



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

WORKING PAPER 16

**O apoio à integração europeia em Portugal:
dimensões e tendências**

Pedro Magalhães

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

Resumo

As análises existentes sobre as atitudes dos portugueses em relação ao processo de integração europeia e à União Europeia como sistema político são largamente convergentes nos seus diagnósticos. Por um lado, convergem na noção de que o apoio à integração, apesar de permanecer comparativamente elevado, tem vindo a diminuir lentamente em Portugal, em particular desde Maastricht. Por outro lado, convergem também na ideia de que o apoio à integração por parte dos cidadãos é fundamentalmente afectado pela percepção de custos ou benefícios que lhe estejam associados ou, na ausência dessa informação, pela avaliação do desempenho do sistema político nacional. Esta comunicação retoma alguns destes diagnósticos à luz dos dados mais recentes, chamando a atenção para o facto de estarmos a assistir a uma possível mutação da natureza do apoio à integração europeia em Portugal: de um apoio fundado principalmente na percepção de benefícios para o Estado Nacional (que tem vindo a diminuir continuamente desde Maastricht) para um apoio fundado na aceitação da União Europeia como comunidade e sistema político (que tem vindo a aumentar desde a concretização da União Monetária).

Introdução

O estudo das atitudes dos cidadãos europeus em relação ao processo de integração europeia dispõe de instrumentos privilegiados de análise, em particular os que resultam da realização regular de inquéritos de opinião financiados pela Comissão Europeia, a série *Eurobarómetro*. Em Portugal, estes inquéritos são conduzidos desde 1980 (EB 14). A análise dos resultados pelos estudiosos interessados na intensidade, tendências e causas do apoio ao processo de integração desde os anos 80 até aos dias de hoje tem chegado a três conclusões fundamentais no que respeita ao caso português:

1. A opinião pública portuguesa caracteriza-se, pelo menos desde a adesão do país à UE, pelo facto de nela predominar um forte apoio à integração europeia (Bacalhau 1994; Lobo 2003);
2. Apesar de esse apoio ter diminuído desde 1992 – tal como sucedeu na generalidade dos países europeus – ele continua a ser ainda bastante elevado em termos absolutos e comparativos (Lobo 2003; Pinto e Lobo 2004);
3. Esse apoio funda-se, contudo, em critérios principalmente “instrumentais”, ou seja, mais numa percepção dos benefícios resultantes da integração e recolhidos pelo país e por grupos sociais concretos do que numa relação “afectiva” ou “difusa” com as instituições e o sistema político europeu (Lobo 2003; Pinto e Lobo 2004).

Estas conclusões resultam, fundamentalmente, da análise de dois indicadores presentes de forma regular nos inquéritos do *Eurobarómetro*. O primeiro mede as opiniões dos indivíduos sobre se o seu país tem “beneficiado ou não” com o facto de ser membro da EU (*benefício*). O segundo, em vez de remeter explicitamente para um raciocínio de custo-benefício da integração, mede junto

dos indivíduos as suas opiniões sobre se a pertença do seu país à União Europeia é “uma coisa boa, uma coisa má, ou nem uma coisa nem outra” (*pertença*). É em relação a estes indicadores que dispomos de séries temporais mais longas no *Eurobarómetro*: no caso de *pertença*, para Portugal, 51 inquéritos, desde o EB 14 (Janeiro de 1980) até ao EB 64 (Novembro de 2005), último EB do qual existem dados agregados disponíveis no momento em que escrevo este texto; e no caso de *benefício*, 40 inquéritos, desde o EB 25 (Março de 1986) até ao mesmo EB 64.

As análises feitas em Portugal dos resultados da aplicação destas questões em inquéritos de opinião tendem a partir do pressuposto de que cada uma delas mede dimensões fundamentalmente distintas das atitudes dos indivíduos. O indicador *benefício* captaria, deste ponto de vista, “uma perspectiva utilitária da integração”, “solicitando uma análise retrospectiva das vantagens e desvantagens de pertencer à UE” (Lobo 2003, p. 102). Estaríamos, por outras palavras, no domínio daquilo que normalmente se designa como o “apoio específico” a um sistema político, relacionado com “a satisfação que os membros de um sistema sentem que obtêm dos *outputs* e desempenho apercebidos das autoridades políticas” (Easton 1975, p. 437). No mesmo sentido, alguns dos primeiros estudos sobre as atitudes políticas em relação à União Europeia identificavam a existência de uma “base de resposta utilitária”, ligada ao “apoio baseado num interesse apercebido e relativamente concreto” por parte dos cidadãos (Lindberg e Scheingold 1970, p.40), captado, precisamente, com recurso ao indicador que mede a percepção de *benefícios* resultantes da integração europeia por parte dos cidadãos. Pelo contrário, o indicador *pertença*, nos estudos existentes sobre o caso português, tem sido tratado como captando uma “visão afectiva e difusa” da integração. Na base desta pressuposição, o facto de a percentagem de indivíduos que afirmam que Portugal tem beneficiado da pertença à União Europeia ser sistematicamente superior à percentagem daqueles que consideram que essa pertença é “uma coisa boa” tem sido interpretado como indicando que, no caso português, o “consenso” em torno da integração é baseado mais numa “visão estreita e instrumental dos benefícios da pertença à EU” (Pinto e Lobo 2004, p. 173).

Há, contudo, alguns problemas potenciais neste tipo de análise. Por um lado, na comparação directa entre as percentagens de inquiridos que afirmam que Portugal tem “beneficiado” com a pertença à UE e aqueles que afirmam que a pertença à UE é “uma coisa boa”, negligencia-se frequentemente o facto de os dois indicadores não serem estritamente comparáveis: enquanto o primeiro solicita dos inquiridos uma resposta dicotómica (“beneficiou” vs. “não beneficiou”), o segundo fornece uma terceira alternativa de resposta (“nem uma coisa nem outra”), o que torna a sua comparação directa um exercício questionável. Por outro lado, mais importante, a pressuposição de que o primeiro acede a uma dimensão “instrumental” ou de relação “custo-benefício” das atitudes dos indivíduos, enquanto o segundo acede uma dimensão distinta de “apoio difuso” e “afectivo” – não contingente em relação aos custos e benefícios produzidos pela integração – é também ela questionável do ponto de vista empírico.

É certo que alguns autores que já que abordaram este tema do ponto de vista comparativo têm defendido a ideia de que o uso do indicador *pertença* dá, de facto, acesso a sentimentos afectivos em relação ao sistema político. Contudo, também é certo que outros o têm tratado como apenas mais um indicador de “apoio utilitário”. Aliás, algumas análises recentes acerca da dimensionalidade das atitudes dos cidadãos europeus em relação à UE têm vindo a confirmar que os indicadores *pertença* e *benefício* são, de facto, medidas de uma mesma variável latente. Lubbers e Scheepers (2005), por exemplo, mostram que o apoio ou cepticismo **instrumentais** em relação à UE, ligados às percepções dos custos e benefícios decorrentes do processo de integração (medidos através quer do indicador *pertença* quer do indicador *benefício*), devem ser claramente distinguidos do apoio ou cepticismo **políticos** em relação à UE, ligados ao grau de aceitação por parte dos cidadãos da partilha de autoridade política entre o estado nacional e a União Europeia enquanto sistema político (Lubbers e Scheepers 2005).

No mesmo sentido, Chierici (2005) defende que indicadores de apoio específico como *pertença* ou *benefício* devem ser claramente distinguidos de indicadores de apoio difuso à União Europeia como comunidade política, entre os quais se incluem as atitudes dos indivíduos em relação à partilha de soberania entre o Estado-Nação e o sistema político europeu.¹ E mesmo autores menos preocupados com estabelecer distinções entre estas dimensões política e instrumental das atitudes em relação à EU têm enfatizado que as questões sobre a posição dos indivíduos sobre a partilha de poderes com as instituições europeias na definição das políticas públicas são as que melhor captam uma dimensão das atitudes políticas relacionada com a *legitimidade* da União Europeia enquanto sistema político, em grande medida independente das avaliações do seu desempenho concreto e dos custos e benefícios que causa ou distribui.

Assim, esta comunicação tem dois objectivos. Em primeiro lugar, apurar até que ponto esta distinção entre **apoio instrumental** e **apoio político** é empiricamente sustentável no caso concreto português. Em segundo lugar, reapreciar algumas das principais conclusões existentes sobre a intensidade, evolução e fundamentos do apoio à Europa em Portugal à luz da distinção anterior.

Apoio instrumental e apoio político

Uma das maneiras possíveis de apreciar até que ponto o apoio dos portugueses à União Europeia é de facto multidimensional — e quais os indicadores que nos dão acesso a essas possíveis diferentes dimensões — consiste em explorar os dados existentes a nível individual. O quadro 1 apresenta os resultados de uma análise factorial de uma série de variáveis disponível no *Eurobarometer Trend File 1970-2002* (ETF), limitada neste caso aos inquéritos realizados em Portugal a partir dos anos 80. Incluímos na análise os indicadores *benefício* e *pertença* que, como já se disse têm sido usados nos estudos sobre Portugal como, respectivamente, indicadores de apoio específico e apoio difuso. Contudo, incluímos também os resultados obtidos através de

questões colocadas aos mesmos indivíduos sobre se defendem que as decisões numa série de áreas das políticas públicas devem ser tomadas “pelo Governo português” ou “em conjunto no seio da União Europeia”. As áreas das políticas públicas aqui incluídas são aquelas para as quais estão disponíveis séries temporais mais longas, nomeadamente entre o EB31 (Março de 1989) e o EB57.1 (Maio de 2002): ambiente; negócios estrangeiros; ensino/educação; saúde e segurança social; investigação científica e tecnológica; política monetária; e meios de comunicação social.² Como se pode verificar no quadro 1., a solução encontrada sugere que, em Portugal — e tal como já tinha sido detectado para a generalidade da opinião pública europeia (Lubbers e Scheepers 2005; Chierici 2005) — enquanto as medidas “benefício” e “pertença” formam uma única dimensão (a que chamaremos “apoio instrumental”), essa dimensão é empiricamente distinta de uma outra que se relaciona com a aceitação ou rejeição da UE como autoridade política com poderes de decisão sobre as políticas públicas (“apoio político”). Por outras palavras, quem tende a considerar que Portugal beneficiou com a integração tende também a considerar que a pertença à UE é “uma coisa boa”.³ Do mesmo modo, as atitudes dos inquiridos sobre a conveniência de preservar para as autoridades políticas portuguesas o poder de decisão sobre uma série de áreas das políticas públicas ou de o partilhar no seio de União Europeia tendem a formar uma única dimensão atitudinal, em grande medida independente da percepção de “benefícios” ou da “bondade” da pertença de Portugal à UE.

Quadro 1. Análise factorial, *principal axis factoring*, rotação Varimax

	Factor 1	Factor 2
	Político	Instrumental
Saúde e segurança social	0,694	0,043
Educação	0,654	0,018
Ambiente	0,637	0,130
Ciência	0,635	0,167
Meios de comunicação	0,620	0,035
Monetária	0,553	0,213
Negócios estrangeiros	0,515	0,165
Benefício	0,095	0,749
Pertença	0,133	0,748

Variância explicada	30,02%	13,79%
N= 24002		

A noção de que estamos perante duas dimensões claramente distintas das atitudes dos indivíduos em relação à integração europeia pode ser validada testando, para cada uma delas, algumas hipóteses sobre quais os factores que, a nível individual, determinam a adopção de atitudes de maior ou menor apoio à integração europeia. A investigação sobre este tema vem convergindo nalgumas seguintes hipóteses fundamentais:

Mobilização cognitiva: segundo Inglehart (1970), níveis elevados de interesse e de informação política são necessários para a compreensão de informação sobre um processo que, como a integração europeia, se passa a um elevado nível de abstracção. Deste modo, devemos esperar que quanto maiores os níveis de mobilização cognitiva, menor será a percepção de ameaça e incompreensão sentida pelos indivíduos e, logo, maior o apoio ao processo de integração.

Utilitarismo: segundo Gabel e Palmer (1995) e Gabel (1998), o processo de integração europeia, ao comportar a liberalização e mobilidade do capital, bens e trabalho, produz benefícios e custos diferenciais para os cidadãos. Aqueles que dispõem de maiores níveis de capital humano — educação e competências — estão mais bem equipados para se adaptarem à competição ocupacional promovida pelo mercado único e, logo, deverão em princípio exibir atitudes de maior apoio à integração.

Desempenho sistémico: Anderson (1998) avança a hipótese de que, apesar de estarem pouco informados acerca do processo de integração europeia e das suas consequências, os cidadãos conseguem julgá-lo e formar sobre ele opiniões na base de “heurísticas”, regras simples para chegar a conclusões sobre realidades complexas. Em particular, para avaliar o processo de integração europeia e as suas consequências, os indivíduos tendem a recorrer ao seu grau de satisfação com o desempenho das instituições políticas ou com o desempenho da economia no seu país, usando-os como referencial à luz do qual uma realidade mais distante, complexa e difícil de avaliar pode ser julgada. Deste ponto de vista, quanto maior o grau de satisfação com o funcionamento das instituições políticas domésticas, melhor será a luz sob a qual avaliam o processo de integração europeia. Esta hipótese é, aliás, a que a investigação conduzida em Portugal tem sugerido como dispendo de maior poder explicativo da relação dos portugueses com a Europa: “a satisfação com a democracia [nacional] é a variável mais importante na explicação do apoio à integração europeia” (Lobo 2003, p. 105).

A investigação comparativa sobre este tema tem, contudo, lançado algumas dúvidas sobre a possibilidade de generalização desta explicação. Sánchez-Cuenca (2000), por exemplo, sugere uma hipótese que é, *prima facie*, oposta à anterior: que o apoio à UE deverá ser tanto maior quanto **pior** for a avaliação do sistema político nacional. Por outras palavras, quanto menor for a confiança dos cidadãos no seu sistema político nacional — vistos como afectado por

ineficiência e corrupção, por exemplo — maior há-de ser o seu apoio ao aprofundamento da integração europeia e à transferência de poderes para o sistema político supranacional. Já outros tendem a rejeitar a noção de que, por falta de informação, as únicas avaliações de desempenho que os cidadãos usam para pensar e avaliar a integração sejam as do sistema político nacional. Pelo contrário, como sugere McLaren (2005), os indivíduos não deixam de formar atitudes em relação ao desempenho das instituições europeias em si mesmas, atitudes essas que acabam por ser, em si mesmo, relevantes para aumentar ou diminuir o apoio ou rejeição da integração europeia.

Identidade nacional: uma hipótese adicional sobre o apoio à integração é a que o relaciona com os sentimentos de identidade nacional. Carey (2002) sugere que a transferência de soberania envolvida no processo de integração tende a ser particularmente rejeitada pelos os indivíduos cujos sentimentos de identidade política se dirigem exclusivamente para o Estado-Nação, rejeitando a pertença simultânea a uma comunidade política multinacional. No mesmo sentido, McLaren (2002) sugere estes indivíduos são também aqueles que são mais susceptíveis de sentir a integração europeia como um factor de ameaça à (e de perda da) identidade nacional, o que os levará a exibir menores níveis de apoio à integração.

Preferências partidárias: a última hipótese é a que relaciona o apoio concedido à integração com as preferências partidárias. Estudos como os de Gabel (1998) ou Anderson (1998) sugerem que a proximidade dos indivíduos aos partidos do governo do dia influencia positivamente o apoio ao processo de integração europeia. Dado que são os governos nacionais os principais actores na tomada de decisão política na arquitectura institucional da União Europeia, a hipótese é a de que os cidadãos deverão projectar as suas avaliações dos partidos de governo numa avaliação de todo o processo de integração: quando mais próximos do governo, mais favoráveis à Europa.

Contudo, nem todos os estudos nesta linha chegam à mesma conclusão: Ray (2003), por exemplo, sugere que a relação entre apoio aos partidos de governo e o apoio à integração é condicional às circunstâncias políticas em cada momento e que, em momentos normais, o efeito da preferência pelos partidos de governo no apoio à EU é reduzido ou mesmo negativo, fenómeno explicado pelo facto de os cidadãos que se sentem melhor representados pelo governo nacional terem poucos incentivos para os desejar ver perder poderes para as instituições europeias por via do processo de integração.

O quadro 2 mostra o resultado de testes empíricos destas hipóteses no caso português. Foram construídos dois índices: o primeiro, de **apoio instrumental**, resulta do cálculo da média, para cada indivíduo, dos valores das variáveis *pertença e benefício*, resultando em valores que oscilam entre 1 (apoio mínimo) e 3 (apoio máximo).⁴ O segundo, de **apoio político**, resulta do cálculo da média das variáveis *ambiente, negócios estrangeiros, ensino/educação, saúde e segurança social, investigação científica e tecnológica, política monetária e meios de comunicação social*, codificadas como se indica na nota 2, atingindo valores entre o 1 (apoio mínimo) e 3 (apoio máximo).⁵

As variáveis independentes cujos efeitos são testados são as seguintes: um *índice de liderança de opinião* (que mede a frequência com que os inquiridos discutem temas políticos e procuram persuadir aqueles que os rodeiam), destinada a captar o grau de mobilização cognitiva dos indivíduos; *educação* (idade com que deixou de estudar) e *ocupação* (-1, trabalhadores manuais ou desempregados; 1, profissionais ou executivos; 0, outros), medindo o nível de capital escolar e competências ocupacionais dos indivíduos; *satisfação com a democracia nacional* e *satisfação com a democracia na União Europeia*, medindo o desempenho dos sistemas políticos português e europeu tal como avaliados subjectivamente pelos inquiridos; *identidade nacional exclusiva* (1, “exclusivamente português; 0, outros), distinguindo os indivíduos que se sentem parte exclusivamente da comunidade política nacional dos restantes; e *intenção de voto num partido de governo* (1, sim; 0, não), através da qual distinguimos os indivíduos que apoiam a acção do governo nacional dos restantes.

Como variáveis de controlo, utilizamos sexo (1, mulheres; 0, homens) idade e autoposicionamento ideológico esquerda-direita (1, posição mais à esquerda; 10, posição mais à direita). O nosso conjunto de casos inclui os resultantes de EB’s conduzidos nos anos 1993, 1998, 1999, 2000 e 2001, únicos anos em que os inquiridos incluíam informação sobre todas as variáveis no modelo. Assim, de modo a captarmos e controlarmos tendências temporais, tendo em conta que a base de dados comporta inquéritos realizados em diferentes momentos no tempo, foram introduzidas no modelo *dummies* para cada ano (coeficientes não apresentados). Os resultados de análises de regressão linear são mostrados no quadro 2.

Quadro 2. Factores explicativos do apoio instrumental e do apoio político (coeficientes de regressão linear; erros padrão entre parêntesis)

	Variável dependente: índice de apoio instrumental	Variável dependente: índice de apoio político
Sexo (feminino)	-.079*** (.02)	-.019 (.019)
Idade	-.002*** (.001)	-.004*** (.001)
Autoposicionamento esquerda-direita	.007 (.004)	-.003 (.005)
Liderança de opinião	.043*** (.009)	.041*** (.011)

Educação	.014*** (.004)	.002 (.004)
Ocupação	.033 (.018)	.061** (.020)
Satisfação com a democracia nacional	.043*** (.009)	.010 (.011)
Satisfação com a democracia europeia	.103*** (.010)	.053*** (.011)
Identidade nacional exclusiva	-.167*** (.018)	-.258*** (.020)
Intenção de voto em partido do governo	.044* (.021)	-.001 (.024)
Constante	.801*** (.062)	1.601*** (.072)
N	4339	4339
R2 ajustado	.15	.09

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

No que respeita às variáveis de controlo, note-se, antes de mais, como quer o apoio instrumental quer (especialmente) o apoio político à integração tendem a ser maiores quanto mais jovens os inquiridos. Em segundo lugar, as diferenças de género só têm consequências no apoio instrumental, com as mulheres a exibirem atitudes de maior cepticismo em relação às vantagens e benefícios da integração europeia do que os homens. E finalmente, a ideologia dos inquiridos parece não afectar nem o apoio instrumental nem o apoio político à Europa.

No que respeita à hipótese da *mobilização cognitiva*, verifica-se que a variável utilizada para a testar se comporta de forma muito semelhante nos dois modelos: o efeito é na direcção esperada (positivo) e tem a mesma ordem de magnitude (coeficientes praticamente iguais para variáveis dependentes medidas numa escala com a mesma amplitude). Esse efeito, contudo, é relativamente reduzido, com os coeficientes estandardizados a não ultrapassarem a rondarem o valor 0,06 em ambos os modelos.

Igualmente limitado é o poder explicativo das duas variáveis – educação e ocupação profissional – que testam a hipótese *utilitarista* a nível individual. No modelo aplicado à variável dependente “apoio instrumental”, apenas a educação produz efeitos estatisticamente significativos (com a ocupação a aproximar-se da significância estatística). Contudo, esses efeitos, apesar de terem a direcção esperada – mais anos de instrução, maior apoio – são também reduzidos quando comparados com os produzidos por outras variáveis no modelo. E no que respeita ao modelo aplicado à variável dependente apoio político, apenas a ocupação produz efeitos estatisticamente significativos, apesar da importância da variável no modelo – com um coeficiente estandardizado beta de apenas 0,05 – ser ainda menor do que aquela que a educação dispunha no modelo anterior. Em resumo, a noção de que as atitudes dos indivíduos em relação à Europa são determinadas por atributos sociais que fazem com que recolham benefícios dessa integração, apesar de receber alguma confirmação no que respeita ao apoio instrumental e (menos, como seria de esperar) no que respeita ao apoio político, está longe de fornecer a melhor explicação disponível para aquilo que move as opiniões dos portugueses em relação à Europa.

Mais bem sucedidas são as explicações ligadas quer às avaliações subjectivas do desempenho político sistémico quer às identidades políticas. Desde logo, confirma-se, para o caso português, a hipótese avançada por McLaren (2005) de que, apesar dos baixos níveis de informação sobre o processo de integração, os eleitores não deixam de avaliar o desempenho das instituições europeias de uma forma que tem consequências para o apoio concedido à integração. A variável *satisfação com a democracia na União Europeia* afecta o grau de apoio à integração na direcção esperada, independentemente da satisfação com a democracia nacional, e fá-lo quer ao nível do apoio instrumental quer a nível do apoio político.

Contudo, há também diferenças muito importantes entre os dois modelos. Tal como sugere Anderson (1998), os portugueses não fogem à regra no que respeita à tendência para transportar para a avaliação da integração europeia avaliações de realidades que lhes estão mais próximas: como vemos no quadro dois, quer a avaliação do funcionamento da democracia em Portugal quer o apoio ao governo do dia resultam em maior apoio instrumental à integração. **Contudo, nem uma nem outra variável têm qualquer efeito sobre o apoio político.** Por outras palavras, enquanto a avaliação dos benefícios recolhidos pelo país através da integração passa, compreensivelmente, pela avaliação dos desempenhos sistémicos quer da União Europeia quer dos governos e das instituições nacionais, a disponibilidade dos cidadãos para aceitarem a partilha do poder de decisão é exclusivamente afectada pela avaliação que é feita das instituições europeias no âmbito das quais esse poder é suposto ser partilhado. Finalmente, apesar de aqueles cuja identidade política se dirige exclusivamente para o Estado-Nação serem também aqueles que concedem, em geral, menos apoio à integração europeia, o efeito da variável *identidade* é muito superior no que diz respeito ao apoio político, variável que é também, de longe, a que dispõe de maior peso no modelo aplicado ao apoio político ($\beta=0,20$).

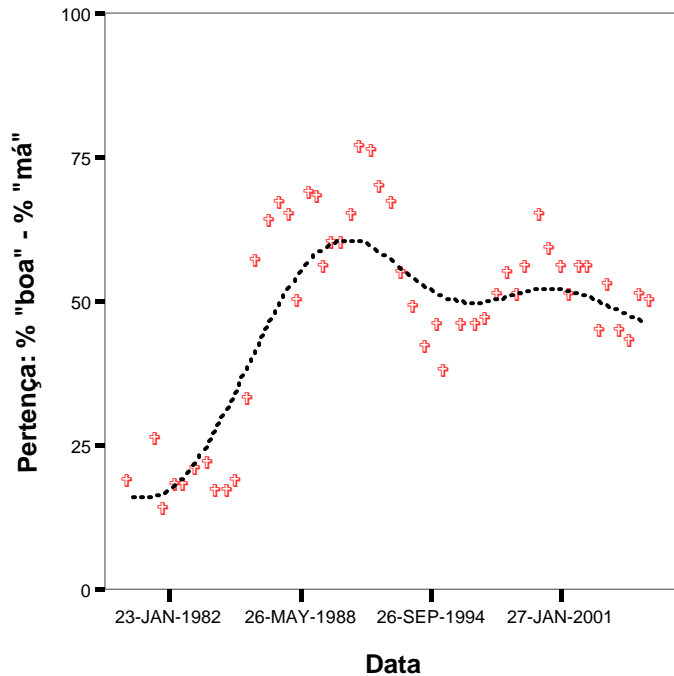
Assim, em resumo, pode dizer-se que há factores a nível individual que tendem a gerar maior apoio à integração, seja esse apoio instrumental seja ele político: quanto mais jovens, quanto mais cognitivamente mobilizados, quanto melhor avaliam o funcionamento da democracia na União Europeia e quanto maior a sua capacidade de se verem a si próprios, pelo menos em parte, também como “europeus” (para além de “portugueses”), maior o apoio concedido pelos indivíduos à integração. Contudo, enquanto o apoio instrumental é altamente condicionado pela avaliação do desempenho sistema político nacional – usada pelos indivíduos como “heurística” através da qual pesam os custos e benefícios da integração – o apoio político fundamentalmente condicionado pela identidade política dos indivíduos e pela sua avaliação do desempenho sistémico (apenas) da União Europeia. Estamos assim perante dimensões que, apesar de relacionadas entre si, são fundamentalmente distintas.

Tendências do apoio à UE

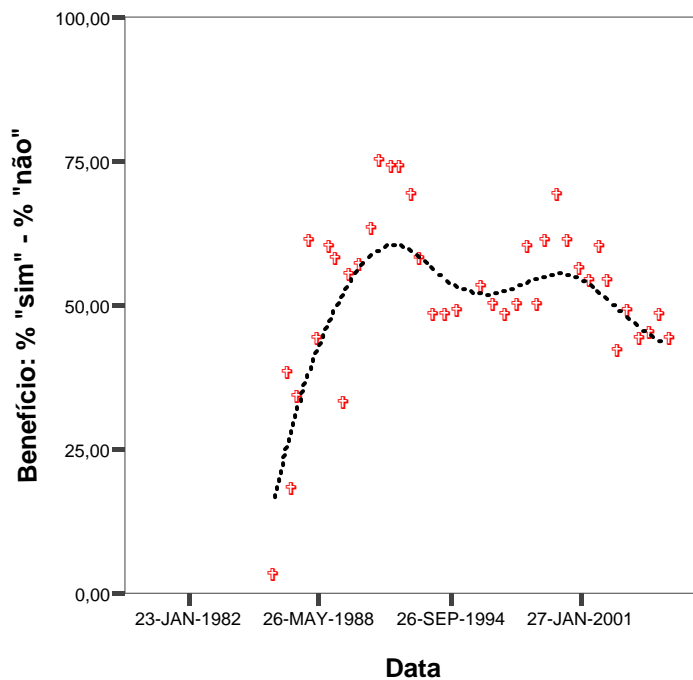
Como têm evoluído as atitudes dos portugueses em relação à União Europeia? O diagnóstico feito pela maioria dos analistas é convergente: numa primeira fase, desde a adesão até ao início dos anos 90, um forte crescimento da percepção de benefícios e do apoio à pertença à UE (Bacalhau 1994; Lobo 2003); desde então, um ligeiro decréscimo do apoio à União Europeia, sem que no entanto isso impeça um “consenso generalizado” em torno da integração (Pinto e Lobo 2004). O que vimos até ao momento faz-nos supor duas coisas: por um lado, que este diagnóstico merece ser feito não apenas a nível do apoio instrumental, mas também a nível do apoio político; por outro lado, que a evolução destas duas dimensões poderá não ser inteiramente coincidente.

O gráfico 1 apresenta a evolução ao longo do tempo da diferença entre as percentagens de inquiridos que afirmam que a pertença à EU foi “boa” e “má” para Portugal desde o EB 14 (Janeiro de 1980) até ao EB 63 (Maio de 2005), ajustando uma curva de regressão local aos dados. É visível, desde logo, um aumento muito rápido do saldo positivo de apoio instrumental à integração até ao início dos anos 90, seguido de uma queda que, apesar de interrompida na transição do milénio, voltou a acentuar-se nos anos mais recentes. Previsivelmente, à luz do que foi dito na secção anterior, a evolução da percepção de benefícios da pertença à EU segue um padrão rigorosamente igual à da variável “pertença” (gráfico 2). Contudo, a queda ocorrida desde o início do milénio no apoio instrumental à integração europeia em Portugal tem um significado particular: apesar de, em ambos os indicadores, a percentagem daqueles que têm opiniões favoráveis em relação à integração estar ainda 40 pontos cima da percentagem de opiniões negativas, rapidamente se conclui também que a diminuição do apoio instrumental à integração nos últimos anos trouxe-o, em 2005, ao valor mais baixo verificado desde 1986/1987, ou mais seja, imediatamente após a adesão.

Gráfico 1. Evolução do saldo de respostas “boa” – “má” à pergunta sobre “pertença à EU” (1980-2005)



2. Evolução do saldo de respostas “beneficiou” – “não beneficiou” à pergunta sobre “benefícios da pertença à EU” (1986-2005)



O quadro 3 mostra os resultados de uma análise mais detalhada das tendências verificadas em relação ao apoio instrumental das pelos portugueses à integração, permitindo confirmar não só a sua significância estatística mas também o efeito de dois marcos históricos de grande importância: a assinatura do Tratado de Maastricht e a concretização da entrada da União Monetária, de que Portugal foi membro logo a partir de 1999. Quanto a Maastricht, é quase unanimemente reconhecido que a assinatura do tratado em Fevereiro de 1992 e a vitória do “Não” no referendo na Dinamarca em Junho do mesmo ano terão significado um ponto de viragem no que respeita ao chamado “consenso permissivo” sobre a integração europeia, sendo seguidos de um declínio generalizado do apoio público ao projecto europeu. Quanto a União Monetária, ela significou, por lado, um salto qualitativo no processo de integração, quer por tornar visível um nível inédito de coordenação económica entre os estados membros quer por — em especial no caso português — ter constituído um manifesto triunfo das autoridades políticas nacionais na prossecução daquele que foi designado o principal objectivo estratégico da política económica na segunda metade dos anos 90.

Quadro 3. Tendências dos indicadores de apoio instrumental (coeficientes de regressão linear; erros padrão entre parêntesis)

	Variável dependente: saldo pertença (% “boa” - % “má”)	Variável dependente: saldo benefício (% “sim” - % “não”)
Constante	4,848 (3,997)	-39,246** (12,840)
Anos	6,064*** (0,561)	9,802*** (1,432)
Maastricht (0, antes; 1, depois)	-21,070** (6,101)	-16,681* (7,036)
Anos desde Maastricht	-7,821*** (1,335)	-11,862*** (1,864)
UEM (0, antes; 1, depois)	15,584*** (7,149)	15,578* (7,066)
Anos desde UEM	-0,610 (1,823)	-1,703 (1,796)

N=	50	39
R2 ajustado	0,72	0,60

^ap<0,1; *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Os resultados apresentados no quadro 3 confirmam a significância estatística das tendências detectadas visualmente. Até 1992, o saldo a favor da ideia de que a pertença de Portugal à UE era “uma coisa boa” Portugal ou de que estava a recolher “benefícios” da integração cresceu de forma estatisticamente significativa, a um ritmo de 6 pontos percentuais por ano no caso de *pertença* (em relação à qual temos observações desde 1980) e quase 10 pontos percentuais no caso de *benefício*. Contudo, Maastricht produz um duplo efeito: por um lado, um efeito de curto-prazo, de abrupta diminuição do saldo positivo a favor da integração; e por outro lado, um efeito de longo-prazo, a através do qual, a partir de Maastricht, os saldos positivos passam a diminuir a um ritmo de cerca de dois pontos percentuais por ano. E se a realização da União Monetária teve um impacto positivo de curto-prazo, esse impacto positivo foi, em ambos os casos, inferior ao de Maastricht, para além de não produzido qualquer efeito de longo-prazo estatisticamente significativo. Por outras palavras, exceptuando o “empurrão” temporário trazido pela União Monetária, o apoio instrumental à integração por parte da opinião pública portuguesa vem diminuindo constantemente desde 1992 em Portugal.

Em que medida esta diminuição do apoio à integração se reflecte também numa diminuição do apoio à partilha de poder de decisão no seio das instituições europeias? Para responder a esta questão, analisámos quatro áreas das políticas públicas. Por um lado, *ciência* e *ambiente*, temas que tradicionalmente descritos como dispendo de um elevado nível de “internacionalização endógena” (Sinnott 1995), ou seja, áreas da governação que são “intrinsecamente internacionais” e onde a tomada de decisões a nível supranacional traz potenciais benefícios de eficiência.. Por outro lado, *educação* e *saúde e políticas sociais*, áreas tradicionalmente reservadas aos governos nacionais, cuja alteração produz importantes consequências distributivas ou que tocam mesmo aspectos ligados à cultura nacional.

Os gráficos 3 e 4 mostram a evolução do apoio líquido dado à partilha de decisões na UE nas áreas de *ciência e ambiente*. Em ambos os casos, verifica-se que, ao longo do período, tem havido mais portugueses a desejarem que estas políticas sejam estabelecidas no seio da EU do que de forma exclusiva pelo governo nacional. O quadro 4 testa o modelo já testado anteriormente aos indicadores de apoio instrumental, mas desta vez aplicando-o à evolução do saldo de apoio à partilha de poderes nas áreas da ciência e do ambiente.

Gráfico 3. Evolução do saldo de respostas “no seio da União Europeia” – “pelo governo português” à pergunta sobre tomada de decisão sobre **ciência** (1989-2003)

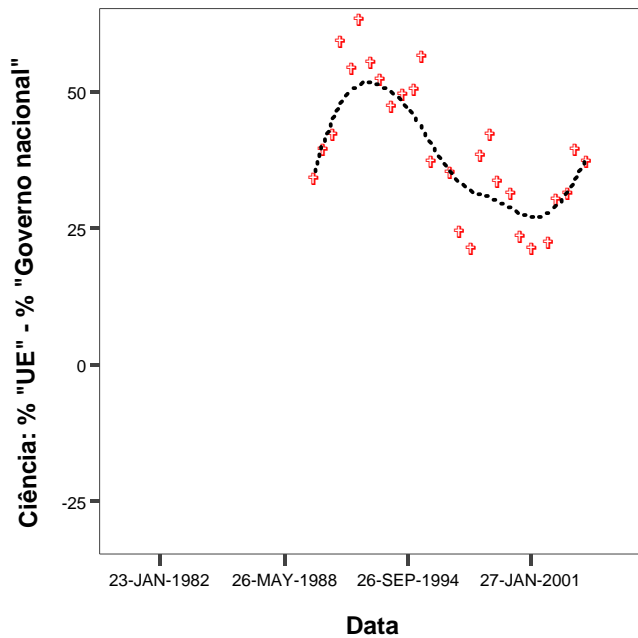
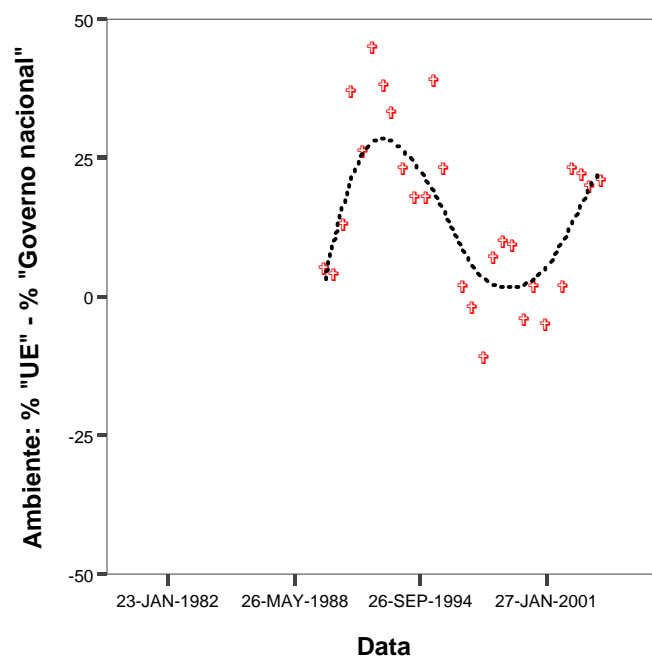


Gráfico 4. Evolução do saldo de respostas “no seio da União Europeia” – “pelo governo português” à pergunta sobre tomada de decisão sobre **ambiente** (1989-2003)



Quadro 4. Tendências dos indicadores de apoio político, ciência e ambiente (coeficientes de regressão linear; erros padrão entre parêntesis)

	Variável dependente: saldo ciência (% “UE” - % “nacional”)	Variável dependente: saldo ambiente (% “UE” - % “nacional”)
Constante	-81,177 (51,056)	-133,318 (68,338)
Anos	11,790* (4,776)	13,996* (6,392)
Maastricht (0, antes; 1, depois)	-1,185 (7,826)	6,469 (10,475)
Anos desde Maastricht	-16,208** (4,872)	-20,406** (6,251)
UEM (0, antes; 1, depois)	-3,979 (6,351)	-1,682 (8,501)
Anos desde UEM	6,113** (1,918)	11,779*** (2,567)
N=	27	27
R2 ajustado	0,64	0,57

ap<0,1; *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Há semelhanças em relação às tendências detectadas anteriormente para o apoio instrumental, mas também diferenças muito importantes. As semelhanças têm a ver com o crescendo de apoio à europeização destas políticas nos anos anterior a Maastricht, crescendo esse que se deu a um ritmo semelhante ao verificado nos indicadores de apoio instrumental. Da mesma maneira, Maastricht produziu um impacto de longo-prazo, com o saldo líquido de apoio político a diminuir, desde então, a um ritmo de cerca de 5 (ciência) a 7 (ambiente) pontos percentuais ao ano. Contudo, há duas diferenças cruciais. Por um lado, ao contrário do que sucedia com o apoio instrumental, o apoio político nestas duas áreas da governação é insensível ao impacto de curto-prazo quer de Maastricht quer da União Monetária. Por outro lado, desde a União Monetária, o apoio político vem **crescendo** (em vez de diminuir), a um ritmo

entre 2 (no caso da ciência) e 5 pontos percentuais (ambiente) ao ano. Por outras palavras, ao contrário do que sucede no caso do apoio instrumental, a União Monetária parece ter produzido um efeito de longo-prazo no apoio político, e que consistiu em inverter a tendência de descida que vinha verificando desde Maastricht.

O quadro 5 mostra os resultados da mesma análise, aplicada desta vez a políticas tradicionalmente vistas como pertencendo ao domínio do estado nacional: educação e saúde/política social. Neste caso, as tendências de subida até Maastricht e descida após Maastricht nem chegam a ser estatisticamente significativas. Contudo, o efeito de longo-prazo da União Monetária continua a ser visível: desde então, o apoio à partilha de poder com a EU nestes dois domínios vem crescendo a um ritmo de 5 (educação) e 3 (saúde/segurança social) pontos percentuais ao ano.

Quadro 5. Tendências dos indicadores de apoio político, educação e saúde/política social (coeficientes de regressão linear; erros padrão entre parêntesis)

	Variável dependente: saldo educação (% "UE" - % "nacional")	Variável dependente: saldo saúde/social (% "UE" - % "nacional")
Constante	-81,321 (63,859)	-27,528 (92,283)
Anos	5,579 (5,973)	1,849 (8,632)
Maastricht (0, antes; 1, depois)	2,450 (9,788)	15,921 (14,145)
Anos desde Maastricht	-10,360 (6,094)	-8,174 (8,806)
UEM (0, antes; 1, depois)	-2,925 (7,944)	6,251 (11,480)
Anos desde UEM	10.684*** (2,399)	10.609** (3,467)
N=	27	27

R2 ajustado	0,48	0,30
-------------	------	------

^ap<0,1; *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Conclusão

A investigação existente sobre as atitudes dos portugueses em relação à integração europeia converge na ideia da existência de um “consenso instrumental”, ou seja, um apoio maioritário ao processo baseado na percepção de uma relação custo-benefício que tem sido favorável ao país, consenso esse que, apesar da ligeira diminuição do apoio desde 1992, teria permanecido fundamentalmente intocado.

Esta comunicação sugere que o anterior diagnóstico capta apenas parte daquilo que importa descrever e explicar sobre o apoio concedido pelos portugueses à União Europeia. Essa parte é aquilo que descrevemos aqui como **apoio instrumental**, fundado numa avaliação da relação entre os custos impostos e os benefícios recolhidos da pertença portuguesa à União Europeia. Essa é uma avaliação que os portugueses parecem fazer, em grande medida, recorrendo a informação de que dispõem e processam sobre a realidade portuguesa, ou seja o desempenho das instituições políticas e do governo portugueses. Sabemos já, através de outros estudos, que esse desempenho vem sendo avaliado de forma cada vez mais negativa pelos portugueses, pelo menos desde o início dos anos 90 (Freire 2003). Logo, não surpreende que, como verificámos, os indicadores de apoio instrumental à integração venham também eles exibindo um tendência de declínio estrutural desde 1992. Aliás, talvez seja já excesso de optimismo dizer-se que permanece um “consenso” em torno dos benefícios trazidos pela integração: na verdade, apesar de continuar a haver uma maioria de portugueses que vêem nela mais benefícios que custos, a diminuição do apoio instrumental nos últimos anos trouxe-o já para valores que se contam entre os mais baixos desde a adesão.

Nada disto parece impedir, contudo, um aparente crescimento de uma outra forma de apoio à integração, aquela que consiste em defender e aceitar a partilha de poderes com os países e instituições da EU na definição das políticas públicas. Ao contrário do que sucede com o apoio instrumental, este **apoio político** não tem sido predominantemente afectado, a nível individual, pela avaliação das instituições nacionais, mas sim quer pela avaliação do desempenho geral da União Europeia como sistema político quer pelos sentimentos de identidade nacional dos portugueses. E em claro contraste com o que sucede com o apoio instrumental, os dados disponíveis sugerem que esse apoio à partilha de poderes tem vindo a **umentar** nos últimos anos, particularmente desde a realização da União Monetária, seja em áreas onde esse apoio sempre foi relativamente elevado (políticas científicas ou ambientais) seja noutros domínios tradicionalmente reservados ao governo nacional (educação, saúde e políticas sociais). Assim, o destino para o qual estas tendências apontam não é nem para a manutenção de um consenso sobre a integração nem para uma diminuição do apoio à EU, mas sim para uma mudança da sua natureza: de um apoio fundado principalmente na percepção de benefícios para o Estado

Nacional para um apoio fundado na aceitação da União Europeia como comunidade e sistema político. Este destino, claro, nada tem de inevitável. Vimos já como alguns marcos históricos na construção europeia ditaram uma inversão de tendências anteriores (Maastricht no caso do apoio instrumental e a União Monetária no caso do apoio político). Só o tempo dirá até que ponto os acontecimentos de 2005 — o fracasso do processo de aprovação de uma Constituição Europeia e os referendos em França e na Holanda — poderão ter constituído marcos semelhantes.

Bibliografia:

Anderson, C. J. (1998): 'When in Doubt, Use Proxies: Attitudes Towards Domestic Politics and Support for European Integration', *Comparative Political Studies*, 31, pp. 569-601.

Bacalhau, M. (1994): *Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993*. Lisbon: edição de autor.

Carey, S. (2002): 'Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?', *European Union Politics*, 3, pp. 387-413.

Chierici, C. (2005): 'Is there a European Public Opinion? Public support for the European Union, theoretical concepts and empirical measurements', paper presented at POLIS 2005, Paris.

Pinto, A. Costa and M. C. Lobo (2004): 'Forging a Positive but Instrumental view: Portuguese attitudes towards the EU, 1986-2002' in A. Dulphy, A. and C. Manigand (eds.), *Public opinion and Europe : national identity in European perspective*, Paris: PIE - Peter Lang, pp.165-181.

Easton, D. (1975): 'A Re-Assessment of the Concept of Political Support', *British Journal of Political Science*, 5, pp. 435-57

Freire, A. (2003): 'Desempenho da democracia e reformas políticas: o caso português em perspectiva comparada', *Sociologia: Problemas e Práticas*, 43, p. 133-160.

Gabel, M. and H. Palmer (1995): 'Understanding Variation in Public Support for European Integration', *European Journal of Political Research*, 27, pp. 3-19.

Gabel, M., (1998): *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*, Michigan: University of Michigan Press

Inglehart, R. (1970): 'Cognitive Mobilization and European Identity', *Comparative. Politics*, 3, pp. 45-70.

Lobo, M. C. (2003): 'Portuguese Attitudes Towards EU Membership: Social and Political Perspectives', in S. Royo and P. C. Manuel (eds.), *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*. London: Frank Cass, pp. 97-118.

Lubbers, M. and P. Scheepers (2005): 'Political versus Instrumental Euro-scepticism', *European Union Politics*, 6, pp. 223-242.

McLaren, L. (2002), 'Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?', *Journal of Politics*, 64, pp. 551-566.

McLaren, L. (2005): 'Explaining Mass-Level Euroskepticism: Identity, Interests and Institutional Distrust', paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, 1-4 September 2005, Washington.

Ray, L. (2003): 'Reconsidering the Link between Incumbent Support and Pro-EU Opinion', *European Union Politics*, 4, pp- 259-279.

Sánchez-Cuenca, I. (2000): 'The Political Basis of Support for European Integration', *European Union Politics* 1(2): 147-171.

Sinnott, R. (1995): 'Policy, Subsidiarity, and Legitimacy', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds) *Public Opinion and Internationalized Governance*, pp. 246-276. Oxford: Oxford University press.

Notas

¹ Chierici (2005) adiciona uma terceira dimensão, a do apoio difuso às instituições políticas europeias (mensurável através de indicadores como os da confiança depositada pelos cidadãos em instituições como a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu. Contudo, por dispormos de muito menos inquéritos abordando estas dimensões do que as que medem as dimensões de apoio instrumental e político, não trataremos esta terceira dimensão.

² Todas as variáveis foram codificadas com três valores, do menor para o maior grau de apoio. *Pertença* (1, “má”; 2, “nem boa nem má” e ns/nr; 3, “boa”); *Benefício* (1, “Não beneficiou”; 2, Ns/nr; 3, “Beneficiou”); No que respeita às diferentes áreas das políticas públicas: 1, “Pelo Governo português”; 2, Ns/Nr; 3, “Em conjunto no seio da União Europeia”.

³ A nível individual, a correlação entre as duas variáveis é de .59, com $p < 0,001$.

⁴ Alpha=.71.

⁵ Alpha=.82.