

## O processo de tomada de decisões em política comunitária\*\*

### I. INTRODUÇÃO

Treze anos depois da adesão à Comunidade, este artigo analisa em que medida Portugal influencia o processo decisório europeu. Particular atenção será dada à fase ascendente (formativa) do direito e da política comunitária. De facto, a relação entre o ordenamento comunitário e os ordenamentos dos Estados membros refere-se não apenas à fase descendente da aplicação do direito, mas também, e em especial, à fase formativa do direito comunitário. Isto porque, considerando que, como veremos, o direito comunitário, uma vez adoptado, deverá ser respeitado, será estrategicamente mais adequado para o Estado procurar influenciar as negociações que conduzem à adopção do acto comunitário.

Desta forma, coloca-se ao Estado membro o problema de tentar que o resultado (*output*) comunitário seja o mais aproximado possível dos seus interesses e que não acarrete um custo (ou que esse custo seja o menor possível). O problema é, pois, o de saber como deve o Estado influir no processo decisional comunitário. De uma forma eficaz, defende Gonzales Sanchez no seu manual para os «negociadores comunitários» espanhóis: a questão resume-se a como «favorecer la mejor defensa de los intereses nacionales en seno al Consejo, sabiendo que fruto de esa defensa compartida de intereses nacionales surge progresivamente un interés comunitario

---

\* Instituto Universitário Europeu (Florença) e Universidade de Florença.

\*\* A autora agradece à Dr.<sup>a</sup> Ana Fraga (Instituto Universitário Europeu de Florença e Assembleia da República) a ajuda na revisão do texto português. Sem ela nunca teria acabado de escrever o artigo! Queria também agradecer a todos os entrevistados e, em particular, ao Dr. Seixas da Costa, secretário de Estado para os Assuntos Europeus, pelo tempo que me dedicaram, com enorme cortesia e competência.

que redundo hacia el interior en beneficio del conjunto de los países que forman parte de la Comunidad»<sup>1</sup>.

Antes de aprofundar este tema será oportuno esclarecer algumas questões. Em primeiro lugar: a política europeia é política interna ou política externa? Esta pergunta poderá parecer óbvia tanto num sentido como no outro, mas não o é. A política europeia — se a considerarmos do ponto de vista do governo que a deve formular — está entre ambas: deve, de facto, ser pensada como política interna, porque o direito europeu entra no ordenamento jurídico nacional e toma o seu lugar, mas deve ser igualmente pensada e programada em termos de política externa, dado que estão em causa interesses nacionais a defender e promover.

Uma segunda questão deve ser colocada: o que se entende por política europeia ou por processo decisório europeu? De igual forma a resposta é complexa. O Secretariado Geral do Parlamento Europeu calculou que estão previstos nos tratados 22 processos decisórios diversos, aos quais devem somar-se inúmeros procedimentos não inscritos nos tratados, mas que se tornaram práticas decisórias. Contudo, todas estas questões processuais podem ser divididas substantivamente em três tipos: (a) os processos legislativos compreendidos no chamado 1.º pilar; (b) os processos decisórios do 2.º e 3.º pilares<sup>2</sup>; (c) as *constitutive policies*, ou seja, as negociações internacionais que levam à revisão dos tratados.

Neste sentido, podem apontar-se três fases na política europeia de um Estado membro: uma fase interna de definição dos interesses nacionais, uma fase externa de negociação com os parceiros europeus e uma terceira fase, novamente interna, de execução dos resultados das negociações. As fases cruciais são a primeira e segunda, dado que uma definição mais exacta dos interesses nacionais e a sua melhor defesa nas negociações em sede europeia terão por resultado maiores benefícios (ou menores custos) na fase de execução dos resultados (isto é, dos actos de direito comunitário). Podemos então partir da hipótese de que, quanto menor for a influência de um Estado

---

<sup>1</sup> Gonzales Sanchez (1992), *Manual del Negociador en la Comunidad Europea*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, p. 8.

<sup>2</sup> O 1.º pilar diz respeito aos processos legislativos da Comunidade previstos no Tratado da Comunidade Europeia (TCE), enquanto o 2.º e 3.º pilares são relativos, respectivamente, à política externa e de segurança comum (PESC) e à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI). A distinção entre o 1.º pilar e os outros dois pilares reside no carácter supranacional do primeiro e no carácter intergovernamental dos últimos dois (para uma definição de supranacional, cf. Haas (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Londres, Stevens & Sons, pp. 58-59). Nas matérias do 1.º pilar «quem decide» são as instituições comunitárias — Comissão, Parlamento e Conselho — e os actos comunitários sobrepoem-se ao direito nacional dos Estados membros. No 2.º e 3.º pilares «quem decide» são os representantes dos Estados membros e os resultados da sua actividade não entram *sic et simpliciter* na vida dos cidadãos, mas devem primeiro ser ratificados pelos parlamentos nacionais (e eventualmente aprovados por via referendária).

membro nos processos decisoriais comunitários, maiores serão para este os custos da aplicação do direito comunitário, e vice-versa, ao crescer a sua influência, aumentam os benefícios (e/ou diminuem os custos).

## II. DIREITO COMUNITÁRIO E DIREITO PORTUGUÊS

A questão da relação entre o direito comunitário e o direito nacional tem sido tratada de maneira diferente em cada um dos Estados membros. Porém, e apesar da idiossincrasia de alguns Estados, o TJCE foi consolidando no tempo o princípio da supremacia do direito comunitário, estabelecendo, por exemplo, que um Estado não possa subtrair-se à obrigação de adaptar, sempre que necessário, a sua própria legislação à legislação comunitária<sup>3</sup>, ou ainda que tanto os juizes nacionais como os órgãos administrativos (incluindo os territoriais) devem referir-se directamente à norma comunitária<sup>4</sup>, ou ainda que possa requerer-se o ressarcimento por danos causados pelo governo que derivam, de modo claro, de uma sua violação da legislação comunitária<sup>5</sup>. A relação entre o direito comunitário e o direito dos Estados é efectivamente uma relação de integração, dado que o ordenamento comunitário tende a integrar-se no ordenamento interno. Quanto uma disposição do Tratado ou de um acto de direito derivado apresenta determinadas características, cria direitos e obrigações para os particulares, os quais podem requerer perante as jurisdições nacionais a mesma tutela que lhes é atribuída com base numa disposição de direito interno. Isto significa que, uma vez terminado o processo decisoriais comunitário, a norma é aprovada pelo Conselho, não podendo então o Estado deixar de a aplicar. No passado, os Estados membros tentaram não executar o direito comunitário, mas o Tribunal de Justiça foi dificultando estas violações, sendo elas passíveis de multas, introduzidas pelo Tratado de Maastricht<sup>6</sup>.

Assim sendo, se em 1990 Keohane e Hoffmann podiam afirmar que «governments may deliberately fail to comply with Community law»<sup>7</sup>, no fim do decénio a estratégia de *free-rider* é muito difícil, se não mesmo impossível. Os Estados membros estão, pois, a prestar uma atenção crescente por forma que o direito comunitário seja pronta e correctamente aplicado no direito interno<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentença n.º 168/85.

<sup>4</sup> *Fratelli Costanzo* (sentença n.º 103/88).

<sup>5</sup> Sentença *Francovich* (C 6 e 9/90).

<sup>6</sup> Artigos 169 a 171 TUE.

<sup>7</sup> Keohane e Hoffmann, in W. Wallace (ed.) (1990), *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter, p. 279.

<sup>8</sup> Assim, a «Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne. Le premier ministre [français] à mesdames et messieurs les ministres et secrétaires d'État», sublinha que «le respect du droit communautaire est lui-même une exigence constitutionnelle. Le droit communautaire est partie intégrante de l'État de droit.

Na Constituição da República Portuguesa pode observar-se uma mutação em relação ao direito comunitário com o passar dos anos. A Constituição de 1976 não tinha qualquer referência às Comunidades Europeias nem à Europa. Resultado de um difícil compromisso e influenciada pela revolução, a Constituição queria sublinhar a ideia da independência nacional<sup>9</sup>. Com a primeira revisão (1982), um parágrafo 3 foi aditado ao artigo 8.º (direito internacional), no qual se afirmava que «as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos». Com a segunda revisão (1989) o advérbio «expressamente» foi retirado — em virtude da aplicabilidade directa das directivas<sup>10</sup> — e um novo parágrafo 5 foi aditado ao artigo 7.º: «Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos.»

A assinatura em 7 de Fevereiro de 1992, em Maastricht, de um tratado institutivo de uma «União Europeia» veio a conduzir a uma terceira revisão da Constituição de 1976, tendo em conta a desconformidade de algumas das suas cláusulas com normas constitucionais<sup>11</sup>. Viria a ser uma revisão paralela à operada noutros países comunitários (e. g., França e Alemanha), sem a qual não seria possível ratificar o Tratado<sup>12</sup>. Finalmente, na última revisão (1997)

---

Vous veilleriez donc à ce que les textes et les projets d'action de vos administrations soient conformes aux engagements communautaires de l'État (traité, droit communautaire dérivé, jurisprudence de la Court de Justice de Luxembourg) [...] je vous demande d'éviter de placer les autorités françaises en situation d'infraction et de prêter une attention particulière aux manquements que la Commission pourrait constater. Vous suivrez aussi avec attention le contentieux dans lesquels les autorités françaises sont impliquées. Vous veillerez à la transposition adéquate en droit interne des directives communautaires dans les délais imposés.»

<sup>9</sup> Jorge Miranda, «La Constitution portugaise et le Traité de Maastricht», in F. Guichard B. Lavalley (1993), *L'Adhésion de l'Espagne et le Portugal à la CEE*, Bordéus, Maison des Pays Ibériques.

<sup>10</sup> Porque, mesmo que os tratados não atribuam efeito directo às directivas, este foi reconhecido inúmeras vezes pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

<sup>11</sup> No artigo 7.º aditou-se um n.º 6, dizendo: «Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização do princípio da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da União Europeia.» No artigo 15.º consagrou-se a possibilidade de atribuição, em condições de reciprocidade, de capacidade eleitoral a cidadãos de países membros da União Europeia residentes em Portugal na eleição de deputados por Portugal ao Parlamento Europeu. Alterou-se o artigo 105.º (sobre o Banco de Portugal) para permitir a adopção da eventual moeda única europeia. O artigo 166.º passou a prever a competência do Parlamento para «acompanhar e apreciar» a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia. Finalmente, o artigo 200.º contém a obrigação do governo de prestar ao Parlamento, em «tempo útil», as informações necessárias para esse efeito [cf. Jorge Miranda (1997), *Manual de Direito Constitucional*, t. 1, 6.ª ed., Coimbra Editora, p. 391].

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 389.

foram aumentados os poderes da Assembleia da República em relação a UE (v. *infra*)<sup>13</sup>.

Consequentemente, pode dizer-se que — embora o texto constitucional seja omissivo relativamente à questão do primado do direito comunitário — este foi fixado pelo Tribunal Constitucional no seu acórdão de 12 de Outubro de 1988, no qual se afirma claramente que o resultado do artigo 8.º, n.º 2, da Constituição é que as regras do direito convencional predominam sobre o direito interno, seja ele anterior ou posterior. Todavia, os princípios constitucionais são considerados quase unanimemente pela doutrina como superiores a todas as outras regras, qualquer que seja a sua origem<sup>14</sup>.

### III. PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NACIONAIS NAS DECISÕES EM MATÉRIAS EUROPEIAS

#### 1. PAPEL DO GOVERNO

A integração comunitária de Portugal tem provocado modificações, tanto tácitas como formais, no sistema político que vão no sentido de um maior reforço da posição do governo<sup>15</sup>. Como os órgãos directivos da Comunidade ou são formados por ministros (o Conselho) ou designados pelos governos (a Comissão), verifica-se aí uma clara predominância do executivo<sup>16</sup>.

Em Portugal, como na maioria dos Estados membros, a competência principal para os assuntos europeus pertence ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, especialmente aos departamentos relacionados com os assuntos europeus: a Direcção-Geral de Política Externa, a Direcção-Geral dos Assun-

---

<sup>13</sup> Mencionam-se: a atribuição à Assembleia da República de competência reservada de aprovação de todos os tratados [artigo 161.º, alínea i)]; a atribuição à Assembleia do poder de se pronunciar, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada [artigo 161.º, alínea n)]; a explicitação do poder das regiões autónomas de, em matéria de interesse específico, se pronunciarem sobre a definição das posições do Estado português no âmbito do processo de construção europeia e de participarem em delegações envolvidas em processo de decisão comunitária [artigo 227.º, n.º 1, alíneas v) e x)]; o alargamento das reservas absoluta e relativa de competência legislativa do parlamento, incluindo-se o regime de designação dos titulares de órgãos da União Europeia, excepto da Comissão [artigo 164.º, alínea p)] [cf. Jorge Miranda (1997), *op. cit.* pp. 398-401].

<sup>14</sup> J. L. da Cruz Vilaça, L. M. Pais Antunes e N. Piçarra, «Droit constitutionnel et droit communautaire: le cas portugais», in *Rivista di diritto europeo*, n.º 2/1991, pp. 301-310.

<sup>15</sup> Assim, Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português*, 4.ª ed., Lisboa, 1992, p. 109; António Barreto, «Portugal, a Europa e a democracia», in *Análise Social*, vol. xxix, n.º 129, 1994 (5.º), pp. 1051-1070.

<sup>16</sup> Jorge Miranda (1997), *op. cit.*, p. 410.

tos Comunitários, a Direcção-Geral das Relações Bilaterais e a Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais<sup>17</sup>.

A Direcção-Geral de Política Externa é responsável pela política externa e de segurança comum (também chamada 2.º pilar)<sup>18</sup>, enquanto a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (o chamado 3.º pilar)<sup>19</sup> é tratada pelo Gabinete do Coordenador Nacional para os Assuntos de Livre Circulação de Pessoas no Espaço Europeu (com a categoria de Direcção-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros), do Gabinete de Direito Europeu do Ministério da Justiça, e pelo Ministério da Administração Interna.

Compete à Direcção-Geral das Relações Bilaterais dar efectividade e continuidade à acção do Ministério dos Negócios Estrangeiros no plano internacional bilateral no que respeita a todos os assuntos de carácter político, económico e cultural. Para a prossecução das suas atribuições, a Direcção-Geral das Relações Bilaterais compreende várias direcções geográficas entre as quais a Direcção de Serviços da Europa. As actividades da Direcção de Serviços da Europa são complementares às da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, a quem compete dar efectividade e continuidade à acção do Ministério dos Negócios Estrangeiros no plano da política comunitária, bem como coordenar as acções, no domínio da política externa, referentes aos assuntos das Comunidades Europeias<sup>20</sup>.

A Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC) foi criada em 1985<sup>21</sup> para substituir o Secretariado para a Integração Europeia, instituído em 1977<sup>22</sup>, e foi depois modificada em 1991<sup>23</sup> para ajustar as suas competências à luz das novas realidades comunitária e europeia. Assim, procurou-se dotar a DGAC «do grau de flexibilidade mínimo para o exercício das suas competências com eficácia e eficiência»<sup>24</sup>. A DGAC: (a) presta apoio à participação portuguesa no Conselho Europeu e nas sessões do Conselho

---

<sup>17</sup> O MNE compreende os seguintes departamentos: Secretaria-Geral; Direcção-Geral de Política Externa; Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (assuntos da União Europeia); Direcção-Geral das Relações Bilaterais; Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais; Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas; Instituto Diplomático; Arquivo Histórico-Diplomático e Biblioteca; Inspeção Diplomática e Consular; Departamento de Assuntos Jurídicos; Gabinete de Informação e Imprensa. São órgãos de apoio ao ministro dos Negócios Estrangeiros: Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários; Comissão Interministerial para a Cooperação; Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas; Conselho das Comunidades Portuguesas.

<sup>18</sup> Artigo J do TUE.

<sup>19</sup> Artigo K do TUE.

<sup>20</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995), *A Reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros*.

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 526/85, de 31 de Dezembro. Ao tempo chamava-se «Direcção-Geral das Comunidades Europeias».

<sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto.

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 344/91, de 17 de Setembro.

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 344/91, de 17 de Setembro.

de Ministros das CEs; (b) coordena as acções para a definição da posição portuguesa em todos os casos de pré-contencioso e contencioso comunitário; (c) assegura a tramitação das instruções para a Representação Permanente de Portugal junto das Comunidades Europeias (REPER); (d) assegura o secretariado das reuniões da Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias<sup>25</sup>. A DGAC compreende as seguintes direcções de serviços: Direcção de Serviços das Instituições Comunitárias; Direcção de Serviços dos Assuntos Jurídicos; Direcção de Serviços das Questões Económicas e Financeiras; Direcção de Serviços das Questões da Agricultura e das Pescas; Direcção de Serviços do Mercado Interno; Direcção de Serviços das Relações Externas; Direcção de Serviços das Relações Externas Intra-Europeias; Direcção de Serviços das Questões Científicas, Tecnológicas e Industriais; Direcção de Serviços das Relações Bilaterais; Direcção de Serviços de Informação, Formação e Documentação.

Criada em 1985<sup>26</sup> com o nome de Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias (CICE) e depois remodelada em 1991 com a nova denominação de Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários (CIAC), a Comissão tem constituído um suporte institucional fundamental na participação de Portugal na vida comunitária, nomeadamente no que respeita à indispensável coordenação interdepartamental. A Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários funciona no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros e tem como objectivo assegurar a coordenação entre os diversos ministérios e órgãos de governo próprios das regiões autónomas com vista ao estabelecimento de orientações concertadas e à definição das posições portuguesas, a nível técnico, junto das diferentes instituições comunitárias. São competências da CIAC, designadamente: (a) apresentar propostas relativas às grandes linhas de orientação quanto aos principais assuntos comunitários; (b) deliberar sobre todas as matérias onde se revele necessária a coordenação das posições negociais a seguir desde o início do processo legislativo comunitário; (c) definir a posição portuguesa relativamente aos assuntos constantes das agendas das reuniões dos representantes permanentes junto das Comunidades Europeias, tendo em vista a transmissão das correspondentes instruções; (d) acompanhar regularmente o impacto da integração europeia na economia e sociedade portuguesas; (e) apreciar os pareceres dos parceiros económicos e sociais; (f) definir a orientação portuguesa em matéria de pré-contencioso e de contencioso comunitário.

A CIAC é, em princípio, presidida pelo secretário de Estado dos Assuntos Europeus, por delegação de poderes conferida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. São vice-presidentes da CIAC o director-geral das

---

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 344/91, de 17 de Setembro, artigo 2.º

<sup>26</sup> Decreto-Lei n.º 527/85, de 31 de Dezembro.

Comunidades Europeias e o representante permanente junto das Comunidades Europeias. A Comissão integra representantes dos diferentes ministérios e das regiões autónomas, sendo a sua composição definida pelo Conselho de Ministros, sob proposta do ministro dos Negócios Estrangeiros<sup>27</sup>. A CIAC reúne semanalmente — nas sexta-feiras, às 10.00 da manhã — e sempre que o seu presidente a convocar.

Todavia, a CIAC — que durante o período das negociações e nos primeiros anos da adesão servia não só como fórum de discussão, mas também como lugar privilegiado de formulação das posições portuguesas — perdeu nos últimos anos esta função para assumir um papel mais burocrático e de simples informação interministerial e/ou de coordenação dos assuntos menores (e. g., transposição das directivas). Por exemplo, nenhuma reflexão teve lugar na CIAC em relação ao Tratado de Amsterdão nem sobre o alargamento. Também se regista o facto de que, actualmente, o secretário de Estado quase nunca preside à CIAC, deixando essa tarefa ao director-geral da DGAC. Isto deve-se por certo ao dilatar da agenda do secretário de Estado (com encontros bilaterais, etc.), mas também a uma específica vontade de «esvaziar» a CIAC para fazer da REPER o verdadeiro centro de concertação das posições portuguesas. Foi, por exemplo, a REPER a fazer a coordenação da presidência em 1992. Isto comporta vantagens (como, por exemplo, uma maior velocidade de reacção), mas também desvantagens. Por exemplo, a afirmação de António Barreto de que «a integração europeia tem algumas consequências negativas [...] o funcionamento das instituições europeias e os processos de decisão da União não são um estímulo ao aperfeiçoamento da democracia portuguesa» pode bem aplicar-se neste caso. Afirma Barreto: «[os processos de decisão da União] aumentam o secretismo, estimulam o poder burocrático, favorecem a ausência de escrutínio público, impedem o debate político, contribuem para a falta de participação dos cidadãos e alimentam o poder tecnocrático não responsável politicamente [...] As decisões ‘desviadas para Bruxelas’ ficam mais opacas e mais distantes [...] Mesmo aceitando essa necessidade, nela não se vê motivo para nem sequer, em Portugal, e previamente aos debates políticos e públicos indispensáveis [...]»<sup>28</sup>.

Igualmente, em nome de uma maior eficiência, assistiu-se a uma mudança na maneira de tratar os assuntos europeus pela parte do actual governo: no Conselho de Ministros, a lei prevê uma reunião mensal consagrada aos as-

---

<sup>27</sup> Os representantes ministeriais na CIAC e os seus substitutos são nomeados por despacho conjunto do ministro dos Negócios Estrangeiros e do respectivo ministro da tutela ou ainda por despacho do ministro dos Negócios Estrangeiros, sob proposta dos governos das regiões autónomas.

<sup>28</sup> António Barreto, «Portugal, a Europa e a democracia», in *Análise Social*, vol. xxix, n.º 129, 1994 (5.º), pp. 1051-1070.



suntos europeus<sup>29</sup>. Todavia, na prática actual, essa reunião já não se realiza, tendo sido preterida em favor de uma concertação informal entre o primeiro-ministro, António Guterres, e um número restrito de ministros, entre os quais o ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, o ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, João Cravinho, e o secretário de Estado para os Assuntos Europeus, Seixas da Costa. Cabe ao primeiro-ministro e ao ministro dos Negócios Estrangeiros decidir a linha política, enquanto ao secretário de Estado para os Assuntos Europeus compete acompanhar o dia a dia da política comunitária portuguesa e centralizar todas as instruções dadas à REPER, que não pode receber de qualquer outra instância ou ministério. Além disso, o secretário de Estado para os Assuntos Europeus é titular no conselho «Mercado único» e membro da delegação nos conselhos «Assuntos gerais»<sup>30</sup>.

Finalmente, pode dizer-se que a situação acima descrita vai no sentido de uma vontade assumida pelos primeiros-ministros europeus de terem um papel acrescido nos assuntos da UE. Portanto, por aqui se observa um papel acrescido dos primeiros-ministros nos processos de definição das posições nacionais. Por exemplo, e no que concerne ao primeiro-ministro português, o seu próprio gabinete acompanha em particular os *dossiers* que «podem, no futuro, ir ao Conselho Europeu», as áreas que «podem conduzir a conflitos» e as áreas «interessantes». Proclama-se que o primeiro-ministro tem «bastante iniciativa» em matéria de assuntos europeus e que é frequente a organização de almoços de trabalho e de rápidos encontros bilaterais com os seus homólogos europeus<sup>31</sup>, onde é sempre acompanhado pelo secretário de Estado dos Assuntos Europeus e, mais raramente, pelo ministro dos Negócios Estrangeiros.

## 2. PAPEL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ligada à questão dos Conselhos Europeus está a questão do papel do presidente da República nos assuntos da União Europeia. O antigo presidente Mário Soares, entrevistado por Maria João Avillez, afirma: «O presidente François Mitterand assistia sempre aos Conselhos Europeus [...] a Constitui-

---

<sup>29</sup> Lei Orgânica do Governo, Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 13 de Novembro, e alterações publicadas na Declaração de rectificação n.º 150/95, de 30 de Novembro. Nos governos presididos por Cavaco Silva a dita reunião tinha lugar na última quinta-feira de cada mês. O secretário de Estado para os Assuntos Europeus introduzia o debate, dando um *briefing* dos eventos principais. Logo a seguir passava-se a um debate entre os ministros. A «força» do secretário de Estado residia na sua longa permanência — Vítor Martins foi secretário de Estado para a Integração Europeia e, após 1992, para os Assuntos Europeus no X, XI e XII Governos Constitucionais (1985-1995) e tinha sido previamente (1979-1985) membro da equipa negociadora da adesão às CEs — e na sua relação directa com Cavaco Silva, o qual era famoso pelo profundo conhecimento de cada *dossier*.

<sup>30</sup> Isto é, acompanha — com direito de palavra — o ministro dos Negócios Estrangeiros.

<sup>31</sup> Assim numa entrevista a um membro do Gabinete.

ção francesa não é muito diferente da nossa, visto que consagra um regime semipresidencialista como o nosso. Mas a prática constitucional é diferente, mais intervencionista relativamente ao presidente francês. Nada impedia o primeiro-ministro, se quisesse, por assim entender útil ao país, de me convidar para assistir a um ou outro Conselho Europeu. Nunca o fez. Eu, pelo meu lado, também nunca sugeri, ou solicitei estar presente, para deixar o primeiro-ministro mais à vontade. Criou-se, assim, um precedente que não sei se será o melhor [...]»<sup>32</sup>.

Com a Constituição a nada dizer especificamente a este respeito, e com a frase do Tratado «o Conselho Europeu [...] reúne os chefes de Estado ou de governo dos Estados membros» (artigo 4 TA), a questão da eventual participação do presidente da República nos Conselhos Europeus é deixada aberta. Todavia, é opinião corrente que o presidente da República Portuguesa não tem sido chamado a interferir na política comunitária, ainda que possa entender-se que as suas competências respeitantes às relações internacionais devam ou possam abrangê-lo<sup>33</sup>.

Em virtude do articulado do Tratado — a participação do presidente da República seria possível, à imagem do que acontece com o presidente francês —, todavia, a posição do primeiro-ministro face ao presidente da República é diferente. O presidente da República francesa é o chefe supremo do governo, funcionando o primeiro-ministro como uma espécie de chefe de estado-maior do presidente, sendo este que, na verdade, dirige ou, pelo menos, superintende na política governamental. Diversamente, à face da Constituição portuguesa, não poderia falar-se do governo como «o governo do presidente da República»<sup>34</sup>. Nos termos do artigo 136.º, alínea i), da CRP, compete ao presidente da República presidir ao Conselho de Ministros (só) quando o primeiro-ministro lho solicitar. Todavia, é uma ocorrência excepcional e, depois «é a própria lógica do sistema que impede que o presidente da República participe directamente na função governamental de forma habitual»<sup>35</sup>. Isso sugere que não faça muito sentido que o presidente da República Portuguesa participe nos conselhos europeus<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Maria João Avelaz (1997), «Soares — O presidente», in *Público*, Lisboa, pp. 238-239.

<sup>33</sup> Cf. Jorge Miranda (1997), *op. cit.*, pp. 410-411.

<sup>34</sup> Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (1991), *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 16.

<sup>35</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 54.

<sup>36</sup> Aliás, o «comunicado final» da Conferência de Paris (14-15 de Dezembro de 1974), célebre porque nele foi instituído o Conselho Europeu, só fala de «chefes de governo», mesmo que a reunião fosse convocada pelo então presidente da República francesa, Giscard d'Estaing («os chefes de governo decidiram [...] reunir-se, acompanhados dos ministros dos Negócios Estrangeiros, três vezes por ano e sempre que necessário, em Conselho da Comunidade e a título de cooperação política») (João Mota de Campos *Direito Comunitário*, 1 vol., *O Direito Institucional*, 2.ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 259-261).

Contudo, a ausência física claramente não impede um interesse e mesmo um papel do presidente da República nos assuntos europeus. O presidente relaciona-se com o primeiro-ministro, o ministro dos Negócios Estrangeiros e com o secretário de Estado para os Assuntos Europeus nessa matéria. Como afirmava Mário Soares: «Não estou informado, em detalhe, quanto ao modo como decorrem as discussões [...] o primeiro-ministro ia-me informando sobre as grandes linhas — numa conversa semanal de cerca de duas horas [...] dei a minha opinião [...] dei sugestões, críticas [...] mas [...] o governo fez rigorosamente o que quis»<sup>37</sup>.»

### 3. PAPEL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De acordo com Torjörn Bergman, a influência dos parlamentos nacionais nos assuntos europeus depende, pelo menos, de cinco elementos: opinião pública; cultura política nacional; (eventual) constituição federal; regras sobre a relação governo-parlamento; evidência de acção estratégica<sup>38</sup>. Bergman acha que «in the South, EU matters seems naturally and unequivocally to fall within the scope of government authority. Issues in the EU are part of foreign affairs. Combined with the South's generally high support for the EU project, this view of the nature of EU issues does not facilitate a strict process of scrutiny and coordination»<sup>39</sup>.» Ele afirma ainda que é nos Estados federais — como a Alemanha e a Áustria — que os parlamentos têm um maior papel na definição das políticas europeias nacionais (*the most binding advisory process*) e que «it seems plausible that the strength of the parliament is often the reverse of government strength. In states with minority governments, the parliament can have a greater real influence over policy than where the government controls a majority of the votes in the parliament [...] a high frequency of minority governments tends to be associated with an important role for the parliament in the advisory process [...] a tradition of more volatile majority coalitions does not seem to facilitate a binding advisory process to the same extent»<sup>40</sup>.»

No que diz respeito à opinião pública e à cultura política nacional, não cabe aqui analisá-las, mas já os outros três factores parecem pertinentes para o caso português. Existem aqui duas vertentes: (1) a questão da influência da AR na fase ascendente (formativa) do direito comunitário; (2) o controle parlamentar dos actos do governo na execução do direito comunitário.

---

<sup>37</sup> Maria João Avillez (1997), *op. cit.*, p. 238.

<sup>38</sup> Torjörn Bergman (1997), «National parliaments and EU affairs committees: notes on empirical variations and competing explanations», in *Journal of European Public Policy*, 4, 3 de Setembro de 1997, pp. 373-387.

<sup>39</sup> Id., *ibid.*, p. 380.

<sup>40</sup> Id., *ibid.*, pp. 381-383.

O papel da Assembleia da República no âmbito do acompanhamento e apreciação da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia é o resultado de sucessivas alterações nas relações executivo-legislativo sobre os assuntos europeus. O acompanhamento dos assuntos europeus pela AR era regulado pela Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro<sup>41</sup>. Durante a sua vigência, a Lei n.º 111/88 não conseguiu estabelecer um processo regular de troca de informações e consulta entre a Assembleia da República e o governo<sup>42</sup>. Não surpreende que após a publicação da lei constitucional de 1992 (v. *supra*) tenham surgido projectos de lei destinados a alterar a dita lei<sup>43</sup>. Uma nova lei foi, portanto, aprovada por unanimidade no dia 21 de Abril de 1994<sup>44</sup>.

De acordo com a Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, o parlamento é informado, através do governo, de todas as propostas apresentadas no Conselho, de forma a poder: apreciar os processos de legislação e de orientação das políticas e acções da União Europeia; proceder regularmente à apreciação global da participação portuguesa no processo de construção europeia, efectuando para o efeito um debate semestral com a presença do governo; apreciar a programação financeira da construção da União Europeia, designadamente os fundos estruturais e o fundo de coesão. Neste processo de acompanhamento todo o parlamento é envolvido, isto é, plenário e comissões especializadas.

A Comissão de Assuntos Europeus é a comissão especializada em matérias relativas à União Europeia, tendo uma competência horizontal, devendo distribuir as propostas acima referidas pelas outras comissões especializadas de acordo com a matéria, solicitando-lhes pareceres, que podem ser objecto de relatório elaborado por esta, a enviar ao governo<sup>45</sup>. Estes relatórios, precedidos ou não dos pareceres das outras comissões, podem culminar com a apresentação de projectos de resolução a submeter a plenário, sendo a única comissão especializada que pode fazê-lo. Porém, como na lei constitucional de 1992 se concedeu à AR só o poder de «acompanhar e apreciar a participação do Portugal no processo de construção da União Europeia»<sup>46</sup>, isto

---

<sup>41</sup> Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro, «Acompanhamento da Assembleia da Republica em matérias relativas à participação de Portugal nas Comunidades Europeias», a qual revogara a Lei n.º 28/87, de 27 Junho.

<sup>42</sup> Cf. Jorge Braga de Macedo, «Acompanhamento e apreciação parlamentar dos assuntos europeus», in *Legislação*, n.ºs 13-14, Abril-Dezembro de 1995, Lisboa, INA, pp. 157-177.

<sup>43</sup> Cf. Rui Moura Ramos, «O parlamento português no processo de criação da União Europeia», in *Legislação*, n.ºs 13-14, Abril-Dezembro de 1995, Lisboa, INA, pp. 179-198.

<sup>44</sup> Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, «Portugal na União Europeia. Lei de acompanhamento e apreciação».

<sup>45</sup> Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 20/94.

<sup>46</sup> Artigos 166.º, alínea g), da CRP.

traduz-se meramente numa análise *ex post* e num dever de informação da parte do governo. Isto é confirmado pela Lei n.º 20/94, na qual se prevê uma apreciação semestral das actividades europeias do governo. Pode, portanto, concluir-se, em relação ao primeiro problema posto, que não foi previsto um poder, semelhante ao que se estabeleceu em França e na Alemanha, de participação da AR na fase de negociação dos actos normativos comunitários<sup>47</sup>.

Porque pertencem à segunda questão — o controle parlamentar dos actos do governo na execução do direito comunitário —, deve aqui fazer-se uma premissa sobre a competência legislativa da AR e do governo. A Assembleia pode legislar sobre todas as matérias, excepto aquelas que se referem à organização e funcionamento do governo. Há matérias sobre as quais só a Assembleia pode legislar. São as matérias de reserva absoluta, por exemplo, sobre eleições, partidos políticos, orçamento do Estado, referendo, bases gerais do ensino e defesa nacional. Há outras matérias que são da competência exclusiva da Assembleia da República, mas sobre as quais o governo pode legislar mediante uma autorização legislativa da Assembleia. Por exemplo, sobre direitos, liberdades e garantias, definição de crimes e medidas de segurança, impostos e sistema fiscal, política agrícola e monetária, arrendamento rural e urbano, competência dos tribunais, serviços de informação. Portanto, de acordo com Ana Fraga, «partindo do pressuposto de que o governo tem um poder normativo (originário ou delegado), esse poder pode ser exercido no âmbito da execução do direito comunitário. O objectivo será averiguar de que forma pode esse poder ser controlado pelo parlamento [...] Nestes termos, torna-se necessário, em primeiro lugar, averiguar se o acto comunitário a executar se integra em matéria de reserva exclusiva de competência legislativa do parlamento, pelo que deverá ser este a legislar, ou se se integra na reserva relativa de competência legislativa do parlamento, podendo este legislar em execução do acto comunitário ou delegar no governo, mediante autorização legislativa, a execução do acto comunitário<sup>48</sup>.»

Antes da revisão constitucional de 1997, a Constituição era omissa em relação à determinação de formas e meios para a execução dos actos comunitários, podendo esta efectuar-se por acto legislativo ou regulamentar. Com a revisão constitucional de 1997 foi introduzido um novo número ao artigo 112.º, relativo a actos normativos, que estabelece que «a transposição de directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assume a forma de lei

---

<sup>47</sup> Cf. Jorge Miranda (1997), *op. cit.*, p. 410.

<sup>48</sup> Ana Fraga, *O Controlo Parlamentar dos Actos do Governo na Execução do Direito Comunitário*, relatório para «Le contrôle du pouvoir réglementaire dans les États membres de l'Union», Departamento de Direito, Instituto Universitário Europeu, Florença, A. A. 1998-1999, pp. 2-4.

ou decreto-lei, conforme os casos» (artigo 112.º, n.º 9). A Constituição passou a atribuir exclusivamente à actividade legislativa a incorporação da norma comunitária na ordem interna, criando uma reserva de lei soberana<sup>49</sup>.

Desta forma, podem existir cinco modalidades de intervenção parlamentar no controle do poder do governo na execução do direito comunitário: o parlamento executa o direito comunitário, ocupado o espaço do poder normativo do governo; o parlamento delega o seu poder normativo ao governo; o parlamento «chama à apreciação» os diplomas do governo; o parlamento revoga os diplomas de execução do governo. Todavia, conclui Ana Fraga: « Se as relações parlamento-governo partem de uma base de confiança, emanando o governo de uma maioria parlamentar, não fará muito sentido efectuar uma fiscalização rigorosa dos diplomas governamentais, sejam eles de execução de actos comunitários ou não [...] terá de se decidir a quem, dentro do parlamento, competirá essa tarefa. Três possibilidades se deparam: ou o levantamento é efectuado por todas as comissões especializadas em função da sua matéria, ou a Comissão de Assuntos Europeus procede ao levantamento, distribuindo os diplomas pelas restantes comissões, de acordo com a matéria, ou se procede à criação de uma comissão de acompanhamento legislativo, que terá por funções enquadrar todos os projectos de diplomas parlamentares no ordenamento jurídico, avaliar a sua coerência interna e a sua compatibilidade com o direito comunitário. A vantagem óbvia de ser uma única entidade a proceder ao levantamento e apreciação reside na aquisição de uma visão global do ordenamento, dado que os diferentes diplomas não se ocupam de matérias estanques, mas podem cair em matérias comuns a diferentes comissões [...] deve referir-se que esta tarefa será mais facilitada se existir um acompanhamento dos actos comunitários no decurso da sua negociação. Se o parlamento, através das suas comissões, for acompanhando o processo legislativo comunitário, mais envolvido estará na execução dos actos comunitários adoptados. Poderá mesmo dar-se o caso de o parlamento não só ter maior iniciativa na transposição de directivas, porque foi acompanhando a sua elaboração e está consciente dos prazos para a sua transposição, mas proceder à adopção de actos legislativos que as tenham em conta mesmo antes da sua adopção<sup>50</sup>.»

#### 4. PAPEL DAS REGIÕES E DOS MUNICÍPIOS

Por fim, dever-se-á referir o papel das regiões e dos municípios. Portugal — país no qual só existem duas regiões, Açores e Madeira — é hoje, a par com a Grécia e a Irlanda, o único país membro da UE a não ter «escritórios

---

<sup>49</sup> Id., *ibid.*, pp. 4-5.

<sup>50</sup> Id., *ibid.*, pp. 11-12.

de representação» de interesses locais ou regionais em Bruxelas<sup>51</sup>. Em Portugal, mesmo para os Açores e para a Madeira, os poderes de incidência internacional das regiões autónomas não implicam a transformação das regiões em sujeitos de direito internacional. Elas não participam nas negociações dos tratados e acordos internacionais, mesmo que lhes digam directamente respeito, tudo se passando no interior da delegação da missão diplomática do Estado português<sup>52</sup>.

Todavia, as regiões dos Açores e da Madeira parecem bastante dinâmicas no cenário europeu. Por exemplo, são membros activos do grupo das «Regiões periféricas», no «AICCRE» (Conselho da Europa) e no «Congresso dos Poderes Locais e Regionais».

Como a Constituição não tinha fixado uma obrigatoriedade de audição dos órgãos regionais na definição de políticas relativas à União Europeia ou em actos comunitários, isto foi preconizado — nos assuntos que lhes digam respeito — na revisão constitucional de 1992<sup>53</sup>. Açores e Madeira têm então agora um certo papel nas políticas europeias de Portugal: de facto, estão representados na Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários e têm mesmo um representante na REPER desde os anos 1986-1987. Acontece mesmo, por vezes — embora raramente! —, que os presidentes dos governos regionais viajam para Bruxelas para negociações específicas (por exemplo, com a Comissão). Todavia, afirmam alguns autores, como o recentemente falecido Lucas Pires: «Haverá talvez necessidade de as regiões de carácter mais administrativo, ou os outros representantes locais ou regionais designados, se encontrarem nalgum órgão conjunto de expressão nacional, de modo a concertarem e a discutirem em comum as suas posições antes de as levarem para Bruxelas<sup>54</sup>.»

#### IV. A PROMOÇÃO E DEFESA DAS POSIÇÕES PORTUGUESAS NAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS

Os tratados atribuem 5 votos a Portugal no Conselho de Ministros. Deste modo, e em teoria, o «peso» de Lisboa é inferior, por exemplo, ao de Roma. Contudo, na prática, a capacidade de fazer unir os seus próprios votos aos de outros países aumenta a capacidade de se impor, já que, numa óptica

---

<sup>51</sup> Todos os outros países as têm. Cf. Federiga Bindi Calussi, «The Committee of the Regions», in R. van Schendelen e R. Pedler (eds.), *Do Committees in Pillar Have Influence on the EU Decisions and Policy Formation?*, Londres, Dartmouth, 1998.

<sup>52</sup> Miranda (1996), t. III, 3.<sup>a</sup> ed., pp. 300-301.

<sup>53</sup> Projectos n.ºs 3 e 5/VI.

<sup>54</sup> Lucas Pires (1996), *Regionalização e Europa*, p. 47.

multilateral, o que importa é saber agir em coligação com outros, ou seja trabalhar num quadro de alianças.

Portugal não se sente parte, nem trabalha, num quadro de alianças fixas, mas num panorama de «geometria variável»; em particular não existe um entendimento de que o país lusófono poderia ser parte de uma concertação informal entre os países do Sul da Europa. Isto pode ser explicado tanto por razões históricas como por razões geográficas — sendo a Espanha o único vizinho de Portugal, capaz de o isolar do resto do continente.

De facto, entre as grandes mutações provocadas (directa ou indirectamente) pela adesão as Comunidades, encontra-se a «alteração qualitativa da relação bilateral de Portugal com a Espanha». Essa é uma questão que vai muito além da economia. A relação Portugal-Espanha «é uma relação histórica, multifacetada e com particularíssima incidência na própria existência de Portugal»<sup>55</sup>. De um modelo de relações bilaterais dito de «distanciamento deliberado», como existiu até ao final dos anos 70 (no que diz respeito às relações económicas entre os dois países, mantendo Portugal relações privilegiadas com a Inglaterra, a França e a Alemanha), passa-se, assim, a uma «relação normal» a partir da adesão às Comunidades (em 1986)<sup>56</sup>. Ironicamente, observa-se hoje que — apesar das diferenças políticas que os dividem — o primeiro-ministro português, António Guterres, tem uma óptima, se não preferencial, relação com o primeiro-ministro espanhol, José Maria Aznar. Portugal e Espanha organizam cimeiras periódicas e, tendo em vista as negociações sobre a *Agenda 2000* e o alargamento da UE, decidiram agir em concertação desde o Conselho de Cardife (em Junho de 1998)<sup>57</sup>.

Deste modo se passa a outra questão — a da participação nos diferentes Conselhos de Ministros e no Conselhos Europeus. Como já foi mencionado, a competência principal para os assuntos europeus releva do ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), que depois a delega no secretário de Estado para os Assuntos Europeus. O ministro dos Negócios Estrangeiros participa como titular no Conselho dos Assuntos Gerais, acompanhado pelo secretário de Estado para os Assuntos Europeus (com direito de palavra). O secretário de Estado dos Assuntos Europeus é ainda titular no conselho «Mercado interno» e acompanha o MNE e o primeiro-ministro aos conselhos europeus. Porém, é preciso notar que — ao contrário do que acontece na maioria dos casos, em Portugal, o ministro dos Negócios Estrangeiros não tem geralmente sido (pelo menos até à remodelação governativa do Outono de 1997) o

---

<sup>55</sup> Ernâni Lopes, *op. cit.*, # 5, Q. 8.

<sup>56</sup> Todavia, isto só foi possível após as negociações para a adesão às CEs terem terminado, tendo sido totalmente separadas por explícita vontade de Portugal, que temia ser esmagado pelo peso negocial da Espanha (cf. Ernâni Lopes, *op. cit.*, # 5, Q. 9).

<sup>57</sup> *O Público*, 3 de Junho de 1998.



número 2 do governo, mas antes o número 4 ou 5. No caso da última remodelação, a mudança deveu-se mais à «forte personalidade» do mesmo ministro (Jaime Gama) do que a uma decisão «política». Contudo, a posição «formal» do MNE no governo não impede a existência de uma rivalidade — própria de todos os países da União — entre o MNE e os outros ministros mais relevantes para as questões da UE, como é o caso do ministro da Agricultura e do ministro das Finanças. Sucede, por exemplo, que os MNEs suportam mal a cada vez maior predominância do Conselho ECOFIN. Verifica-se então uma competição acrescida entre alguns ministérios, que, no final, se reflecte no funcionamento interno das burocracias nacionais (como, por exemplo, na limitada troca de informações, na reduzida capacidade de conceber estratégias de *cross bargaining* entre «mesas» diferentes, etc.). Esta rivalidade existe em todos os países europeus e Portugal não é excepção.

A isso deve juntar-se o cada vez mais importante papel desempenhado pelos primeiros-ministros. O Conselho Europeu<sup>58</sup> tem sido, de facto, transformado de um órgão que dita à União «os impulsos necessários ao seu desenvolvimento» e que define as «orientações políticas gerais»<sup>59</sup> num órgão cada vez mais envolvido no *policy-making* corrente da política da União. Nota-se, por exemplo, que, enquanto o TA (artigo 4) fala de, pelo menos, dois conselhos europeus por ano, na prática têm-se realizado cerca de quatro por ano até 1998, passando-se mesmo aos quatro no semestre da presidência alemã (Janeiro-Junho de 1999). Para além disso, os primeiros-ministros decidiram em Pörtschach (23-24 de Outubro de 1998) ligar-se através de uma rede telemática, acedida exclusivamente pelos conselheiros diplomáticos. O primeiro-ministro português, apesar da já mencionada relação com o seu homólogo espanhol, parece ser activo na cena europeia, com uma frequente organização de almoços de trabalhos, reencontros bilaterais, etc. Nessa óptica tem de ser vista a mencionada decisão do actual governo de não realizar a reunião mensal do Conselho de Ministros consagrada aos assuntos europeus em favor de uma concertação informal entre o primeiro-ministro e um número restrito de ministros e o secretário de Estado para os Assuntos Europeus.

Todo isso implica a necessidade de os primeiros-ministros serem bem informados não só sobre as grandes questões da UE, mas também sobre as *technicalities*, já que os Conselhos Europeus são chamados a ter a palavra final sobre as negociações mais complexas. E, na maioria dos casos, isso

---

<sup>58</sup> O Conselho Europeu «reúne os chefes de Estado ou de governo dos Estados membros» (artigo 4 TA). A delegação portuguesa é geralmente constituída — para além do primeiro-ministro e do ministro dos Negócios Estrangeiros — pelo ministro das Finanças, pelo secretário de Estado para os Assuntos Europeus, pelo representante permanente em Bruxelas, pelo director-geral da DGAC, pelo director-geral da DG Política Externa do Ministério Negócios Estrangeiros e pelo conselheiro diplomático do primeiro-ministro.

<sup>59</sup> Artigo 4 TA.

acontece durante a realização de almoços e jantares, nos quais os PMs não são normalmente acompanhados nem pelos outros ministros nem pelos conselheiros diplomáticos ou pelos representantes permanentes, comendo estes em mesas separadas, de forma a permitirem aos PMs um grau de autonomia negocial maior. Parece, pois, que na UE está a passar-se de uma negociação baseada em elementos técnicos a uma cada vez mais «política».

Esta passagem é confirmada pela tendência de «esvaziar» a DGAC das suas atribuições em favor de um maior papel e maior autonomia negocial da REPER, que tem sido reforçada em meios humanos e materiais a partir da sua deslocação para um novo edifício em Bruxelas. Dado que Portugal é um país relativamente pequeno, dotado de um corpo diplomático de cerca de 500 pessoas (contando ainda com sedes diplomáticas importantes nas ex-colónias, diferentemente do que acontece com países maiores), o pessoal da REPER não é todo composto por pessoal diplomático, sendo os representantes dos ministérios muitas vezes funcionários deslocados em Bruxelas. Isto significa que essas pessoas estão «naturalmente» ligadas aos ministérios de origem e, portanto, a já referida maior autonomia negocial da REPER não implica necessariamente uma falta de coordenação com a administração pública nacional. O que indica que, em princípio, é possível conceber uma estratégia negocial de *cross bargaining* entre mesas comunitárias diferentes.

Portugal parece estar entre os países que não utilizam a técnica de vetar decisões num determinado Conselho para obter concessões noutras (à semelhança da Itália e ao contrário, por exemplo, do Reino Unido ou da Alemanha, que a utilizam frequentemente), reservando essa possibilidade só para os casos mais difíceis. Por exemplo, Portugal estava pronto para utilizar *cross vetos* se fosse excluído da união económica e monetária e, de certa maneira, no caso de o compromisso final de financiamento da União entre 2000 e 2006 («Agenda 2000») não lhe ser favorável, como acabou por ser<sup>60</sup>.

Emergem nesse quadro duas questões: a estrutura da carreira diplomática e a formação dos funcionários que participam nos grupos de trabalho do Conselho e da Comissão, seja enquanto peritos nacionais, seja enquanto membros da REPER.

Relativamente à carreira diplomática, em Portugal não existe uma especialização formal nas questões europeias — o secretário de Estado, que é ele mesmo diplomata, foi trabalhando tanto nos assuntos europeus como na cooperação, em Oslo, em Londres e em Luanda —, ao contrário do que acontece em países como a França, o Reino Unido ou a Bélgica. Todavia,

---

<sup>60</sup> V., por exemplo, a entrevista a *A Capital* do secretário de Estado para os Assuntos Europeus, Seixas da Costa (*A Capital*, 11 de Março de 1999), e os numerosos artigos na imprensa nacional (por exemplo, *O Público*, 15 de Março de 1999, *Diário de Notícias*, 19 de Março de 1999, etc.).

como é, por exemplo, o caso em Itália, se isso pode efectivamente constituir uma desvantagem nos primeiros meses do trabalho em Bruxelas, na maioria dos casos transforma-se numa vantagem, dado que estes diplomatas, cuja carreira não está especializada, têm frequentemente uma maior flexibilidade, que é uma qualidade essencial no trabalho de um diplomata. Contudo, deve ser precisado que, se não existe uma especialização formal, existe de facto um grupo de pessoas que trabalham prioritariamente no decurso da própria carreira lidando com assuntos europeus.

No que concerne à formação sobre os assuntos europeus dos funcionários nacionais, se, por exemplo, o direito comunitário tardou a ser incluído no currículo dos estudos jurídicos<sup>61</sup>, hoje considera-se que os funcionários conhecem as bases do direito e das políticas comunitárias. No INA (Instituto Nacional de Administração) não se organizam cursos genéricos sobre a UE, mas apenas cursos especializados, caso do curso A CE e as Novas Regras do Comércio Internacional, O Alargamento da UE aos Países da Europa Central e Oriental: Oportunidades e Riscos para a Economia Portuguesa, etc.<sup>62</sup>. Portanto, sem chegar aos cursos muito específicos da vizinha Espanha<sup>63</sup>, a formação sobre os assuntos europeus dos funcionários públicos portugueses que trabalham sobre os assuntos comunitários não parece ser um problema.

Relativamente aos funcionários comunitários de nacionalidade portuguesa, a burocracia portuguesa não costuma normalmente actuar em coordenação com eles nem é costume do governo «seguir» a sua carreira nas instituições comunitárias. Existem aqui dois modelos distintos entre os países da UE: o modelo que podemos definir de «filiação» e o do «desinteresse recíproco». Países como a França, a Alemanha, o Reino Unido ou a Espanha seguem o modelo de «filiação» e consideram (em oposição ao espírito e letra do Tratado) os funcionários comunitários como funcionários públicos dos seus Estados, coordenando as suas posições e dando-lhes instruções. Os seus representantes permanentes organizam encontros periódicos para permitir que os seus funcionários socializem e se coordenem entre si.

O modelo de «desinteresse recíproco» é típico dos países como Portugal ou a Itália. Por uma série de razões tanto de princípio (de acordo com o espírito do Tratado) como práticas (desorganização da administração pública

---

<sup>61</sup> J. L. da Cruz Vilaça e L. M. Antunes, «A integração portuguesa no sistema jurisdicional comunitário», in *Análise Social*, vol. xxvii (118-119), 1992 (4.º-5.º), pp. 891-916.

<sup>62</sup> Instituto Nacional de Administração, *Programa de Cursos*, 1999.

<sup>63</sup> Em Espanha a Esquela Superior de la Función Pública organiza — por vezes em colaboração com a EIPA de Maastricht e com o ENA francês — cursos muito técnicos (e. g., Direito Ambiental, Utilização de Fontes de Informação Comunitária, Ajudas Públicas e a UE, Os Procedimentos de Infracção na UE, etc., bem como cursos de «técnicas negociais na UE», em espanhol, francês e inglês (Ministério de Administraciones Públicas — Esquela Superior de la Función Pública, Actividades Formativas, 1998).

no caso italiano, a consciência de que, sendo um país pequeno, a «filiação» poderia trazer mais prejuízos do que benefícios para a sua carreira, no caso português), os funcionários comunitários dos países que seguem o modelo de «desinteresse recíproco» não quiseram ou não conseguiram criar uma estratégia de coordenação. Isto é, se, por um lado, se respeita a ética profissional dos funcionários comunitários, por vezes, isto transforma-se num *handicap*, dado que a estes países faltam tanto os conselhos dos *insider* sobre como actuar como ainda as informações mais recentes. Apenas no decurso da presidência portuguesa da UE (1992) se fez apelo ao «espírito nacional» dos funcionários comunitários de nacionalidade portuguesa. Para mais, alguns funcionários comunitários foram «emprestados» pela Comissão ao governo de Portugal, já que se tratava da «primeira vez» do país lusófono.

As referências feitas a propósito dos funcionários comunitários podem ser igualmente aplicadas aos comissários. Também aqui Portugal parece seguir o modelo do «desinteresse», ao contrário da Espanha, da França e de muitos outros países. No caso de Portugal, a aplicação do modelo do «desinteresse» também em relação ao comissário deve-se, num caso, à personalidade do primeiro comissário português (Cardoso e Cunha) e, no outro, à falta de ligação política entre o segundo comissário e o governo (Deus Pinheiro foi nomeado pelo PSD, tendo depois de conviver com um governo socialista).

Pelo contrário, a relação entre os 25 membros do Parlamento Europeu e Portugal parece ser mais forte do que noutros Estados. Por exemplo, eles são envolvidos nos trabalhos da Comissão dos Assuntos Europeus da AR e têm um estatuto talvez superior ao dos seus colegas de outros países (caso da Itália, onde ser parlamentar europeu é considerado de menor prestígio político do que ser deputado nacional). A diferença salarial que existe em Portugal entre deputados nacionais e europeus não parece ser suficiente para explicar esta diferente percepção, embora não possa ser completamente esquecida.

Poderemos ainda considerar que, por um lado, em Portugal, a impossibilidade de obter um duplo mandato (PE/AR) — ao contrário, por exemplo, da Itália ou da França — implica uma melhor distinção entre as duas pastas; por outro lado, pode inferir-se que Portugal, enquanto país pequeno, geograficamente à margem da Europa e ainda relativamente *newcomer*, soube aproveitar as oportunidades oferecidas pela adesão às CEs/UE e está consciente da influência da UE no *policy-making* nacional e, portanto, da necessidade de — por sua vez — lhe influenciar os processos decisoriais através dos membros do PE.

Enfim, o papel do 12 membros do ECOSOC é substancialmente irrelevante, porque este não tem nenhuma real influência nos processos de decisão da UE.

Diferente é o discurso sobre o Comité das Regiões (COREG), criado pelo Tratado de Maastricht. Mesmo que também o seu papel seja só consultivo, como o do ECOSOC, em muitos casos os seus membros são influentes actores locais (presidentes de governos regionais ou de câmaras municipais)

que mostraram saber aproveitar a nova legitimidade europeia em favor das suas circunscrições de origem. Todavia, os membros portugueses do COREG têm mais dificuldade em fazer isso: em primeiro lugar, devido à muito limitada descentralização do país e, em segundo, porque — como já foi recordado — não existem «escritórios de representação» de interesses locais ou regionais portugueses em Bruxelas que possam servir de ajuda nas actividades de *lobbying* nas instituições europeias.

Igualmente fraca parece ser a presença dos *grupos de interesses* portugueses em Bruxelas e a ligação deles com os *policy-makers* nacionais.

## V. CONCLUSÕES

Nos quinze anos de adesão, Portugal parece ter aprendido bem a trabalhar no seio da União Europeia. Qualquer observador poderá facilmente constatar as mutações no sentido de um país mais rico, desenvolvido e «europeizado». Isto significa também que Portugal aprendeu a otimizar a sua influência nos processos de decisão da UE? Talvez ainda não. Diana Smith, durante longo tempo correspondente do *Financial Times* em Lisboa, fala de uma síndrome do «inho»<sup>64</sup> que bem pode ser aplicada também ao caso das relações Portugal-UE.

Talvez por ser *newcomer* numa realidade já bem desenvolvida, talvez porque as negociações para a adesão foram tão longas, Portugal conseguiu elaborar modalidades para tratar dos assuntos europeus que parecem ser racionais e eficientes. A clara distinção do papel entre o MNE e o secretário de Estado para os Assuntos Europeus, entre a DGAC e os outros departamentos do MNE (que mesmo fisicamente não estão colocados no mesmo sítio), a existência de um fórum de coordenação permanente graças à CIAC, são todos indicadores de uma maneira de trabalhar racional e eficiente. A existência, desde 1985, de governos monopartidários foi também uma ajuda, reduzindo consideravelmente a competição interministerial sobre os assuntos europeus e induzindo um espírito de equipa em relação ao novo desafio da integração europeia. Pelo contrário, eventuais futuros governos de coligação onde os parceiros não tenham a mesma percepção da Europa e do lugar de Portugal na Europa poderiam ser causa para uma reduzida eficiência e, consequentemente, para uma mais reduzida influência de Portugal na União.

No entanto, e salvo numa perspectiva de reforço político do papel do ministro dos Negócios Estrangeiros e do secretário de Estado para os Assuntos Europeus, na tutela intergovernamental das questões europeias, não se compreende bem a razão das pequenas mutações que foram efectuadas nos

---

<sup>64</sup> Diana Smith (1990), *Portugal and the Challenge of 1992*, Lisboa, Centro Camões.

últimos anos, como, por exemplo, a menor relevância atribuída ao papel da CIAC e da DGAC, a ausência de organização das reuniões mensais do governo sobre os assuntos comunitários, a vontade de fazer da REPER o maior centro de negociação dos interesses portugueses. Se um maior papel e maior autonomia negocial da REPER fossem talvez necessários para fazer face aos «gigantes» de alguns dos outros Estados membros, resta saber se isto irá efectivamente constituir uma vantagem ou não, dado que não só o papel da DGAC, mas também o da CIAC, resultam conseqüentemente reduzidos. E, quando se compara com outros países da UE, constata-se como a coordenação tem sido um dos pontos fortes da República Portuguesa<sup>65</sup>.

Igualmente, se um acrescido papel do primeiro-ministro nos assuntos europeus é o resultado de uma mutação na própria UE, a falta de envolvimento constante e formal dos outros ministros não pode deixar de traduzir-se numa potencial fraqueza de todo o sistema.

Enfim, foi mencionado como Portugal não se sente parte de uma determinada coligação e adopta uma estratégia de geometria variável das alianças em função dos temas e dos interesses tratados. Todavia, numa União alargada a 20 e talvez mais Estados — na qual Portugal já não será nem um *newcomer*, nem um dos países mais pobres — será esta uma estratégia ganhadora? Já as difíceis negociações sobre a Agenda 2000 teriam de servir de alarme para mostrar que no futuro seria conveniente agir em concertação com os países «mais» iguais. É óbvio que cada país da União tem interesses específicos e peculiaridades próprias, mas também é verdade que, por exemplo, do ponto de vista social, económico e cultural existem países «mais iguais» e outros «mais diferentes». Seria então talvez mais eficaz tentar coordenar-se em primeiro lugar com os países «mais iguais» (verdadeiramente os do Sul) para agir, quando possível, num quadro de uma aliança dentro da qual seria mais capaz de defender os interesses dos seus membros do que isoladamente. Por outro lado, existem estudos que — utilizando modelos matemáticos — demonstram que já na actual União o peso relativo dos votos dos Estados membros diminui com o crescer do número dos Estados e que, mesmo que ainda não se vislumbrem claras tendências na formação de coligações, quando estas existem (e. g., o eixo Paris-Bona), o peso da coligação é maior do que o da simples soma dos votos dos membros da mesma aliança<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Por exemplo, a falta de coordenação entre ministérios — em conjunto com a rivalidade ligada à existência de coligações governativas — constitui um dos maiores limites da República italiana (cf. Federiga Bindi Calussi, *Europa-Europe*, Março de 1999).

<sup>66</sup> Madeleine O. Hosli, *Coalition Formation and Voting Power in the Council of the European Union*, relatório à convenção anual da International Studies Association, Toronto, Canadá, 18-22 de Março de 1997.