









A Europeização da Democracia Portuguesa

**Nuno Severiano Teixeira
António Costa Pinto
(organizadores)**

ICS

**Imprensa
de Ciências
Sociais**

Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lis

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa – Portugal
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

www.ics.ulisboa.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação
A europeização da democracia portuguesa /
org. Nuno Severiano Teixeira, António Costa Pinto. -
Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais, 2017. -
ISBN 978-972-671-396-8
CDU 321.7



© Instituto de Ciências Sociais, 2017

Capa e concepção gráfica: João Segurado
Revisão: Soares de Almeida

Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

Depósito legal: 426872/17

1.ª edição: Junho de 2017

Índice

Os autores	11
Prefácio	15
Capítulo 1	
Portugal e a integração europeia, 1974-2015: uma introdução histórica	19
<i>Nuno Severiano Teixeira</i>	
Capítulo 2	
Entre Portugal e a Europa: dinâmicas e tendências de europeização do governo português	35
<i>Carlos Jalali</i>	
Capítulo 3	
A implementação do Tratado de Lisboa: o parlamento português enquanto ator na esfera legislativa europeia	59
<i>Madalena Meyer Resende e Maria Teresa Paulo</i>	
Capítulo 4	
A europeização dos tribunais portugueses	87
<i>Nuno Piçarra e Francisco Pereira Coutinho</i>	
Capítulo 5	
A europeização de grupos de interesses portugueses? Associações sindicais e profissionais	113
<i>Sebastián Royo</i>	

Capítulo 6	
Integração europeia e alinhamentos partidários: o caso português como exemplo para as novas democracias do Leste europeu . .	147
<i>André Freire e José Santana Pereira</i>	
Capítulo 7	
As elites políticas portuguesas e a União Europeia	179
<i>João Pedro Ruivo, Diogo Moreira, António Costa Pinto e Pedro Távares de Almeida</i>	
Capítulo 8	
O apoio à integração europeia em Portugal: dimensões e tendências	203
<i>Pedro Magalhães</i>	
Capítulo 9	
Portugal, a União Europeia e a crise	223
<i>Teresa de Sousa e Carlos Gaspar</i>	
Capítulo 10	
Conclusão: europeização e democratização em Portugal – <i>brothers-in-arms</i> ou <i>frères ennemis</i>?	241
<i>Maarten Peter Vink</i>	

Índice de quadros e figuras

Quadros

4.1	Reenvios prejudiciais por Estado membro (1986-2005)	104
4.2	Reenvios prejudiciais e população dos Estados membros (1986-2005)	105
4.3	Origem dos reenvios prejudiciais em Portugal (1986-2005)	106
5.1	Membros contados por sindicatos escolhidos em Portugal, 1995-1998 (milhares)	125
5.2	Concertação social em Portugal, 1986-2001	132
5.3	CPI, salários contratualizados, produtividade e desemprego em Portugal, 1987-2000 (% muda ao longo dos anos anteriores)	136
6.1	Desproporcionalidade, concentração dos votos nos maiores partidos e número efetivo de partidos eleitorais (NEPE) e parlamentares (NEPP) nas eleições legislativas portuguesas (1975-2015)	157
6.2	Desproporcionalidade, NEPE e NEPP: eleições europeias em Portugal (1987-2014)	160
6.3	Desproporcionalidade, NEPE e NEPP: eleições autárquicas em Portugal (1976-2013)	161
6.4	Percentagens médias de votos dos partidos políticos nas eleições legislativas, europeias e autárquicas, 1980-2015	163
6.5	Volatilidade eleitoral nas eleições europeias em Portugal, 1987-2014	167
6.6	Volatilidade eleitoral nas eleições legislativas em Portugal, 1975-2015	168
6.7	Volatilidade eleitoral nas eleições autárquicas em Portugal, 1976-2013	168
6.8	Comportamento eleitoral em eleições europeias e legislativas, 2009 e 2014: o impacto da posição na estrutura social, religiosidade e ideologia (regressões logísticas)	169
6.9	Identificação partidária em Portugal, 1994-2014 (%)	172
6.10	Identificação partidária em Portugal por partido, 1994-2014 (%)	173
7.1	Apoio à integração europeia pelos deputados portugueses	190
7.2	Ligação dos deputados portugueses às suas comunidades políticas (%)	191

7.3	Importância atribuída pelos deputados portugueses aos elementos que compõem a identidade nacional/europeia (%)	192
7.4	Confiança dos deputados portugueses nas instituições da UE (%)	197
7.5	Atitudes dos deputados portugueses perante o futuro quadro institucional da UE (%)	198
7.6	Políticas da UE nos próximos dez anos (%)	200
8.1	Análise fatorial, <i>principal axis factoring</i> , rotação <i>Varimax</i>	208
8.2	Fatores explicativos do apoio instrumental e do apoio político	212
8.3	Tendências dos indicadores de apoio instrumental	217
8.4	Tendências dos indicadores de apoio político, ciência e ambiente	220
8.5	Tendências dos indicadores de apoio político, educação e saúde/política social	221

Figuras

2.1	Número de artigos científicos que referem a europeização, 1981-2016	38
2.2	Grau de adaptação (1986-2000): Portugal em perspetiva comparada	47
2.3	Evolução das atitudes em relação à UE (% dos inquiridos que consideram a UE uma coisa boa/têm imagem positiva) (1986-2016)	50
2.4	Confiança dos portugueses nas instituições executivas nacionais e europeias (1999-2016) (%)	50
2.5	Programa eleitoral, PSD 2002 (número de <i>quasi-sentences</i> com determinada posição política)	52
4.1	As matérias dos reenvios prejudiciais portugueses (1986-2005)	108
6.1	Identificação partidária na Europa, 1976-2014	171
8.1	Evolução do saldo de respostas «boa» – «má» à pergunta sobre a «pertença à UE» (1980-2005)	215
8.2	Evolução do saldo de respostas «beneficiou» – «não beneficiou» à pergunta sobre «benefícios da pertença à UE» (1986-2005)	216
8.3	Evolução do saldo de respostas «no seio da União Europeia» – «pelo governo português» – à pergunta sobre a tomada de decisão sobre a ciência	218
8.4	Evolução do saldo de respostas «no seio da União Europeia» – «pelo governo português» – à pergunta sobre a tomada de decisão sobre o ambiente	219

Os autores

André Freire é professor associado com agregação no ISCTE-IUL, investigador sénior no CIES-IUL e diretor do doutoramento em Ciência Política (com especialização em Relações Internacionais) do ISCTE-IUL.

António Costa Pinto é investigador coordenador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) e professor convidado no ISCTE-IUL. Foi professor convidado nas Universidades de Stanford (1993) e Georgetown (2004) e investigador visitante na Universidade de Princeton (1996) e na Universidade da Califórnia – Berkeley (2000 e 2010). Entre 1999 e 2003 foi regularmente professor convidado no Institut d'Études Politiques de Paris. Foi também presidente da Associação Portuguesa de Ciência Política.

Carlos Gaspar é investigador do IPRI-NOVA, do qual foi diretor entre 2006 e 2011 e professor de Relações Internacionais no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/NOVA), e investigador do Instituto da Defesa Nacional.

Carlos Jalali é professor auxiliar da Universidade de Aveiro e coordenador do grupo de investigação em Políticas Públicas Instituições Inovação (PI2) do GOVCOPP.

Diogo Moreira é doutorando em Ciência Política no ICS-UL.

Francisco Pereira Coutinho, licenciado (2002) e doutor (2009) em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, é professor da Faculdade de Direito e da FCSH/NOVA, onde leciona as

A Europeização da Democracia Portuguesa

disciplinas de Direito da União Europeia e Direito Internacional Público. Integra o Cedis – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

João Pedro Ruivo é doutorando em Ciência Política na FCSH/NOVA.

José Santana Pereira é investigador de pós-doutoramento do ICS-UL e professor auxiliar convidado no ISCTE-IUL.

Madalena Meyer Resende é investigadora do IPRI-NOVA e professora auxiliar do Departamento de Estudos Políticos da FCSH/NOVA.

Maria Teresa Paulo é assessora parlamentar e investigadora do Observatório Político. Foi representante permanente da Assembleia da República junto da UE (2008-2010) e assistente convidada (2001-2006) na licenciatura em Relações Internacionais e na licenciatura em Ciência Política do ISCSP-UL.

Marteen Peter Vink é professor de Ciência Política na Universidade de Maastricht, onde é codiretor do Maastricht Center for Citizenship, Migration and Development (MACIMIDE), e professor no Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, onde é codiretor do European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO CITIZENSHIP).

Nuno Piçarra é professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e membro da Rede Académica Odysseus de Estudos Jurídicos sobre a Imigração e o Asilo na Europa e da Free Movement of Workers and Social Security Coordination.

Nuno Severiano Teixeira, doutorado em História das Relações Internacionais pelo Instituto Universitário Europeu, Florença, é diretor do Instituto Português de Relações Internacionais, professor catedrático e vice-reitor da Universidade Nova de Lisboa.

Pedro Magalhães, doutorado em Ciência Política pela Ohio State University, é investigador auxiliar do ICS-UL: investigação na área da opinião pública, atitudes e comportamentos políticos e instituições políticas e judiciais.

Os autores

Pedro Tavares de Almeida, professor catedrático de Ciência Política, é atualmente coordenador executivo do Departamento de Estudos Políticos da FCSH/NOVA.

Teresa de Sousa, jornalista, é redatora principal no jornal *Público*.

João Pedro Ruivo
Diogo Moreira
António Costa Pinto
Pedro Tavares de Almeida

Capítulo 7

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

As elites políticas portuguesas sentem que pertencem a uma comunidade política europeia? Como avaliam as instituições políticas da União Europeia (UE)? E que tipo de políticas crêem dever ser transferidas pelos Estados membros para o nível supranacional de governo europeu?

O presente capítulo tenta responder a estas questões a partir da análise dos dados dos inquéritos realizados, em 2007 e em 2009, no âmbito do projeto de investigação internacional *IntUne*.¹ A finalidade do nosso contributo é descrever as atitudes dos deputados à Assembleia da República perante as três dimensões mais importantes da cidadania europeia: *identidade, representação e âmbito da governação (scope of governance)*. Em primeiro lugar, as atitudes dos deputados serão confrontadas com as posições oficiais dos respetivos partidos políticos a fim de se avaliar a congruência entre ambas. De seguida, serão examinadas as convergências e divergências nas atitudes entre os parlamentares e os cidadãos. Por último, as atitudes dos deputados portugueses serão comparadas com as atitudes, em termos médios, quer dos deputados dos outros Estados membros da Europa do Sul, quer dos deputados do conjunto dos dezasseis países europeus inquiridos no âmbito do projeto *IntUne*.

¹ Acrónimo de *Integrated and United? A Quest for Citizenship in an 'Ever Closer Europe'*, projeto financiado pelo VI Programa-Quadro de Investigação da Comissão Europeia, entre 2005 e 2009. Para uma introdução teórica ao projeto, v. Cotta e Isemia, «Citizenship...»; sobre as orientações metodológicas, v. Gabriella Ilonszki, «Introduction: a Europe integrated and united – but still diverse?», *Europe-Asia Studies*, 6 (2009): 913-915.

A Europeização da Democracia Portuguesa

Uma Europa das elites

A integração europeia tem sido descrita como um assunto reservado às elites, em que a voz dos cidadãos é tendencialmente limitada.² Com efeito, os processos cruciais da integração europeia têm sido impulsionados por dirigentes políticos de topo, que têm desempenhado um papel central desde o período da fundação das Comunidades Europeias na década de 50 e ao longo das subsequentes etapas de alargamento (da adesão de vários países da Europa do Norte, em 1973, até à de países do Leste, em 2004 e 2007) e de aprofundamento institucional da UE (isto é, o Ato Único Europeu e os Tratados de Maastricht, Amesterdão, Nice e Lisboa). Nos períodos que medeiam estes processos-chave na construção europeia deram-se passos mais pequenos de aprofundamento da integração funcional, em larga medida, por iniciativa de elites burocráticas da Comissão Europeia e dentro dos limites definidos pelos tratados.³

Em termos gerais, pode dizer-se que a agenda dos avanços territoriais, institucionais e funcionais da UE raramente coincidiu com os temas fortes das agendas políticas nacionais. A abordagem *top-down* do processo de tomada de decisão na UE, com impactos e constrangimentos crescentes nas decisões políticas nacionais (v. Jalali, cap. 2), não conheceu um verdadeiro contrapeso dos mecanismos de decisão *bottom-up*.

A instituição europeia mais diretamente representativa – o Parlamento Europeu – carece de iniciativa legislativa, uma competência nuclear das assembleias democráticas, e o seu poder de decisão sobre as propostas legislativas da Comissão é partilhado com o Conselho da UE.

Para além disso, as eleições para o Parlamento Europeu têm sido tradicionalmente consideradas competições eleitorais de segunda ordem, com agendas dominadas por questões nacionais (v. Freire e Santana Pereira, cap. 6) e com taxas de participação eleitoral sistematicamente inferiores às das eleições gerais nacionais (com prejuízo para a própria legitimidade daquele órgão europeu).

No entanto, um número elevado e crescente de políticas é tratado a nível europeu, com impacto no quotidiano de milhões de cidadãos em toda a Europa. Sendo assim, facilmente se identifica um desequilíbrio

² Heinrich Best, György Lengyel e Luca Verzichelli, «Introduction: European integration as an elite project», in *The Europe of Elites: A Study Into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites*, coords. Heinrich Best, György Lengyel e Luca Verzichelli (Oxford: Oxford University Press, 2012), 1–13.

³ Max Haller, *Elite Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* (Londres e Nova Iorque: Routledge, 2003).

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

entre o início e o fim da cadeia de delegação e responsabilidade no sistema político europeu. O início da cadeia caracteriza-se por elos fracos entre os eleitores, os partidos e o parlamento, cuja capacidade legislativa é reduzida. No final da cadeia, pelo contrário, assistimos a grandes e complexos fluxos de delegação e responsabilidade nos processos de tomada de decisão política na UE, que ocorrem sobretudo entre instituições de natureza executiva (a Comissão Europeia, o Conselho da UE e os governos nacionais). Não obstante gozarem de um mandato democrático fundamentalmente indireto – e pouco claro, no que à agenda política europeia diz respeito –, estas instituições propõem, negociam e decidem sobre políticas cruciais para os cidadãos da UE.

A nível nacional, os principais partidos moderados – em regra, vencedores das eleições legislativas nacionais (e também das eleições europeias) e detentores da maioria dos cargos políticos – apresentam discursos de apoio à UE, mas são frequentemente vagos e falhos de posição coerente em várias questões importantes para os cidadãos.⁴

Neste quadro, os parlamentos nacionais parecem não desempenhar um papel relevante nas decisões políticas em matérias europeias, uma vez que as suas principais competências decisórias se encontram, em certa medida, confinadas à ratificação *ex post* e à transposição de instrumentos jurídicos europeus para os enquadramentos jurídicos nacionais. O que a integração europeia parece ter provocado ou reforçado um pouco por toda a Europa foi a tendência para o reforço dos executivos nas arenas nacionais de decisão política e legislativa. É certo que foram feitos esforços para ampliar a supervisão parlamentar sobre os governos em matérias europeias, através do estabelecimento das comissões de assuntos europeus ou da utilização crescente das perguntas e requerimentos parlamentares, etc.⁵ Tiveram ainda lugar algumas inovações institucionais a nível europeu que permitiram estabelecer uma ligação direta entre os parlamentos nacionais e o principal órgão com iniciativa legislativa na UE (a Comissão Europeia).⁶

⁴ Nicolo Conti, «European citizenship in party Euromanifestos: Southern Europe in comparative perspective (1994-2004)», in *Perspectives of National Elites on European Citizenship: A South European View*, coords. Nicolo Conti, Maurizio Cotta e Pedro Tavares de Almeida (Nova Iorque: Routledge, 2012), 97-117.

⁵ Erik Damgaard, «Conclusion: the impact of European integration on Nordic parliamentary democracies», *The Journal of Legislative Studies*, 6 (2000): 151-169.

⁶ V. Resende e Paulo (cap. 3) sobre os desenvolvimentos recentes na disseminação *ex ante* de informação da Comissão Europeia junto dos parlamentos nacionais. A opção por este mecanismo não exclui (antes fortalece) a ideia de que os parlamentos não desempenham o seu pleno papel de legisladores, detentores da plena capacidade de iniciativa legislativa.

A Europeização da Democracia Portuguesa

Mas são ainda os governantes nacionais que reúnem no Conselho da UE, onde se decidem as políticas europeias (em conjunto com o Parlamento Europeu, em matérias sujeitas ao processo legislativo comum), políticas essas que só depois são adotadas e densificadas pelos parlamentos nacionais.

Este processo parece contradizer a lógica da democracia parlamentar, de acordo com a qual o governo deve regulamentar e executar a legislação aprovada pelo parlamento (mesmo que, na prática, por vezes, o governo seja capaz de controlar o processo legislativo através da imposição da disciplina partidária às maiorias parlamentares).

A inversão de papéis entre os parlamentos e os executivos na aprovação e regulamentação dos instrumentos normativos europeus é bastante semelhante à que tem lugar nos tratados internacionais, assinados pelos chefes de governo e só depois seguidos de ratificação parlamentar. O que é novo na política europeia é que estas trocas de papéis já não são excecionais (como são nas relações internacionais tradicionais). Pelo contrário, tornaram-se uma prática sistemática do sistema político europeu, com prováveis implicações constitucionais significativas tanto na teoria como na prática das democracias parlamentares europeias.⁷

Para compensar este desequilíbrio institucional, ao mesmo tempo que fortaleciam os mecanismos de controlo parlamentar a nível nacional, alguns Estados membros começaram também a reforçar a legitimidade do processo europeu através do recurso ao referendo. No entanto, dos trinta e cinco referendos que tiveram lugar entre 1973 e 2009, mais de metade (dezoito) teve por objeto a adesão de novos Estados membros, sendo que apenas dezassete se realizaram no âmbito da ratificação de tratados relevantes para o quadro institucional da UE.⁸

Para além da Irlanda (sete) e da Dinamarca (seis), os referendos não foram sistematicamente realizados nos Estados membros para legitimar processos importantes de desenvolvimento institucional da UE. Parece, assim, que na maior parte dos casos os referendos acabaram por funcionar como «cheques em branco» dos eleitores.

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre o impacto da integração europeia nas correntes de delegação e responsabilidade nacionais, v. Damgaard, «Conclusion...»

⁸ A informação sobre os referendos foi recolhida em Dieter Nohlen e Philip Stöver, coords., *Elections in Europe: A Data Handbook* (Baden-Baden: Nomos, 2010).

A contribuição portuguesa para o elitismo europeu

Portugal tem dado o seu contributo para o desenvolvimento do elitismo europeu, desde o longo caminho para a adesão (1976-1986) até aos nossos dias. No contexto da transição polarizada para a democracia em 1974-1976, a adesão às Comunidades Europeias representava não apenas um corte importante com o passado ditatorial, isolacionista e colonial, mas também uma opção anticomunista e antirrevolucionária.⁹ Como noutras transições da Europa do Sul para a democracia – particularmente em Espanha –, a ideia de que a adesão à Comunidade Europeia ajudaria a garantir a democracia liberal era recorrente no discurso político.¹⁰

As elites governantes procuraram, com sucesso, legitimar a nova ordem democrática recorrendo aos argumentos da Europa e da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) como meios fundamentais para a consolidação da democracia. A rápida europeização dos partidos políticos recentemente fundados foi também estimulada através da sua integração nas famílias políticas europeias. O tema da adesão à CEE cedo emergiu nos programas dos partidos da direita e do centro-direita, com o Centro Democrático e Social (CDS) a proclamar-se totalmente pró-europeu e o Partido Social-Democrata (PSD) a optar por uma abordagem mais cautelosa.¹¹ O CDS, integrado na família dos democratas-cristãos europeus, adotou uma estratégia fortemente pró-europeia até à adesão. O PSD, formado pelos reformadores e «liberais» dos últimos anos da ditadura, inscreveu-se inicialmente na família «liberal» europeia, tendo em 1996 aderido ao Partido Popular Europeu. Quanto ao PS, em 1976 o *slogan* principal do Partido Socialista (PS) na campanha eleitoral foi «A Europa connosco» e a proposta de adesão à CEE foi incorporada no programa do partido.

Dos partidos com votação significativa nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975, apenas o Partido Comunista Português (PCP) se

⁹ António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «From Africa to Europe: Portugal and European integration», in *Southern Europe and the Making of the European Union*, coords. António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira (Nova Iorque: Columbia University Press, 2003), 3-40.

¹⁰ Berta Alvarez-Miranda, *Sur de Europa y la Adhesión a la Comunidad: Los Debates Políticos* (Madrid: CIS/Siglo XXI de España, 1996), 202.

¹¹ José Manuel Barroso, *Le système politique portugais face à l'intégration européenne: Partis politiques et opinion publique* (Lisboa: Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, 1983).

A Europeização da Democracia Portuguesa

opôs sistematicamente à adesão de Portugal à CEE até esta se concretizar em 1986. Depois da adesão, o PCP assumiu uma posição mais moderada: em vez de pedir a saída de Portugal da Comunidade, abraçou a causa da construção de uma «outra Europa». Em anos recentes, o Bloco de Esquerda (BE) adotou uma posição semelhante.

A sociedade civil e os grupos de representação dos interesses mais afetados pela adesão à CEE praticamente não desempenharam qualquer papel no palco das negociações da adesão. As elites governamentais dominaram o processo de negociação, permitindo apenas um envolvimento limitado das associações empresariais ou de interesses agrícolas. Tanto a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) como a Associação Industrial Portuguesa (AIP) apoiaram inicialmente a adesão, mas acabaram por divergir na abordagem. A CIP oscilava entre a liberalização interna e o protecionismo externo face aos países da CEE, exigindo mais ajudas económicas prévias à entrada. No final do processo acabou por manifestar a sua oposição ao acordo final. Não obstante, a posição desta organização nunca terá refletido uma atitude de discordância por princípio, mas antes uma estratégia de pressão para que o governo adotasse uma postura negocial mais agressiva, tanto mais que as posições anti-CEE não gozavam de grande apoio junto dos seus associados. A AIP, pelo contrário, manteve uma posição de apoio menos condicionado à adesão. Várias entrevistas com líderes das organizações patronais revelam que as suas atitudes face à adesão eram guiadas por considerações políticas, apresentando-se a CEE como o garante de maior segurança política que encorajaria o investimento e a modernização das estruturas produtivas no país.¹²

A própria perceção da adesão à CEE como um objetivo positivo ficou inicialmente restringida à elite política. Em 1978, pouco depois da apresentação do pedido formal de adesão, a maior parte dos portugueses não tinha opinião sobre a Europa, com mais de 60% da população a declarar que não sabia se a adesão à CEE era essencial para o futuro da economia de Portugal.¹³ Só no início dos anos 80 os portugueses começaram a ficar melhor informados e mais aptos a expressar uma opinião sobre o assunto.

¹² Manuel de Lucena e Carlos Gaspar, «Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (I)», *Análise Social*, xxvi (1991): 899.

¹³ Maria Bacalhau, *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses, 1973-1993* (Lisboa: FLAD, 1994).

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

A importância crescente da questão europeia, juntamente com o amplo consenso partidário, acabou por ter um impacto favorável na opinião pública. Os inquéritos do *Eurobarómetro* têm registado com regularidade as atitudes da opinião pública portuguesa desde 1980 e os seus relatórios revelaram uma clara tendência de apoio crescente à integração de Portugal na CEE, com um aumento muito significativo no ano em que Portugal aderiu (1986). Ainda assim, mais do que «uma resposta às exigências do povo», a adesão foi claramente um caminho traçado, negociado e acordado pela elite política de topo,¹⁴ apoiada sobretudo num elevado grau de consenso político entre os partidos com responsabilidades governativas entre 1976 e 1985 (PS, PSD e CDS). Esta abordagem elitista culminou na ausência de qualquer consulta popular sobre a integração europeia. Neste capítulo, Portugal foi em tudo semelhante aos seus pares da terceira vaga de democratização na Europa do Sul (Grécia e Espanha), onde também não se realizaram referendos – ao contrário do que sucedera nos países que tinham participado no alargamento a norte em 1973 (Irlanda, Dinamarca e Reino Unido).

Os primeiros dez anos da integração de Portugal na CEE são geralmente considerados um «período de ouro». Foi um tempo de crescimento económico, subida de rendimentos e mudança social, numa atmosfera optimista de modernização cujo auge foi a adesão à moeda única (euro), em 1999, depois de cumpridos os critérios de convergência. As relações externas portuguesas beneficiaram também do estatuto do país como membro da UE, o qual terá ajudado, por exemplo, a aliviar as tensões com as antigas colónias em África.

No plano interno, persistiu um alto grau de consenso pró-europeu entre os partidos do chamado (até 2015) «arco da governação». A única exceção a este consenso foi a oposição do CDS ao modelo de integração europeia desenhado com o Tratado de Maastricht, oposição essa que foi claramente assumida por uma nova geração de dirigentes partidários que conquistou o partido em 1992. O CDS manteve-se fielmente contrário à Europa de Maastricht até 2002, altura em que foi forçado a assumir uma posição mais pró-europeia como condição para integrar uma coligação governamental com o PSD.

O PS, de centro-esquerda, e o PSD, de centro-direita, que em conjunto chegaram a partilhar cerca de 80% do eleitorado, mantiveram-se firmes apoiantes da integração europeia, em linha com os partidos moderados

¹⁴ Nancy Bermeo, «Regime change and its impact on foreign policy: the Portuguese case», *Journal of Modern Greek Studies*, 6 (1) (1988): 14.

A Europeização da Democracia Portuguesa

da maioria dos outros Estados membros da UE. Sublinhe-se, porém, que, no caso português, Sanches e Pereira¹⁵ encontraram variações nas atitudes dos partidos face a questões específicas da integração europeia, de acordo com a posição no governo ou na oposição. Quando no governo, os partidos tendem a apoiar a integração europeia em todas as matérias, mas a passagem à oposição torna-os mais críticos em algumas dimensões. Portugal distingue-se, neste plano, do conjunto dos outros Estados membros da Europa do Sul, em que semelhantes variações são menos comuns.¹⁶

Foi neste ambiente de modernização económica e social e de consenso político generalizado sobre a integração europeia que a percentagem da população que acreditava ser positiva a adesão à CEE subiu de 24,4% em 1980-1982 para 64,5% em 1986-1990 e, finalmente, para mais de 70% em inícios da década de 90. Em 1993, 65% acreditavam que o forte desenvolvimento económico português em muito se devia à adesão à CEE.¹⁷ Os anos 90 contrastam com a primeira década do século XXI. No contexto da reforma institucional e do alargamento da UE, e em face da redução gradual dos apoios financeiros da UE a Portugal, a opinião pública portuguesa respondeu com um ligeiro mas constante declínio dos níveis de apoio à União.¹⁸ Globalmente, e até 2010, as atitudes dos cidadãos portugueses em relação à UE foram positivas. Todavia, este consenso baseou-se menos em considerações afetivas e mais numa perceção instrumental dos benefícios da adesão para Portugal.

No que respeita às atitudes perante o sistema político europeu, os dados são algo paradoxais. Por um lado, os portugueses tendem a não participar nas eleições para o Parlamento Europeu e sentem-se insatisfeitos com a forma como a democracia funciona na UE. Por outro lado, têm defendido a transferência para o nível europeu das principais políticas públicas, tanto as reservadas à soberania do Estado (assuntos externos e monetários: v. Pinto e Lobo)¹⁹ como as políticas sociais (educação,

¹⁵ Edalina Rodrigues Sanches e José Santana Pereira, «Which Europe do the Portuguese parties want? Identity, representation and scope of governance in the Portuguese Euro-manifestos (1987-2004)», *Perspectives on European Politics and Society*, 11 (2) (2010): 183-200.

¹⁶ Conti, «European citizenship...».

¹⁷ Manuel Braga da Cruz, «National identity in transition», in *The New Portugal: Democracy and Europe*, coord. Richard Herr (Berkeley, CA: Institute of International and Asia Studies, 1993), 157.

¹⁸ António Costa Pinto e Marina Costa Lobo, «Forging a positive but instrumental view: Portuguese attitudes towards the EU, 1986-2002», in *Public Opinion and Europe: National Identities and the European Integration Process*, coords. Anne Dulphy e Christine Maignand (Bruxelas: Peter Lang, 2004), 165-181.

¹⁹ Pinto e Lobo, «Forging a positive...», 181.

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

saúde e segurança social: v. Magalhães, cap. 8). Esta contradição sugere que, em finais da primeira década do século XXI, as atitudes dos cidadãos portugueses são ainda positivas e instrumentais e que o apoio à integração europeia se baseia na perceção de que o sistema político europeu é mais eficiente do que o português.²⁰

Antes de passarmos à análise das atitudes das elites políticas nacionais, podemos sintetizar algumas ideias sobre a experiência portuguesa de integração na Europa. Desde logo, Portugal é um claro exemplo de uma abordagem elitista à adesão e integração europeias. Um indicador-chave é a ausência, até agora, de qualquer referendo sobre questões europeias. Ao contrário do que sucedeu na maioria dos Estados membros não fundadores, os cidadãos portugueses nunca puderam deliberar diretamente sobre assuntos europeus. Não se pronunciaram nem sobre a adesão em 1986 nem sobre os tratados que autorizaram a transferência de cada vez mais políticas públicas para a UE. Além disso, os governos têm dominado o processo legislativo europeu a nível nacional, e o parlamento, com escassos recursos (Resende e Paulo, cap. 3), tem tradicionalmente exercido um controlo fraco sobre os governos. Esta concentração de poder no executivo parece ter sido facilitada pelos resultados eleitorais e pela distribuição dos assentos parlamentares em Portugal.

Entre 1986 e 2009, os governos foram durante quinze anos apoiados por maiorias parlamentares altamente disciplinadas (incluindo doze anos de maiorias de um só partido). Desde a adesão, PS e PSD partilharam, em regra, sempre mais do que dois terços dos assentos parlamentares. Uma espécie de *grand coalition* pró-europeia entre estes dois partidos acabou por funcionar sempre que os tratados europeus exigiram a aprovação de revisões constitucionais, ou sempre que momentos críticos exigiram um esforço redobrado de «unidade nacional» (de que se destacam a negociação e aprovação do Tratado de Maastricht e a adesão à união económica e monetária). Perante esta *grand coalition*, resta pouco espaço para as oposições parlamentares mais cétricas em relação à integração.

Num Estado membro como Portugal, tão centrado no executivo, e no quadro de uma UE igualmente tão centrada no executivo, a instituição parlamentar acaba por ter um papel decisório muito limitado no que respeita aos assuntos europeus. Se assim é, porquê estudar as atitudes das elites parlamentares face à UE?

²⁰ A avaliação negativa dos sistemas políticos nacionais pode ser compensada por uma confiança maior no sistema político europeu [v. Ignacio Sánchez-Cuenca, «The political basis of support for European integration», *European Union Politics*, 1 (2) (2000): 147-171].

A Europeização da Democracia Portuguesa

Há pelo menos quatro razões para não ignorar as atitudes dos deputados nacionais. Em primeiro lugar, o parlamento nacional reflete, ainda que de forma imperfeita, a diversidade de ideias e interesses numa determinada comunidade política. Mapear as atitudes dos representantes, comparando-as com as dos seus eleitores, é um desafio bastante interessante para aqueles que se interessam pela teoria e prática da representação. Podemos tentar abordar as atitudes das elites parlamentares através da análise dos programas dos partidos ou do comportamento dos deputados nas votações parlamentares. Não obstante, estas abordagens não são as mais adequadas, na medida em que as opiniões dos deputados podem diferir da posição oficial dos partidos, expressas quer através dos programas eleitorais, quer através da disciplina partidária que condiciona o voto parlamentar. A forma mais rigorosa de nos aproximarmos das atitudes dos deputados é através de entrevistas individuais, sem os constrangimentos da ação pública e com a garantia do anonimato.

Em segundo lugar, o parlamento nacional é ainda um barómetro do grau de consenso no seio da elite política. É a arena na qual tem lugar a competição política de forma sistemática e institucionalizada entre eleições. Sendo o parlamento português bastante diversificado do ponto de vista ideológico, qualquer tensão social ou ideológica emergente cedo aparecerá na agenda parlamentar.

Em terceiro lugar, o parlamento nacional é um centro fundamental de recrutamento tanto para o governo nacional como para o Parlamento Europeu. Além disso, muitos deputados seniores ocuparam anteriormente cargos no governo nacional ou nas instituições europeias. Acompanhar as atitudes individuais dos deputados nacionais pode funcionar como uma aproximação à elite política no seu todo, uma vez que as ideias – tal como os atores políticos – circulam entre as instituições. Por outro lado, uma vez que os principais partidos tendem a ser menos rígidos do ponto de vista programático – optando frequentemente pelo silêncio em questões europeias que não estão na agenda política do momento –, o registo das tendências das atitudes dos deputados pode ajudar a descortinar possíveis posições que os partidos venham a assumir quando essas questões (re)emergirem na agenda política.

Em quarto lugar, embora os parlamentos não desempenhem um papel fundamental nos assuntos quotidianos da política europeia, em certas circunstâncias – na ausência de uma maioria parlamentar sólida, por exemplo – acabam por se tornar instituições centrais em matérias relacionadas com a UE. As demissões de José Sócrates, em Portugal, e de Silvio Berlusconi, em Itália, ambas em 2011 e em larga medida conse-

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

quências da crise europeia da dívida soberana, são exemplos recentes e concretos da centralidade da política parlamentar.

As atitudes das elites em relação à UE

Os inquéritos às elites são raros em Portugal e, tanto quanto sabemos, os inquéritos do *IntUne* realizados em 2007 e 2009 são, até à data, os mais completos na abordagem das questões europeias,²¹ permitindo ainda a realização de análises comparativas com um conjunto significativo de países europeus.²²

Os questionários realizados foram estruturados em torno do modelo «compósito» da cidadania europeia, o qual resulta da conjugação de uma cidadania indireta, subsidiária da cidadania nacional (pertença a um Estado membro da UE), e de uma cidadania direta, que se concretiza na relação dos cidadãos com as instituições europeias. De acordo com este modelo «compósito», a cidadania europeia pode ainda ser decomposta numa dimensão horizontal – a *identidade* europeia, isto é, os laços afetivos de um membro à comunidade política europeia – e em duas dimensões verticais – a *representação* e o *âmbito da governação*, que, em conjunto, substanciam as relações entre os cidadãos europeus e as autoridades da UE.²³

No presente capítulo são apresentados e discutidos dados sobre estas três últimas dimensões da cidadania europeia. No que se refere à identidade, descreve-se o grau de ligação dos deputados a diferentes comunidades territoriais (europeia, nacional, regional/local) e os elementos que, segundo eles, constituem as identidades europeia e nacional. No âmbito da representação, serão descritos os níveis de confiança dos deputados

²¹ No âmbito do *IntUne* foram realizadas 152 entrevistas a deputados da Assembleia da República. A construção das amostras seguiu o método por quotas, cujo critério principal foi o grupo partidário e a senioridade.

²² Foram inquiridos deputados de quatro Estados membros da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), de seis Estados membros da Europa ocidental (Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha e Reino Unido), de sete Estados membros pós-comunistas (Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Polónia e Eslováquia) e da Sérvia, que apresentou a sua candidatura à UE em dezembro de 2009.

²³ Maurizio Cotta e Pierangelo Isernia, «Citizenship in the European polity: questions and explorations, report on *IntUne* theoretical framework» (2007), acedido em 20 de abril de 2009, www.intune.it/research-materials/theoretical-framework; Maurizio Cota, «A 'compound' model of citizenship? European citizenship in the eyes of national elites» (comunicação apresentada na assembleia geral do projeto *IntUne*, Lisboa, 27-30 de novembro de 2008).

*A Europeização da Democracia Portuguesa***Quadro 7.1 – Apoio à integração europeia pelos deputados portugueses (média – escala 0-10)**

	2007	2009
Média	6,74	6,47
Desvio-padrão	2,42	2,30
<i>N</i>	77	70

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007 e 2009).

Nota: Aos inquiridos pedia-se que respondessem à seguinte pergunta: «Algumas pessoas dizem que a unificação europeia deveria ser reforçada. Outras pessoas acham que a unificação europeia já foi longe de mais. Qual a sua opinião? Por favor, indique o seu ponto de vista usando uma escala de 11 pontos, em que 0 significa que a unificação ‘já foi longe demais’ e 10 significa que ‘deveria ser reforçada’. Que número nesta escala melhor descreve a sua posição?»

nas instituições europeias e as suas opiniões perante um conjunto de opções para o futuro institucional da UE. Por fim, descrevem-se as atitudes dos deputados no que respeita ao âmbito da governação, em particular o nível territorial (europeu, nacional ou regional) mais adequado para decidir um conjunto relevante de políticas públicas.²⁴ Sempre que possível e pertinente, os nossos resultados serão comparados com os dos inquéritos à opinião pública e confrontados com análises recentes dos programas dos partidos nas eleições europeias em vários países.

Se começarmos com um indicador clássico de apoio geral à integração europeia (quadro 7.1), desde logo verificamos que o apoio médio dos deputados portugueses à integração europeia (cerca de 6,6) está em linha com a média dos representantes parlamentares em todos os países com inquéritos *IntUne* (que se fixou em 6,6), e abaixo dos 7,5 registados entre os deputados dos países da Europa do Sul.

Identidade

Para avaliar a *identidade*, a dimensão horizontal da cidadania europeia, explorámos a ligação das elites às suas comunidades políticas (europeia, nacional e regional), assim como as opiniões dos deputados quanto aos elementos constitutivos das identidades nacional e europeia (quadro 7.2).

Tanto em 2007 como em 2009, mais de 90% dos deputados portugueses consideravam-se ligados à UE, ao seu país e à sua região. Registavam-se, porém, diferenças significativas quanto ao grau de ligação a cada uma destas comunidades políticas.

²⁴ Uma síntese dos resultados do inquérito de 2007 foi apresentada em Moreira *et al.* (2012).

*As elites políticas portuguesas e a União Europeia***Quadro 7.2 – Ligação dos deputados portugueses às suas comunidades políticas (%)**

	2007	2009
Ligação à UE		
Forte	45,0	43,7
Moderada	51,3	53,5
<i>N</i>	80	71
Ligação ao país		
Forte	92,5	93,0
Moderada	6,3	7,0
<i>N</i>	80	71
Ligação à região		
Forte	61,3	81,7
Moderada	32,5	14,1
<i>N</i>	80	71

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007 e 2009).

Os parlamentares portugueses consideram-se fortemente ligados a Portugal e mais de metade sente fortes ligações à sua comunidade subnacional. Nove em cada dez deputados sentiam-se muito ligados ao seu país, sendo que apenas quatro em cada dez partilhavam uma forte ligação à UE. Estes resultados são consistentes com um indicador disponível apenas no inquérito de 2009: quando interrogados se se consideravam (a) apenas europeus, (b) apenas portugueses, (c) europeus e portugueses ou (d) portugueses e europeus, quatro em cada cinco deputados portugueses diziam-se «portugueses [primeiro] e europeus [depois]».

Para a maior parte dos membros entrevistados da elite parlamentar, a identidade europeia parece ser de «segunda ordem» quando comparada com a identidade nacional.²⁵ Assim sendo, as atitudes individuais dos deputados tendem a seguir as linhas programáticas dos partidos, que mesmo em eleições para o Parlamento Europeu se referem muito mais à identidade nacional do que à identidade europeia.²⁶ Este padrão de identidades políticas dos representantes portugueses segue o modelo da generalidade dos países europeus onde se fizeram os inquéritos do *IntUne*.

Quando comparados com os cidadãos comuns, os membros da elite política apresentam ligações muito mais fortes a todas as comunidades

²⁵ Gerard Delanty, «Models of citizenship: defining European identity and citizenship», *Citizenship Studies*, 1 (3) (1997): 285-303.

²⁶ Sanches e Pereira, «Which Europe...».

*A Europeização da Democracia Portuguesa***Quadro 7.3 – Importância atribuída pelos deputados portugueses aos elementos que compõem a identidade nacional/europeia (%)**

	2007	2009
Ser cristão		
Muito importante	5,0	2,8
Algo importante	1,3	2,8
Algo importante	21,3	15,5
Algo importante	15,0	5,6
N	80	71
N	80	71
Partilhar tradições culturais nacionais/europeias		
Muito importante	53,8	38,0
Muito importante	41,8	18,3
Algo importante	40,0	49,3
Algo importante	45,6	56,3
N	80	71
N	79	71
Ter nascido no país/na Europa		
Muito importante	33,8	31,0
Muito importante	15,0	11,3
Algo importante	32,5	33,8
Algo importante	48,8	39,4
N	80	71
N	80	71
Ter pais nacionais/europeus		
Muito importante	23,8	29,6
Muito importante	17,5	8,5
Algo importante	53,8	47,9
Algo importante	36,3	43,7
N	80	71
N	80	71
Respeitar as leis e as instituições do país/da UE		
Muito importante	63,8	64,3
Muito importante	54,4	47,9
Algo importante	33,8	31,4
Algo importante	31,6	36,6
N	80	71
N	79	71
Sentir-se nacional/europeu		
Muito importante	75,9	81,7
Muito importante	73,4	73,2
Algo importante	22,8	14,1
Algo importante	24,1	19,7
N	80	71
N	79	71
Dominar uma língua nacional/europeia		
Muito importante	71,3	67,6
Muito importante	75,0	62,0
Algo importante	27,5	26,8
Algo importante	22,5	31,0
N	80	71

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

	2007	2009
Ser cidadão nacional		
Muito importante	52,5	
Algo importante	41,3	
<i>N</i>	80	
Participar nas eleições legislativas nacionais/ nas eleições para o Parlamento Europeu		
Muito importante		56,3
Algo importante		40,8
<i>N</i>		36,6
		35,2
		71

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007, 2009).

Nota: O quadro mostra os resultados tanto para a identidade nacional (parte superior) como para a identidade europeia (parte inferior).

políticas consideradas, mesmo se a ordem das fidelidades (ao país em primeiro lugar, seguida da região/cidade e, finalmente, da UE) permanece inalterada. Com efeito, os inquéritos à opinião pública do *IntUne* mostram que mais de 70% dos cidadãos portugueses se sentem muito ligados ao seu país, enquanto apenas 25% sentem uma forte ligação à UE.

Aos deputados inquiridos pediu-se também para identificarem os elementos que consideravam essenciais para se ser português ou europeu (quadro 7.3). Uma vez mais, os resultados em Portugal revelaram-se consistentes entre 2007 e 2009.

Numa primeira leitura, os dados parecem sugerir que, para os representantes nacionais, os requisitos para se ser português ou europeu são muito semelhantes. O domínio de uma língua falada em cada uma das comunidades políticas e o ser cristão são considerados, respetivamente, os elementos mais e menos importantes daquelas identidades. Por outro lado, todos os elementos – exceto o domínio da língua, em 2007 – são consistentemente mais importantes para a identidade nacional do que para a identidade europeia. Em conjunto, estes resultados parecem confirmar a conjugação, no seio das elites, de uma identidade nacional primária e mais forte com uma identidade europeia secundária, derivada da identidade nacional.

Para uma melhor interpretação, estes dados podem ser organizados do seguinte modo:

- a) Elementos fortemente maioritários: aqueles considerados importantes por pelo menos 75% dos entrevistados e muito importantes por pelo menos 50%. Neste segmento verificamos que respeitar as

A Europeização da Democracia Portuguesa

leis e as instituições, ser um membro da comunidade e dominar uma língua abrangem tanto a identidade portuguesa como a europeia. Possuir estatuto de cidadania e participar em eleições também se incluem neste segmento, mas apenas para a identidade nacional;

- b) Elementos consideravelmente maioritários: aqueles considerados importantes por pelo menos 50% dos entrevistados e muito importantes por 25%-50%. Este grupo compreende (i) a partilha de tradições culturais (para ambas as identidades), (ii) local de nascimento e ter pais portugueses (só para a identidade nacional) e (iii) a participação nas eleições para o Parlamento Europeu (apenas para a identidade europeia);
- c) Elementos maioritários: aqueles considerados importantes por pelo menos 50% dos entrevistados e muito importantes por menos de 25%. Aqui encontramos o local de nascimento e a descendência familiar, mas apenas para a identidade europeia;
- d) Elementos minoritários: aqueles considerados importantes por menos de 50% dos entrevistados. Ser cristão é a única característica neste segmento tanto para a identidade nacional como para a europeia.

Conceptualmente, estes elementos podem distinguir-se em duas categorias: (a) os elementos da identidade adscritiva, isto é, que se referem aos atributos herdados ou que não dependem minimamente da vontade do entrevistado, tais como o local de nascimento e descendência familiar (e, até certo ponto, a religião); (b) os elementos da identidade adquirida, ou seja, os atributos que podem resultar da ação ou da vontade dos entrevistados, tais como a cultura, o respeito pelas leis, os sentimentos de pertença e a língua.²⁷

Um olhar mais atento aos nossos dados sugere que, para os deputados portugueses, os elementos adquiridos são, em regra, mais importantes do que os adscritivos, no que respeita à identidade tanto nacional como europeia. No entanto, os elementos adscritivos (local de nascimento e descendência familiar) são significativamente mais importantes para a identidade nacional do que para a identidade europeia.

²⁷ A fundamentação teórica destes conceitos pode encontrar-se em Linton e em Parsons, *Study of Man* (Nova Iorque: D. Appleton-Century, 1936); Talcott Parsons, *The Social System* (Glencoe: Free Press, 1951).

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

Para avaliar a congruência dos componentes atribuídos e adquiridos a nível individual, Moreira *et al.*²⁸ realizaram uma análise fatorial utilizando os dados de 2007. Os resultados confirmaram uma componente adscritiva na identidade europeia, sendo partes do mesmo fator o local de nascimento e a descendência familiar. Parecia existir, igualmente, uma dimensão adquirida na qual estavam associados o «respeito pela lei e instituições» e o «sentir-se europeu». Também se encontrou uma ampla e positiva interação com os atributos religiosos e culturais, sugerindo que uma proporção significativa de deputados associava a dimensão cultural da identidade europeia ao cristianismo. É interessante notar, contudo, que a mesma interação entre os elementos cultura e religião não se verificava a nível da identidade nacional.

No que respeita aos elementos da identidade nacional, o local de nascimento e a descendência familiar são componentes da identidade adscritiva. Entre as elites, o sentir-se português, o domínio da língua portuguesa e a partilha de tradições culturais portuguesas estavam também positivamente contidos no mesmo fator, o que sugere que, para os entrevistados, a identidade nacional pode resultar da aquisição ao longo da vida de determinadas características (culturais, linguísticas e sentimentais).

Globalmente, e em linha com as conclusões de Jerez-Mir, Real-Dato e Vázquez-García,²⁹ que compararam os dados recolhidos pelo *IntUne* nos inquéritos às elites e à opinião pública realizados em 2007, os nossos resultados demonstram que as atitudes dos deputados portugueses estão em sintonia com as dos representantes parlamentares de outros países europeus. As elites políticas em toda a Europa parecem favorecer os elementos adquiridos da identidade, em detrimento dos adscritivos, o que significa que tendem a alargar a cidadania nacional e europeia (pelo menos no que diz respeito à dimensão da identidade) para além das fronteiras fechadas do *jus sanguinis* e do *jus soli*.

As atitudes dos deputados, porém, não são totalmente coincidentes com as dos seus eleitores. No inquérito *IntUne* aos cidadãos realizado em 2009, o local de nascimento, a descendência familiar e o vínculo ao cristianismo eram considerados elementos muito importantes da identidade

²⁸ Moreira *et al.*, «Attitudes...».

²⁹ Miguel Jerez-Mir, José Real-Dato e Rafael Vázquez-García, «Identity and representation in the perceptions of political elites and public opinion: a comparison between Southern and post-communist Central-Eastern Europe», *Europe-Asia Studies*, 61 (6) (2009): 943-966.

A Europeização da Democracia Portuguesa

nacional, respetivamente por mais de 50%, 40% e 30% dos entrevistados. Se entre as elites se verificava uma grande diferença entre o peso dos componentes adquiridos e adscritivos (com vantagem para aqueles), esta diferença revelou-se muito menos acentuada entre os cidadãos.

Representação

Nesta secção analisamos a *representação*, ou seja, a segunda dimensão da cidadania europeia e elemento-chave no relacionamento entre os cidadãos e as instituições políticas da UE. Os inquéritos *IntUne* de 2007 e 2009 incluíram duas perguntas inter-relacionadas. A primeira foi desenhada para avaliar o grau de confiança dos deputados em três grandes instituições europeias – o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e Conselho de Ministros Europeu (quadro 7.4). A segunda tentou captar as atitudes dos representantes perante opções de desenvolvimento institucional futuro da UE (quadro 7.5).

Como demonstra o quadro 7.5, o nível médio de confiança não varia muito entre instituições. Não obstante, tanto em 2007 como em 2009, a Comissão Europeia gozava de menores níveis de confiança do que o Parlamento Europeu e o Conselho. O apoio a esta instituição era também mais polarizado, como sugere o maior desvio-padrão nos níveis de confiança a esta instituição. Com efeito, onde os deputados, reunidos nos seus grupos parlamentares, mais diferiam era precisamente na confiança média na Comissão: 7,31 entre os deputados do PSD e 1,50 entre os deputados do PCP e do Bloco de Esquerda.³⁰

Estes resultados estão em sintonia com os encontrados tanto na Europa do Sul como na Europa em geral, onde os representantes nacionais tendem a confiar mais na instituição parlamentar europeia do que nas instituições de perfil mais executivo. Também para a opinião pública portuguesa os níveis de confiança no Parlamento Europeu foram superiores aos registados para a Comissão, ao contrário do registado na esmagadora maioria dos países da UE, onde a Comissão reunia mais apoio do que o PE.³¹

Em suma, os níveis médios de confiança nas três instituições, tanto em Portugal como na Europa (do Sul), nunca foram inferiores a 5,5 e superiores a 6,4. Tal significa que as instituições da UE gozavam de níveis

³⁰ Moreira *et al.*, «Attitudes...».

³¹ Para uma análise mais detalhada das comparações entre países, v. Jerez-Mir, Real-Dato e Vázquez-García, «Identity...».

*As elites políticas portuguesas e a União Europeia***Quadro 7.4 – Confiança dos deputados portugueses nas instituições da UE (%)**

	2007	2009
Confiança no Parlamento Europeu		
Média	5,93	6,31
Desvio-padrão	2,10	2,10
<i>N</i>	80	71
Confiança na Comissão Europeia		
Média	5,90	5,65
Desvio-padrão	2,16	2,42
<i>N</i>	80	71
Confiança no Conselho de Ministros Europeu		
Média	6,24	5,73
Desvio-padrão	2,07	2,38
<i>N</i>	80	71

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007, 2009).

moderados de apoio pelos deputados portugueses. A nível agregado, estes resultados são concordantes com outro importante indicador da dimensão de representação da cidadania europeia: a satisfação com a democracia na UE. Em 2009, quase cinco em cada dez deputados estavam moderadamente satisfeitos com a forma como a democracia funcionava na UE, enquanto apenas um em cada dez se dizia muito satisfeito.

Quando solicitados a opinar sobre futuros desenvolvimentos institucionais no sistema político da UE, quatro em cada dez deputados defendiam convictamente que os Estados membros deveriam salvaguardar o seu papel central na União, enquanto três em cada dez demonstravam um claro apoio ao alargamento da votação por maioria qualificada no Conselho.

Parece contraditório o facto de reunirem mais de 60% dos inquiridos tanto o grupo dos que pretendiam manter a centralidade dos Estados membros como o grupo daqueles que apoiavam o alargamento da votação por maioria qualificada no Conselho. Esta aparente incerteza quanto aos modos de tomada de decisão na UE atravessa também as linhas programáticas dos partidos. Na ausência de diretrizes específicas sobre esta questão, os deputados dos partidos principais podem sentir-se livres para expressar as suas preferências pessoais divergentes e porventura contraditórias.

No que respeita às outras duas instituições, apenas um em cada dez deputados concordava plenamente que a Comissão deveria tornar-se o verdadeiro governo da UE, ao passo que cinco em cada dez advogavam

*A Europeização da Democracia Portuguesa***Quadro 7.5 – Atitudes dos deputados portugueses perante o futuro quadro institucional da UE (%)**

	2007	2009
Os Estados membros devem permanecer como os principais atores da UE		
Firmemente de acordo	46,3	33,8
Moderadamente de acordo	30,0	36,6
<i>N</i>	80	71
A Comissão Europeia deverá tornar-se o verdadeiro governo da UE		
Firmemente de acordo	8,8	11,3
Moderadamente de acordo	33,8	35,2
<i>N</i>	79	71
O voto por maioria deve ser alargado no Conselho Europeu		
Firmemente de acordo		28,6
Moderadamente de acordo		45,7
<i>N</i>		70

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007 e 2009).

o fortalecimento dos poderes do Parlamento Europeu. A nível agregado, portanto, o apoio ao reforço do Parlamento Europeu, mais do que da Comissão, parece consistente com os diferentes graus de confiança nestas instituições a que já fizemos referência.

As atitudes dos deputados perante os futuros cenários institucionais da UE tendem a diferir de acordo com o posicionamento ideológico dos grupos parlamentares a que pertencem.³² Quanto mais perto do centro do sistema partidário, maior é o apoio dos deputados a uma Comissão Europeia forte e menor o seu entusiasmo pela ideia de que os Estados membros devem permanecer os atores principais na UE. No que se refere ao Parlamento Europeu, porém, encontramos uma outra linha de demarcação: os deputados de direita apoiam menos o fortalecimento dos poderes do Parlamento Europeu do que os deputados de esquerda.

Quando comparados com os seus congéneres dos outros países europeus, os deputados portugueses partilham atitudes muito semelhantes no que respeita ao apoio à centralidade dos Estados membros, ao fortalecimento do Parlamento Europeu e ao alargamento da votação por maioria no Conselho Europeu. As diferenças mais interessantes verificam-se entre os deputados portugueses e os seus homólogos da Europa

³² Moreira *et al.*, «Atitudes...».

As elites políticas portuguesas e a União Europeia

do Sul: estes revelam menor entusiasmo com a centralidade dos Estados membros e um apoio mais decidido à transformação da Comissão em verdadeiro governo da UE.

Âmbito da governação

A terceira dimensão da cidadania europeia – *âmbito da governação* – inscreve-se igualmente na relação vertical entre os cidadãos e as instituições políticas, referindo-se especificamente ao conteúdo substantivo dessa relação, isto é, às políticas públicas emanadas daquelas instituições. No tempo presente, existe um conjunto de políticas importantes que não foram ainda transferidas pelos Estados membros para as instituições da UE. Ao ter questionado os deputados sobre se algumas políticas ainda eminentemente «nacionais» deveriam integrar o leque de políticas europeias nos próximos dez anos, o *IntUne* permitiu mais uma abordagem possível à opinião das elites sobre aquilo que esperam da comunidade política europeia. Os inquéritos incluíram duas políticas tradicionalmente pertencentes ao domínio das funções do Estado soberano (sistema fiscal e política externa) e outras duas relacionadas especificamente com funções de redistribuição da riqueza entre segmentos da população (segurança social) e territórios regionais (política regional).

O quadro 7.6 mostra que pelo menos dois terços dos deputados portugueses defendem a europeização de todas estas quatro políticas. Todavia, o grau de apoio varia significativamente conforme a política em questão. Cerca de um quinto dos deputados apoiava fortemente a existência de um sistema fiscal unificado e de um sistema comum de segurança social, quatro em cada dez defendiam inequivocamente uma política externa comum, enquanto oito em cada dez apelavam a uma maior ajuda para as regiões em dificuldades.

Deixando de parte a posição consensual e instrumental a favor de mais ajuda para as regiões com dificuldades – o que é naturalmente mais comum entre o grupo de beneficiários líquidos de fundos estruturais, de que Portugal faz parte –, os deputados nacionais dividem-se quanto à necessidade de maior harmonização de políticas na UE.

O caminho para uma política externa comum parece ser de todos o mais consensual, sobretudo entre os deputados dos principais partidos do centro-esquerda e do centro-direita³³ – em coerência com os apelos

³³ Moreira *et al.*, «Attitudes...».

*A Europeização da Democracia Portuguesa***Quadro 7.6 – Políticas da UE nos próximos dez anos (%)**

	2007	2009
Sistema fiscal unificado para a Europa		
Fortemente a favor	15,4	17,1
Moderadamente a favor	56,4	45,7
<i>N</i>	78	70
Sistema comum de segurança social		
Fortemente a favor	22,8	19,7
Moderadamente a favor	62,0	53,5
<i>N</i>	79	71
Política externa única		
Firmemente a favor	43,8	47,9
Moderadamente a favor	45,0	39,4
<i>N</i>	80	71
Mais ajuda para as regiões em dificuldades		
Fortemente a favor	75,0	80,3
Moderadamente a favor	25,0	18,3
<i>N</i>	80	71

Fonte: Inquérito *IntUne* (2007 e 2009).

constantes do PS e do PSD ao reforço do papel da UE na arena internacional.³⁴ A facilidade com que os deputados estão dispostos a europeizar a política externa pode explicar-se, ainda, pelos reduzidos custos directos que tal europeização traria à instituição parlamentar. Efetivamente, a política externa não é um domínio central do quadro de atribuições e competências do parlamento português, sendo matéria quase reservada do governo (e, em parte, do presidente).

Quando se passa para o fisco e para a segurança social, áreas onde os parlamentos ainda desempenham um papel relevante, os deputados parecem muito menos dispostos a abrir mão das suas competências em favor da Europa. «No taxation without representation» é um princípio conhecido de todos os representantes. Abdicar da última palavra em matérias como a fiscalidade pode bem resultar numa representação vazia e na morte da instituição parlamentar nacional tal como ainda a conhecemos hoje.

³⁴ Sanches e Pereira, «Which Europe...».

Conclusões

Os deputados portugueses tendem a apoiar a integração europeia, mas a intensidade deste apoio, em 2007 e em 2009, ficava aquém dos valores médios registados nos Estados membros da Europa do Sul. Como na generalidade dos países, os partidos e os deputados moderados do centro-esquerda e do centro-direita têm constituído reservas sólidas de apoio político à integração desde a adesão de Portugal às Comunidades em 1986.

As atitudes das elites políticas nacionais perante a UE podem ser avaliadas através do conceito de cidadania e das suas três principais dimensões: *identidade*, *representação* e *âmbito da governação*.

No que respeita à *identidade*, os deputados portugueses sentem, antes de mais, uma forte ligação ao seu país, depois à sua comunidade regional/local e, por último, à UE. A ligação à UE é complementar e subsidiária do sentimento de ligação à comunidade nacional e os elementos distintivos, tanto da identidade portuguesa como da identidade europeia, são convergentes: os deputados tendem a valorizar os elementos adquiridos da identidade (língua, respeito pelas leis e instituições e sentimento de pertença) e a desvalorizar os elementos adscritivos (local de nascimento e descendência familiar). Tal significa que as elites políticas alargam a cidadania para além dos critérios estreitos e tradicionais do *jus sanguinis* e do *jus soli*. Ao adotarem uma conceção mais inclusiva das identidades nacional e europeia, as elites diferem ligeiramente da opinião de uma parcela importante dos cidadãos, que tendem a valorizar os atributos ligados ao nascimento.

No que se refere à *representação*, os deputados revelaram apenas uma satisfação moderada com a forma como a democracia funciona na UE e uma confiança também ela moderada nas instituições europeias (Conselho de Ministros, Comissão Europeia e Parlamento). Há uma distinção interessante: o Parlamento Europeu recolhe maiores níveis de confiança e de apoio para o reforço institucional do que a Comissão Europeia.

Não obstante, no geral, estas atitudes sugerem a existência de uma fraca ligação entre os parlamentos e as elites parlamentares nacionais, por um lado, e as instituições políticas europeias, por outro. O apoio muito moderado ao sistema e às instituições políticas europeias pode representar uma crítica dos representantes nacionais à proeminência do executivo que caracteriza a UE, ao qual se aludiu no início deste capítulo. Com efeito, os deputados estão cientes do papel desempenhado pelas instituições executivas na política europeia: o governo a nível nacional e a Co-

A Europeização da Democracia Portuguesa

missão a nível europeu. Quando interrogados sobre a maior ou menor eficácia de certos canais institucionais para influenciar as decisões políticas na UE, os deputados portugueses consideraram o governo nacional e o *lobbying* junto da UE (sendo que a Comissão Europeia é o lugar de acolhimento dos lóbis europeus *par excellence*) os canais mais eficazes, ao passo que o parlamento nacional foi identificado como o menos eficaz. A este respeito, temos ainda um outro indicador de um certo mal-estar dos deputados nacionais. Apesar de apoiarem fortemente a existência de um presidente da UE, os deputados não concordavam que o cargo fosse eleito pelo Conselho Europeu (como tem sido a presidência do Conselho Europeu desde que o Tratado de Lisboa entrou em vigor). Ao invés, 51% dos deputados defendiam que o cargo deveria ser eleito diretamente por todos os cidadãos da UE, 33% preferiam que o cargo fosse sujeito a eleição no Parlamento Europeu, enquanto 16% apenas concordavam com a eleição em Conselho Europeu.

Quando solicitados a dar opinião sobre o possível alargamento do *âmbito da governação* na UE, a maioria dos deputados portugueses partilhava uma abordagem pragmática e instrumental. Se, por um lado, concordavam que deve haver mais apoios europeus às regiões em dificuldades, por outro, fechavam a porta à europeização de algumas políticas nacionais de carácter redistributivo, como o fisco ou a segurança social (políticas essas que são ainda atribuições centrais dos parlamentos nacionais).

Se os inquéritos *IntUne* de 2007 e de 2009 revelaram diversas atitudes de apoio (moderado) à UE, cabe sublinhar que ambas as vagas de inquirição antecederam a crise da dívida soberana portuguesa.

O tempo agora é outro e fica o desafio de compreender como as atitudes europeias dos deputados nacionais se comportam em crise. Sobreviverão os fracos laços identitários que ligam os deputados nacionais à UE? Permanecerá a aquiescência dos parlamentares em relação ao papel proeminente do executivo europeu e à transferência de mais políticas para Bruxelas? Os dados recentes do *Eurobarómetro* indicam que cada vez menos cidadãos acreditam que a UE seja «uma coisa boa» e com a qual Portugal tenha beneficiado. Perante o aumento do ceticismo da população portuguesa face à UE, como reagirão as elites? Partilharão a mesma visão dos seus concidadãos, ou, pelo contrário, atuarão como reservatórios de apoio e guardiões da UE? Em Portugal, como em toda a Europa, esta tornou-se uma questão de interesse fundamental para a investigação política e para o próprio futuro do sistema político europeu.