trabalhando para empresas multinacionais e como *lobbyists* para empresas do sector privado ou de organizações da sociedade civil.

Aumentar os recursos em termos de capital político europeu não desnacionaliza os portugueses. Ao invés disso, reforça as capacidades de indivíduos que são, ao mesmo tempo, cidadãos portugueses e europeus. Adquirir capital político europeu requer motivação individual e um esforço que o Governo português poderá promover através da educação, de apoio direccionado aos cidadãos que concorrem a carreiras europeias e da gestão das carreiras dos funcionários actuais. Muitas destas medidas são desejáveis por si só, pois enriquecem as oportunidades de emprego de jovens cujas carreiras se tornarão cada vez mais europeizadas, antes de se reformarem na segunda metade do século XXI.

Educação para aumentar o capital político europeu. A educação proporciona as bases para o desenvolvimento de capital político europeu. Seja um jovem um estudante brilhante ou o presidente de uma juventude partidária, terá de ter um alto desempenho, pois a competição por lugares em Bruxelas é feroz. Dado que a língua portuguesa não é muito utilizada nas deliberações europeias, o conhecimento de línguas estrangeiras é essencial para uma carreira na Europa. Embora os adultos portugueses estejam perto da média europeia de pessoas que afirmam ter conhecimento de uma língua estrangeira, estão bem abaixo da média no que diz respeito ao conhecimento de dois ou mais idiomas estrangeiros (Tabela 1.1).

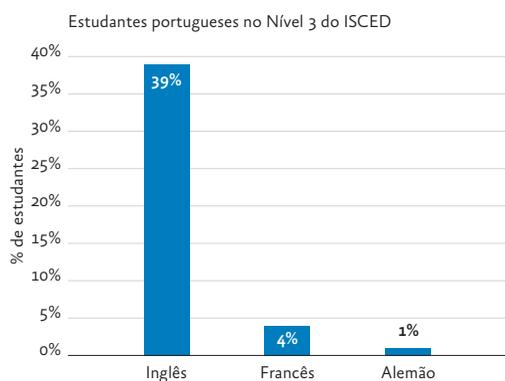
A actual política portuguesa no que respeita a línguas estrangeiras está a ficar atrás da implementada noutros Estados-membros. Portugal aparece bem abaixo da média europeia na percentagem de estudantes do ensino secundário que estudam um dos idiomas mais usados na Europa a um nível que

lhes permita continuar os estudos ou trabalhar no estrangeiro (Figura 4.1). Enquanto a maior parte dos europeus estuda intensivamente o inglês como língua estrangeira, apenas dois em cada cinco portugueses o fazem nos últimos anos do ensino secundário, e menos de um em 25 efectuam estudos avançados de francês (Figura 4.1). O objectivo de alcançar um grande domínio do alemão, um idioma falado por mais cidadãos europeus do que o francês, foi quase completamente abandonado pelos jovens portugueses. As implicações em termos de medidas políticas necessárias são claras:

1. Para incrementar o capital político europeu, o Ministério da Educação português deverá aumentar a percentagem de alunos que estudam dois dos maiores idiomas europeus (ex.: Inglês, Francês, Alemão) num nível avançado.

Garantido o conhecimento de um língua estrangeira, a experiência de estudar noutro país gera capital político europeu de duas formas que se complementam. Por um lado, obriga os portugueses a aprenderem a adaptar-se a instituições diferentes das que tomam por garantidas no seu país de origem. Num *campus* ou café estrangeiro, os jovens portugueses aprenderão a interagir com grupos multinacionais de pessoas e começarão a desenvolver uma rede pessoal de contactos europeus. Ambas estas aptidões são necessárias para o trabalho em instituições da UE. Três quintos dos representantes da Comissão Europeia estudaram no estrangeiro antes de irem trabalhar para Bruxelas.

Figura 4.1 Estudos avançados das línguas mais faladas na UE

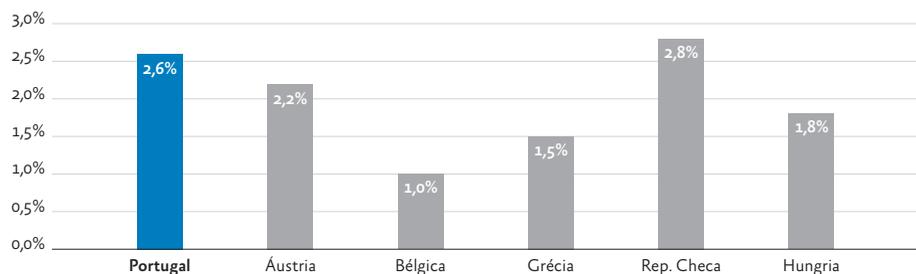


Fonte: EUROSTAT, Luxemburgo, 2012. "Estatísticas de aprendizagem de línguas estrangeiras", in *Statistics Explained*.

Os estudantes portugueses estão acima da média na sua propensão para aproveitar a oportunidade de estudar no estrangeiro oferecida pelo programa Erasmus (Figura 4.2). O número de colocações no programa Erasmus em 2012 é um quinto mais elevado do que seria se fosse proporcional à quota

populacional de Portugal (Figura 4.2). A adesão a este programa é também maior do que em países como a Áustria ou a Alemanha, onde o conhecimento de duas línguas estrangeiras é mais difuso do que em Portugal. Verifica-se um aumento constante no número de estudantes portugueses que aproveitam o programa Erasmus para estudar no estrangeiro. Em 2000, quase 2600 viajaram para outro país, em média por um semestre; em 2011 este número duplicou (www.ec.europa.eu/education/erasmus/stats/doc/1011/countries).

Figura 4.2 Estudantes portugueses que utilizam o programa Erasmus para estudar no estrangeiro



Fonte: *Erasmus, Facts, Figures e Trends*, 2012. Luxemburgo: Eurostat.

Os países que mais atraem os estudantes de Erasmus portugueses parecem ser os que são mais similares ao país de origem em termos culturais ou de custo de vida. A Espanha e a Itália, dois Estados-membros mediterrânicos de peso, ficam em primeiro e em segundo lugares nas preferências dos portugueses. Os terceiro e quarto lugares, obtidos pela Polónia e pela República Checa, podem atrair estudantes por terem um custo de vida relativamente baixo e por disponibilizarem aulas em inglês, ao invés de exigirem conhecimento de um idioma eslavo. No ano académico de 2011-2012, a Alemanha ficou em quinto lugar como país mais popular para Erasmus; o número de estudantes que escolheram esse país foi metade do número de estudantes que escolheram a Polónia. Nos dois anos anteriores, a França tinha ficado em quinto lugar, mas o número de portugueses que foram para esse país foi um quarto do que os que foram para Espanha. Dadas as barreiras financeiras que se verificam relativamente à deslocação dos portugueses para os maiores países do Norte da Europa:

2. Para aumentar o conhecimento das sociedades inglesa, alemã e francesa, o Ministério da Educação português deverá oferecer, através de concurso, bolsas para complementar as bolsas Erasmus, no sentido de encorajar mais estudantes portugueses a estudar em países europeus com custo e padrão de vida mais altos.

Concorrer a lugares na UE. O número desproporcional de portugueses actualmente em cargos de alto nível nas instituições da UE significa que haverá uma queda significativa do número de portugueses nesses cargos, à medida que as pessoas que lá se encontram se começarem a reformar nos próximos anos. Ao mesmo tempo, o alargamento da UE aumentou a competição para entrar e reduziu a proporção de portugueses no nível de carreira em que haverá promoções para cargos mais altos na próxima década.

Para manter a presença dos portugueses nas instituições da UE, o Governo necessita de tomar medidas activas para ajudar os jovens recém-licenciados a competir por esses postos de trabalho, indo muito além da informação e orientação fornecida pelo EPSO aos cidadãos da UE de todas as nacionalidades. Sistemas de apoio financeiro educacional poderiam proporcionar bolsas competitivas para formação em Estudos Europeus em instituições cosmopolitas no estrangeiro e, no caso daqueles que já têm bastantes qualificações, para a obtenção de um domínio excelente de dois dos idiomas europeus mais importantes. A experiência de trabalho em Bruxelas poderia ser proporcionada pela criação de estágios no Gabinete da REPER portuguesa. Poderiam ser concedidos subsídios às organizações portuguesas para empregarem jovens capazes como estagiários dedicados a tarefas relacionadas com questões políticas da UE. A experiência prática de trabalhar com outras pessoas num problema de interesse comum e numa língua estrangeira constrói o capital político europeu necessário para o sucesso quando se chega à fase de decidir quem consegue e quem não consegue um lugar na UE.

3. Para ajudar os jovens portugueses que pretendem concorrer a um emprego na UE, o Governo português deverá proporcionar bolsas especiais no sentido de aumentar as aptidões linguísticas e proporcionar experiência prática de trabalho sobre problemas europeus em instituições portuguesas.

O recrutamento na UE é de tal forma competitivo que a maior parte dos portugueses que concorre não consegue um lugar na UE. Ainda assim, os “quase sucessos”, isto é, os portugueses que são seleccionados para a fase final de avaliação, não são fracassos, visto que têm o capital político europeu que os colocou suficientemente perto de uma carreira supranacional permanente. É uma mais-valia para os próprios e para a sociedade, e não deve ser desperdiçada. Os finalistas que não conseguem postos de trabalho são três vezes mais numerosos que os portugueses bem-sucedidos no concurso. Além disso, tendo perdido a oportunidade de trabalhar para uma organização europeia supranacional, são livres de usar o capital político que adquiriram a trabalhar para uma instituição portuguesa.

Aos finalistas que não conseguiram um lugar e pretendem ir a concurso uma segunda vez poderiam ser oferecidas bolsas para melhorarem as suas

probabilidades de sucesso. Poderia disponibilizar-se financiamento para lugares temporários em universidades portuguesas como investigadores ou professores assistentes, onde o seu conhecimento podia ser usado enquanto procuram estabelecer uma carreira de longo prazo. Alguns finalistas terão já um emprego que lhes oferece um contexto onde podem usar o seu capital político europeu. Para evitar o desemprego de gente com elevado conhecimento europeu, poderia oferecer-se a um empregador português um subsídio para criar um posto de trabalho por um ano que pudesse fazer uso dessas competências. A UE não é a única fonte supranacional de bons empregos. A ONU e as suas agências, o Banco Mundial e dezenas de outras organizações a que Portugal pertence também recrutam pessoas independentemente da sua nacionalidade. O Ministério dos Negócios Estrangeiros do Governo português promove um *site na web* onde coloca anualmente uma lista de 4000 postos de trabalho em organizações internacionais (ver www.carreirasinternacionais.eu), *site* esse que num ano regista cerca de 600 000 visitas por parte de muitos candidatos, já que os cidadãos elegíveis para se candidatarem são em muito maior número.

4. Para encorajar os portugueses a ter uma carreira em que possam usar o seu capital político europeu, o Governo deveria oferecer bolsas de curta duração com fins específicos para os que se candidataram e não conseguiram um lugar permanente na UE.

Trabalhar para eurodeputados ou grupos partidários no PE é tanto do interesse nacional como do interesse europeu, pois as pessoas são contratadas por políticos apoiados por um bloco de eleitores portugueses. Uma vez que estes empregos são vulneráveis aos imprevisíveis resultados eleitorais, são fonte de capital político europeu que pode depois ser usado noutros contextos. Para a sociedade portuguesa, são uma mais-valia fungível. O PE já financia alguns lugares para apoio aos gabinetes dos eurodeputados portugueses em Bruxelas, em Portugal e um gabinete do PE em Lisboa. O Governo português podia, consultando os partidos nacionais com representação no PE, complementar esse aspecto, financiando estágios de curta duração para jovens que trabalhariam com os eurodeputados em Bruxelas e contribuindo para os custos de manutenção de gabinetes de fácil acesso em regiões e cidades portuguesas além de Lisboa. O facto de os lugares poderem ser preenchidos com base em critérios partidários, bem como académicos, ajudaria a dar capital político europeu a cidadãos portugueses empenhados no processo político mas que não têm grau universitário.

Planeamento de recursos humanos para funcionários públicos. Enquanto a decisão de aproveitar oportunidades educacionais europeias e concorrer com

êxito a postos de trabalho em Bruxelas é individual, o Governo português tem muita influência na carreira dos funcionários públicos. É o Governo que define os critérios para o seu recrutamento e a experiência que ganham circulando entre postos de trabalho ao longo das suas carreiras, além de tomar decisões sobre as competências e a experiência adquiridas para efeitos de promoção a altos cargos governamentais.

A UE recruta funcionários públicos com base na sua inteligência geral, aptidões e conhecimentos específicos e capacidade de trabalhar em equipa. Estas capacidades são também muito úteis para um funcionário público nacional. A grande maioria de funcionários públicos portugueses de nível superior já devia possuir estas capacidades, mas, independentemente do grau de capital político nacional que possuam (que pode até ser maior do que o de muitos deputados nacionais), isso não garante que também tenham capital político europeu. Para trabalhar numa União cada vez mais estreita, que tem vindo a aumentar a interligação entre responsabilidades de Lisboa e de Bruxelas, é preciso mais do que um elevado nível de inteligência geral ou a capacidade de passar num exame escrito sobre leis e instituições da UE. Em primeiro lugar, é necessário ter bons conhecimentos de inglês e de francês, as línguas de trabalho da UE. É também preciso ser capaz de trabalhar com uma enorme variedade de nacionalidades nessas línguas, uma vez que há muitos contextos em que a maioria das pessoas que discutem uma questão em Bruxelas fala em ILE (Inglês como Língua Estrangeira; ver Rose, 2008). Ao analisar as qualificações de candidatos a cargos superiores, pode dar-se crédito adicional aos candidatos que dêem provas de possuir uma ou ambas as qualidades.

1. Para aumentar a reserva de funcionários públicos portugueses com capital político europeu e nacional, deve dar-se mais importância aos conhecimentos das línguas de trabalho da UE e à experiência de estudo ou trabalho no estrangeiro.

Outra forma de aumentar a reserva de capital político europeu no âmbito do Estado português passa por recrutar pessoas já com carreira estabelecida fora do Governo. Podia começar-se com procedimentos acelerados de ingresso na função pública nacional para os finalistas do concurso que não conseguiram um cargo supranacional permanente em Bruxelas. Seria uma maneira de reconhecer que as pessoas que se encontram nos percentis 98 ou 99 dos candidatos a um emprego em Bruxelas (ver Figura 1.3) são pessoas talentosas na faixa etária dos 30 anos, com uma experiência europeia relevante, que os portugueses que entram para a função pública portuguesa muito provavelmente não têm. Os portugueses que trabalharam durante vários anos

no estrangeiro, em empresas privadas, organizações não governamentais ou cargos académicos acumularam capital político importante para os desafios que o Governo nacional enfrenta num mundo multinacional (e poliédrico) (ver Rose, 2013: capítulo 8). Quem cumprir os requisitos gerais para a entrada poderá usufruir de crédito adicional por ter experiência relevante em lidar com governos fora e dentro do país.

2. Para aumentar as capacidades transnacionais dos funcionários públicos portugueses, deveria implementar-se procedimentos acelerados de entrada que tenham em conta o valor das pessoas que já trabalharam no estrangeiro.

Os funcionários públicos que sobem na carreira sem capital político europeu deviam ser estimulados a adquiri-lo. Os ministérios podiam utilizar mais o conhecimento dos funcionários que trabalharam em Bruxelas, pedindo aos que têm capital político europeu que fizessem palestras, ou participassem em seminários de formação para os funcionários mais jovens, para que estes possam adquirir experiência indirecta do processo político da UE. Os funcionários públicos que possuam lacunas no seu conhecimento europeu poderiam ser nomeados para uma embaixada portuguesa em Londres, Paris, Berlim ou qualquer outro lugar. Isso não só melhoraria os seus conhecimentos linguísticos como a consciência política de como as opções políticas tidas como certas em Portugal são vistas por outros europeus.

3. Devia proporcionar-se aos funcionários públicos competentes experiência de trabalho em cenários multinacionais, nomeando-os para embaixadas portuguesas no estrangeiro ou destacando-os para funções fora do país, colocando-os a trabalhar em organizações portuguesas no estrangeiro.

Uma vez que Portugal já tem um conjunto de quadros com capital político europeu, as recomendações acima apresentadas implicam incrementar a reserva disponível para o Estado e para a sociedade portuguesa. O custo associado é limitado pelos números envolvidos. Alguns dos aspectos focados, como os critérios de selecção de pessoas para postos definidos, não envolvem nenhuma despesa adicional. A actual restrição orçamental no Governo português exige uma justificação especial para qualquer despesa. Acrescentar um corolário ao conhecido ditado «Conhecimento é poder» oferece essa justificação: «Se pensa que a educação para lidar com assuntos europeus é cara, compare com os custos da ignorância.»

Referências

- BARROSO, Jose Manuel, 2006. *Uniting in Peace: the Role of Law in the European Union*. Florença: Jean Monnet Palestra Instituto Universitário Europeu, 31 de Março.
- BLOM-HANSEN, Jens, 2011. *The EU Comitology System in Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CHRISTIANSEN, Thomas e LARSSON, T., ed., 2007. *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CHRISTIANSEN, Thomas e NEUHOLD, Christine, *Informal Politics in the EU*, Journal of Common Market Studies, 51, 6, 1196-1206.
- CORBETT, Richard, JACOBS, Francis e SHACKLETON, Michael, 2011. *The European Parliament*. Londres: John Harper, 8.ª edição.
- EGEBERG, M., GORNITZKA, A., TRONDAL, J. e JOHANNESSEN M., 2013. *Parliament Staff: Unpacking the Behaviour of Officials in the European Parliament*, Journal of European Public Policy, 20,4, 495-514.
- EGEBERG, M., SCHAEFER, G. F. e TRONDAL, J., 2003. *The Many Faces of EU Committee Governance*, West European Politics, 26,3, 19-40.
- Eurobarómetro, 2012. Bruxelas: Inquérito Especial do Eurobarómetro n.º 386.
- Comissão Europeia, 2013. *Chiffres Clés des Membres du Personnel*. Bruxelas.
- FALKNER, Gerda, ed., 2011. *The EU's Decision Traps*. Oxford: Oxford University Press.
- HAAS, Peter M., 1992. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, International Organization, 46:1, 1-35.
- HÄGE, Frank M., 2013. *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. Londres: Routledge.
- HARTLAPP, Miriam, 2011. *Cross-Sectoral (Non-) Coordination in the European Union*. In G. Falkner, ed., *The EU's Decision Traps*. Oxford: Oxford University Press, 180-198. P.191ff
- HIX, Simon e HOYLAND, Bjorn, 2011. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HOOGHE, Liesbet and MARKS, Gary, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman e Littlefield.
- JALALI, Carlos, 2012. *Governing from Lisbon or Governing from Brussels?* In N.S. Teixeira e A.C. Pinto, eds., *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Boulder, CO: Social Science Monographs, 61-84.
- KASSIM, Hussein, Peterson, J., Bauer, M. W. Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. e Thompson, A., 2013. *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- LADRECH, Robert, 2010. *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- MICHON, S., 2008. *Assistants in the European Parliament, a Springboard for a European Career*, *Sociologie du Travail*, 50, 2, 169-183.
- PIATTONI, Simona, 2010. *The Theory of Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSE, Richard, 2008. *Political Communication in a European Public Space: Language, the Internet and Understanding as Soft Power*. *Journal of Common Market Studies*, 46,2, 451-475.
- ROSE, Richard, 2013. *Representing Europeans: a Pragmatic Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSE, Richard e BORZ, Gabriela, 2013. *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, *West European Politics*, 36,3, 474-497.
- ROSE, Richard e ALEXANDER Trechsel, 2013. *Representing Small Countries by Degressive Proportionality*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Relatório 1.
- ROSE, Richard e ALEXANDER Trechsel, 2013. *Vertical and Horizontal EU Policymaking*. Lisbon: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Relatório 3.
- SEABRA, Maria João, 2012. *Foreign Policy in Times of Crisis: the View from Portugal*. In Brussels: European Policy Institutes Network Working, Paper N.º 34.
- STEVENS, Anne e STEVENS, Handley, 2001. *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SUVARIEROL, Semin, 2007. *Beyond the Myth of Nationality: Analyzing Networks within the European Commission*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- SUVARIEROL, Semin, 2011. *Everyday Cosmopolitanism in the European Commission*, *Journal of European Public Policy*, 18, 2, 181-200.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano e PINTO, Antonio Costa, eds., 2012. *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Boulder, CO: Social Science Monographs.
- THOMSON, Robert, 2012. *Resolving Controversy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRECHSEL, Alexander et al., 2013. *Portugal in the European Parliament*. Lisbon: Fundação Francisco Manuel dos Santos, Relatório 2.
- TRONDAL, Jarle, 2010. *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- WINZEN, T., 2011. *Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament*, *Journal of Legislative Studies*, 17, 1, 27-44.

PARTE VI

Síntese das principais conclusões

Capítulo 1

A dimensão de Portugal em termos absolutos e relativos

Na análise das relações entre países, as medidas absolutas de dimensão são menos importantes do que as medidas relativas. Em termos globais, a França e a Alemanha são países pequenos se os compararmos com a China, mas no contexto da UE ambos são países grandes, se comparados com Portugal. Portugal é pequeno comparado com os maiores Estados-membros da UE, mas, seja qual for o critério que se utilize, o país não quer estar no fim da lista. A dimensão relativa de Portugal pode ser calculada através da regra de três simples, atribuindo ao Estado-membro situado na mediana da UE um valor de 100 e dividindo o valor relativo a Portugal, multiplicado por 100, pelo valor desse país. Para ficar acima da mediana, é necessário um valor superior a 100; um valor inferior a 100 indica até que ponto o país está abaixo da mediana.

Em termos de **população**, a UE é composta por alguns Estados relativamente grandes e um grande número de Estados de menor dimensão, incluindo alguns países muito pequenos, como o Luxemburgo e Malta. Muito embora a população de Portugal seja menos numerosa que a de Espanha ou da França, os seus 10,6 milhões de habitantes fazem com que a população portuguesa seja 13 por cento maior do que a população do Estado-membro mediano. A posição de Portugal como país de dimensão média deve-se ao facto de que quase um terço dos Estados-membros da UE têm uma população que corresponde a menos de metade da população portuguesa (Tabela 1.1).

A **dimensão da economia nacional** avaliada pelo produto interno bruto (PIB) de um país reflecte não só o seu desempenho económico, mas também a sua população. Como Portugal não tem uma população grande, o PIB agregado deste país é inevitavelmente baixo, quando comparado com o dos grandes Estados-membros da UE. Ademais, visto que Portugal não teve um desenvolvimento económico tão grande como os Estados-membros mais antigos, o seu PIB é menos de metade do PIB da Bélgica, que tem uma população idêntica. Todavia, os efeitos do controlo comunista nas economias dos novos Estados-membros da Europa fazem com que o PIB de Portugal esteja na mediana da UE.

Tabela 1.1 Medidas absolutas e relativas dos recursos materiais nacionais

	População (milhões)	Índice População	Índice PIB total	Índice PIB <i>per capita</i>
Alemanha	81,8	868	1435	121
França	65,1	691	1120	108
Reino Unido	62,4	663	989	110
Itália	60,6	644	902	98
Espanha	46,2	490	609	97
Polónia	38,2	406	205	66
Roménia	21,4	227	72	49
Holanda	16,7	177	341	128
Grécia	11,3	120	132	75
Bélgica	10,9	116	205	119
PORTUGAL	10,6	113	100	75
Rep. Checa	10,5	112	87	79
Hungria	10,0	106	56	66
Suécia	9,4	100	201	128
Áustria	8,4	89	166	131
Bulgária	7,5	80	21	47
Dinamarca	5,6	59	137	125
Eslováquia	5,4	58	38	75
Finlândia	5,4	57	104	115
Irlanda	4,5	48	90	129
Lituânia	3,2	34	16	70
Letónia	2,2	24	10	62
Eslovénia	2,1	22	21	82
Estónia	1,3	14	8	68
Chipre	0,8	9	10	91
Luxemburgo	0,5	5	23	271
Malta	0,4	4	4	86

Índices dizem respeito ao valor absoluto de um país dividido pelo valor absoluto do país mediano na UE e multiplicado por 100.

Fonte: Eurostat. População em 1 de Janeiro de 2011. PIB *per capita* com Paridade de Poder de Compra Padrão em 2012.

A prosperidade dos cidadãos pode ser analisada através do PIB *per capita* do país, ajustado para ter em conta o poder de compra. Em 2012, o PIB *per capita* de Portugal era 25 por cento inferior ao PIB *per capita* mediano na UE. Como reflexo dos problemas causados pela crise da zona euro, o poder de compra médio dos portugueses está ao nível do observado na Grécia e na Eslováquia. Embora a Itália e a Espanha também estejam abaixo da média da UE, os seus padrões são, apesar de tudo, substancialmente melhores que os de Portugal. Dois dos países pós-comunistas atingiram também padrões de vida mais elevados que os identificados em Portugal.

A comparação acentua o facto de que é melhor pensar nos países europeus em termos relativos do que em termos absolutos. Assim, Portugal é menor em população e em PIB do que a Alemanha ou a Espanha, mas maior do que a Irlanda e a Estónia. Quando o termo de comparação é o PIB *per capita*, estas diferenças relativas diminuem bastante. Por exemplo, embora Espanha tenha mais de quatro vezes a população de Portugal, o poder de compra médio dos cidadãos é apenas cerca de 25 por cento mais elevado. Apesar da existência de um pequeno número de países muito populosos, no quadro de uma UE de quase trinta países, Portugal tende a estar mais ou menos na média.

Portugal não é nem especialmente grande, nem especialmente pequeno, quando comparado com outros Estados-membros da UE. Visto que a população dos Estados-membros da UE é bastante desigual, Portugal tem, no contexto da UE, a população de um Estado de média dimensão. Embora a economia de Portugal seja menos desenvolvida que a de Estados-membros mais antigos, o alargamento da UE colocou o seu PIB agregado e *per capita* no tercil intermédio.

Mudança ao longo do tempo. Quando Portugal aderiu à UE em 1986, esta tinha menos de metade dos membros que tem hoje. Dos doze Estados-membros de então, cinco eram substancialmente mais populosos e prósperos do que Portugal. Portanto, a população portuguesa representava apenas 3 por cento do total da UE. A UE passou a ser constituída por 15 Estados-membros em 1995, com a admissão de três pequenos países do Norte e Centro da Europa. Dos 13 novos Estados-membros admitidos desde 2004, 12 são pequenos, ou mesmo muito pequenos, em recursos.

O alargamento alterou substancialmente a forma como a UE delibera sobre as suas políticas. Numa UE composta por doze Estados, os representantes de Portugal tinham maior visibilidade no seio do grupo de representantes nacionais sentados à volta da mesa. Podiam ser conhecidos pelo nome e pela nacionalidade. Hoje é necessário uma sala enorme para acomodar 28 representantes nacionais, bem como os consultores e o *staff* da UE. Este facto reduz o tempo e a atenção que podem ser dados a um determinado Estado, especialmente se se é um dos 22 pequenos Estados que estão agora presentes nas reuniões da UE. Quando Portugal entrou, era lícito esperar que o país contribuísse para a definição da agenda da União, assumindo a presidência rotativa do Conselho da União Europeia de sete em sete, ou de oito em oito anos. Hoje em dia, devem passar cerca de 14 anos entre a presidência portuguesa mais recente e a próxima, prevista para 2021.

Quando Portugal aderiu à UE, as economias nacionais eram muito mais nacionais. O Mercado Único Europeu estava a ser implementado. O Mercado Único deu origem a um fluxo constante de medidas da Comissão Europeia que europeizaram importantes áreas políticas nacionais. O aumento do número de “questões euronacionais”, ou seja, aquelas que estão sujeitas a intervenção por parte da UE e dos governos nacionais, conduziu a um maior esforço por parte dos Estados-membros no sentido de seguir o que é feito em Bruxelas. Sem a participação dos representantes nacionais, não se pode esperar que a Comissão tenha em consideração as condições particulares de todos os Estados-membros. Além disso, quando Portugal recebeu de facto atenção especial como consequência da sua necessidade de apoio financeiro, teve de lidar com funcionários que conhecem melhor a teoria económica que a economia portuguesa.

Em termos geopolíticos, a admissão dos Estados-membros da Europa Central e de Leste colocou a Alemanha numa posição central. Além disso, a admissão de dois Estados mediterrânicos, Chipre e Malta, colocou a Europa mais perto da Turquia e do Norte de África. Os países atlânticos, como Portugal, enfrentam agora o desafio de garantir que estes desenvolvimentos não vão resultar numa reorientação das políticas da UE para Leste. A dicotomia Europa do Norte/Europa do Sul, entre economias prósperas e menos prósperas que reivindicam ajuda económica à UE, é posta em causa pela relevância da divisão entre as economias da Europa Ocidental e as economias da Europa de Leste que competem por financiamento e influência com Estados-membros mais antigos, como Portugal.

Características comuns dos pequenos Estados-membros. Os pequenos Estados-membros diferem em muitos aspectos, mas partilham características especialmente importantes. Os países mais pequenos têm menos prioridades políticas, pelo que têm pouca probabilidade de vir a envolver-se em questões que preocupam essencialmente os Estados de maiores dimensões, como a política externa e de segurança. As reivindicações dos pequenos Estados sobre o orçamento da UE são, em termos absolutos, pequenas quando comparadas com Estados da dimensão da Polónia ou da França. No entanto, como os pequenos Estados são numerosos, o custo do investimento no desenvolvimento económico de mais de uma dúzia de países situados abaixo da média da UE é, no total, muito superior ao esforço efectuado quando a UE tinha menos de metade dos membros.

O enquadramento legal da UE como tratado entre Estados permite que os pequenos Estados reivindiquem igualdade jurídica. Todos os Estados têm o direito de estar presentes nas reuniões do Conselho e de deliberar sobre as políticas da UE. A cultura do consenso que existe na UE, afirmada no artigo 15 do Tratado da União Europeia, cria a expectativa de que, antes de as decisões

serem tomadas, serão levados a cabo todos os esforços para ter em conta as preocupações dos pequenos Estados, desde que estes sejam realistas naquilo que pretendem e não apresentem reivindicações que vão contra a posição da maioria. Em casos extremos, um Estado pequeno pode mesmo vetar uma decisão, como fez a República de Chipre no decorrer das negociações da UE sobre a admissão da Turquia. Todavia, os Estados-membros, pequenos e grandes, preferem evitar utilizar o seu poder de veto, visto que isso pode tornar mais difícil o estabelecimento de alianças sobre outras questões.

Tendencialmente, os pequenos Estados apoiam instituições supranacionais fortes, porque os seus procedimentos tendem a tratar todos os Estados como formalmente iguais. Assim, quando a UE delega discricionariedade na aplicação de legislação, os pequenos Estados preferem que esse poder seja atribuído à Comissão Europeia, que, graças à multinacionalidade dos seus funcionários, é vista como devendo actuar de acordo com as regras procedimentais, protegendo os direitos dos pequenos Estados. Em contrapartida, os Estados grandes preferem negociar no contexto de reuniões informais entre os chefes de alguns Estados, como, por exemplo, uma reunião global do G7 ou uma reunião bilateral entre a chanceler alemã e o presidente da França.

Os recursos materiais dos Estados, como a riqueza económica e a força militar, tendem a ser estáveis. Portugal é – e vai continuar a ser – um Estado-membro de média dimensão na UE. Contudo, o tamanho não é garantia de sucesso, como demonstram as dificuldades recorrentes da economia da Itália e a incapacidade que o Reino Unido tem tido em fazer valer as suas posições na UE. Além disso, as políticas da UE não são elaboradas através de aquilo a que Churchill chamou “*war, war*”, mas através de “*jaw, jaw*”, ou seja, demoradas deliberações.

Visto que Portugal tem falta de *hard power*, tem de compensar essa falta através do desenvolvimento de *smart power*, ou seja, de prontidão na identificação de temas sensíveis ao nível nacional; do conhecimento técnico de como uma proposta da UE pode afectar o país; e de competência política na construção de redes e coligações para lidar com questões de interesse mútuo. O *smart power* inclui a adopção de uma posição nacional que esteja suficientemente próxima da expressa por um número de países suficiente para que esta posição seja incorporada nas decisões que decorrem do processo político da UE. Pode também usar-se o *smart power* para neutralizar propostas consideradas indesejáveis para um país. Se não exercer *smart power*, Portugal será um mero espectador, enquanto outros países terão um maior impacto nos acordos da UE.

Capítulo 2

A forma como o sistema da UE afecta o Governo de Portugal

Os tratados da UE dão a Bruxelas a capacidade de formular leis que podem ser aplicadas a Portugal pelo Tribunal Europeu de Justiça; ademais, a UE atribui subsídios aos Estados-membros no valor de mais de 100 mil milhões de euros por ano. Na realidade, a UE é um nível adicional no sistema multinível de governação que afecta a vida dos portugueses. Por princípio, as instituições da UE têm o compromisso da subsidiariedade, ou seja, as decisões devem ser tomadas ao nível que for mais apropriado. Todavia, o termo “subsidiariedade” é elástico e o método da Comunidade é o de agir ao nível europeu sempre que possível. Existe uma considerável sobreposição de responsabilidades políticas nos ministérios nacionais e nas instituições da UE. A metáfora que mais se adequa a esta relação é a do bolo mármore, em vez da metáfora do bolo em camadas.

Propostas da Comissão, o primeiro passo. A Comissão Europeia é importante na elaboração de políticas da UE porque tem praticamente o monopólio de iniciar propostas legislativas. O grosso do trabalho político é feito pelas mais de duas dúzias de direcções-gerais (DG).

A elaboração de propostas de medidas políticas que deverão ser levadas ao Conselho e ao PE para aprovação é tarefa de equipas de funcionários públicos supranacionais, recrutados nos Estados-membros, e de quem se espera lealdade para com a UE em vez de para com os interesses nacionais. Visto que os funcionários trabalham em equipas multinacionais, o espaço para que uma perspectiva nacional específica domine o trabalho na Comissão é limitado. Os funcionários da Comissão são muitas vezes referidos como eurocratas, mas não são burocratas que lidam rotineiramente com os pormenores da legislação. Na verdade, estes funcionários passam a maior parte do seu tempo a preparar activamente nova legislação. Em comparação com os governos nacionais, os funcionários da Comissão são muito poucos; existem menos de 13 000 funcionários em categorias administrativas.

Figura 2.1 Leis comunitárias propostas que afectam os ministérios portugueses



Fonte: Calculado pelos autores com base nas propostas legislativas ordinárias e especiais, ao longo do ano de 2012, como relatado pelo Observatório Legislativo, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>. Quando as questões de uma DG afectam mais de um ministério, as medidas são contabilizadas mais de uma vez.

As DG diferem no número de propostas que apresentam anualmente. Isso, por sua vez, afecta a medida em que os ministérios portugueses são sujeitos a europeização. Em consonância com as origens da UE como Mercado Comum, mais de dois quintos de todas as propostas da Comissão tratam de políticas que são do interesse do Ministério da Economia e do Emprego português (Figura 2.1). Além disso, quase um terço das propostas têm que ver com o Ministério das Finanças e com o Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território. Embora a Justiça e os Assuntos Internos sejam um dos principais pilares da política da UE, a sua importância legislativa para Portugal parece ser bastante menor. Os três ministérios ligados ao bem-estar social – Saúde, Educação e Segurança Social – são menos directamente afectados pelas políticas preparadas em Bruxelas, e a legislação europeia raramente afecta o Ministério da Defesa Nacional.

Leis, regulamentos e dinheiro, as principais realizações da UE. Embora o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, ou do Conselho Europeu, Herbert van Rompuy, possam fazer declarações sobre problemas mundiais como a necessidade de paz no Médio Oriente, quando faltam recursos para pôr as intenções em prática essas declarações constituem meras exortações. A legislação é o principal recurso da UE. Ao contrário do que se passa com os recursos financeiros, não há limite para a quantidade de medidas que a UE pode adoptar e que afectam Portugal. As mais numerosas são os regulamentos, que são vinculativos para todos os Estados-membros e directamente aplicáveis, sem necessidade de posteriores actos de implementação ao nível nacional. A maior parte dos regulamentos são ajustamentos técnicos às características específicas de uma lei da UE já existente e estão relacionados com a Política Agrícola Comum. As directivas especificam os objectivos da política da UE, deixando aos Estados a possibilidade de determinar os meios legislativos específicos para alcançar esses objectivos. As decisões, que são de âmbito restrito

e altamente específicas em termos de impacto, apenas são vinculativas para aqueles a quem se dirigem: Estados-membros, empresas ou indivíduos.

A maior parte das centenas de medidas políticas que a Comissão prepara todos os anos são aquilo a que os italianos chamam *leggine* (leizinhas), que dizem respeito a questões técnicas muito específicas. É muito mais eficaz que as propostas sejam preparadas em primeiro lugar por uma DG do que por comissões de funcionários ou eurodeputados dos 28 Estados-membros tentando elaborar legislação do zero. Um estudo de revisão das iniciativas conclui: “A Comissão é um factor político-chave no que diz respeito aos níveis médio e baixo de elaboração de políticas, mas já não é tão crucial no que diz respeito às decisões que fazem história, como, por exemplo, a negociação de importantes tratados, que são mais influenciadas pelos representantes de governos nacionais” (Nugent e Paterson, 2010: 73)⁸¹.

⁸¹. Nugent, Neill e Paterson, William E., 2010. “The European Union’s Institutions”. In M. Egan, N. Nugent e W.E. Paterson, eds., *Research Agendas in UE Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 73.

Tabela 2.1 Número de actos comunitários por ano e no total

	2011	Total
Regulamentos	1234	78 058
Directivas	105	5584
Decisões	723	28 498
Total	2235	112,140 +

Fonte: <http://UEr-lex.UEuropa.UE/stats.do?context>.

Tabela 2.2. Como o orçamento da UE afecta os Estados-membros

	Receita (€ mil milhões)	Contributos (€ mil milhões)	Efeito líquido (€ mil milhões)
Polónia	15,7	3,9	+12,0
PORTUGAL	6,8	1,8	+5,0
Grécia	6,4	1,8	+4,5
Espanha	14,3	10,7	+4,0
Hungria	4,2	0,9	+3,3
Rep. Checa	4,5	1,6	+3,0
Roménia	3,4	1,5	+2,0
Eslováquia	2,3	0,7	+1,6
Lituânia	1,8	0,3	+1,5
Bulgária	1,7	0,4	+1,3
Letónia	1,2	0,2	+1,0
Estónia	1,0	0,2	+0,8
Irlanda	2,0	1,4	+0,7
Eslovénia	0,9	0,4	+0,6
Croácia	0,1	0,0	+0,1

	Receita (€ mil milhões)	Contributos (€ mil milhões)	Efeito líquido (€ mil milhões)
Malta	0,1	0,1	+0,1
Chipre	0,2	0,2	-0,0
Luxemburgo	1,5	0,3	-0,1
Finlândia	1,3	2,0	-0,7
Dinamarca	1,4	2,7	-1,1
Áustria	1,9	2,9	-1,1
Bélgica	7,0	5,2	-1,5
Suécia	1,6	3,8	-1,9
Holanda	2,1	6,1	-2,4
Itália	11,0	16,5	-5,1
Reino Unido	6,9	16,2	-7,4
França	12,9	21,3	-8,3
Alemanha	12,2	26,2	-12,0

Fonte: http://ec.Uropa.UE/budget/figures/interactive/index_en.cfm

A principal limitação na elaboração de legislação na UE é a necessidade de ter a aprovação das instituições que constituem o complexo sistema político da UE. Formalmente, as propostas têm de ser aprovadas pelo Conselho representante dos governos nacionais dos Estados-membros e pelo PE. Ambas as instituições estão abertas às representações de grupos de interesses transnacionais sediados em Bruxelas, cujos membros são, mais frequentemente do que indivíduos, organizações nacionais.

A receita da UE é pouco mais de um por cento do PIB total dos Estados-membros. No entanto, o total de dinheiro que recolhe anualmente dos Estados-membros equivale a três quartos do PIB de Portugal. A receita da UE proveniente dos Estados-membros é o resultado da aplicação de uma fórmula de capacidade de pagamento sobre o PIB dos Estados-membros, a que se acrescenta uma percentagem do Imposto sobre o Valor Acrescentado de cada país. O resultado é que a contribuição *per capita* de Portugal para o orçamento da UE é maior do que a dos países pobres da Europa de Leste, mas muito menor que a dos pequenos Estados prósperos, como a Suécia. Em 2012, Portugal contribuiu com 1,8 mil milhões de euros para a UE, cerca de um por cento do seu PIB.

Dois conjuntos de políticas de atribuição de benefícios contribuem para mais de cinco sextos dos gastos da UE: os investimentos associados às políticas de agricultura e desenvolvimento regional e às políticas de coesão social que têm como objectivo promover o emprego e o crescimento económico em zonas específicas da União. As somas requeridas por um país reflectem a sua estrutura económica, como, por exemplo, a existência de problemas económicos

devidos a uma mão-de-obra pouco competitiva ou o facto de a agricultura ser relativamente importante. Os governos nacionais têm de defender a sua posição para conseguirem mais fundos para os seus países, fazendo prova das suas prerrogativas ou procurando alterar as fórmulas de concessão da UE, de modo que estas permitam que o seu país beneficie deste dinheiro.

Portugal recebe 6,8 mil milhões de euros do orçamento da UE. Desta quantia, quase três quartos vão para as políticas de crescimento económico e de emprego e um quarto para a agricultura e desenvolvimento regional. Portugal é um dos maiores beneficiários dos fundos de desenvolvimento económico, recebendo três ou quatro vezes mais dinheiro do que países com uma dimensão populacional semelhante, mas de grande prosperidade, como a Suécia e a Áustria. Além disso, recebe quase tanto financiamento como o Reino Unido.

O facto de um país beneficiar ou não do orçamento da UE depende da sua estrutura social e económica e da sua geografia mais do que da sua população. A Polónia é o maior beneficiário líquido dos fundos da UE porque é, em simultâneo, um país muito populoso e relativamente pobre. Portugal vem em segundo lugar em termos do benefício líquido que retira do orçamento da UE. É, portanto, muito mais subsidiado que nove dos dez novos Estados-membros da UE da Europa Central e de Leste. É também mais subsidiado que muitos pequenos Estados-membros da zona euro em dificuldades, como a Grécia e a Irlanda, e do que países maiores como a Itália e a Espanha.

Capítulo 3

Fazer ouvir a voz do governo

O Conselho da União Europeia confere aos governos nacionais dos Estados-membros o poder de decidir sobre a adopção de propostas políticas da Comissão e de tomar algumas iniciativas políticas. O Governo português pode, assim, exprimir reservas em relação a propostas da Comissão e, se essas preocupações forem partilhadas por muitos outros governos, uma proposta pode ser alterada ou mesmo rejeitada.

A estrutura do Conselho é complexa. Ao mais elevado nível político, consiste em comissões de primeiros-ministros nacionais e de ministros cujas áreas de intervenção são afectadas pelas medidas da UE. Contudo, o tempo que os ministros dos governos nacionais dedicam ao Conselho é limitado pelas exigências do seu papel na política nacional. A maior parte do trabalho do Conselho é conduzida pelo Comité dos Representantes Permanentes (COREPER) dos governos nacionais, composto por funcionários públicos nacionais sediados em Bruxelas, que têm o tempo e o conhecimento necessários para escrutinar pormenorizadamente as inúmeras propostas específicas que a Comissão apresenta. O Comité, por sua vez, é assistido por especialistas nacionais e da Comissão.

As propostas encaixam em duas categorias: as que precisam do acordo de ministros do governo e as que podem ser acordadas pelo COREPER. A filtragem tem razões administrativas e políticas. Administrativamente, o volume de propostas é tão grande que seria impossível para os ministérios nacionais arranjar tempo para as examinar. Politicamente, muitas das propostas não levantam problemas ou polémicas. Se os governos nacionais tiverem cumprido o seu papel no sentido de dar a conhecer os seus pontos de vista à Comissão, os pontos controversos já terão sido retirados da proposta antes de esta ser apresentada ao Conselho.

O Gabinete de Representação Permanente (REPER). O Gabinete da REPER ocupa-se da recolha de informações sobre o conteúdo das propostas da Comissão e em saber de que forma as outras REPER vêem essas propostas. É também responsável por informar outros representantes nacionais, bem como funcionários da Comissão, sobre aquilo com que Portugal concordaria

de imediato e sobre quaisquer considerações nacionais que pudessem criar obstáculo a um consenso. Essa informação é particularmente importante para pequenos Estados como Portugal, pois é pouco provável que Portugal seja o primeiro país a ser consultado quando está a ser preparada uma importante medida política; e é igualmente pouco provável que outros países conheçam o suficiente de Portugal para serem capazes de antecipar a sua posição.

O Gabinete da REPER portuguesa em Bruxelas é dirigido por três quadros superiores, com estatuto de embaixadores. Tem cerca de 60 quadros superiores e é comparável em dimensão ao de outros países com população idêntica. Os países muito populosos têm equipas de profissionais mais numerosas, mas não em proporção à sua maior dimensão. A divisão funcional do Gabinete da REPER reflecte a necessidade de ter pelo menos um funcionário que possa representar Portugal em cada reunião que analisa uma proposta específica da Comissão. O número de funcionários que trata de uma determinada área política reflecte as prioridades portuguesas e as principais actividades da Comissão. O facto de a UE promover a livre circulação de pessoas torna a secção de Justiça e Assuntos Internos a unidade maior, com sete pessoas encarregadas de tópicos como migração e asilo político, bem como direito comercial e civil. O número de funcionários que trata das respostas da UE a crises relacionadas com a segurança (seis) é igual ao número de funcionários que tratam da crise da zona euro em questões económicas e financeiras. Há também pessoas encarregadas de fiscalizar as políticas da UE em diferentes regiões do mundo, e de lidar com uma diversidade de actividades relativas ao Mercado Único Europeu. Alguns cargos reflectem interesses portugueses específicos, como, por exemplo, os interesses ligados às regiões ultraperiféricas como a Madeira e os Açores.

O Gabinete da REPER é composto por diplomatas de carreira que tratam de questões gerais da responsabilidade do ministro dos Negócios Estrangeiros e por funcionários destacados de ministérios em Lisboa, que tratam de questões técnicas complexas, muitas vezes centrais nas propostas da Comissão. Esta composição heterogénea é necessária porque os funcionários da REPER estão envolvidos quer em negociações diplomáticas com governos estrangeiros, quer na aprovação de leis que vão ser vinculativas a nível nacional. Quanto mais técnico for o assunto de uma proposta da Comissão, mais importante é a especialização na matéria por parte dos funcionários recrutados nos ministérios em Lisboa. Os especialistas dos ministérios nacionais tendem a expressar-se de acordo com o ponto de vista do seu ministério, sem ter em conta a necessidade de um consenso multinacional. No entanto, isso tem um risco. Como observa um diplomata, “embora os representantes especialistas possam ser úteis para tratar de pormenores, eu nunca deixo que peguem no microfone, porque fariam com que o nosso país perdesse o apoio de outros países” (Aus, 2008: 103)⁸².

⁸² Aus, J. P., 2008. “The Mechanisms of Consensus”. In D. Naurin e H. Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 103.

Coordenação com Lisboa. Para representar Portugal em reuniões multinacionais, os funcionários de Bruxelas têm de ser bem informados pelos ministérios nacionais, e os ministérios nacionais têm de ter consciência das limitações políticas que os outros países impõem quando formulam recomendações para o processo de tomada de decisão colectiva ao nível da UE. Os funcionários portugueses têm a vantagem de representar um Estado unitário centralizado que não precisa de consultar parceiros federais para chegar a um consenso político nacional, como muitas vezes acontece na Alemanha. Um governo com um partido dominante evita os problemas associados à existência de uma coligação que cria dificuldades, como pode acontecer na Itália ou na Holanda. Em contraste com o Reino Unido, onde a Europa é um assunto político que divide muito as opiniões, em Portugal os partidos com assento parlamentar e as instituições da sociedade civil não bloqueiam o Governo no que diz respeito à Europa.

Do ponto de vista do primeiro-ministro, as políticas da UE são uma forma de manter a posição política do seu governo. As solicitações por parte do Governo, do partido, da comunicação social e do eleitorado limitam o tempo e o esforço que o primeiro-ministro pode investir nos assuntos da UE. Todavia, como membro *ex officio* do Conselho, o primeiro-ministro exige informação sobre os assuntos mais relevantes da UE. O Gabinete do primeiro-ministro tem funcionários que controlam todo o leque de políticas governamentais, incluindo assuntos europeus. A actual dependência financeira de Portugal em relação à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu (BCE) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) fez aumentar o impacto nacional das políticas da UE. A coordenação da política económica com Bruxelas é tarefa do ministro das Finanças, cujo ministério está ao nível do ministro dos Negócios Estrangeiros como ministro de Estado próximo do primeiro-ministro. Para vigiar as implicações políticas da dependência económica de Portugal, o secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro, que coordena a ESAME (Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos) supervisiona as propostas do Ministério das Finanças, para que sejam respeitadas as condições do Programa de Ajustamento Económico e as discussões com representantes da UE, do BCE e do FMI.

O Governo português tem uma comissão interministerial que se reúne antes e depois de cada reunião do Conselho, para antecipar questões relevantes que poderão ser levantadas num futuro próximo e para definir o que Portugal deve colocar em agenda para defender os seus interesses. Um exemplo dos tópicos debatidos é a antecipação do compromisso de longo prazo de pagamento de fundos estruturais a Portugal pela UE, de forma a disponibilizar uma quantidade desproporcionada de fundos para lidar de imediato com os problemas criados pela austeridade financeira.

Formalmente, os ministérios devem coordenar a orientação que dão ao Gabinete da REPER através do Ministério dos Negócios Estrangeiros. No entanto, quando o tempo é um factor crítico, isso pode ser um risco. Como faz notar um membro do Gabinete da REPER em Bruxelas, “aqui tudo anda muito depressa e o tempo nunca chega para tudo”. As telecomunicações não constituem obstáculo a uma comunicação efectiva, mas as prioridades concorrentes e os fusos horários podem sê-lo. Como Portugal tem uma hora a menos do que Bruxelas, a resposta de Lisboa a um pedido de informação pode chegar às mãos de um funcionário da REPER demasiado tarde para que este esteja preparado para uma reunião marcada para a manhã seguinte. Se o memorando de um especialista num departamento tem de atravessar vários níveis de autorização em Lisboa, corre-se o risco de o funcionário da REPER ter de ficar calado durante uma reunião por falta de informação, ou de improvisar uma declaração se lhe pedirem que exprima um ponto de vista.

Chegar a consenso no Conselho. As regras formais e as normas informais promovem a tomada de decisões por consenso. O consenso exige o acordo de mais do que uma simples maioria numérica de países ou de governos nacionais que representem mais de metade da população da UE, mas não vai ao ponto de exigir unanimidade. Poucas são as propostas que vão a Conselho onde o proveito de uns é o prejuízo de outros. A maior parte das propostas pode ser alterada para obter maior aceitação, acrescentando-se ou substituindo uma ou duas frases ou até mesmo retirando algumas linhas que suscitam objecção.

As discussões dentro do Conselho têm lugar dentro da cadeia hierárquica⁸³. Cada Estado-membro tem uma voz, mas os votos não são distribuídos de igual forma. Quatro países – Inglaterra, França, Alemanha e Itália – têm, cada um, 29 dos 345 votos do Conselho. Portugal tem 12 votos, mais do que a proporção da população da UE a que a sua população corresponde. As regras da votação por maioria qualificada exigem uma tripla maioria. É preciso um total de 255 votos para a aprovação de uma medida, 73,9 por cento do total de 345 votos do Conselho. Um segundo requisito é que a proposta da Comissão tem de ser apoiada por uma maioria absoluta de Estados-membros, ou uma maioria de dois terços, se a proposta for iniciada no Conselho. Em terceiro lugar, os Estados que apoiam a medida têm de representar, colectivamente, um mínimo de 62 por cento da população da UE. Assim sendo, é necessária uma combinação de Estados maiores e Estados mais pequenos para garantir a aprovação do Conselho. O Conselho é composto por governos controlados por partidos distintos. Os partidos que detêm alternadamente o poder em Portugal fazem parte das duas maiores tendências partidárias do Conselho. Por isso, quando as diferenças partidárias se tornam notórias, um ministro português tem a garantia

⁸³: O termo “Conselho” é usado para reuniões de primeiros-ministros e para as mais frequentes reuniões de ministros dos governos nacionais no Conselho de Ministros.

de encontrar afinidades com outros ministros, embora as regras e normas da UE impeçam que um bloco partidário possa controlar as políticas da UE.

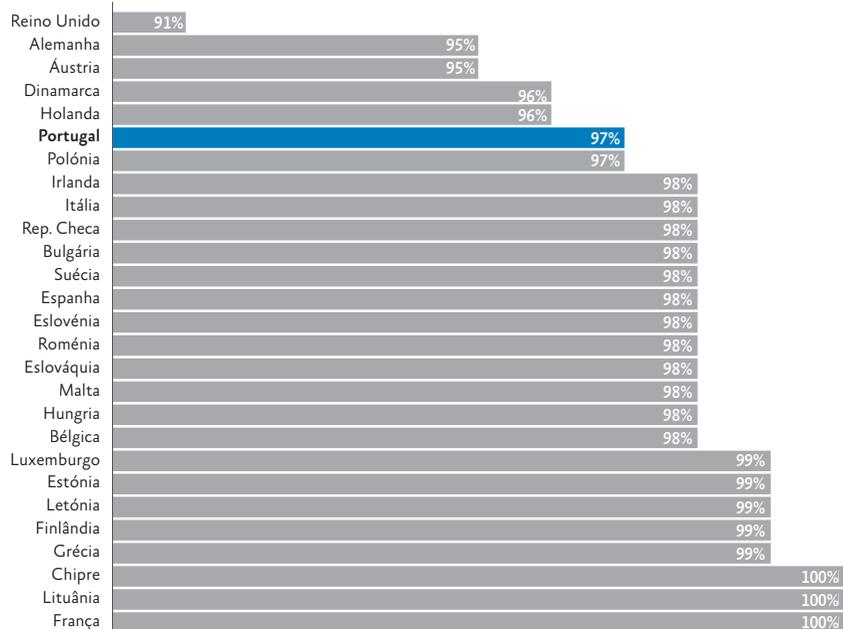
Para participar na tomada de decisões por consenso, Portugal tem de fazer parte de uma coligação entre Estados grandes e pequenos. Enquanto um Estado de grandes dimensões que está em desacordo com a opinião da maioria não pode ser ignorado, um pequeno Estado, se não for adaptável, corre o risco de ver as suas preferências ignoradas, porque não fazer parte de um consenso de 20 ou mais Estados não tem consequências. Justificar um pedido de alteração destacando os benefícios colectivos, dizendo, por exemplo, “Bem, nós gostaríamos disto”, é mais passível de obter concordância do que dizer “O meu país quer isto”. Quando os assuntos aparecem pela primeira vez na agenda da UE, os representantes nacionais devem pensar em termos de “pré-compromisso”, articulando posições que foram ajustadas de modo que tenha em conta o que pode ser aceite por outros governos. Desta forma, Portugal poderá obter alguma satisfação com uma medida que o Conselho aprovará com certeza e excluir cláusulas que geram objecções. Podem apoiar-se propostas, se não como solução ideal, pelo menos como a segunda melhor solução, ou como resultado “não inaceitável”.

Uma característica bastante forte das deliberações do Conselho é o desejo de evitar uma votação, visto que as votações põem a nu a existência de divisões no seio daquilo que deve ser uma União que lida com interesses europeus comuns. Nos últimos vinte anos, mais de quatro quintos das propostas apresentadas ao Conselho não foram sujeitas a votação formal. Quando o Conselho vota, Portugal faz parte do consenso positivo 97 por cento das vezes (Figura 3.1). Dada a cultura do consenso advogada pelo Conselho, a posição de Portugal está próxima da mediana dos 27 Estados-membros. Embora Portugal tenha direito a um número de votos inferior ao dos Estados-membros maiores, o país faz mais vezes parte do consenso do que a Alemanha, a Itália e o Reino Unido.

Quando Portugal discorda de uma proposta, tem três alternativas. Pode evitar ter a sua opinião contrária registada se esperar que a medida passará independentemente do seu ponto de vista. Portugal absteve-se em 10 das 384 votações nominais realizadas desde Julho de 2009. Votar contra uma proposta é um sinal claro e nada ambíguo de desaprovação. Contudo, em três anos, Portugal fê-lo em apenas quatro ocasiões. Os procedimentos da UE permitem que um governo nacional lide com a tensão entre a sua posição nacional e a posição dominante no Conselho, emitindo uma declaração que justifica o voto a favor. Portugal fê-lo em 20 votações nominais registadas que se realizaram desde 2009.

Figura 3.1 Portugal faz quase sempre parte da maioria da UE

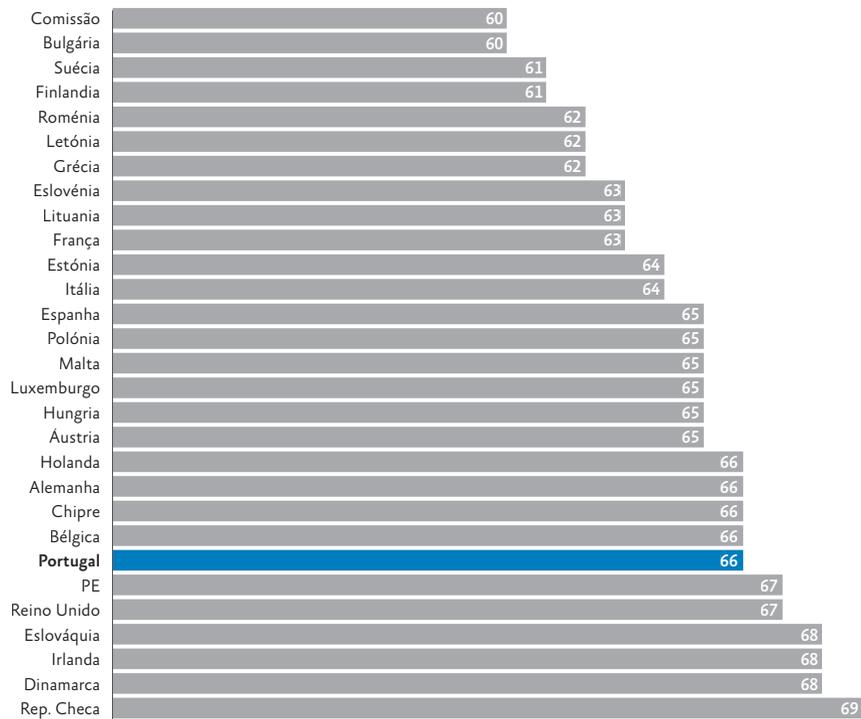
■ Votos favoráveis em proporção à totalidade dos votos



Fonte: Votewatch Europe (2012: Figura 6) Análise de 303 votações por maioria qualificada no Conselho, entre Julho de 2009 e Junho de 2012.

Figura 3.2. satisfação com resultados negociados

■ Grau de satisfação



Fonte: O grau de satisfação é a medida em que os objectivos de um Gabinete de REPER condizem com o resultado do processo de tomada de decisão pelo Conselho. Calculado com base nos dados fornecidos por Robert Thomson, como relatado no seu livro Resolving Controversy in the European Union: Cambridge University Press.

As normas de consenso implicam que todos os países deveriam obter uma quota-parte substancial daquilo que procuram, enquanto o toma lá, dá cá das negociações deveria fazer com que nenhum país fique totalmente satisfeito com o resultado de um processo de decisão que envolve 28 países e funcionários supranacionais da UE. Ambas as expectativas se cumprem. Quando se pediu aos funcionários da REPER para quantificarem o quão satisfeitos ficaram com um conjunto de medidas acerca das quais os Estados-membros têm diferenças de opinião, todos os países classificaram os resultados como pelo menos três quintos coerentes com os seus objectivos, enquanto nenhum relata estar três quartos satisfeito (Figura 3.2). O índice de satisfação de Portugal está um ponto acima da mediana dos Estados-membros. A análise estatística confirma que o tamanho da população de um país não é uma desvantagem no que respeita a exercer influência. A probabilidade de os Estados de maior dimensão considerarem que os seus objectivos iniciais foram alcançados não é maior do que a dos Estados mais pequenos. Todos os membros devem dar e receber para chegarem a um consenso sobre o que a UE deve fazer.

Capítulo 4

Representar os portugueses no Parlamento Europeu

Enquanto o partido português no governo, que representa o país no Conselho Europeu, tem normalmente o apoio de cerca de metade do eleitorado, os 22 portugueses que têm assento no PE podem dizer que, colectivamente, representam virtualmente a totalidade do eleitorado. Contudo, mais do que serem a voz colectiva de um governo que representa um Estado-membro, os eurodeputados falam com a voz de cinco partidos diferentes. Além disso, os eurodeputados portugueses não devem lealdade só aos seus eleitores, mas também a grupos partidários multinacionais, aos quais pertencem com base nas afinidades em termos das suas visões políticas. Embora estas visões sejam alvo de confronto entre os grupos partidários e internamente em Portugal, são partilhadas entre alguns eurodeputados portugueses e os representantes eleitos de outros Estados-membros.

Os eurodeputados portugueses. Portugal é um dos 20 países que beneficia da alocação de lugares no PE feita segundo o princípio de proporcionalidade degressiva, que garante a todos os países pelo menos seis lugares. Em termos práticos, isto significa que, quanto menor a população de um país, menos cidadãos são precisos para conseguir um dos 751 lugares do PE. A quota necessária para que Malta ou o Luxemburgo tenham direito a um eurodeputado é um sexto da necessária em Portugal. Se os assentos parlamentares fossem alocados aos países estritamente segundo a sua quota de população da UE, Portugal teria elegido 16 eurodeputados para o Parlamento de 2009-14 em vez de 22. Embora os Estados maiores precisem de mais habitantes para obterem um assento no PE, as suas populações de grande dimensão resultam num maior número total de eurodeputados. A Alemanha, com uma população quase oito vezes superior à de Portugal, tem quase quatro vezes mais eurodeputados.

O alargamento da UE reduziu o tanto o tamanho absoluto como o tamanho relativo da quota de Portugal no PE. Inicialmente, o país tinha 24 eurodeputados num PE com 518 membros; em 1994 tinha 25 num universo de 567. O alargamento de 2004 custou um lugar a Portugal, que em 2009 perdeu mais dois. A alocação de lugares para o Parlamento de 2014 reduziu ainda mais a representação

portuguesa; terá 21 eurodeputados no Parlamento de 2014-2019. Esta redução é também sentida por outros países de tamanho médio na UE, que são igualmente afectados pelo bónus oferecido aos países mais pequenos e pelo grande número de lugares chamados a si pelos países maiores. Qualquer que seja o número de países a eleger eurodeputados, Portugal beneficiará sempre do compromisso assumido pelo PE relativo à sobre-representação dos Estados-membros menos populosos. Mesmo assim, os seus eurodeputados irão sempre constituir uma muito baixa percentagem do total de eurodeputados no Parlamento.

Analisando o perfil dos eurodeputados eleitos para o PE desde que Portugal aderiu à UE, verifica-se que 71 por cento já tinham passado pelo Parlamento português. Contudo, Carlos Coelho, um eurodeputado que exercera anteriormente funções na Assembleia da República, realçou as enormes diferenças entre estas duas instituições. No Parlamento português, a informação é difícil de obter, enquanto no PE existe uma quantidade esmagadora de informação disponível; o maior problema é processá-la. O PE disponibiliza pessoal em grande número para dar apoio aos eurodeputados, grupos partidários e comissões, enquanto na Assembleia da República a *staff* é reduzido. Além disso, o PE proporciona a oportunidade de analisar questões globais, tais como as relações da Europa com a China, tópicos que não são relevantes no parlamento nacional.

Estudos sobre o PE enfatizam o facto de um novo eurodeputado poder demorar um mandato inteiro para compreender como exercer influência numa instituição tão complexa e multinacional, com colegas eurodeputados que têm pressupostos diferentes acerca de como deveriam funcionar os parlamentos. Portugal tem uma das maiores taxas de alternância do PE, com apenas 32 por cento dos eurodeputados eleitos em 2009 a começar um segundo mandato. No PE, em média, 50 por cento dos eurodeputados eleitos já tinham feito parte do Parlamento anterior. Além disso, a taxa de alternância tem vindo a aumentar, passando de 46 por cento em 1987 para 68 por cento em 2009. Apenas um em cada dez eurodeputados portugueses cumpriu mais de dois mandatos, tendo portanto acumulado bastante familiaridade com as instituições e procedimentos do PE – e também com as suas personalidades – e sendo considerado um político veterano. Embora a alternância tenha consequências na política, não pode ser controlada pelo Governo. É, antes de mais nada, produto das preferências partidárias dos eleitores portugueses, que flutuam de uma eleição para a outra, muitas vezes por razões alheias às políticas ao nível da UE. Reflecte também as decisões dos partidos de alterar a posição dos candidatos nas suas listas. Finalmente, reflecte até que ponto os eurodeputados estão empenhados em fazer carreira política em Bruxelas ou se, pelo contrário, estar ao serviço do PE é visto como constituindo apenas uma fase passageira na sua carreira.

Os partidos no PE. Uma vez que, em Portugal, as eleições para o PE não se realizam em simultâneo com as eleições legislativas, em 2009, o partido da oposição (Partido Social Democrata) e os seus aliados obtiveram a maior parte dos votos e dos eurodeputados: 10; os candidatos do então partido no governo (Partido Socialista) conseguiram 7 lugares; o Bloco de Esquerda 3 e os comunistas 2 lugares. Os dois maiores partidos portugueses têm, cada um, mais eurodeputados que a representação nacional de cada um dos quatro Estados-membros mais pequenos da UE.

Se, por um lado, são os eleitores e partidos portugueses que escolhem os políticos portugueses que irão fazer parte do Parlamento Europeu, por outro são os grupos partidários que determinam o que o Parlamento faz. Os dois principais partidos portugueses alinham-se com os dois maiores grupos do PE, cada um com membros eleitos em mais de vinte países diferentes. Isso assegura que, qualquer que seja o resultado das eleições, os representantes do país terão lugar nos grupos que dominam o trabalho do Parlamento. Isto garante aos eurodeputados o acesso aos líderes dos grupos, que conseguem exercer uma influência substancial nas decisões colectivas do Parlamento. Quando um deputado participa efectivamente num grande grupo partidário, pode aumentar bastante a sua influência. Contudo, por fazerem parte de um grande grupo partidário que pode incluir eurodeputados franceses, alemães, britânicos e italianos, os eurodeputados portugueses constituem apenas uma pequena porção desse grupo. Os sociais-democratas portugueses são 10 entre os 265 membros do grupo do Partido Popular Europeu, e os socialistas são 7 entre os 184 membros do grupo S&D.

Centros de influência dentro do PE. Dado que o Parlamento Europeu tem mais membros que o maior dos parlamentos nacionais, a influência está concentrada nas mãos dos eurodeputados experientes que detêm os cargos mais altos na Mesa, nos grupos partidários e nas comissões do PE. Existe um número limitado de altos cargos no PE. Nenhum português foi ainda presidente do PE ou é actualmente um dos 14 vice-presidentes responsáveis por áreas políticas específicas. Além disso, nenhum eurodeputado português foi alguma vez presidente de um dos maiores grupos partidários do PE – o Partido Popular, os Socialistas e os Liberais. Por duas vezes, um português foi presidente de um grupo partidário menor: o grupo dos Verdes, em 1989-90, e o grupo da Esquerda Unitária Europeia-Esquerda Nórdica Verde, em 1993-94.

Devido ao volume e à diversidade dos tópicos discutidos no Parlamento, o grosso do trabalho do PE é realizado em 20 comissões permanentes que avaliam as propostas da Comissão e negociam com o Conselho para resolver as diferenças de opinião, de modo que as propostas sejam aprovadas por ambos e

se transformem em legislação europeia. Uma vez que os cargos de liderança nas comissões são determinados através de negociações entre os grupos partidários, a nacionalidade é precedida pelo alinhamento partidário. No Parlamento de 2009, os eurodeputados portugueses presidiram à Comissão do Comércio Internacional e foram vice-presidentes das comissões de Emprego e Assuntos Sociais e dos Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros. Ao longo das décadas, os eurodeputados portugueses têm estado fortemente representados nas comissões de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Regional.

Cada vez que uma proposta chega a uma comissão, o relator analisa os pontos de vista díspares dos eurodeputados e os interesses representados e sumariza-os em relatórios com pontos de agenda para discussão e decisão por parte da comissão. No Parlamento actual, os portugueses têm estado particularmente activos como relatores. Apenas os eurodeputados alemães e britânicos prepararam mais relatórios. Além disso, os eurodeputados portugueses prepararam mais do triplo dos relatórios dos eurodeputados que representam países de tamanho idêntico, como a Áustria e a Suécia.

Coerência partidária acima da coerência nacional. Os eurodeputados portugueses representam dois contextos partidários: o nacional, no qual competem por votos com outros partidos nacionais, e o contexto multinacional do grupo partidário, com quem partilham uma ideologia política mais abrangente. A lógica da competição partidária ao nível nacional cria a expectativa de que as diferenças de opinião levarão os partidos nacionais a votar de forma diferente no Parlamento Europeu. Contudo, segundo a lógica do interesse nacional, os partidos portugueses deveriam votar seguindo a mesma linha num Parlamento Europeu multinacional. Estas duas lógicas não são mutuamente exclusivas. Para uma lei passar, é necessária a aprovação pela maioria absoluta dos eurodeputados. Duas em cada três vezes isso faz com que os grupos do Partido Popular e dos Socialistas votem da mesma maneira; estes são os dois grupos aos quais pertencem quatro quintos dos eurodeputados portugueses. A prática do consenso faz com que a legislação seja muitas vezes aprovada por maiorias esmagadoras, em que os todos os eurodeputados de um país votam no mesmo sentido.

A análise das votações nominais realizadas no Parlamento Europeu mostra que, em média, os eurodeputados portugueses votam no mesmo sentido que os seus colegas de grupo partidário 93 por cento das vezes (Tabela 4.1). Os eurodeputados portugueses votam de acordo com a maioria dos seus concidadãos em 78 por cento das vezes. Contudo, o grau de coesão nacional varia um pouco conforme a área das políticas. É mais alta em áreas como o desenvolvimento regional, onde existe um claro interesse nacional, e mais baixa na política económica e

monetária, onde existe uma clara divergência esquerda vs. direita. Além disso, a coesão nacional está bastante abaixo do nível de lealdade que os eurodeputados portugueses demonstram ao seu grupo partidário multinacional.

A estrutura institucional que liga os eurodeputados portugueses ao seu governo nacional oferece resultados mistos. A articulação entre os eurodeputados, os partidos políticos e o Parlamento nacional ainda é insuficiente. Existe uma percepção generalizada de que a Comissão para os Assuntos Europeus da legislatura portuguesa é o único organismo que incorpora um nível de governação europeu. Assim, em vez de utilizar uma abordagem orientada para as políticas, que uniria os eurodeputados a cada comissão nacional afectada pelas medidas da UE, o Parlamento português ainda canaliza toda a informação com origem europeia (em particular os pontos de vista dos eurodeputados) através da Comissão de Assuntos Europeus.

Tabela 4.1. Lealdade partidária mais forte que a lealdade nacional

	Lealdade ao grupo partidário do PE		Lealdade ao grupo partidário nacional		Lealdade à maioria do grupo nacional	
	Média	D.P.	Média	D.P.	Média	D.P.
2009-2014	0,93	0,05	0,98	0,02	0,78	0,14
2004-2009	0,95	0,03	0,96	0,02	0,82	0,15

Fonte: Votewatch.eu. Cálculos efectuados pelos autores.

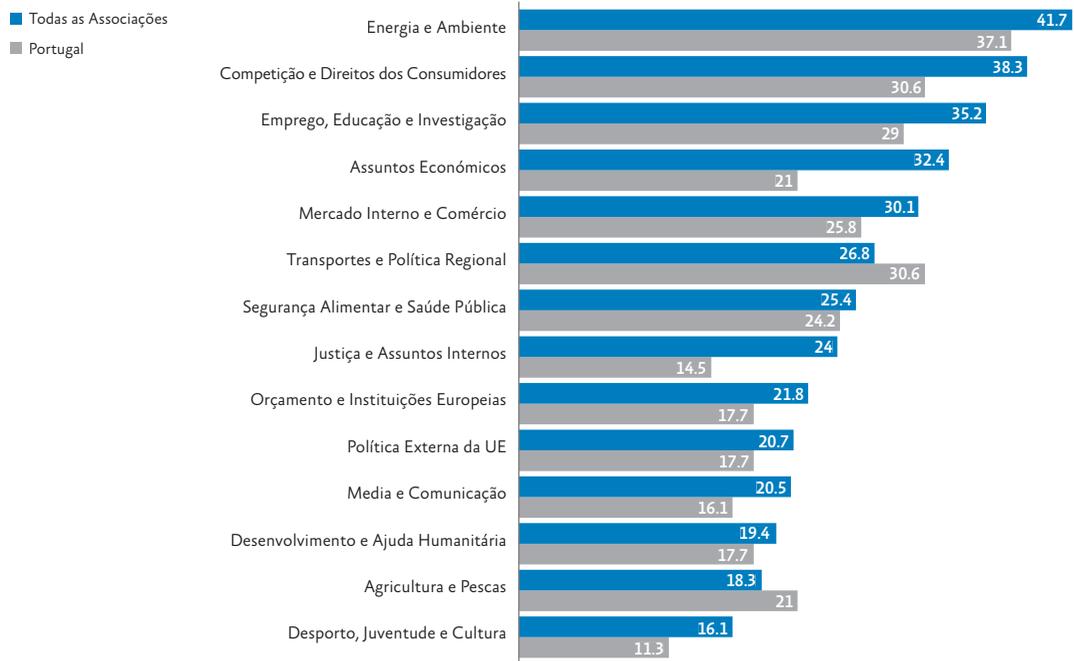
Capítulo 5

A sociedade civil portuguesa e a UE

Em comparação com as sociedades fortemente organizadas do Norte da Europa, Portugal tem um conjunto de instituições de sociedade civil relativamente frágil. A proporção de trabalhadores pertencentes a sindicatos é relativamente baixa. Assim, mesmo quando os representantes dos sindicatos participam em reuniões em Bruxelas, têm menos recursos para preparar a apresentação de um caso ou para estabelecer contactos com sindicatos semelhantes no resto da Europa. Falta também a Portugal um grande número de empresas com interesses comerciais por toda a Europa. Reconhecendo isto, a AIP-CE e a CIP juntaram esforços e têm uma representação permanente em Bruxelas, para acompanhar os desenvolvimentos e alertar Lisboa caso surjam questões que afectem os seus interesses empresariais.

A Comissão Europeia mantém um Registo de Transparência para organizações da sociedade civil que acompanham a definição de políticas da UE. Embora o registo não seja obrigatório, existe uma grande variedade de organizações que pretendem influenciar as políticas da UE figuram no Registo. Excluindo aqueles que estão registados na Bélgica, onde está localizada a sede da UE, há um total de 4000 organizações no Registo. Destas, 62 têm sede em Portugal, um terço menos que a média dos Estados-membros com uma dimensão populacional semelhante. A maior parte das organizações registadas são associações comerciais e profissionais. O Registo permite que as organizações especifiquem até cinco áreas de interesse diferentes. As áreas mais frequentemente referidas pelas organizações portuguesas são a Energia e o Ambiente; a Concorrência e os Direitos dos Consumidores; os Transportes e Política Regional; e o Emprego, Educação e Investigação (Figura 5.1).

Figura 5.1. Principais interesses das organizações portuguesas registadas no Registo de Transparência



Fonte: Website do RT (<http://ec.europa.eu/transparencyregister>).

Em resposta ao nosso inquérito *online* às organizações portuguesas registadas junto da Comissão Europeia, as razões mais frequentes para justificar o interesse na UE dizem respeito ao facto de que os interesses destas associações ultrapassam as fronteiras nacionais e de que muitas questões de relevo são decididas em Bruxelas. Assim, apesar de a sua sede institucional ser em Portugal (normalmente em Lisboa), os interesses destas organizações tendem a ser de enfoque europeu. Na área da agricultura, os grupos portugueses formaram alianças com organizações de outros países com interesses semelhantes, e a indústria têxtil portuguesa faz parte de alianças desenvolvidas através de associações de interesses têxteis a nível europeu. A interacção com a Comissão tem vindo a decrescer, à medida que decresce também a influência desta em relação a outras instituições europeias. Os contactos com os eurodeputados portugueses tendem a ser feitos a nível pessoal, mais do que institucional. Várias organizações enfatizam que o contacto com os representantes do Governo português – tanto o ministro da área em questão, que participa nas reuniões do Conselho, como o Gabinete da REPER – é actualmente o meio mais utilizado para tentar exercer influência em Bruxelas. As organizações expressaram avaliações positivas sobre a quantidade de informação que conseguem obter através dos seus esforços activos para acompanhar as actividades das

instituições europeias em Bruxelas; a média foi de 3,7 numa escala de 1 a 5. Contudo, são menos optimistas acerca do seu impacto no processo de tomada de decisão da UE: 2,4 na mesma escala.

Órgãos consultivos. A UE tem dois organismos que acolhem representantes da sociedade civil: o Comité Económico e Social Europeu (CESE) e o Comité das Regiões (CoR). Ambos são órgãos consultivos que recebem propostas da Comissão que estejam associadas às suas áreas de interesse, e podem emitir pareceres consultivos. Contudo, a sua aprovação não é necessária para que uma proposta seja adoptada.

O Comité Económico e Social Europeu deve ser consultado acerca de muitas questões relativas ao Mercado Único Europeu, à coesão económica e social, à fiscalidade e às políticas agrícolas. Em média, emite cerca de 170 pareceres por ano; destes, cinco sextos são sobre matérias apresentadas pela Comissão e um sexto é de sua própria iniciativa. Uma vez que os pareceres são emitidos antes de as propostas da Comissão serem apresentadas ao Conselho e ao Parlamento, as objecções podem levar a uma reformulação das propostas da Comissão, mas não são decisivas.

Os 353 membros do CESE estão divididos em três grupos compostos por representantes de segmentos diferentes da sociedade: o grupo dos Empregadores, o grupo dos Trabalhadores e um grupo com um nome vago, chamado grupo de Interesses Diversos. Os países de tamanho médio, como Portugal, têm direito a nomear 12 membros cada um, o que corresponde a quase o dobro dos representantes nomeados pelos Estados mais pequenos e metade dos números relativos aos quatro maiores Estados-membros da UE. Para cada um dos três sectores do Comité, são nomeadas quatro pessoas, que cumprem mandatos de cinco anos. O gabinete do primeiro-ministro é responsável pela escolha dos membros, após consulta aos ministérios da área correspondente e às partes interessadas. Ao contrário do Parlamento, onde os eurodeputados portugueses apresentam uma alta taxa de rotatividade, vários membros do CESE exercem funções por mais de uma década. Victor Hugo Sequeira, do Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços (SITESE-UGT), é membro desde 1990; Paulo Barros Vale, da Associação Empresarial de Portugal (AEP), é membro desde 1994; e Vítor Melícias, da União das Misericórdias Portuguesas (UMP), é membro desde 1998.

O CESE divide-se em sete secções relacionadas com grupos de direcções-gerais, sendo que cada uma é responsável por preparar os relatórios que constituem a base dos pareceres consultivos que o Comité emite sobre as propostas da Comissão. Os actuais membros portugueses prepararam uma média de oito relatórios durante a sua permanência no Comité. Desde 2010,

a maioria dos membros do CESE preparou pelo menos um relatório, e o total de 18 relatórios está dentro da média dos países de tamanho médio, sendo ligeiramente mais elevado do que o desempenho da Áustria ou da Suécia e menor do que o da Holanda.

Com o propósito de equilibrar o crescimento dos poderes da UE no topo do sistema de governação multinível no qual os Estados estão integrados, o Comité das Regiões (CoR) foi criado como órgão consultivo nos anos 1990 para proporcionar às instituições locais e regionais a oportunidade de analisar medidas que afectam o seu trabalho, incluindo a implementação das políticas da UE na prática. O CoR deve ser consultado em temas como a coesão económica e social e fundos estruturais; os transportes transeuropeus; a saúde, educação e juventude; a cultura e outros assuntos relativos ao Mercado Único Europeu. Tal como acontece com o CESE, os pareceres que emite sobre estas matérias servem para aconselhar a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu sobre uma determinada medida, mas não são vinculativos.

Os 353 membros do CoR são nomeados para mandatos de quatro anos pelos governos nacionais. Deverão ser representantes eleitos ou funcionários de autoridades regionais ou locais que trabalham sob a alçada de representantes eleitos. Portugal tem 12 membros e 12 suplentes, entre os quais se encontram os presidentes da Câmara de Lisboa e de quatro outras grandes cidades; os presidentes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; e presidentes de câmara de cidades mais pequenas. Dentro do Comité das Regiões, os membros portugueses organizam-se em grupos partidários multinacionais: 12 membros pertencem ao grupo do Partido Popular, 10 estão alinhados com os Socialistas e 2 são não-alinhados. A delegação nacional de Portugal reúne-se normalmente antes de cada sessão do plenário do Comité para analisar o grau de concordância dos representantes de diferentes regiões do país relativamente a uma determinada proposta. Dada a vulnerabilidade política dos representantes eleitos a uma elevada alternância, os membros portugueses do Comité das Regiões tendem a cumprir mandatos curtos. Um terço deles foi nomeado após as eleições para o PE de 2009, sendo que o representante mediano está no Comité há oito anos.

O Comité das Regiões divide-se em seis grupos que analisam as propostas da Comissão. Como os seus termos de referência são muito menos abrangentes que os do CESE, é também muito menor o número de relatórios que emite: cerca de 50 por ano. Isto significa que, no decurso de oito anos, um membro do Comité redigirá provavelmente apenas um relatório. Na verdade, apenas três portugueses emitiram pareceres no CoR.

Em consonância com as normas de consenso dos organismos de decisão, os comités consultivos raramente efectuem votações nominais. Quando

isto acontece, existe uma esmagadora concordância entre os delegados dos diferentes países. Por exemplo, numa votação do CESE sobre uma medida para parcerias na Área da Investigação na Europa, esta foi aprovada com 120 votos a favor e 2 abstenções. Um debate relativamente controverso sobre uma proposta relativa ao Mercado Único Europeu resultou em 162 votos a favor, 24 contra e 18 abstenções. Apesar da afiliação dos representantes regionais em grupos partidários, quando uma votação sobre uma questão é nominal, verifica-se frequentemente unanimidade.

O papel consultivo destes dois comités faz com que o seu trabalho não possa ser entendido como tomada de decisão. Contudo, quando a consulta é realizada numa fase inicial da legislação, concede-lhes potencial para influenciar os termos das medidas que vão ser decididas no Conselho e no Parlamento. Uma vez que os membros do Comité não estão sediados em Bruxelas, devendo-se a sua nomeação à sua posição no contexto nacional, têm pouco contacto com o Gabinete da REPER portuguesa. Contudo, visto que o Governo português nomeia os membros do CESE e os eleitores portugueses elegem os membros do Comité das Regiões, isto é um indicador de que os membros terão acesso a ministérios e actores partidários em Lisboa e a alguns eurodeputados portugueses. Este acesso pode ser utilizado para alertar os ministros das áreas em questão sobre problemas que possam surgir durante o processo de tomada de decisão em que estão envolvidos.

Capítulo 6

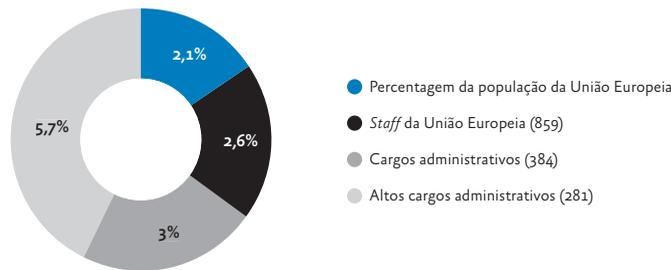
O capital político europeu dos portugueses

Para representar Portugal de forma eficaz em Bruxelas, é necessário um conjunto de pessoas com capital político europeu, isto é, que possuem as aptidões, o conhecimento e a experiência necessários para compreender os complexos procedimentos através dos quais os representantes de 28 países e os funcionários supranacionais da UE tomam decisões. O capital político nacional é também necessário para convencer os colegas em Lisboa de que, qualquer que seja a decisão a que se chegue na UE, esta constitui o melhor que os portugueses poderiam conseguir num contexto em que eram apenas uma voz entre mais de vinte.

O conjunto de portugueses com capital político europeu consiste numa população flutuante de pessoas para as quais trabalhar em Bruxelas é apenas uma fase de uma longa carreira. Para fazer parte desse conjunto, é necessário ter-se motivação e aptidões suficientes para conquistar uma posição num ambiente cosmopolita e competitivo. Apenas os funcionários públicos supranacionais da Comissão têm um emprego permanente em Bruxelas. Uma pessoa que passe de um cargo de ministro nacional para o lugar de comissário da UE é nomeado por apenas cinco anos. Os funcionários públicos nacionais passam mais de seis anos como membros do pessoal da REPER em Bruxelas antes de retornarem ao seu emprego habitual em Lisboa. Cerca de metade dos eurodeputados portugueses abandonam o PE após cada eleição, e a alternância do seu pessoal é ainda maior. Uma vez que o capital político europeu é valioso, aqueles que obtêm conhecimento de Bruxelas poderão tirar partido dele em Portugal.

Por serem cidadãos da Europa, os cidadãos portugueses são elegíveis como funcionários públicos da UE. Espera-se dos delegados da Comissão que coloquem a sua cidadania europeia acima de tudo e que promovam políticas no interesse colectivo da Europa e no interesse da DG específica da qual fazem parte. Para serem eficientes, os ministros portugueses necessitam de capital político europeu suficiente para coadunarem o que se pensa em Lisboa com os interesses de um Conselho multinacional. Os membros portugueses do Parlamento Europeu precisam de capital político nacional para serem eleitos para o PE e capital político europeu para participarem eficazmente nesta assembleia multinacional.

Figura 6.1 O número desproporcionado de portugueses na CE



Fonte: DG de Recursos Humanos e Segurança, Boletim Estatístico, 2013. Os altos cargos administrativos dizem respeito aos graus 11 a 16.

Funcionários públicos supranacionais. Descrever os funcionários da Comissão como burocratas sem rosto é uma meia-verdade enganadora. São sem rosto no sentido de não serem publicamente muito conhecidos. Todavia, não são burocratas, porque os funcionários da Comissão não administram directamente a grande maioria dos programas da UE; essa tarefa é entregue a burocratas nos Estados-membros ou a agências europeias especializadas.

Para conseguirem lugares seguros e bem remunerados como funcionários públicos da UE, os candidatos passam por um processo de concorrência feroz. Em 2012, houve mais de 45 000 candidaturas, entre as quais 3159 apresentadas por portugueses. No fim do concurso, 233 candidatos foram colocados na UE, entre os quais 24 portugueses. Em termos absolutos, é um número baixo mas, ainda assim, desproporcionalmente elevado em relação à percentagem da população da UE a que Portugal corresponde. Concomitantemente, os portugueses têm hoje 2,6 por cento dos lugares ao nível da UE, sendo esta uma proporção maior do que a da Áustria ou da Suécia. Além disso, 5,7 por cento dos funcionários de mais alto nível administrativo são portugueses. Isso acontece graças ao número de jovens qualificados que foram para Bruxelas após a adesão do país à UE em 1986.

As pessoas não trabalham para a UE em abstracto; são nomeadas para um cargo específico numa das várias direcções-gerais da UE. A máxima de Washington – *Where you stand depends on where you sit* (A sua posição depende do lugar em que se senta) – reforça a ideia de que aquilo que um funcionário faz é influenciado pela organização onde trabalha. A natureza multinacional da Comissão Europeia acrescenta um corolário a esta lei: *Where you stand also depends upon who you sit next to* (A sua posição depende de quem está sentado ao seu lado). Para um português, esta pessoa raramente é outro português. A distribuição dos cargos pelos 28 Estados-membros significa que nenhum tem uma predominância de cidadãos de apenas um dos Estados. Assim, qualquer indivíduo que passe de um cargo num ministério nacional em Lisboa para uma

destas DG experimenta uma mudança radical no ambiente de trabalho. Não trabalhará ao lado de colegas portugueses, mas sim de europeus provenientes de 27 outros países. Além disso, deixará de trabalhar em língua portuguesa e passará a fazê-lo numa língua estrangeira, normalmente inglês ou francês.

A diversidade de pessoas envolvidas nos organismos com capacidade de tomada de decisões garante que um argumento que tenha em conta a situação ou os interesses de um único país tem de ser baseado em razões que possam ser aceites pelos colegas de outras partes da Europa. Quando o trabalho de uma DG é técnico – e isso acontece muitas vezes –, o ponto de partida para a avaliação não é a nacionalidade, mas sim um conjunto de conhecimentos partilhados, sejam eles jurídicos, ambientais ou científicos. Isso pode promover o consenso em temas próximos das ciências naturais, ao mesmo tempo que favorece a divisão nas questões económicas, relativamente às quais existem diferenças de opinião entre economistas, bem como entre países.

Ser funcionário da Comissão não afecta a cidadania nacional de um indivíduo, mas tem um forte efeito de desnacionalização na forma como as políticas são discutidas na Comissão. Enquanto numa empresa multinacional as pessoas fazem parte de uma única organização com o objectivo comum de gerar lucro, na Comissão a definição de objectivos europeus é objecto de debate político. Os novos funcionários passam por uma intensiva socialização em termos de normas e actividades apropriadas para trabalhar num ambiente europeu multinacional. Para os funcionários de países com uma dimensão idêntica à de Portugal, a probabilidade de que, na maior parte das reuniões, ninguém conheça as leis e a língua do seu país é grande. Para que um indivíduo seja bem-sucedido num cargo na Comissão, independentemente da nacionalidade, tem de se adaptar a este ambiente. A lealdade formal aos valores e interesses supranacionais é reforçada pela necessidade quotidiana de pensar e agir num enquadramento muito diferente do da política nacional. Nas palavras de um funcionário: “Uma das melhores coisas na Comissão é trabalhar neste ambiente intercultural. Isso é fantástico. Muitas vezes esquece-se a nacionalidade e isso é excelente” (citado em Kassim, 2013: 49)⁸⁴.

Ganhar capital político europeu ao mesmo tempo que se continua a ser português. Trabalhar num Gabinete da REPER em Bruxelas durante meia dúzia de anos é apenas um passo na carreira de um português. Durante este período, acumula uma quantidade substancial de capital político europeu que junta ao capital político nacional que adquiriu antes em Lisboa. Isso é uma mais-valia para um próximo emprego, seja para representar Portugal num outro cargo diplomático importante ou para interpretar o que se passa em Bruxelas para os colegas de um ministério em Lisboa que têm de ter em conta tanto as influências

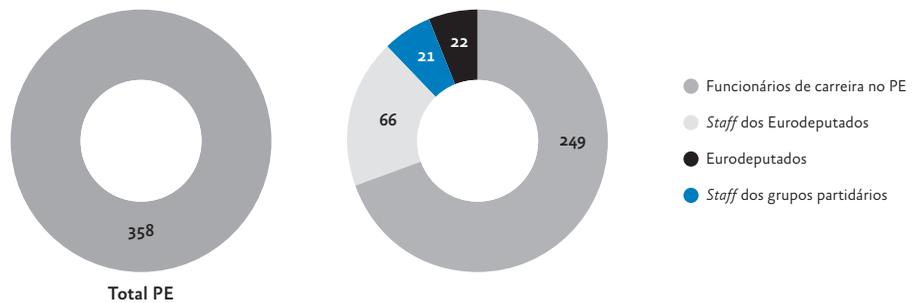
⁸⁴ Kassim, Hussein, Peterson, J., Bauer, M. W. Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. e Thompson, A., 2013. *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 49.

da UE como as nacionais no que é, actualmente, um sistema de governação multinível. O número de funcionários públicos portugueses com conhecimento sobre Bruxelas multiplica-se com a participação de funcionários sediados em Lisboa nas centenas de grupos de peritos e grupos de trabalho que a Comissão mantém para analisar os pormenores da elaboração e implementação de legislação. É também destacado um pequeno número de portugueses para trabalhar durante um período determinado em DG da Comissão. Durante esse período, deverão ter uma visão supranacional das políticas, mas, terminado esse período em Bruxelas, trazem consigo o capital político europeu que granjearam, que podem utilizar em benefício dos seus ministérios em Lisboa.

Ao contrário da Comissão, o PE dá prioridade aos valores e interesses partidários. Os eurodeputados abordam as questões à luz de valores transnacionais e partidários, como, por exemplo, a social-democracia ou o ambiente, em vez de à luz das prioridades nacionais. Uma vez que os eurodeputados eleitos ao nível nacional estão organizados em grupos partidários multinacionais, todos os que trabalham no PE⁸⁶ têm de ter capital político europeu – político com P maiúsculo.

⁸⁵ Os funcionários públicos do PE, que dão apoio à sua complexa infra-estrutura, ultrapassam em número os eurodeputados por um rácio de mais de oito para um. Os portugueses são 4,2 por cento dos funcionários públicos do PE, valor bastante superior à proporção de eurodeputados.

Figura 6.2. Número de portugueses no PE



Fonte: Parlamento Europeu

O paradoxo do papel dos membros do PE está associado ao facto de que estão a representar um círculo eleitoral nacional, mas as decisões no Parlamento são tomadas com base em negociações entre membros de grupos partidários multinacionais. Uma outra característica é a elevada rotatividade. Todavia, a grande maioria dos portugueses que saem do PE não vai para a reforma: pegam no capital político europeu que adquiriram e usam-no no cargo seguinte, seja este no âmbito político nacional ou numa organização da sociedade civil. Os funcionários que o PE contrata para trabalharem como assistentes dos eurodeputados portugueses permanecem durante menos tempo, normalmente menos de cinco anos. Durante esse tempo, ganham um grau de experiência em políticas partidárias multinacionais que não se pode obter no

Parlamento português nem numa universidade portuguesa. Uma vez que a maior parte dos assistentes estão em início de carreira, podem usar o conhecimento adquirido em Bruxelas no emprego sucessivo, seja este ligado ao contexto partidário português ou a outro contexto europeu. Devido à alta rotatividade dos eurodeputados e dos seus assistentes, no fim de cada círculo eleitoral de cinco anos o número de portugueses que adquire capital político europeu no PE é maior do que o número dos que o adquirem na Comissão, sendo este um recurso que pode ser usado no futuro para promover diversos interesses de Portugal.

ÍNDICE DE FIGURAS

PARTE I

- 32** Figura 1.1 Evolução da Dimensão de Portugal na UE
47 Figura 3.1 Distribuição desigual de deputados por Estado
49 Figura 3.2. Deputados Portugueses nos grupos partidários do PE
52 Figura 3.3 Relatores das comissões políticas do PE por país
57 Figura 4.1 Como o orçamento da UE afecta os Estados-membros
61 Figura 5.1 Comparação da experiência nacional dos deputados portugueses

PARTE II

- 83** Figura 2.1 Parlamento Europeu, 2009-2014
87 Figura 3.1 Resultados das Eleições Europeias em 1987-2009:
Número de eurodeputados portugueses eleitos
90 Figura 3.2 O cenário político português durante
as eleições para o PE em 2009
91 Figura 3.3 Posicionamento dos cinco principais partidos políticos durante
a campanha eleitoral para as eleições europeias de 2009 em Portugal
92 Figura 3.4 Quem é responsável pela elaboração dos euromanifestos?
94 Figura 3.5 Filiação dos eurodeputados portugueses nos grupos
partidários do PE na actual e na anterior legislaturas
95 Figura 4.1 Experiência parlamentar e governativa
dos eurodeputados portugueses (%)
96 Figura 4.2 Taxa de rotatividade (% de
eurodeputados portugueses 1987-2012)
98 Figura 4.3 Taxa de rotatividade em grupos nacionais
seleccionados (% de novos eurodeputados em 2009-14)
99 Figura 4.4 Média de idades dos eurodeputados
no PE entre 2009 e 2014 por país
100 Figura 4.5 Proporção de eurodeputadas (%)
104 Figura 5.1 Alargamentos, alteração dos tratados
e representação portuguesa no PE
104 Figura 5.2 Vencedores e perdedores em termos
de representação (proporção)
105 Figura 5.3 Dimensão de vencedores e perdedores (proporção)
106 Figura 5.4 Distribuição dos eurodeputados portugueses por
grupos partidários (representação gráfica da Tabela 5)
108 Figura 5.5 Perspectiva longitudinal da distribuição de
anteriores legislaturas nas comissões do PE desde 1986
112 Figura 5.6 Relatórios de co-decisão por Estado-membro (2009-2012)

113	Figura 6.1 Grau de coesão nos votos nominais no PE
114	Figura 6.2 Grau de coesão nas votações nominais no PE em grupos nacionais seleccionados
115	Figura 6.3 Grau de coesão nas votações nominais no PE por área política
116	Figura 6.4 Fidelidade dos eurodeputados portugueses para com o grupo nacional por partido nacional (% de votos)
122	Figura 7.1 Responsividade <i>ex post</i> das actividades dos eurodeputados

PARTE III

134	Figura 1.1 Estrutura vertical e horizontal da decisão política da UE
135	Figura 1.2. Leis comunitárias propostas que afectam os ministérios portugueses
148	Figura 2.1 Actividade de <i>lobbying</i> por parte dos governos nacionais junto da Comissão
149	Figura 2.2 Membros portugueses dos grupos de peritos
152	Figura 3.1 Estrutura do Conselho da União Europeia
158	Figura 3.2 Actividades de <i>lobbying</i> dos funcionários da REPER
159	Figura 3.3 Variação das actividades de <i>lobbying</i> de Portugal de acordo com a área da política
163	Figura 4.1 Monitorização de políticas da UE no Governo português
169	Figura 5.1 Os aliados de Portugal nos votos do Conselho
170	Figura 5.2 Países aliados de Portugal nas votações do Conselho
171	Figura 5.3 Como Portugal vota as propostas do Conselho
174	Figura 6.1 Ministérios portugueses afectados por medidas de implementação
178	Figura 7.1 Satisfação com os resultados negociados
180	Figura 7.2 Percentagem de fundos de coersão europeus atribuídos a Portugal 2007-2013

PARTE IV

204	Figura 1.1. O CESE e o CoR na Tomada de Decisões da UE
205	Figura 1.2. Organização Interna do CESE (2010-2013)
210	Figura 1.3. Distribuição dos membros do CESE pelas sete secções temáticas (Portugal e Estados-membros idênticos)
213	Figura 1.4. Distribuição da actividade de relator por secção num conjunto de países seleccionados, 2010-2013
214	Figura 1.5. Distribuição da actividade de relator por grupos num conjunto de países seleccionados, 2010-2013
222	Figura 1.6. Distribuição dos membros do CoR pelas seis comissões (Portugal e Estados-membros semelhantes)

-
- 224** Figura 1.7. Distribuição da actividade de relator por comissão num conjunto de países seleccionados, 2010-2013
- 234** Figura 2.1. Densidade sindical (% trabalhadores sindicalizados nos países da UE/OCDE)
- 235** Figura 2.2. Densidade sindical (% trabalhadores sindicalizados num grupo de países seleccionados)
- 240** Figura 3.1. Tipos de organizações registadas no RT em Setembro de 2013
- 241** Figura 3.2. Principais interesses das organizações registadas no RT em Setembro de 2013 (proporções médias)
- 242** Figura 3.3. Razões para fazer *lobbying* ao nível europeu mencionadas pelas associações portuguesas registadas no RT em Setembro de 2013 (resposta múltipla)
- 243** Figura 3.4. Avaliação das actividades de *lobbying*: impacto e informação obtida

PARTE V

- 269** Figura 1.1 Percentagem de licenciados que usufruíram do programa Erasmus
- 270** Figura 1.2 Razões para escolher uma carreira na comissão
- 272** Figura 1.3 A competição por lugares na Comissão
- 273** Figura 1.4 Anteriores carreiras dos recursos humanos da Comissão
- 275** Figura 1.5 Número desproporcional de portugueses em lugares da ce
- 277** Figura 1.6 Os portugueses nas direcções-gerais da Comissão
- 281** Figura 1.7 Fontes de redes de contactos informais na Comissão
- 287** Figura 2.1 Membros portugueses dos grupos de peritos
- 290** Figura 2.2 Influências dos peritos nacionais destacados
- 297** Figura 3.1 Colaboradores dos grupos partidários do PE
- 300** Figura 3.2 Portugueses a trabalhar no PE
- 303** Figura 4.1 Estudos avançados das línguas mais faladas na UE
- 304** Figura 4.2 Estudantes portugueses que utilizam o programa Erasmus para estudar no estrangeiro

PARTE VI

- 320** Figura 2.1 Leis comunitárias propostas que afectam os ministérios portugueses
- 330** Figura 3.1 Portugal faz quase sempre parte da maioria da UE
- 330** Figura 3.2. satisfação com resultados negociados
- 340** Figura 5.1. Principais interesses das organizações portuguesas registadas no Registo de Transparência
- 346** Figura 6.1 O número desproporcionado de portugueses na CE
- 348** Figura 6.2. Número de portugueses no PE

ÍNDICE DE TABELAS

- 16** Tabela de Introdução 1 Os desafios que Portugal enfrenta

PARTE I

- 30** Tabela 1.1 Medidas Absolutas e Relativas de Recursos Materiais (*Hard Resources*)
- 42** Tabela 2.1 Índices de Poder dos votos do Conselho

PARTE II

- 78** Tabela 1.1 Legislação em vigor em 1.11.2012
- 97** Tabela 4.1 Número de mandatos cumpridos por eurodeputados portugueses (1986-2009)
- 101** Tabela 4.2 Perfil profissional dos eurodeputados portugueses numa perspectiva comparada (%)
- 103** Tabela 5.1 Proporção de eurodeputados portugueses desde 1986
- 106** Tabela 5.2 Distribuição de eurodeputados portugueses por grupos partidários (1986-2009)
- 107** Tabela 5.3 Eurodeputados portugueses nos gabinetes eleitos do PE (1986-2012)
- 110** Tabela 5.4 Papéis desempenhados pelos eurodeputados portugueses nas comissões do PE (2009-2012)
- 111** Tabela 5.5 Relatórios de co-decisão por Estado-membro (1999-2001 vs. 2009-2012)
- 116** Tabela 6.1 Fidelidade dos eurodeputados portugueses para com três grupos de referência no PE (proporção de votos em todas as áreas políticas)
- 124** Anexo 1. Iniciativas legislativas ordinárias assinadas por eurodeputados portugueses (Junho 2009-Novembro 2012)

PARTE III

- 136** Tabela 1.1 Número de actos comunitários por ano e no total
- 143** Tabela 2.1 Comissários portugueses da UE
- 144** Tabela 2.2 Nacionalidade dos funcionários administrativos da Comissão
- 154** Tabela 3.1 Políticas supervisionadas pelo gabinete de representação permanente (REPER) de Portugal
- 166** Tabela 4.1 Comparação entre a coordenação de políticas em Portugal e noutros Estados-membros
- 182** Tabela 7.1 A quota de Portugal nos fundos da UE para agricultura e pescas

PARTE IV

- 206** Tabela 1.1. Consulta obrigatória do CESE
- 208** Tabela 1.2. Número de membros do CESE
provenientes de cada Estado-membro
- 209** Tabela 1.3. Membros portugueses do CESE
- 216** Tabela 1.4. Selecção e Nomeação de Membros do CESE
- 219** Tabela 1.5. Consulta obrigatória do CoR
- 220** Tabela 1.6. Membros (e suplentes) portugueses
do CoR em Setembro de 2013
- 221** Tabela 1.7. Grupos políticos no CoR
- 222** Tabela 1.8. Distribuição dos membros portugueses nas seis comissões
- 228** Tabela 1.9. Resultados da votação das resoluções
adoptadas pelo CESE na sessão plenária de 2013
- 229** Tabela 1.10. Resultados da votação das resoluções adoptadas
pelo CoR na primeira sessão plenária de 2013
- 230** Tabela 1.11. Consenso e divergência e apoio nacional
à posição do CoR por tipo de sistema

PARTE V

- 268** Tabela 1.1 Conhecimento de línguas estrangeiras
- 284** Tabela 2.1 Profissionais do gabinete REPER
- 294** Tabela 3.1 Funcionários portugueses no Parlamento Europeu
- 296** Tabela 3.2 Portugueses recrutados como colaboradores do PE em 2012

PARTE VI

- 314** Tabela 1.1 Medidas absolutas e relativas dos recursos materiais nacionais
- 321** Tabela 2.1 Número de actos comunitários por ano e no total
- 321** Tabela 2.2. Como o orçamento da UE afecta os Estados-membros
- 337** Tabela 4.1. Lealdade partidária mais forte que a lealdade nacional

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Estudos Publicados

POLÍTICAS SOCIAIS

Coordenador: Pedro Pita Barros

Desigualdade económica em Portugal [2012]

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

Informação e saúde [2013]

Rita Espanha

Custos da saúde: passado, presente e futuro [2013]

Coordenador: Carlos Costa

Mortalidade infantil em Portugal [2014]

Coordenadores: Xavier Barreto
e José Pedro Correia

CONHECIMENTO

Coordenador: Carlos Fiolhais

Escolas para o século XXI [2013]

Alexandre Homem Cristo

Que ciência se aprende na escola? [2013]

Coordenadora: Margarida Afonso

Literatura e ensino do Português [2013]

José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus

Ensino da leitura no 1.º ciclo do ensino básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores [2014]

Coordenador: João Lopes

A ciência na educação pré-escolar [2014]

Coordenadora: Maria Lúcia Santos

Os tempos na escola: Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países [2014]

Coordenadora: Maria Isabel Festas

DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Coordenadora: Susana Peralta

O cadastro e a propriedade rústica em Portugal [2013]

Coordenador: Rodrigo Sarmiento de Beires

25 anos de Portugal europeu [2013]

Coordenador: Augusto Mateus

ESTADO E SISTEMA POLÍTICO

Coordenador: Pedro Magalhães

Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas [2012]

Coordenador: Ricardo Gonçalves

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Justiça económica em Portugal [2013]

Coordenadores: Nuno Garoupa, Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia
Publicado em 9 volumes

Segredo de justiça [2013]

Fernando Gascón Inchausti

Feitura das leis: Portugal e a Europa [2014]

João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif

Portugal nas decisões europeias [2014]

Coordenadores: Alexander Treschel e Richard Rose

POPULAÇÃO

Coordenadora: Maria João Valente Rosa

Processos de envelhecimento em Portugal: usos do tempo, redes sociais e condições de vida [2013]

Coordenador: Manuel Villaverde Cabral

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

«Numa União de 500 milhões de pessoas, os países pequenos possuem menos recursos e devem desenvolver *smart power* para que as suas vozes sejam ouvidas e fazer parte de coligações que definam políticas da União Europeia.»

«A expansão da União Europeia para a Europa de Leste e para os Balcãs faz aumentar o número de países com reivindicações económicas de fundos europeus mais fortes do que Portugal.»

«O tamanho de um país é um dado constante; na União Europeia, Portugal é e será sempre um Estado-membro de tamanho médio. É maior do que muitos Estados pequenos, mas está na sombra de alguns Estados-membros com uma grande população e um grande deslocamento económico.»

«Todos os governos democraticamente eleitos precisam do apoio dos seus cidadãos para fazerem o que têm de fazer. A crescente europeização das políticas requer um entendimento por parte da população do que os governos de cada país fazem em Bruxelas, além do que fazem a partir da sua respectiva capital. A compreensão e o apoio são ainda mais importantes para países da zona euro tais com Portugal, que se encontram sujeitos a políticas que impõem visíveis custos, em troca de fundos para superar a sua crise financeira.»

«Portugal tem uma das maiores taxas de rotatividade no Parlamento Europeu, com 68% de novos eurodeputados, comparando com a média de 50% dos 27 da União Europeia. Alguns países de maior dimensão como, por exemplo, o Reino Unido (20%), ou a Alemanha (41%) reduziram significativamente a sua taxa de rotatividade. Consequentemente, Portugal sofre uma perda significativa de experiência e conhecimento acumulado após as eleições europeias, com consequências para a sua capacidade de exercer poder no Parlamento Europeu.»

