



PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS

INTRODUÇÃO AO ESTUDO

Alexander Trechsel
Richard Rose



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1
1099-081 Lisboa
Telf: 21 00 15 800
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos, Richard Rose e Alexander Trechsel,
Maio de 2014

Título: Portugal nas decisões europeias. Introdução ao estudo
Autores: Richard Rose e Alexander Trechsel
Revisão do texto: Helder Guéguas

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8662-69-9
Dep. Legal: 37521/14

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade do autor e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada ao autor e ao editor.

PORTUGAL NAS DECISÕES EUROPEIAS

Introdução ao estudo

Richard Rose

Alexander Trechsel

Na União Europeia temos, tal como os países grandes, um lugar à mesa, e temos também 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
na União Europeia

ÍNDICE

Portugal nas decisões europeias. Introdução ao estudo

11	Introdução
	Capítulo 1
15	A dimensão de Portugal em termos absolutos e relativos
	Capítulo 2
21	A forma como o sistema da UE afecta o Governo de Portugal
	Capítulo 3
27	Fazer ouvir a voz do governo
	Capítulo 4
37	Representar os portugueses no Parlamento Europeu
	Capítulo 5
43	A sociedade civil portuguesa e a UE
	Capítulo 6
49	O capital político europeu dos portugueses
54	Notas finais

ÍNDICE

Tabelas e figuras

12	Tabela de Introdução 1 Os desafios que Portugal enfrenta
16	Tabela 1.1 Medidas absolutas e relativas dos recursos materiais nacionais
23	Tabela 2.1 Número de actos comunitários por ano e no total
24	Tabela 2.2 Como o orçamento da UE afecta os Estados-membros
41	Tabela 4.1 Lealdade partidária mais forte que a lealdade nacional
22	Figura 2.1 Leis comunitárias propostas que afectam os ministérios portugueses
33	Figura 3.1 Portugal faz quase sempre parte da maioria da UE
34	Figura 3.2. Satisfação com resultados negociados
44	Figura 5.1 Principais interesses das organizações portuguesas registadas no registo de transparência
50	Figura 6.1 O número desproporcionado de portugueses na CE
53	Figura 6.2. Número de portugueses no PE

Introdução

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.

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

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.

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.

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

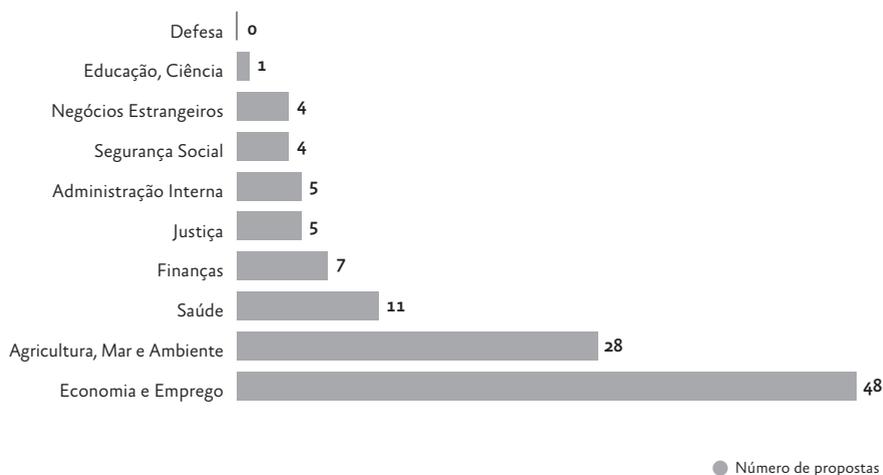
A forma como o sistema da UE afecta o Governo de Portugal

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)¹.

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
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.europa.eu/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 quarto 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 filtração 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)ⁱⁱ.

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 hierárquica¹. 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 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

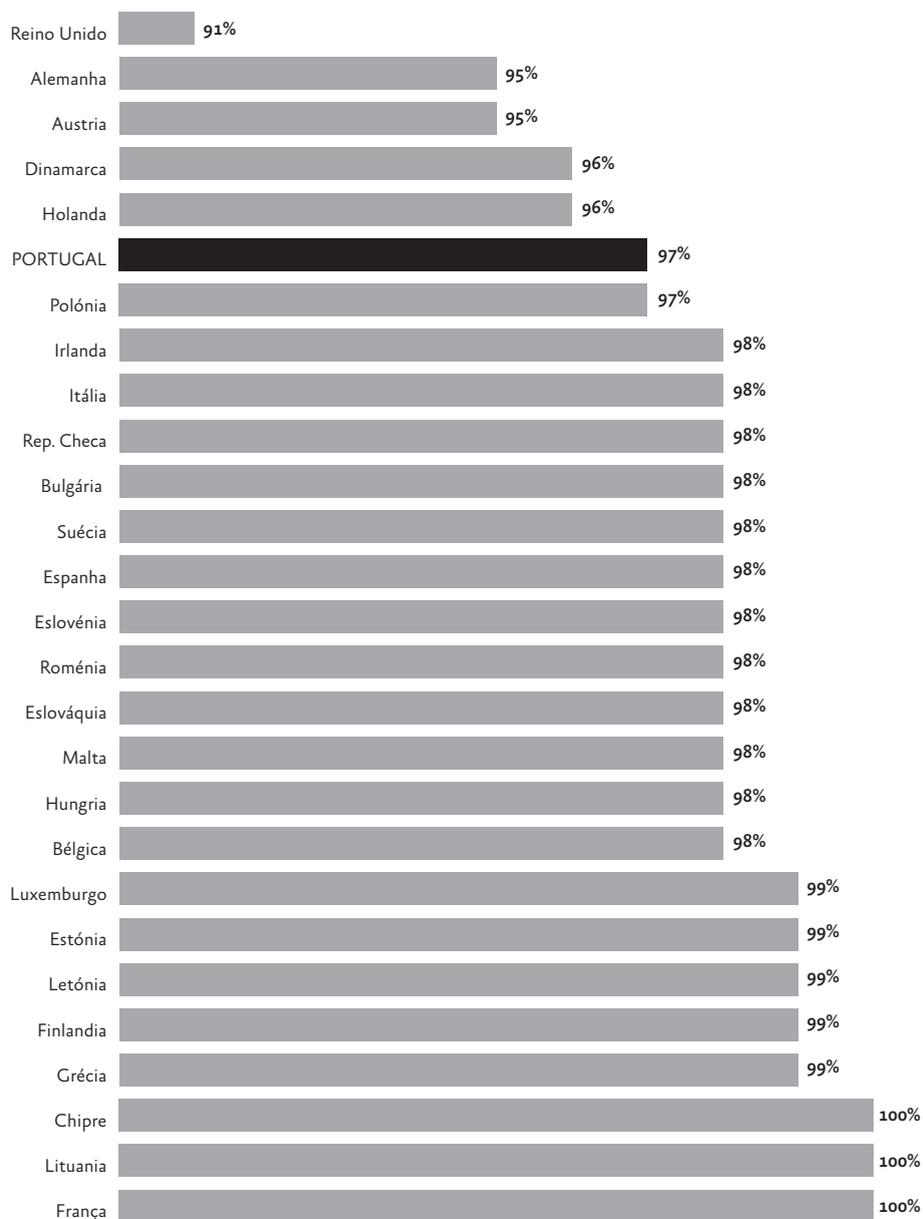
1. O termo “Conselho” é usado para reuniões de primeiros-ministros e para as mais frequentes reuniões de ministros dos governos nacionais no Conselho de Ministros.

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.

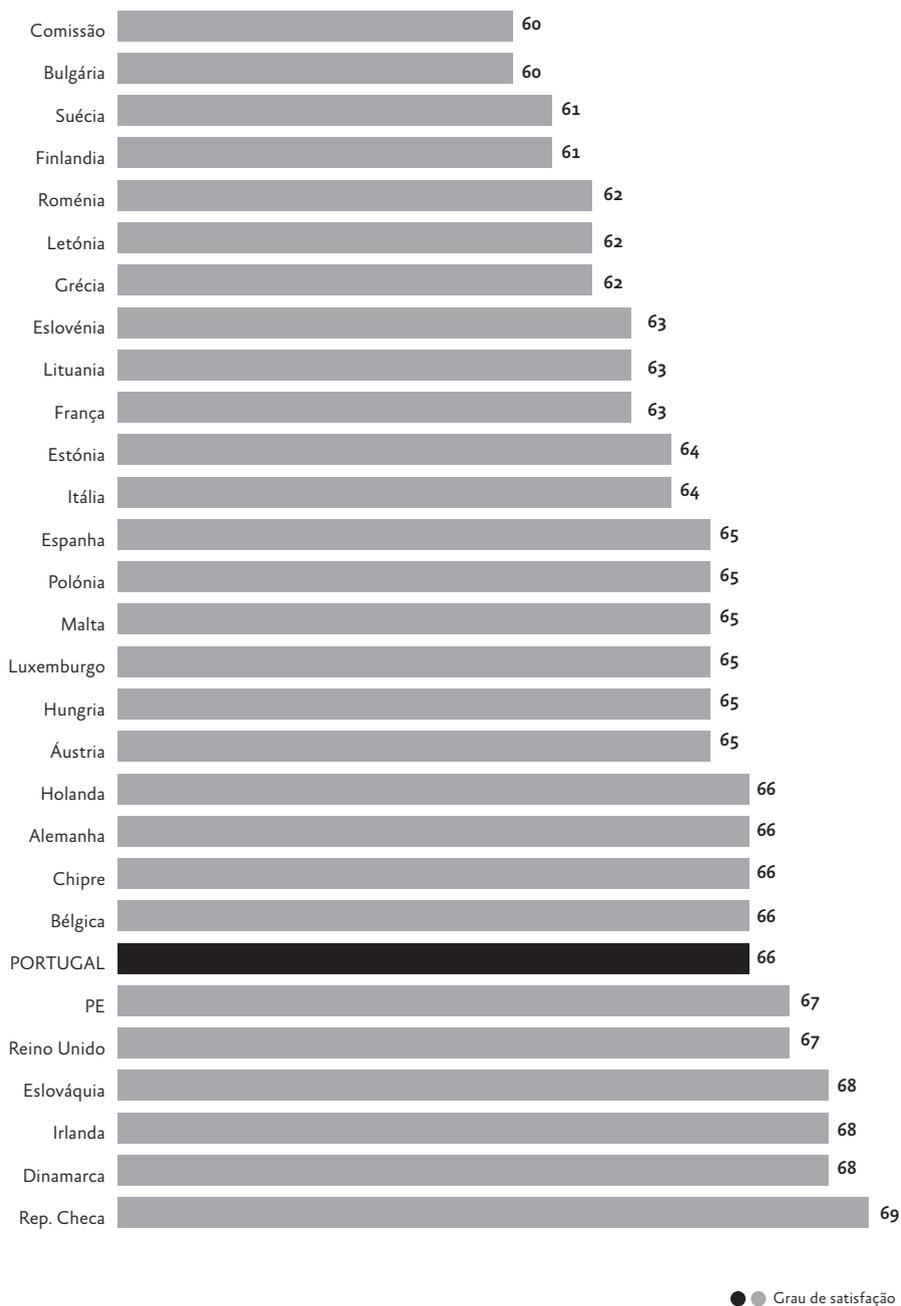
Figura 3.1 Portugal faz quase sempre parte da maioria da UE



● 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



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 o *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 majorias 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

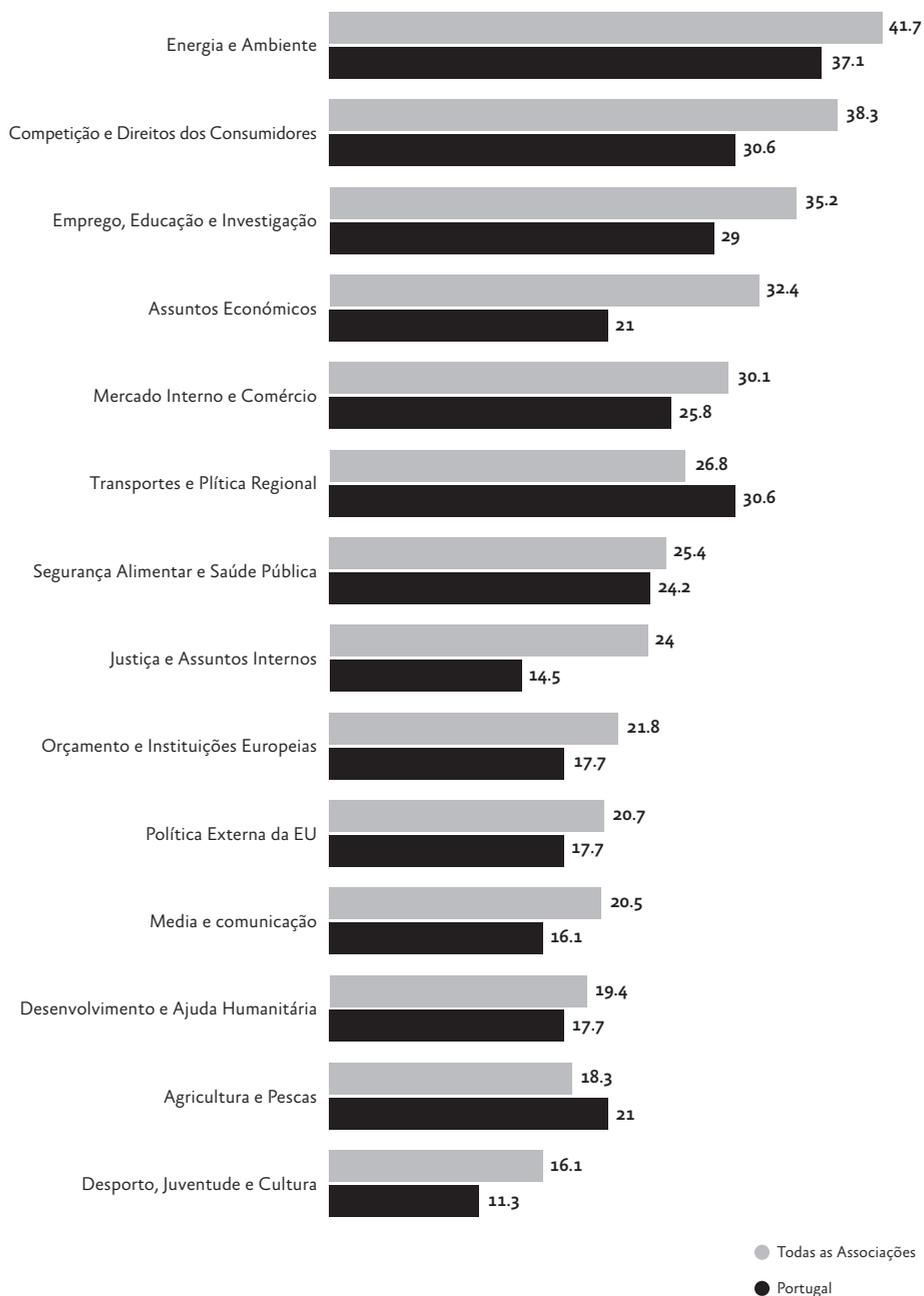
A sociedade civil portuguesa e a UE

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).

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

Figura 5.1. Principais interesses das organizações portuguesas registadas no registo de transparência



Fonte: Website do RT (<http://ec.europa.eu/transparencyregister>).

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 interação 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 efectuam 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

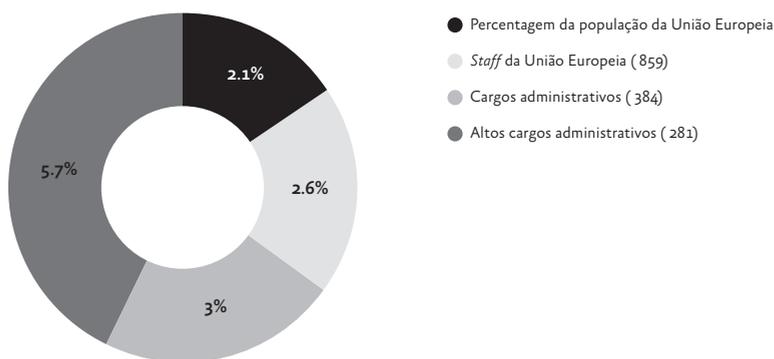
Para representar Portugal de forma eficaz em Bruxelas, é necessário um conjunto de pessoas com capital político europeu, isto é, que possuem as aptidões, o conhecimento e a experiência necessários para compreender os complexos procedimentos através dos quais os representantes de 28 países e os funcionários 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,

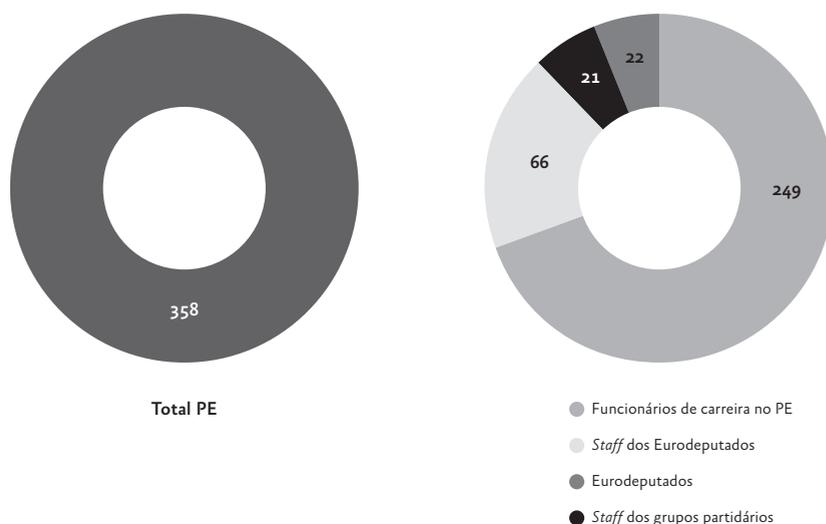
ninguém conheça as leis e a língua do seu país é grande. Para que um indivíduo seja bem-sucedido num cargo na Comissão, independentemente da nacionalidade, tem de se adaptar a este ambiente. A lealdade formal aos valores e interesses supranacionais é reforçada pela necessidade quotidiana de pensar e 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)ⁱⁱⁱ.

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 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 PE² têm de ter capital político europeu – político com P maiúsculo.

2. 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.

Notas finais

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ 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.

ALEXANDER H. TRECHSEL é Professor de Ciência Política e titular da cátedra suíça de Federalismo e Democracia no Instituto Universitário Europeu (IUE) em Florença, Itália.

Concluiu o doutoramento em Ciência Política (com distinção) na Universidade de Genebra (Suíça). Antes de vir para o EUI em 2005, era vice-director do Centro de Investigação e Documentação sobre Democracia Directa (c2d) na Faculdade de Direito da Universidade de Genebra (1999-2005). O Prof. Trechsel deu início e coordena o European Union Democracy Observatory (EUDO) no Centro Robert Schuman de Estudos Avançados do IUE.

RICHARD ROSE está actualmente a concluir o manuscrito «Representar Europeus: Uma Abordagem Pragmática», a ser publicado pela Oxford University Press. Ao longo dos anos, a sua investigação sobre políticas públicas comparadas tem sido apresentada em seminários em 25 dos 27 Estados-membros da UE e traduzida em 18 idiomas.

É professor em tempo parcial no Centro Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu e professor de Investigação na Universidade de Strathclyde, em Glasgow.

