



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

## **WORKING PAPER 17**

**Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas?  
Os modelos e tendências de europeização do governo nacional**

*Carlos Jalali*

*Universidade de Aveiro*



O fenómeno da integração europeia constitui um dos mais evidentes exemplos de transformação nos processos políticos na Europa do pós-guerra. Como referem Nugent e Paterson (2003: 92), “o aspecto mais proeminente do governo e política na Europa Ocidental na era moderna tem sido a criação de um sistema político a nível europeu”. Este impacto é não apenas perceptível no próprio discurso político, mas sobretudo nos próprios processos de governação e sua análise.

Efectivamente, uma das áreas onde a adaptação ao nível europeu tem sido mais referida é na governação nacional. Tal é evidente não só nos modelos teóricos existentes, mas também nos estudos empíricos. Assim, em termos teóricos, a partilha de responsabilidades e/ou autoridade governativa com o nível supra-nacional (entre outros) tem levado alguns autores a sugerirem um padrão de esvaziamento do Estado central, à medida que os processos de políticas públicas envolvem um maior número de agentes (Jessop, 1994). Efectivamente, como refere Hall (2003: 12), “a soberania tem pouco significado num contexto onde a União Europeia (UE) tem a autoridade de aplicar as suas regulações sobre os estados-membros, mesmo na ausência de anuência por parte dos seus governos nacionais”.

Mesmo autores menos pessimistas em relação à perda de poder dos estados nacionais não contestam esta transformação. Assim, Müller e Wright (1994), embora salientando o papel central dos governos nacionais nos processos de governação dentro da UE, admitem que estes estão agora “mais estrangidos”, com a sua acção “mais indirecta, mais discreta, e mais negociada” (cit. em Andeweg, 2003: 40). Estudos comparativos a nível europeu tendem a confirmar este padrão. Müller (2003) confirma a existência de transformações significativas no papel dos governos nacionais ao longo desde a década de 1980, embora – como também salienta – estas transformações impliquem acima de tudo uma mudança no papel dos estados-nacionais, e não necessariamente o seu declínio e morte.

No caso português, os estudos sobre os processos de governo são relativamente escassos, mas sugerem um impacto da adesão à União Europeia sobre os processos de governação (Magone, 2000, 2004; Lobo, 2005). De igual modo, são facilmente identificáveis aparentes efeitos da integração europeia a nível do discurso político, com o padrão europeu usado consistentemente como *benchmark* para o desenvolvimento económico ou práticas políticas nacionais.

Este artigo visa assim analisar o grau e processo de europeização do poder executivo português, com particular ênfase no período pós-adesão. Serão assim salientadas três conclusões principais. Em primeiro lugar, o poder executivo em Portugal não escapa aos processos de transformação mais gerais que estudos comparativos têm vindo a identificar. Ao mesmo tempo, a experiência portuguesa tende a confirmar a conclusão de Maurer et al (2003), com os processos de integração europeia a gerar não uma transformação fundamental, mas antes uma adaptação das instituições nacionais às exigências europeias. Contudo, e paradoxalmente, a adaptação no caso português parece fugir às previsões de Schmidt (2001), que sugere uma adaptação mais difícil em estados unitários, centralizados e “estatistas”.

Como será demonstrado, este aparente paradoxo deriva da capacidade de adaptação do executivo nacional aos aparentes constrangimentos supra-nacionais. Em específico, o processo de integração europeia tem gerado novas estruturas de oportunidades a nível interno, aumentando o espaço de manobra para o poder executivo. Tal deriva em larga medida do seu monopólio de representação a nível da União Europeia, que o torna 'intérprete oficial' da União Europeia. Nesse sentido, o nível europeu funciona enquanto uma importante 'arma' adicional para os executivos para ultrapassar oposições domésticas.

### **O que é a 'Europeização', e como pode ser medida?¹**

O conceito de 'europeização' é marcado por uma crescente ubiquidade na literatura das ciências sociais. Como refere Featherstone (2003: 5), o Social Sciences Citation Index apresenta 32 artigos com a 'Europeização' como tema entre 1981 e 1995; de 1996 a 2001, o número mais de duplica para 84. Este maior interesse reflecte por um lado um aspecto frequentemente ignorado em relação ao processo de integração europeia, com implicação também para os seus efeitos – de que este é um processo recente, e sobretudo um processo em construção e reconstrução. A UE é “fluida, ambígua, e híbrida” (Olsen, 1997: 165). Nesse sentido, qualquer investigação sobre os efeitos da UE não pode escapar aos constrangimentos do 'barco de Neurath' que é a UE, com inevitável impacto sobre a europeização das instituições políticas domésticas.

Em termos de definição, usamos aqui uma definição próxima da definição inicial de Ladrech (1994). Assim, interessa-nos analisar a europeização enquanto processo pelo qual os estados-membros são obrigados a alterar estruturas, políticas, regras formais e práticas consolidadas devido ao processo político ao nível europeu. Por europeização procuramos portanto analisar a “adaptação dos contextos institucionais num sentido lato (de regras, procedimentos normas e práticas) em diferentes níveis políticos como resultado das dinâmicas da integração” (Featherstone 2003: 19). Como tal, o processo de europeização das instituições torna-se uma questão de grau e não de natureza (Giulani 2003: 135).

Giulani (2003: 135) adopta uma definição mais abrangente de europeização, que abarca também a *autonomização* da arena governativa europeia das preferências dos estados-membros. Esta dimensão é legítima para uma compreensão da europeização como fenómeno per si, na medida em que evita uma circularidade causal. Efectivamente, os governos nacionais são uma parte central dos processos de governação europeia. Como salienta Müller (2003), os governos nacionais permanecem actores privilegiados nos processos de decisão europeus. O estudo de Heritier (1999) é relevante neste contexto, reflectindo não só a dimensão de escolha dos governos nacionais nos processos europeus, mas também como estes podem adoptar formas inovadoras para ultrapassar bloqueios de decisão.

Este estudo parte contudo do pressuposto de que as estruturas e regras provindas do nível europeu são efectivamente autónomas das preferências

nacionais, analisando a europeização numa perspectiva “cima-baixo”. Esta é uma estratégia de investigação legítima na análise dos processos de europeização (ver p.ex. Börzel e Risse, 2003). No caso português, este pressuposto é particularmente relevante, dada a adesão tardia de Portugal para a UE, e a sua posição periférica quer em termos políticos como económicos no seio da União.

Ao mesmo tempo, a crescente literatura sobre ‘europeização’ das instituições políticas integra também um debate mais amplo sobre o (ou os) neo-institucionalismos enquanto metodologias na ciência política. Börzel e Risse (2003) identificam duas formas rivais de conceptualizar a europeização, em termos de neo-institucionalismo de escolha racional e sociológico. Em termos do primeiro, vários autores têm adoptado o modelo de agentes de veto de Tsebelis (2002) para explicar os processos de adaptação domésticos ao nível europeu. O ponto de partida aqui é a noção de que o nível europeu gera novas estruturas de oportunidades dentro das quais os agentes se podem mover, sendo estas por sua vez influenciadas pelo número de agentes de veto domésticos bem como pelas instituições formais existentes. Assim, o grau de dispersão do poder pelo sistema político – quer em termos de agentes de veto formais, como informais (Radaelli, 2003: 46) – serve como um limite à capacidade de adaptação; enquanto que a existência de instituições que podem explorar o nível europeu (p.ex., regiões que podem recorrer directamente a Bruxelas sem passar pelo seu governo nacional) poderá acelerar processos de adaptação. Em termos do neo-institucionalismo sociológico, a pressão para adaptação resulta de processos de transformação a nível de cultura política. Assim, o surgimento de “novas normas, ideias e compreensões colectivas”, combinado com a presença de “agentes de mudança” e/ou instituições informais cooperativas, leva ao desenvolvimento de novas identidades, adopção das novas normas, e consequente adaptação e mudança doméstica (Börzel e Risse, 2003: 57-59).

A nossa ênfase aqui será sobretudo em termos do primeiro tipo, na medida em que se torna mais fácil enquadrar numa “lógica consequencialista”. Ao mesmo tempo, vale a pena salientar a importância do ‘goodness of fit’, que aqui traduzimos por alinhamento entre os níveis europeu e nacional. Como referem vários autores, a noção de europeização requer desalinhamento entre os dois níveis: efectivamente, “não é necessária mudança no nível nacional” se a pressão do nível europeu alinhar perfeitamente com o *modus operandi* doméstico (Börzel e Risse, 2003: 61). Assim, “as pressões de adaptação surgem e são geradas pelo facto da entidade europeia englobarem estruturas autoritativas de decisão que podem colidir com as estruturas nacionais” (ibid). Como referem Börzel e Risse, tal pode gerar dois tipos de desalinhamento: desalinhamento em termos de políticas públicas (em que os estados-membro não desejam cumprir legislação europeia); e, aquele que nos interessa aqui, desalinhamento institucional, na medida em que o nível europeu “desafia as regras e procedimentos domésticos e as compreensões colectivas que estas trazem” (ibid).

Em termos de investigação, a relação causal entre a pressão para mudança oriunda do nível europeu e a adaptação substantiva do nível doméstico

subjacente à questão de europeização não é fácil, tornando-se assim numa espécie de “elo perdido” (Goetz, 2000: 222). Na ausência de transformações institucionais formais, como é o caso português, este “elo perdido” torna-se ainda mais difícil de encontrar.

Nesse sentido, surgem duas perguntas relacionadas. A primeira tem a ver com a definição muitas vezes vaga do conceito de europeização na literatura. O facto do conceito adoptar vários significados leva a que, como refere Radaelli (2003), seja utilizado para definir um leque bastante amplo de fenómenos. Nesse sentido, o conceito de europeização perde poder discriminatório, tornando-se pouco útil analiticamente. A segunda questão tem a ver com o contra-factual à europeização. A existência de mudanças que são contemporâneas aos processos de integração europeia por si só não garante a existência de um processo de europeização. Nesse sentido, a estratégia de investigação e de medição do efeito de europeização deve ser capaz de isolar o efeito da integração europeia, versus toda uma série de outros factores que podem também influenciar os padrões de adaptação institucional (pressões internas, transformações sociais, fenómenos de globalização, entre outros). Naturalmente, os resultados são influenciados não apenas pelo grau de pressão provindo da UE, mas também do grau de desalinhamento entre os níveis europeu e doméstico, bem como fenómenos extra-UE.

### **A europeização do poder executivo: o contexto teórico**

Uma das dimensões mais relevantes de análise do processo de integração europeia é em termos do seu impacto sobre o poder executivo nacional. O debate em volta da existência de “novos processos de governação” é um bom exemplo deste impacto. A literatura relacionada com a “nova governação” reconceptualiza assim os processos de governação, sugerindo a necessidade um “novo mapa” para compreender as formas de governação modernas (Rhodes, 2003: 61-62). Como refere Stoker (1998), este novo mapa implica analisar a governação como um processo que envolve um conjunto de instituições e agentes, que podem emanar do Estado mas que podem também não emanar do Estado, com fronteiras cada vez menos claras nos papéis de diferentes agentes. Neste novo mapa, a dimensão europeia é uma das mais relevantes novas arenas de decisão e governação.

O impacto da UE está também subjacente ao popular conceito de ‘Estado esvaziado’ (Jessop, 1994; Rhodes, 1994). Este sugere uma transferência para outras instituições e níveis de funções tradicionalmente desempenhadas pelos estados nacionais, gerando assim um Estado nacional cuja ‘fachada externa’ permanece essencialmente inalterada, mas cujo conteúdo é cada vez mais vazio. Neste contexto, a europeização surge como um bom exemplo desta transferência e esvaziamento de responsabilidades por parte dos estados (e executivos) nacionais. Como Stone Sweet, Fligstein e Sandholtz (2001: 1) salientam, o processo de integração europeia não pode ser separado de processos mais amplos de interacção, que enfraquecem as estruturas de governação nacional – “a mudança para uma governação europeia tem sido fomentada por empresas que negociam cada vez mais para lá das fronteiras

nacionais, por economias europeias cada vez mais interdependentes, e por agentes que gradualmente constatarem que as formas e métodos da governação supranacional servem a sua concepção de interesses”. Mas, independentemente da origem destes fenómenos, o impacto da europeização sobre os governos nacionais parece ser particularmente intenso.

Ao mesmo tempo, este fluxo de responsabilidades do domínio nacional para o supranacional não ocorre sem tensões ou conflitos. Como o estudo de Le Galès (2001) indica, a gradual resolução de conflitos entre as esferas de governação nacional e da UE tende a produzir novos equilíbrios (e potencialmente tensões em novas áreas), gerando assim um processo de europeização “complexo e profundamente político” (Le Galès, 2001: 154), do qual os governos nacionais – mesmo de países mais poderosos no seio da UE, como a França – não podem escapar. Este processo poderá ser mais lento e difícil que alguns analistas ou mesmo actores políticos estimariam – de facto, a visão de Romano Prodi ou de Gerhard Schröder da Comissão Europeia como um “governo europeu” ainda parece estar longe de se concretizar<sup>2</sup>. Mas o consenso – mesmo para os mais reticentes eurocéticos – é que o movimento do pêndulo não é desfavorável para o nível europeu.

Um modelo que captura bem este gradual processo de transformação dos processos de governação da Europa contemporânea é o modelo de governação multi-nível. Como referem Marks e Hooghe (2004: 15), a “autoridade formal tem sido dispersa dos estados centrais quer para cima para instituições supranacionais como para baixo, para os governos locais e regionais” – podendo-se acrescentar a esta lista também a cada vez menos nítida fronteira entre sector público e privado, perceptível no papel do terceiro sector nos processos de políticas públicas. A governação multi-nível define-se assim como sendo caracterizada por “trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local” (Peters e Pierre, 2001: 131). Nesse sentido, o conceito de governação multi-nível permite transcender as limitações da divisão entre o estudo da política internacional e da política nacional, uma dicotomia cada vez menos aplicável à realidade complexa e mutável gerada pelos processos de integração europeia. Como refere Scharpf (2001: 2, citado em Bache e Flinders, 2004: 1), “as ferramentas conceptuais com que as sub-disciplinas da ciência política de relações internacionais e política comparada estão a realizar o seu estudo das instituições europeias são inadequadas para lidar com interacções multi-nível”.

A utilização e desenvolvimento do conceito de governação multi-nível por autores como Marks e Hooghe (2004) permite também compreender que a relação entre os diferentes níveis – e sobretudo aqui, entre o nível europeu e os executivos nacionais – não é caracterizado por uma definição jurisdicional clara, hierárquica e formal. Antes, as jurisdições podem ser diferentes em diferentes áreas de políticas públicas, informais ou formais, mas também mutáveis ao longo do tempo. Esta distinção é capturada pela definição de Marks e Hooghe dos “tipos I e II” de governação multi-nível, cada uma com implicações claras – e claramente distintas – sobre o processo de governação. Assim, o tipo I implica uma estrutura jurisdicional explícita, hierárquica e largamente estável entre os diferentes níveis, o que contrasta fortemente com a estrutura complexa, fluida,

composta de inúmeras e sobrepostas jurisdições do tipo II. O impacto do nível europeu é assim sobretudo capturado por este segundo tipo de governação multi-nível, em que surgem jurisdições específicas em termos de funções, com níveis jurisdicionais que se cruzam e estão territorialmente sobrepostos, num processo capturado pelo conceito de “fragemração”. Este conceito, derivado da contracção das palavras “fragmentação” e “integração”, ilustra bem o impacto distinto e aparentemente contraditório quando se analisa a governação multi-nível em geral e o impacto da europeização sobre os executivos nacionais em específico (para mais sobre este conceito, ver Rosenau, 2004).

Neste contexto, vale a pena salientar a previsão de Schmidt (2001), da existência de uma correlação entre o impacto da europeização e a estrutura do estado pré-existente. Assim, Schmidt (2001) sugere que o impacto das estruturas de formulação de políticas públicas “quasi-federalistas e quasi-pluralistas” da UE é mais intenso em estados unitários do que estados federais ou com considerável grau de descentralização no poder, na medida em que implicam uma maior redução da “autonomia e controlo” do poder executivo.

### **A europeização do poder executivo: o caso português**

A hipótese de Schmidt (2001) é particularmente relevante no caso português. Como demonstra Le Galès (2003), Portugal é dos países mais centralizados da UE. Contudo, o caso português é um bom exemplo de como as instituições nacionais – e neste caso, o poder executivo – é capaz de se adaptar às pressões supra-nacionais, confirmando a previsão de Maurer et al (2003: 75-6):

The requirement of adaptation has not led to dramatic modifications with regard to the overall systemic designs of the member states. Thus, comparing the changes at the European level to those in the fifteen national systems, a clear asymmetry becomes obvious. The rate, frequency, and cumulative effects of changes in the Brussels arena are larger and faster than those at the national level. Traditional national patterns are resistant and apparently flexible enough to be sufficiently capable of coping with the challenges from the European level. Thus, we note that the reactions to the EC/EU system on the national level have reached a certain prominence, but they do not constitute a dramatic turnaround from traditional patterns of policy-making. Typically, we observe a mobilization of established actors within the existing constitutional and institutional framework.

Por um lado, é possível ver o impacto da adesão à União Europeia sobre a estrutura e cultura administrativas nacionais, com Magone (2000) a indicar a europeização como um importante factor de democratização da administração pública portuguesa. Ao mesmo tempo, este impacto da europeização é reflectido nas transformações nas estruturas do poder executivo. Assim, são criadas estruturas de adaptação ao nível europeu, com a criação da Secretaria de Estado de Assuntos Europeus (a partir do X Governo constitucional, em 1985), que conta com o apoio da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC). Magone (2004: 137) salienta a crescente afectação de recursos à DGAC, quer em termos de pessoal como de responsabilidades a nível dos assuntos europeus,



reflexo da importância do nível europeu e da necessidade de estruturas de apoio para lidar com este nível. A mesma conclusão pode ser tirada da criação de criam estruturas de adaptação ao nível europeu por parte de ministérios específicos, como por exemplo a criação do GAERI (Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais) no Ministério da Educação, ou a Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais no Ministério das Finanças. Ao mesmo tempo, a necessidade de coordenação governamental foi suprida através da criação do CIAC (Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários). Como refere Magone (2004: 147), esta serve como a principal instituição para a coesão inter-ministerial e administrativa, ainda que o seu papel real oscile, sendo por vezes ultrapassada por formas de coordenação mais informal.

Na prática, o impacto europeização em Portugal tem-se reflectido num misto de “transformação” e “inércia”, para usar a tipologia de Radaelli (2003). Assim, este autor define quatro tipos de adaptação às pressões europeias por parte das instituições nacionais:

- Inércia
- Absorção
- Transformação
- Diminuição (*Retrenchment*)

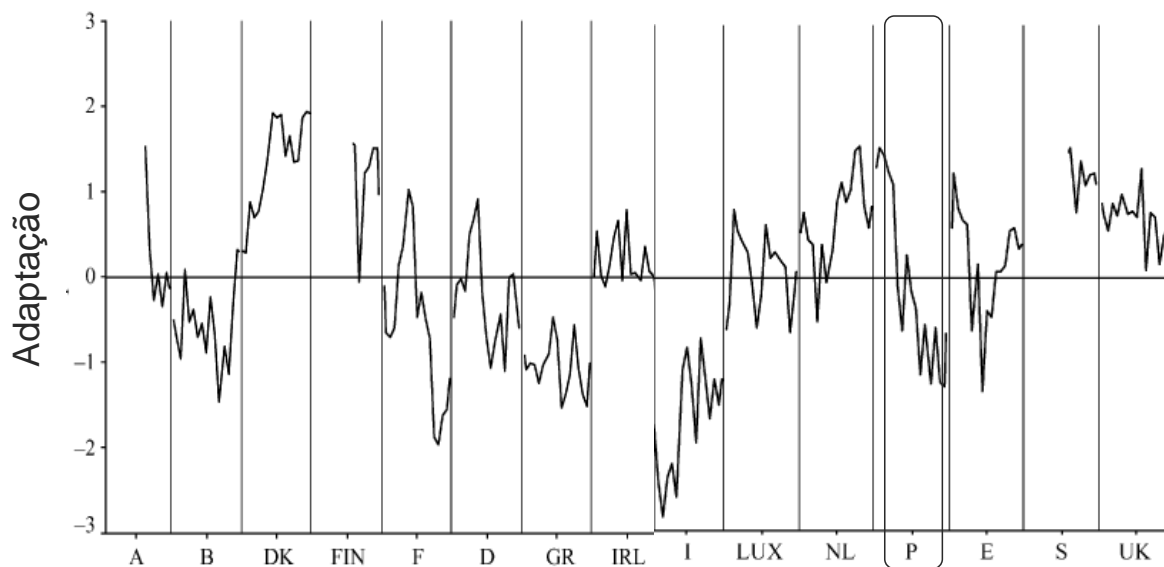
Esta tipologia reflecte assim a magnitude e direcção do processo de europeização, que pode inclusivamente ser *negativa* no caso do *retrenchment*. Neste caso, a reacção dos agentes domésticos (p.ex., devido à existência de múltiplos pontos de veto contrários aos ventos de Bruxelas) pode levar as instituições a *acentuarem* o seu desalinhamento com o nível europeu. No caso da inércia, constata-se uma ausência de mudança, que toma a forma de atrasos na transposição de directivas, ou resistências a mudanças induzida pela UE. A absorção, por sua vez, reflecte uma adaptação das estruturas domésticas ao contexto europeu, sem contudo passarem por uma transformação substancial. Como salienta Heritier (2001, citado em Radaelli, 2003), esta implica uma acomodação aos requisitos das políticas públicas europeias, sem contudo gerar uma real transformação na estrutura essencial e na “lógica” de comportamento do sistema político. A *transformação*, por sua vez, implica uma mudança de paradigma, com uma modificação fundamental do comportamento político doméstico.

Esta tipologia é útil na medida em que estabelece critérios de análise. Naturalmente, os resultados são influenciados não apenas pelo grau de pressão provindo da UE, mas também do grau de desalinhamento entre os níveis europeu e doméstico. Ao mesmo tempo, vale a pena notar que esta tipologia não é capaz de responder inteiramente à questão de ‘correlação vs. causalidade’ na análise do impacto da europeização.

O seguinte gráfico de Giuliani (2003) apresenta a percentagem de transposições e a respectiva proporção de infracções nas várias etapas do processo. Como se poder ver, o padrão de adaptação em Portugal tende ser um

de “absorção”, mas uma absorção que surge enquanto misto de padrões de “transformação” e “inércia”:

### **Gráfico 1. Grau de adaptação, 1986-2000: Portugal em perspectiva comparada**



Fonte: Giuliani (2003: 138)

Este padrão reflecte, por um lado, a inadequação de perspectivas simplistas de Portugal enquanto “bom aluno” da UE. Ao mesmo tempo, traduz a capacidade de escolha dos agentes domésticos às pressões europeias, com especial destaque aqui para o poder executivo. Retomando o argumento desenvolvido em Jalali (2007), o nível europeu gera assim uma nova estrutura de oportunidades, que os agentes domésticos – e sobretudo aqui o poder executivo – podem explorar em seu favor. Em específico, o nível europeu tem constituído um importante recurso para o poder executivo na construção de apoio para as suas políticas públicas.

#### **A margem de manobra do poder executivo: a vinculação externa na teoria**

Como refere Jessop (2004), a crescente fragmentação e transferência de responsabilidades dos poderes executivos nacionais não impede estes de desempenharem um papel político crucial e central. De igual modo, as análises de Moravcsik (1994) e Dyson e Featherstone (1996) salientam o grau de manobra do poder executivo, numa análise que reconhece este como um agente cujas acções podem alterar a sua relação com o contexto da “fragmentação”.

Em específico, vale a pena destacar o conceito de ‘vinculação externa’ de Dyson e Featherstone (1996). Este toma como ponto de partida a previsão de Moravcsik (1994) de que os executivos nacionais podem ter interesses estratégicos em assumirem compromissos europeus. Assim, a dimensão europeia serve como uma forma de vincular o sistema político nacional a determinadas políticas públicas. Usando o modelo de agentes de veto de Tsebelis (2002), podemos dizer que esta vinculação permite aos executivos reduzirem o potencial leque de opções a apresentar aos agentes posteriores, bem como alterar os seus *pay-offs*, dados os custos de incumprimento de compromissos europeus. Ao mesmo tempo, a dimensão europeia também permite aos executivos nacionais procederem a estratégias de “*blame-avoidance*” nas políticas públicas que elaboram (Weaver, 1986). Assim, a vinculação externa serve também como um importante recurso para os executivos nacionais quando defrontados com medidas potencialmente impopulares.

Em contextos como o português, caracterizados por uma fraca articulação directa por parte da sociedade civil e dos grupos de pressão dos seus interesses em Bruxelas<sup>3</sup>, os executivos beneficiam ainda mais desproporcionalmente deste “trunfo europeu”. O monopólio de representação de interesses nacionais na UE dos executivos facilita assim este processo de vinculação externa. Como refere Schendelen (2002: 126), os grupos de interesse portugueses “desempenham um papel marginal no lado dos *inputs* da máquina da UE”. Tal padrão implica uma voz extremamente limitada de outros agentes que não o executivo nos processos e instituições europeias. Como frisa Schendelen (2002: 127): “Devido à sua falta de dimensão suficiente e de outros recursos, os grupos privados não podem actuar autonomamente, permanecendo dependentes no seu governo ... para a sua influência na UE.”

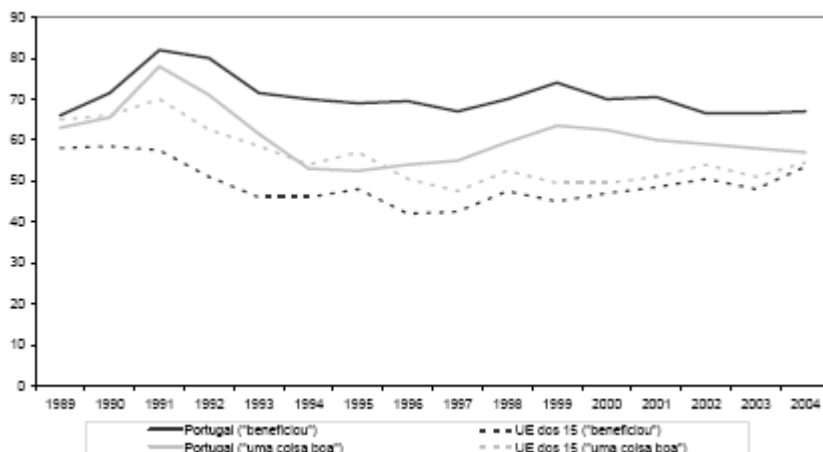
Isto tem duas implicações relevantes. Em primeiro lugar, significa que as decisões que emanam do nível europeu têm um *input* negligenciável dos grupos de interesse nacionais em Bruxelas, sendo sobretudo determinada pelo executivo. Esta implicação é tanto mais relevante se relaxarmos o pressuposto da análise “cima-baixo”, endogeneizando assim as decisões do nível europeu às preferências nacionais.

Em segundo lugar, o poder executivo vê a sua posição também reforçada na relação “cima-baixo”. Isto porque o monopólio de representação junto à UE do executivo também lhe confere um crucial papel de “intérprete” das decisões europeias, e conseqüentemente também latitude de actuação.<sup>4</sup> Como salientado em Jalali (2007), tal permite aos executivos enfatizar ou desvalorizar, consoante as necessidades, as pressões europeias na elaboração de políticas públicas. Tal permite também “*blame-avoidance*”, com os executivos a poderem usar a dimensão europeia como um pretexto para medidas que consideram desejáveis, mas receiam serem impopulares. Neste contexto, as atitudes dos cidadãos para com a UE são também relevantes. Assim, em contextos onde os cidadãos demonstram ter sentimentos mais positivos relativamente à UE, e onde os níveis de confiança nas instituições europeias são elevados, o recurso à dimensão europeia por parte dos executivos nacionais tenderá a ser mais eficaz para torneer resistências domésticas.

**A margem de manobra do poder executivo: o caso português<sup>5</sup>**

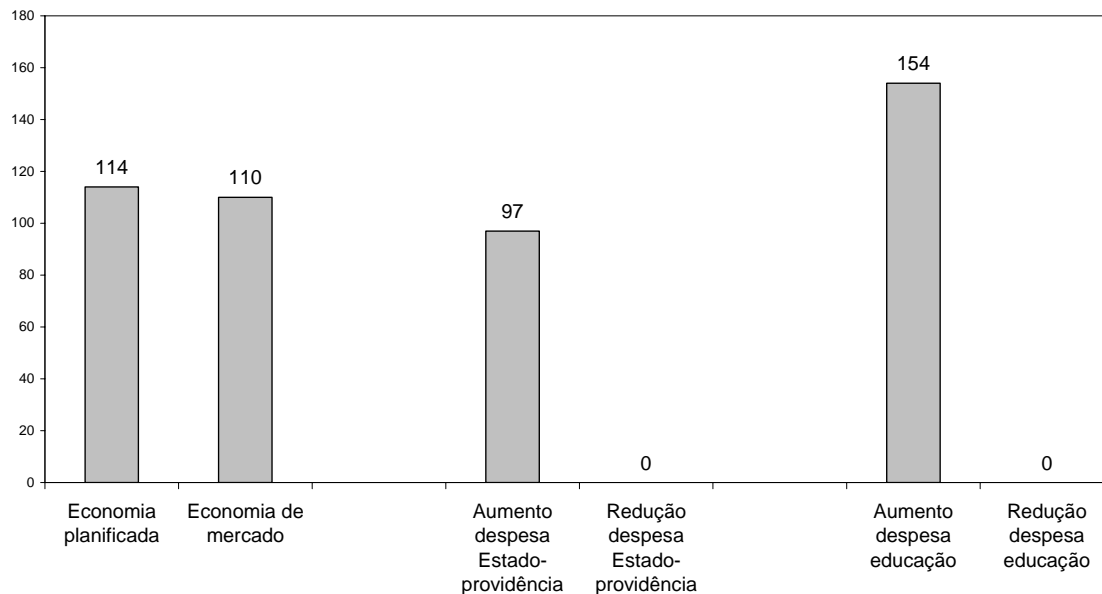
Esta margem de manobra que os executivos obtiveram como resultado do processo de europeização é também perceptível no caso português. Em primeiro lugar, deve-se salientar que as atitudes favoráveis dos portugueses para com a UE tendem a gerar uma maior eficácia da vinculação externa europeia. Efectivamente, os portugueses são caracterizados sistematicamente como tendo atitudes mais favoráveis à UE do que a média dos cidadãos dos estados-membros, bem como níveis de confiança nas instituições europeias superiores à confiança nas suas congéneres nacionais (Jalali et al, 2004). O seguinte gráfico apresenta as atitudes instrumentais e afectivas dos portugueses em relação à UE, em perspectiva longitudinal e comparativa:

**Gráfico 2. Evolução de atitudes instrumentais e afectivas em relação à UE, 1989-2004 (% dos inquiridos)**



Fonte: Jalali, Nunes e Santo (2004: 6)

Um exemplo do recurso à 'vinculação externa' por parte dos executivos nacionais pode ser visto nas políticas adoptadas pelo XV governo constitucional, liderado por Durão Barroso. Este governo rapidamente elegeria a contenção do défice orçamental para os valores estipulados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) da zona Euro como a sua principal meta, apesar do programa eleitoral do principal partido deste governo ser pouco indiciador de medidas de contenção da despesa pública. Tal pode ser visto no gráfico 3, que apresenta a análise de conteúdo do programa eleitoral do PSD realizada no âmbito do projecto *Euromanifestos*.

**Gráfico 3. Programa eleitoral, PSD 2002 (número de *quasi-sentences* codificadas com determinado conteúdo)**

Fonte: base de dados, projecto *Euromanifestos*.

Esta linha de vinculação externa surge extraordinariamente cedo no XV governo. A tomada de posse deste governo aconteceu no dia 6 de Abril de 2002 (um sábado), e dois dias depois, na segunda-feira seguinte, a ministra das finanças e de estado Manuela Ferreira Leite definia a situação do défice orçamental de 2001 como sendo “gravíssima”<sup>6</sup>. Quatro dias depois – na véspera de se completar a primeira semana do seu governo – o primeiro-ministro acentuaria a questão do défice orçamental numa intervenção no XIII Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses. Perante uma audiência relevante em termos da distribuição do poder político doméstico, Durão Barroso explicaria a necessidade de contenção orçamental com base na dimensão europeia. O equilíbrio das contas públicas foi apresentado como “um dever patriótico dada a situação de emergência em que nos encontramos”, com o primeiro-ministro a pedir aos detentores do poder local “um esforço para evitar que Portugal fique de fora do Pacto de Estabilidade”<sup>7</sup>. Este escalar de dramatização da questão orçamental e da existência de uma penalização inteiramente exógena em caso de incumprimento das regras do PEC continuaria em finais de Abril, com Durão Barroso a afirmar que “Eu rezo para que o défice de 2001 fique abaixo dos três por cento”, numa alusão às penalizações que o contrário acarretaria para Portugal.<sup>8</sup>

Em Julho de 2002, e tendo já iniciado a adoptar políticas de austeridade, Durão Barroso revelava que o défice de 2001 teria sido de 4,1 por cento do PIB.

Ao mesmo tempo, a dimensão europeia era usada para justificar a continuação destas políticas de controlo orçamental, com o primeiro-ministro a afirmar que não acreditava em sanções de Bruxelas: “Seria um absurdo que, no momento em que Portugal está a fazer um esforço de ajustamento, levamos com sanções que agravariam esse mesmo ajustamento.”<sup>9</sup> Mais uma vez, sobressaía a associação entre a política de austeridade interna (reflectida p.ex. através da contenção salarial na função pública) e a pressão europeia.

Contudo, se a mensagem política enfatizava a questão do défice orçamental como preocupação central do executivo, o Programa de Governo apresentava um objectivo relacionado mas não necessariamente idêntico. Assim, o Programa do XV Governo definia como seu objectivo em termos de política económica aumentar o papel do mercado na afectação de recursos em Portugal, definindo o peso do Estado na economia como “excessivo”. Efectivamente, várias políticas do executivo de Durão Barroso apenas indirectamente poderiam ser relacionadas com o objectivo aparente de contenção rápida do défice orçamental para evitar as sanções do PEC, estando de forma muito mais evidente direccionadas à redução de aparentes constrangimentos sobre o mecanismo de mercado. A ênfase que o governo de Durão Barroso colocou sobre a questão do défice exemplifica a noção de vincular externamente para vincular internamente. Este recurso à dimensão europeia deu assim ao governo uma arma adicional na decisão e implementação de políticas públicas potencialmente impopulares.

### **Notas finais e pistas para investigação futura**

A mudança nos padrões e processos de governação, capturada por conceitos como *governance*, governação multi-nível e “fragmeção”, inevitavelmente repercute-se no funcionamento e papel do poder executivo. Um dos grandes propulsores de tais mudanças é o processo de integração europeia, com a resultante transferência de responsabilidades para a dimensão supra-nacional. Este efeito de europeização é particularmente relevante em contextos como o português, dada sua posição periférica quer em termos políticos como económicos no seio da UE.

Ao mesmo tempo, ecoando Maurer et al (2003), os processos de integração europeia não geram necessariamente uma transformação fundamental, com o executivo nacional a demonstrar uma autonomia de agência que lhe permite a adaptação às exigências europeias. Em específico, a integração europeia gera novas estruturas de oportunidades domésticas, as quais poder executivo tem usado para aumentar o seu espaço de manobra interno. O nível europeu surge assim não apenas como um constrangimento sobre o poder executivo nacional, mas também enquanto instrumento deste para ultrapassar oposições e ‘agentes de veto’ domésticos resistentes às suas políticas públicas.

Ao mesmo tempo, vale a pena ressaltar alguns aspectos a aprofundar em investigação futura. Em específico, merece destaque o rápido crescimento de entidades reguladoras em Portugal desde a viragem do século, numa confirmação nacional da avaliação de Hood et al (1999) de que a regulação é a

(única) componente dos governos modernos em expansão. Em parte, tal resulta do processo de europeização, na medida em que a integração europeia é geradora de políticas reguladoras. Ao mesmo tempo, a teia reguladora emergente é também potencialmente limitadora da autonomia do executivo, na medida em que a sua acção poderá restringir a intervenção das estruturas do poder executivo.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANDEweg, Rudy - «In Defense and in Search of Government». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 39-60.

BACHE, Ian e FLINDERS, Matthew - «Themes and Issues in Multi-level Governance». In *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 1-11.

Börzel, Tanja e Risse, Thomas - «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe». In *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 57-80.

Dyson, Kenneth e Featherstone, Kevin - «Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State». In *South European Society and Politics*. ISSN: 1360-8746. V. 1, N.º 2, 1996, 272-299.

Featherstone, Kevin - «In the Name of 'Europe'». In *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 3-26.

Giuliani, Marco - «Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation». In *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 134-155.

Goetz, Klaus - «European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?». In *West European Politics*. ISSN: 0140-2382. V. 23, N.º 4, 2000, 211-231.

Hall, Peter - «Institutions and the Evolution of European Democracy». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 1-14.

Héritier, Adrienne - *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

HOOD, Christopher, James, Oliver, Jones, George, Scott, Colin e Travers, Tony - *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Jalali, Carlos - «A Europa como razão ou como desculpa? A europeização das instituições políticas nacionais». In *Em Nome da Europa. Portugal em Mudança, 1986-2006*. Lisboa, Principia, 2007 (no prelo).

Jalali, Carlos, Nunes, Filipe e Santo, Ana Espírito - *Eurobarometer 61: Public Opinion in the European Union, National Report Portugal, Spring 2004*. European Opinion Research Group, 2004.

Jessop, Bob - «The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State». In *Towards a Post-Fordist Welfare?*. Londres: Routledge, 1994. 13-37.

Jessop, Bob - «Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and



Reorientation of Contemporary Statehood». In *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 49-74.

Ladrech, Robert - «The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France». In *Journal of Common Market Studies*. ISSN 0021-9886. V. 32, N.º, 1994, 69-88.

Le Galès, Patrick - «*Est Maître Des Lieux Celui Qui Les Organise* : How Rules Change When National and European Policy Domains Collide». In *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 136-154.

Le Galès, Patrick - «The Changing European State: Pressures from Within». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 380-394.

Lobo, Marina Costa - *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

Magone, José - «Portugal». In *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 141-160.

Magone, José - *The Developing Place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers: New Brunswick, 2004.

Marks, Gary e Hooghe, Liesbet - «Contrasting Visions of Multi-level Governance». In *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 15-30.

Maurer, Andreas, Mittag, Jürgen e Wessels, Wolfgang - «National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints». In *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 53-81.

Moravcsik, Andrew - «Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation». In *Center for European Studies Working Paper*. N.º 52, Cambridge: Harvard University, 1994.

Müller, Wolfgang, «The Changing European State». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 369-379.

Nugent, Neill e Paterson, William - «The Political System of the European Union». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 92-109.

Olsen, Johan P. - «European Challenges to the Nation State». Em *Political Institutions and Public Policy*. Amesterdão: Kluwer Academic Publishers, 1997. 157-188.

Peters, B. Guy e Pierre, Jon - «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance». *Policy & Politics*. ISSN: 0305-5736. V. 29, N.º 2, 2001, 131-135.

Radaelli, Claudio - «The Europeanization of Public Policy». In *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 27-56.

Rhodes, Rod - «The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain». In *Political Quarterly*. ISSN: 0032-3179. V. 65, N.º 2, 1994, 138–151.

Rhodes, Rod - «What Is New About Governance and Why Does It Matter?». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 61-73.

Roland, Ruth - *Interpreters as Diplomats: A Diplomatic History of the Role of Interpreters in World Politics*. Ottawa: University of Ottawa Press, 1999.

Rosenau, James - «Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch». In *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 31-48.

Schendelen, Rinus van - *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amesterdão: Amsterdam University Press, 2002.

Schmidt, Vivien - «Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective». In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 335-354.

Stoker, Gerry - «Governance as theory: five propositions». In *International Social Science Journal*. ISSN: 0020-8701. V. 50, N.º 155, 1998, 17-28.

Stone Sweet, Alec, Fligstein, Neil e Sandholtz, Wayne - «The Institutionalization of European Space». In *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 1-28.

Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Weaver, R. Kent - «The Politics of Blame Avoidance». In *Journal of Public Policy*. ISSN: 1469-7815. V. 6, N.º 4, 1986, 371-398.

---

## Notas

---

<sup>1</sup> Esta secção é uma versão revista de uma análise publicada em Jalali (2007).

<sup>2</sup> Para os comentários de Prodi, ver a entrevista ao diário *El País* em Outubro de 1999 (*European Foundation Intelligence Digest*, n.º. 81, 22 Out. - 4 Nov. 1999, disponível online em <http://www.europeanfoundation.org/docs/81id.htm> [consultado a 23.11.2006]). Para a perspectiva de Schröder, ver o “Plano Schröder”, proposto em 2001.

<sup>3</sup> Ver Jalali (2007) para mais detalhes.

<sup>4</sup> Roland (1999).

<sup>5</sup> Esta secção é uma versão revista de uma análise publicada em Jalali (2007).

<sup>6</sup> *Portugal Diário*, “Défice orçamental: situação «gravíssima»”, 8-4-2002 [http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=34492&div\\_id=291](http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=34492&div_id=291) [consultado 20.2.2006]

<sup>7</sup> *Portugal Diário*, “Durão dramático”, 12-4-2002, [http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=35152&div\\_id=291](http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=35152&div_id=291) [consultado 20.2.2006]

<sup>8</sup> *Portugal Diário*, “Orçamento rectificativo de rigor e austeridade”, 24-4-2002, [http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=37447&div\\_id=291](http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=37447&div_id=291) [consultado 20.2.2006]

<sup>9</sup> *Portugal Diário*, “Durão Barroso não acredita em sanções de Bruxelas”, 26-7-2002, [http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=55129&div\\_id=291](http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=55129&div_id=291) [consultado 20.2.2006]