



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

WORKING PAPER 20

Da consolidação democrática à qualidade da democracia: a União Europeia e os partidos políticos portugueses

Marina Costa Lobo,

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

Introdução

Este artigo irá analisar o funcionamento dos partidos políticos portugueses, e o sistema partidário antes e depois da adesão à UE, à luz do que consideramos ser alguns indicadores importantes desse mesmo percurso. Já existem alguns dados que podem funcionar como ponto de partida para este trabalho. Depois de contextualizar o processo de europeização em Portugal, iremos analisar o impacto da União Europeia ao longo do período democrático sob três perspectivas diferentes, nomeadamente a União Europeia enquanto clivagem política do nosso sistema partidário; enquanto elemento condicionador dos programas de governo; e enquanto impulsor de mudanças na organização partidária. Serão utilizados dados recolhidos pelo *Manifesto Research Group* e também dados de vários inquéritos sobre temas políticos realizados em Portugal. Estas mudanças que vamos documentar sobre a europeização dos partidos políticos servirão para responder a duas questões de base. A primeira é compreender de que forma é que estas mudanças terão servido para reduzir as distâncias ideológicas entre partidos, assim contribuindo para reduzir o leque de escolhas disponível aos eleitores e assim aumentando percepções de inutilidade dos partidos. A segunda é compreender se o processo de europeização também tem servido para acentuar as tendências já existentes da autonomia das lideranças partidárias nos seus respectivos partidos. Estas tendências de autonomia das lideranças têm repercussões em termos da personalização dos partidos e da redundância das estruturas partidárias.

Nesta análise importa desenvolver algumas considerações prévias, quer sobre a forma como podemos entender europeização quer sobre a natureza dinâmica do processo de integração europeia. Em primeiro lugar, existem sérios problemas de análise contrafactual na avaliação do impacto da UE sobre o sistema político português. É extremamente difícil isolar o impacto da UE de outros factores tais como as mudanças sociais, económicas e políticas, correndo-se um risco sério de entender a UE como um *Deus ex-machina*, por trás de toda e qualquer mudança económica, social e política (Mair, 2005:15). A adesão à CEE coincidiu com um período bastante positivo de crescimento económico, que durou entre 1986-1991 (Lopes, 1996; Lobo, 2001). Mesmo que saibamos que 1986 também foi o ano em que ocorreu um choque petrolífero positivo (baixa do preço significativa), e que outros factores menos mediáticos poderão ter contribuído decisivamente para o *boom* económico dos anos oitenta, a marca Europa ficou *ab initio* associada a crescimento económico, tendo em conta a década anterior, que tinha sido pautada por dificuldades económicas e financeiras (nomeadamente com dois empréstimos ao FMI, em 1978 e 1983).

Por outro lado, é preciso ter em conta que estamos perante um processo altamente dinâmico, e que tem vindo a sofrer aceleração desde a adesão de Portugal à UE (Hix, 1999; Dinan, 2005). De tal forma que, em vinte anos, a UE deixou de ser uma entidade supranacional, para funcionar como um sistema político *sui generis*, em que cada sistema político nacional se insere. Nessa medida, a análise do efeito que a UE terá produzido nos partidos políticos portugueses deverá fazer-se em três fases distintas: o período desde a adesão, em 1986 até 1991, ano da assinatura do Tratado de Maastricht. Este Tratado foi constitui um momento de viragem, em Portugal e em vários outros países,

fazendo sobressair a relevância da integração europeia para a política nacional dos Estados-Membros. O segundo período termina no ano da entrada em vigor da moeda única em 1999. Com a introdução da moeda única a UE deu um passo de gigante no processo de integração, entrando num patamar novo desse processo. O terceiro período abarca portanto o período desde 1999 aos dias de hoje.

O que se passou nestes vinte anos de adesão irá agora ser analisado de três perspectivas diferentes: a forma como a UE condicionou a competição interpartidária, as políticas de governo e a organização interna dos partidos.

A Saliência da União Europeia nos Programas Eleitorais

Tendo em conta os posicionamentos dos vários partidos em relação à Europa no período antes da adesão à UE, importa documentar a saliência do tema da União Europeia desde 1986 nos vários partidos políticos. Segundo Ladrech, além da saliência do tema “Europa” seria necessário analisar se os partidos vão progressivamente dedicando mais espaço nos programas eleitorais às políticas públicas que não estão europeizadas, deixando de lado aquelas que são decididas em larga medida em Bruxelas (Ladrech, 2002, 296). Esse trabalho, sem dúvida necessário e interessante, não irá no entanto ser realizado neste estudo. Limitamo-nos a uma primeira abordagem ao impacto da UE nos conteúdos programáticos, necessariamente não exaustiva dos efeitos da UE sobre os conteúdos programáticos partidários.

Para tal recorreremos aos dados do *Manifesto Research Group*. Este projecto de investigação quantifica os temas apresentados nos programas eleitorais dos partidos políticos de uma série de países democráticos. Para tal, conta o número total de frases do programa eleitoral e depois atribui cada uma destas a um tema específico. De seguida apresenta o total de frases dedicado a cada tema em percentagem do total do documento. (Budge, et al, 2001). O Gráfico 1 apresenta a soma de dois temas codificados, a saber opiniões favoráveis e desfavoráveis em relação à UE. Quando se trata de saber da saliência do tema integração europeia, devemos levar em consideração tanto as menções positivas como negativas à União Europeia. Assim, na figura 1 abaixo apresentamos os valores para cada partido (em colunas), e também uma soma ponderada pelo peso eleitoral de cada partido na eleição em causa, entre 1976 e 2005. A figura mostra que as três eleições em que o tema da UE foi mais saliente foram todas no período pós-adesão, nomeadamente 1985, 1991 e 1995. Comparando as médias do período pré e pós adesão, constatamos, como seria de esperar, que a saliência do tema “Europa” aumenta de forma sistemática no período depois de 1985.¹

[FIGURA 1]

Olhando apenas para o período pós-1985, não detectamos qualquer padrão de subida sustentada na saliência do tema “Europa” no conjunto dos partidos políticos portugueses, seja tendo em conta o indicador de saliência ponderado ou aquele não-ponderado. Depois de um substancial aumento no seguimento de

Maastricht, verifica-se um declínio na saliência em 1999, 2002 e 2005. De uma perspectiva longitudinal, a Europa não se tem tornado sistematicamente mais importante para os partidos políticos portugueses com o aprofundar da integração. Não quer isto dizer, como vimos acima, que não haja anos eleitorais em que o tema não seja saliente ao longo destes vinte anos. Nomeadamente, a figura 1 mostra que a assinatura do Tratado de Maastricht contribuiu para a saliência temporária do tema Europa, ao contrário da adesão ao Euro. A figura sugere que a saliência do tema “integração europeia” varia com as circunstâncias conjunturais de cada partido numa dada eleição. Ou seja, o tema “Europa”, e os posicionamentos a favor ou contra o projecto europeu são enfatizados ou minorizados, consoante contribuem na óptica dos partidos para os seus objectivos num dado momento eleitoral. Neste domínio, e com este indicador parcial do impacto da UE sobre os conteúdos programáticos, inclinamo-nos para uma avaliação de um efeito relativamente moderado da UE sobre os partidos.

A UE e a Competição Interpartidária

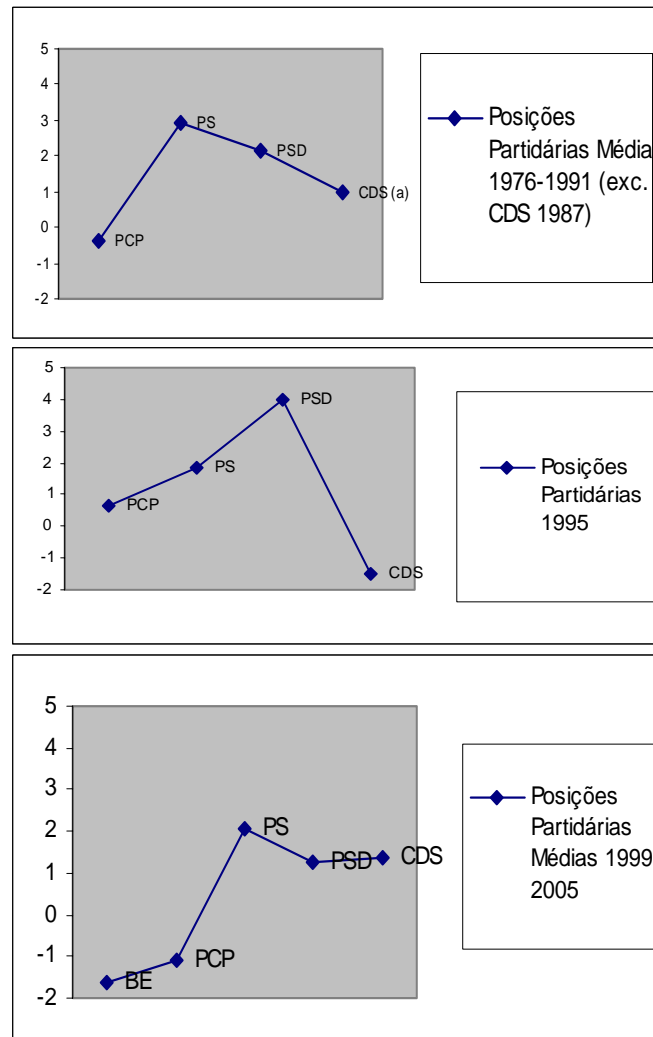
Em Portugal, o posicionamento de cada partido em relação à Europa esteve fortemente ancorado noutra mais importante, a saber as preferências em relação à natureza do regime que se deveria instaurar em Portugal no seguimento do período revolucionário. Este já foi definido como o conflito mais importante interpartidário no Portugal pós-autoritário, tendo servido para moldar as relações entre partidos (Jalali, 2002). Para os que defendiam um regime democrático liberal à semelhança dos países da Europa Ocidental, a Comunidade Europeia constituía um parceiro indispensável para a consolidação política. Pelo contrário, aqueles que ambicionavam um destino político diferente para Portugal, que criticavam as estruturas políticas das democracias ocidentais viam o projecto europeu com grande cepticismo. A clivagem em relação à Europa estava por isso inserida numa clivagem mais profunda, que se poderia chamar uma clivagem de regime, e servia para distinguir o Partido Comunista dos restantes partidos com assento parlamentar.

Assim, entre o PS, o PSD e o CDS considerava-se que a integração europeia seria útil à consolidação de uma democracia liberal em Portugal. O facto de Portugal, tal como Espanha terem sido excluídos, e se terem excluído da adesão à UE por razões de ordem política enquanto regimes autoritários, levou a que parte das elites políticas da democracia considerassem a pertença à CEE como o maior compromisso que se poderia fazer com a democracia representativa para Portugal e Espanha. (Royo e Manuel, 2004).

Em segundo lugar, para os partidos pluralistas, a convicção de que a adesão à CEE seria benéfica para a consolidação de uma democracia representativa em Portugal também advinha de factores de natureza económica. Tendo em conta a existência de um orçamento comunitário, e das políticas de integração que existiam e que foram sendo criadas no seio da UE, havia também a expectativa de uma melhoria dos *outputs* da democracia portuguesa, servindo a legitimação desta. Assim, a pertença à CEE ficou intrinsecamente ligada à consolidação democrática que os partidos pluralistas quiseram para Portugal, tanto na

perspectiva dos pressupostos contextuais externos de ancoragem do regime como da sua contribuição para melhorar os resultados que as instituições políticas conseguiriam produzir.

Logo, no período pré-adesão à UE, em Portugal, e até 1985, a clivagem pró e anti-Europa coincidiu completamente, ao nível dos partidos, com a clivagem pró e antidemocracia pluralista. A questão europeia condicionou efectivamente a competição interpartidária: nomeadamente dificultou ulteriormente o entendimento entre os dois principais partidos da esquerda portuguesa, o PS (Partido Socialista) e o PCP (Partido Comunista Português). De facto, a primeira década da democracia e a sua crónica instabilidade governativa podem, em parte, explicar-se pelo posicionamento anti-sistémico dos comunistas que incluía uma forte oposição à então Comunidade Económica Europeia (Lobo, 2003: 649). Por oposição, ela veio facilitar o entendimento entre o PS e os partidos de centro-direita e direita, nomeadamente o PSD e o CDS, tendo inclusive sido formados governos de coligação entre o PS e ambos os partidos de direita. Não quer isto dizer que as preferências destes partidos em relação ao regime fossem idênticas. É o PS que se assume como o maior entusiasta da adesão de Portugal à CEE. Além disso, o CDS não votou a Constituição de 1976, e tinha uma concepção mais atlanticista das relações internacionais de Portugal. No entanto, globalmente, e tendo em conta o sistema partidário, a clivagem mais relevante é aquela que separa o PCP dos restantes partidos, aliás como as coligações governativas da primeira década demonstram.

Figura 1 – Os posicionamentos partidários em relação à Europa de 1976 a 2005

Fonte: *Manifesto Research Group*, CD-Rom.

A figura no.1 mostra o posicionamento dos partidos em vários períodos da nossa história democrática em relação à UE, usando os dados do *Manifesto Research Group*. Este projecto de investigação quantifica os temas apresentados nos programas eleitorais dos partidos políticos de uma série de países democráticos. Para tal, conta o número total de frases do programa eleitoral e depois atribui cada uma destas a um tema específico. De seguida apresenta o total de frases dedicado a cada tema em percentagem do total do documento. (Budge, et al, 2001). Para cada partido, o valor apresentado é o resultado da subtracção da percentagem de frases positivas sobre a UE à percentagem de frases negativas em relação à UE no programa eleitoral. Assim, em cada eleição um valor positivo indica que houve mais frases positivas do que negativas enquanto um valor negativo indica o oposto. Os valores por partido em cada eleição foram de seguida agregados em três períodos que consideramos

relevantes para a história recente de Portugal e da UE que delimitámos acima, nomeadamente 1974-1991; 1995; e 1999-2005.

Fica claro que existe um padrão relativamente estrutural e continuado dos partidos políticos do sistema partidário português, formando uma linha convexa, o que confirma o argumento sobre o posicionamento dos partidos com base na ideologia, que em Portugal se centra numa clivagem programática e de regime. No entanto, também são visíveis oscilações entre períodos em todos os partidos. Tal como foi explicado acima, por razões ideológicas, entre 1976 e 2005 o PCP é o partido que tem tido um posicionamento sistematicamente mais céptico em relação à UE. Por seu lado, o CDS, depois CDS-PP também é um pouco menos entusiasta do projecto europeu do que o PSD ou o PS, embora, com uma importante excepção – a primeira eleição pós-Maastricht- não tenha assumido uma posição claramente eurocéptica. De uma perspectiva ideológica, este posicionamento do CDS compreende-se pelo facto de este partido ao longo da sua história não ter enveredado pela via mais extremista ou populista, ao contrário do que aconteceu com outros partidos europeus localizados na mesma área do espectro ideológico. O posicionamento do PS e do PSD, sistematicamente entusiastas da União Europeia também se pode interpretar de uma perspectiva ideológica. O projecto Europeu foi concebido e desenvolvido por partidos centristas e moderados. É naturalmente um projecto que atrai os partidos *mainstream*, menos ideológicos do espectro partidário.

Para lá da ideologia, que serve para ancorar os partidos a um posicionamento perante a Europa, existem factores tendencialmente conjunturais que podem reforçar ou modificar esse posicionamento. Os partidos de vocação governativa tendem a ter uma perspectiva positiva do processo de integração europeia, pois este ocorre largamente através de canais governativos. Assim, os partidos que entre 1976 e 2005 têm alternado sistematicamente no governo, isto é o PS e o PSD são os partidos mais entusiastas do processo de integração, enquanto os partidos normalmente (CDS), ou sempre (PCP, BE) na oposição são eurocépticos. Este argumento explicativo do posicionamento em relação à Europa coincide em parte com o argumento acima desenvolvido sobre a relação entre ideologia e Europa. Mas ajuda a explicar ajustes pontuais dos partidos da sua posição em relação à Europa. No que respeita aos dois partidos ao centro, o PS e o PSD, sem nunca serem eurocépticos, discernimos algum declínio no entusiasmo pela Europa quando passam para a oposição.

Além disso, as estratégias eleitorais de maximização do voto dos partidos têm de ser tidas em conta para compreender a forma como estes modulam as suas posições em relação à Europa. O CDS-PP tem um percurso interessante, nessa medida. No primeiro período em análise, o CDS apresenta-se como um partido com um discurso relativamente entusiasta da Europa, embora em menor grau que o PSD e o PS, período pré-adesão em que a clivagem de regime encapsula a clivagem Europa, e separa o PCP dos restantes partidos do arco parlamentar. Com as maiorias absolutas do PSD conseguidas em meados dos anos oitenta, o CDS travou uma dura batalha contra o declínio eleitoral que à época parecia quase irreversível. É nesse contexto que, na eleição de 1995 o eurocepticismo político surge pela primeira vez à direita como um importante tema daquele partido no programa eleitoral desse ano. Com um novo líder, Manuel Monteiro,

e esta nova agenda, o partido procurava distinguir-se do partido de governo o PSD e cativar eleitores de direita que se percepcionassem como não tendo beneficiado com a adesão de Portugal à UE. Essa estratégia foi bem sucedida, e poderá ter sido crucial para estancar o declínio eleitoral do partido em meados dos anos noventa. Com o PS no governo, nas eleições subsequentes o CDS abandonou a bandeira do eurocepticismo com vista à sua integração num futuro executivo em coligação com o PSD, o que de facto veio a acontecer em 2002. Em concordância com esta mudança programática, o CDS voltou a integrar o PPE nas eleições do Parlamento Europeu de 2004, agora com o apoio do PSD.

No caso do PCP assistimos a uma relativa moderação do seu discurso europeu no período pós-Maastricht. O PCP deixou de ser um partido que rejeitava a Europa, e passou a ser um partido eurocéptico. Segundo os dados do Manifesto Group, nas eleições de 1991, 1995 e 1999 o PCP nem sequer adopta uma posição claramente eurocéptica. Nestas eleições, e em especial nas eleições de 1995 e 1999 o PCP procurava estabelecer pontes que permitissem uma reaproximação ao PS com vista à formação de governos maioritários de esquerda, o que acabou por não acontecer. O regresso do PS à oposição bem como o aparecimento de um novo partido de raiz ideológica eurocéptica, o Bloco de Esquerda, num sector ideológico algo próximo do PCP ajuda a explicar o regresso do PCP à bandeira do eurocepticismo. De facto, 2002 e 2005 são os anos em que o eurocepticismo do PCP está mais saliente no programa eleitoral dos comunistas.

Assim, a UE parece ser um tema bastante importante para a competição interpartidária: ele complementa a principal clivagem que divide o PCP dos restantes partidos parlamentares. Depois da adesão, a UE continua a ser usada de forma estratégica seja para efeitos de maximização de voto, seja para exprimir oposição ao partido de governo, ou ainda para se posicionar de forma a poder integrar uma coligação governativa.

A UE enquanto condicionador das políticas de governo

A segunda dimensão da relação entre partidos e UE que importa analisar é a do impacto da integração europeia enquanto condicionador das políticas de governo. Tendo em conta o aprofundar do processo de integração europeia, poderá haver uma tendência para os partidos de vocação governativa apresentarem propostas cada vez mais semelhantes e que se enquadrem com o *acquis communautaire*, isto é com as políticas públicas vigentes cada vez mais determinadas nas instituições europeias. Este é um dos chamados efeitos indirectos da UE sobre o sistema de partidos apontados por Peter Mair, cuja consequência será uma convergência programática dos partidos de governo, ou diminuição da polarização partidária (no prelo).

Esta ideia tem, no entanto, de ser problematizada, em primeiro lugar porque, como já foi demonstrado várias vezes, a margem de manobra para políticos de um pequeno país com uma economia relativamente aberta tal como Portugal é bastante reduzida. O estudo de Silva Lopes (1996) mostra bem os constrangimentos que existiram já antes de 1986 na condução da política económica, no Portugal democrático. Com efeito a abertura da economia

portuguesa, que foi uma constante ao longo destes 30 anos de democracia, condicionou todos os governos, antes e depois da UE. Os dois empréstimos ao FMI e as consequências que tiveram sobre as políticas económicas são ilustrativos das dificuldades e da falta de margem de manobra efectiva para determinar as políticas públicas por parte de sucessivos governos. Logo, quando olhamos para a experiência pós-adesão temos de considerar que o contexto da margem de manobra governativa já era relativamente limitado no período anterior.

Apesar disso, podemos concordar que o processo de integração europeia tem significado não só a integração de políticas que já eram altamente influenciadas pelo contexto internacional, como a política económica e financeira, como outras que eram tradicionalmente decididas apenas pelas instituições nacionais. É o caso, nomeadamente, da política agrícola e de pescas, da política de fronteiras, na política da concorrência, ou em menor grau, da política fiscal. Todas estas políticas foram alvo, desde 1986, de “europeização”, ou seja, as políticas de Portugal nessa matéria passaram a ser definidas em parte nas instâncias comunitárias.

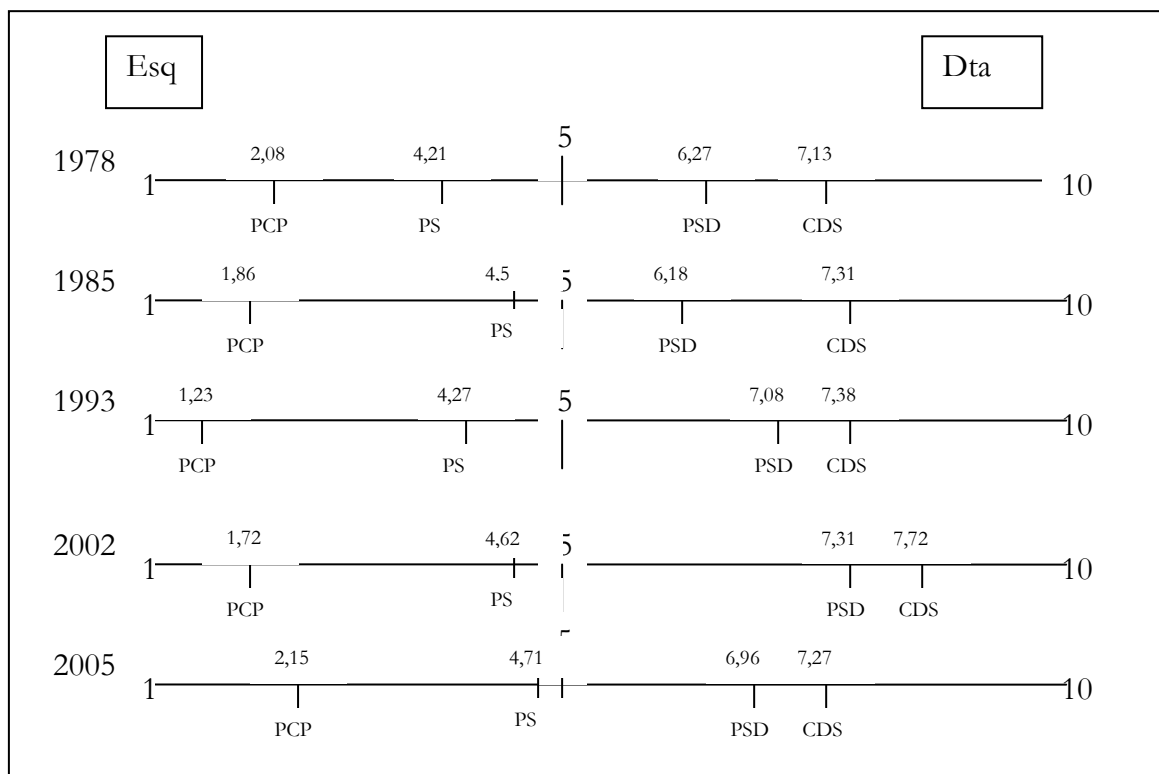
Tomemos como ponto de partida o facto dos eleitores formarem opiniões sobre o posicionamento dos partidos, entre outras coisas, através da sua acção governativa. Com a experiência de integração europeia, poderá ter havido uma tendência para uma diminuição da percepção de diferenças ideológicas entre os partidos que se alternaram no governo, nomeadamente o PS e o PSD. Isto porque, se a europeização das políticas públicas é uma realidade, então teremos uma uniformização dos seus resultados, independentemente de quem estiver representado no governo.

Para inquirir sobre a evolução das percepções sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos, recorreremos a vários inquéritos pós-eleitorais, realizados entre 1978 e 2005, que podem verter alguma luz sobre este assunto. A figura abaixo sintetiza as respostas à seguinte questão: “Em política as pessoas costumam falar de esquerda e direita. Numa escala de 1 a 10, em que “1” é a esquerda, e “10” é a direita, onde é que situaria cada um dos seguintes partidos?” [Lista de Partidos]. Esta pergunta foi repetida para os anos 1978, 1985, 1993, 2002 e 2005. Na figura abaixo posicionámos os partidos na escala esquerda-direita, tendo em conta o valor médio do posicionamento atribuído nesse ano pelos inquiridos.

O que podemos verificar da figura abaixo é a relativa estabilidade dos posicionamentos dos diversos partidos ao longo destes trinta anos de democracia. Esta afirmação é especialmente verdadeira para os dois partidos que se posicionam mais perto do centro do espectro ideológico, nomeadamente o PS e o PSD. Verifica-se que entre estes partidos a diferença média de posicionamento era de 2.25 em 1978 e em 2006, no ano em que Portugal celebra 20 anos de integração europeia, a diferença no posicionamento entre os dois partidos tinha aumentado ligeiramente. O ano em que os dois partidos foram percebidos pelos inquiridos como mais próximos foi o de 1985, o que deverá estar relacionado com o facto de esse ano coincidir com o governo de *Bloco Central*, coligação entre os dois partidos que durou entre 1983 e 1985. Além disso, o ano em que os dois partidos se distanciam mais é o de 1993. Este

relativo distanciamento deve-se essencialmente à mudança nas percepções sobre o posicionamento do PSD, que se afasta do centro do espectro partidário. Esta fase de polarização no PSD coincide em com o fim do segundo mandato do PSD sob a liderança de Cavaco Silva, e também com uma política económica de cumprimento dos critérios de Maastricht, que foi percebida como bastante restritiva pelo eleitorado e terá contribuído para a alternância governativa ocorrida em 2005 com a vitória do PS.

Figura 2 - O posicionamento dos principais partidos numa escala esquerda-direita de 1 a 10 (1= esquerda; 10= direita)



Fonte: Santo, A., et al, *Bases de Dados do Comportamento Eleitoral*, Lisboa, ICS.

Se considerarmos os extremos da figura verificamos que a distância no posicionamento ideológico entre os partidos mais pequenos, nomeadamente o Partido Comunista e o CDS, não se alterou grandemente entre 1978 (5.53) e 2005 (5.12). Além disso, o posicionamento dos partidos polariza-se bastante nos primeiros anos da adesão à UE, atingindo em 1993 o distanciamento máximo de 6.76 pontos.

Tendo em conta estes dados, não se pode concluir que a UE tenha sido um factor de aproximação dos partidos políticos do centro do espectro partidário. O que mais surpreende na figura acima é a estabilidade dos posicionamentos nos últimos trinta anos. Existe pouca clareza nas diferenças entre as alternativas

políticas, e, nessa medida, podemos afirmar que esta fraca polarização existente entre os dois maiores partidos poderá ser um factor explicativo do crescente alheamento da em relação à política que tem vindo a ser detectado. Mas não se consegue detectar um padrão de convergência ao longo destes vinte anos de pertença à União Europeia.

A UE enquanto factor de mudança da organização partidária

Por último, iremos brevemente analisar de que forma a UE poderá ter influenciado a organização interna dos partidos.

O tema da transformação interna dos partidos é muito vasto e incide sobre grandes mudanças no contexto em que os partidos se movem, nomeadamente mudanças sociais, mudanças no financiamento e mudanças nos agentes comunicacionais. De um modo geral, a enorme diversidade de estudos converge num argumento, nomeadamente a de que tem havido mudança nos equilíbrios internos dos partidos a favor das elites partidárias, e em especial das elites que estão nas instituições políticas (governo e parlamentos). (Katz e Mair, 1994:18). Além disso, dois estudos recentes tentaram relacionar o processo de integração europeia a esta tendência geral de presidencialização ou personalização dos partidos (Poguntke e Webb, 2005; Raunio, 2002).

Assim, o quadro que podemos fazer da mudança da organização partidária em termos genéricos é o de que existe alguma mudança, e que essa mudança tem sido pautada para um declínio da importância das ligações sociais dos partidos, e por uma progressiva dependência de financiamentos públicos em detrimento de financiamentos privados e de militantes. Como corolário dessa mudança, assistimos também a um aumento de poder das faces dos partidos que estão nas instituições políticas.

O caso dos partidos portugueses não é substancialmente diferente do quadro traçado acima. De facto, os partidos portugueses foram partidos constituídos de cima para baixo, e, com a excepção do PCP, não são partidos com origem social. São partidos que estavam fracamente institucionalizados territorialmente em 1974. A institucionalização dos partidos deu-se paralelamente à participação destes nas instituições políticas criadas na transição para a democracia entre 1974 e 1976, e portanto num período altamente conturbado e pouco propício a uma organização sólida e consolidação de estruturas.

Neste quadro do funcionamento dos partidos, análises anteriores da organização partidária levaram-me à conclusão de que as elites partidárias, e especialmente as elites partidárias no governo, têm um grande poder e alguma autonomia dos seus respectivos partidos (Lobo, 2005 a e b, e Lobo, 2003).

O que poderá representar o impacto da União Europeia para estes partidos portugueses, que são desde a sua génese partidos relativamente centralizados, em que as lideranças são relativamente autónomas e em que essa autonomia é reforçada quando o partido está no governo? O processo de integração europeia veio adicionar mais um nível ao processo de decisão nos sistemas políticos. Assim, e em primeiro lugar, a integração europeia representa algumas

oportunidades novas para os partidos. Temos de distinguir, no entanto, entre oportunidades que existem para todos os partidos parlamentares, daquelas de que apenas os partidos no governo conseguem beneficiar.

Para todos os partidos parlamentares as oportunidades do processo de integração europeia ao nível organizacional centram-se em torno das eleições directas ao Parlamento Europeu em que estes partidos concorrem. Essencialmente, duma perspectiva organizativa, estas eleições significam mais lugares em instituições políticas para distribuir na organização das carreiras políticas. Portanto, será importante saber quem intervém no processo de elaboração de listas ao Parlamento Europeu, de forma a compreender a quem beneficia este aumento de recursos nas carreiras políticas. No que diz respeito ao recrutamento para o Parlamento Europeu, talvez seja interessante começar por explicar a forma como ocorre o recrutamento ao nível da formação das listas de candidatos à Assembleia da República (Freire, 2001). Formalmente, tendo em conta os estatutos de cada partido, o PSD destaca-se pela descentralização do processo de elaboração das listas, enquanto nos outros partidos o grau de centralização é maior. No CDS-PP a direcção nacional indica os cabeças de lista em todos os distritos, e ainda mais alguns nomes no topo das listas de Lisboa e Porto. No PCP as listas são elaboradas e apresentadas pelo Comité Central do partido, tendo este órgão apenas a obrigação de auscultar as direcções regionais, distritais e autónomas. (Freire, 2001: 49). No PS a Comissão Política Nacional faz a apresentação das listas, indicando 30% dos nomes e sua ordem nas listas. No PSD o processo inicia-se nas distritais. São os órgãos locais que elaboram listas a serem votadas pelas Comissões Políticas Distritais. Estas mesmas listas são posteriormente enviadas à Comissão Política Nacional que as pode alterar. Estas diferenças estatutárias são importantes e não devem ser desvalorizadas. No entanto, no PSD há indícios de que esta descentralização pode por vezes ser desvirtuada pela força do líder, que impõe nomes e candidatos (Silva, 2001:278).

Tendo em conta este quadro, foi necessário analisar os estatutos para compreender a forma como se elaboram as listas partidárias ao Parlamento Europeu. Nestas eleições cada partido apresenta uma única lista nacional, a concorrer no círculo nacional também. Logo será de esperar uma menor descentralização da elaboração da lista única partidária. No PS é a Comissão Política Nacional que determina a composição da lista ao Parlamento Europeu (art.º 91, Estatutos PS, 2003). No PSD, a Comissão Política Nacional elabora a lista de candidatos ao Parlamento Europeu (art.º 21, Estatutos PSD, 2006), que posteriormente tem de ser aprovada pelo Conselho Nacional, órgão entre congressos com composição mais alargada, incluindo inerências (TSD, JSD, ASD), e 55 membros eleitos em Congresso (art.º 18, Estatutos PSD 2006). Nem nos estatutos do CDS-PP, nem nos do PCP existe qualquer referência explícita sobre a forma como se elabora a lista de candidatos ao Parlamento Europeu, o que sugere centralização nos órgãos deliberativos nacionais. Mais uma vez, o PSD distingue-se na relativa abertura do processo de elaboração da lista, ao estipular que esta tenha de ser aprovada pelo Conselho Nacional, enquanto no PS essa decisão é tomada exclusivamente pela Comissão Política Nacional. Apesar disso, verifica-se que são os órgãos máximos dos partidos que elaboram as listas. Nessa medida, as eleições ao Parlamento Europeu serviram para

reforçar as lideranças dos partidos portugueses. A mesma conclusão pode ser retirada da análise das respostas dadas por um conjunto de membros de partidos que responderam a um questionário sobre o impacto da UE na organização do seu partido. Quando questionados sobre quem intervinha no processo de elaboração das listas, as respostas dos inquiridos são consensuais, indicando que são apenas as lideranças partidárias que intervêm no processo.

Para os partidos da governação, nomeadamente o PS e o PSD existem outros recursos adicionais, mais difíceis de especificar. A internacionalização da política na UE tem até agora funcionado de forma predominantemente intergovernamental, seja através das decisões em Conselho de Ministros, seja através das decisões no Conselho Europeu. Logo, esse modo de funcionamento dá ascendência ao Primeiro-ministro e aos membros dos governos, em detrimento dos restantes membros partidários, mas também do parlamento (Webb e Poguntke, 2005). Além das nomeações políticas para cargos nas instituições europeias (por exemplo o Comissário Europeu, os membros do Tribunal Europeu de Justiça), os membros do governo participam nas reuniões do Conselho de Ministros Europeus, (bem como o chefe de governo nas reuniões bi-anuais do Conselho Europeu), que juntamente com o Parlamento Europeu constituem o poder legislativo. Nessa medida, a elite partidária que está no governo adquire maior autonomia perante o partido com a presença nas instituições europeias.

Conclusão

Desde a adesão à UE, e em especial desde o fim dos anos noventa, tem-se assistido a algum desalento no que diz respeito à qualidade da nossa democracia. Hoje Portugal é uma democracia consolidada, mas existem alguns indicadores relativamente preocupantes, tanto junto da forma como é exercida a cidadania política como na forma como se geram políticas públicas em cada um dos países da UE. A crescente insatisfação com o funcionamento do sistema político não tem sido acompanhada por nenhuma mudança institucional de fundo. No entanto, sabemos que a UE tem impacto ao nível institucional, e esse é um factor que não tem deixado de mudar ao longo dos vinte anos de pertença de Portugal àquele organismo. Tendo em conta isto, será que se podem retirar ilações concretas sobre o impacto da UE nas instituições políticas, e em particular nos partidos políticos?

A UE foi parte integrante da principal clivagem da política portuguesa desde a democratização. Desde a adesão é um tema que tem sido por vezes politizado numa estratégia de oposição ao partido de governo para maximizar os votos, e outras vezes marginalizado quando esses mesmos partidos pretendem formar governo.

Quanto à organização partidária a face do partido que está no governo beneficia com a UE. Beneficia porque ganha poder de informação em relação aos partidos da oposição, e também em relação a outros membros do seu próprio partido. Beneficia porque a UE funciona como um vínculo externo que credibiliza as políticas do partido no governo perante todos os outros actores

sociais, e assim facilita a implementação do programa partidário. Beneficia porque, embora as políticas públicas possam ser criadas e pagas pela UE, elas são implementadas e administradas pelos partidos do governo, o que também os fortalece, enquanto mediadores entre a UE e a sociedade portuguesa. É evidente que há momentos em que exercer esse papel pode ser prejudicial para o partido em questão, nomeadamente no período pós Maastricht, e, mais recentemente, no período recessivo que se vive em Portugal. Mas o saldo geral para o fortalecimento do Estado, do governo e de qualquer que seja o partido que está no governo é positivo.

Apesar disso, existem problemas de funcionamento do sistema político, que não são mitigados pela pertença à UE, no que diz respeito aos partidos políticos. Em primeiro lugar, a falta de oferta de escolhas partidárias claras; em segundo lugar, a falta de responsabilização interna dos líderes. Em relação à falta de diversidade de escolhas partidárias, a pertença à UE constrange essencialmente os partidos de governação. Apesar disso, mostrou-se acima que, embora seja certo que a polarização do sistema partidário português não é elevada, a percepção sobre a polarização não tem vindo a diminuir nos últimos vinte anos. Pelo contrário, os dados sugerem até que a Europa serviu para fazer a distinção entre partidos, nomeadamente no período pós Maastricht. Já no que respeita à responsabilização interna dos líderes, ela incide sobretudo nos partidos de governo e consiste, por assim dizer, no reverso da medalha do fortalecimento do governo. Os partidos devem ser entendidos como integrando várias partes cujos objectivos não são necessariamente coincidentes. Assim, nos últimos vinte anos, o “partido no terreno” tem perdido um peso significativo, e a UE poderá ter contribuído para esse processo, na medida em que contribui para o desequilíbrio de poder entre as faces do partido que estão dentro das instituições e aquelas que estão fora.

Bibliografia

ANDEWEG, R., (1995), 'The Reshaping of National Party Systems', *West European Politics* 18: 58–78.

BOSCO, A., (2001 'Four Actors in Search of a Role: The Southern European Communist Parties', in P. N. Diamandouros and R. Gunther (ed.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 329-387.

BUDGE *et. al.* (2001), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-50.

DINAN, D., (2005), *Ever Closer Union*, London: Palgrave Macmillan.

ELJK, C., AND FRANKLIN, M., (2004), 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in G. Marks and M. R. Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 32-50.

FREIRE, A. (org.) (2001), *Recrutamento Parlamentar*, Lisboa, STAPE.

FREIRE, A., LOBO, M.C., MAGALHÃES, P., (2005): 'Left-right and the European Parliament vote in 2004', Paper Presented at American Political Science Annual 2005 Meeting (APSA), September 1-4, Washington, DC.

GAFFNEY, S., (1996), *Political Parties and the European Union*. London: Routledge.

HIX, 1999, 'Politics', in *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 147-234.

HOOGHE, MARKS AND WILSON, (2004) 'Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?' in G. Marks and M. Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 120-40.

JALALI, C., (2004), "As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português", in Freire, A., Lobo, M., Magalhães, P., *Portugal a Votos*, Lisboa: ICS, pp.87-124.

KATZ, R., e MAIR, P. (1994), *How Parties Organize*, London, Sage.

LADRECH, R., (2002), "Europeanization and Political Parties: towards a framework for analysis", in *Party Politics*, vol.8, no.4., pp.389-403.

LOBO, Marina Costa, (2001), in Barreto, A., *A situação social em Portugal*, Lisboa: ICS.

LOBO, Marina Costa (2003), "Portuguese attitudes towards the EU, social and political perspectives", *South European Society & Politics*, vol. 8, n.º 1-2, pp.97-118.

LOBO, Marina Costa (2005a) “The presidentialisation of portuguese democracy?”, in P. Webb e T. Poguntke, *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 269-289.

LOBO, Marina Costa (2005b), “As eleições ao Parlamento Europeu em Portugal, 1987-1999”, in António Costa Pinto (ed.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, D. Quixote, pp.193-216.

LOBO, Marina Costa (2005c), *Governar em Democracia*, Lisboa: ICS.

LOPES, José da Silva (1996), “A economia portuguesa desde 1960”, in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal*, Lisboa, ICS, pp. 233-364.

MAIR, P. (2000): ‘The Limited Impact of Europe on National Party Systems’, in K. H. Goetz and S. Hix (eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass, pp. 27-51.

MAIR, P., “Political Parties and Party Systems” forthcoming in Paolo Graziano and Maarten Vink (eds) 2006, *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

PASQUINO (2001), *Curso de Ciência Política*, Oeiras, Principia.

POGUNTKE, T. e WEBB, P. (2005), *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?*, Oxford, Oxford University Press.

RAUNIO, T., “Why European Integration increases leadership autonomy within political Parties”, in *Party Politics*, vol.8, no.4, pp.405-422.

ROYO, S. e MANUEL, P. (2004), *From isolation to Integration: 15 Years of Portuguese and Spanish Membership in Europe*, London, Frank Cass.

SANTO, A., et al, *Bases de Dados do Comportamento Eleitoral*, Lisboa, ICS.

SILVA, Aníbal Cavaco (2001), *Autobiografia Política*, Lisboa, Temas e Debates.

SITTER, N., (2002 ‘Cleavages, Party Strategy and Party System Change in Europe East and West’, *Perspectives on European Politics and Society*, 3:3 (2002), 425-451.

TAGGART, P., (1998), ‘A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary West European Party Systems’, *European Journal of Political Research*, 33, pp.363-388.

Notas

¹ Este quadro, no entanto, não dá uma indicação da saliência comparativa do tema “Europa”, isto é em relação a outros temas mencionados nos programas eleitorais dos vários partidos. Ordenando os temas mais mencionados no programa eleitoral de cada partido, de forma a verificar se o tema da União Europeia consta entre esses tópicos, verifica-se que a saliência comparada da questão europeia aumentou depois da adesão. Até 1985, a questão europeia nunca esteve entre os dez temas mais mencionados por nenhum dos quatro partidos aqui em análise. A partir de 1985, o tema Europa torna-se dos mais importantes em pelo menos uma eleição para cada um dos partidos.