

A Emergência de Partidos Políticos a Nível Europeu: Uma Utopia Possível

Fernanda Neutel*

Resumo

A emergência de partidos políticos a nível europeu é um dos objetivos do projeto de integração europeia. Os neofuncionalistas previram o seu advento, considerando que estas formações significariam a expansão natural dos grupos políticos do Parlamento Europeu. Houve, de facto, um impulso inicial significativo na instituição, os índices de coesão alcançados pelos grupos parlamentares têm sido notáveis e têm aumentado na proporção direta do aumento de poderes do Parlamento Europeu. No entanto, não existem sinais de que estas formações políticas se tenham constituído como partidos a nível europeu. Partidos políticos europeus poderão, contudo, ter outras origens. Já existe legislação nesse sentido e são conhecidas experiências inovadoras. No entanto, a União Europeia encontra-se numa encruzilhada política. A resposta que conseguir dar terá repercussões a nível global. A emergência de partidos políticos a nível europeu estará eventualmente relacionada com a mesma. Poderá ser causa ou consequência, mas fará parte e contribuirá para um espaço político diferente.

Palavras-chave: Parlamento Europeu, eurogrupos, partidos transnacionais, índice de coesão, integração europeia

* Professora Auxiliar da Universidade Lusófona. Diretora da Licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais.

218 *Abstract*

The emergence of political parties at European level has been one of the targets of the European project. The neofunctionalists presaged it and considered that this would be an inherent development of the political groups at the European Parliament. There was in fact an initial significant impetus. The cohesion rates attained by these political formations in the European Parliament have been remarkable and they have been increasing as the institution gained legislative powers. However there has been no signs that European Political parties at European level may emerge from the European Parliament. They might however stem from other foundations. European legislation has been put in place and some interesting experiences have already taken place. But the European Union is at a political crossroad. The answer provided will have global repercussions. The emergence of European Political Parties will eventually be related to this. It might be cause or consequence, but it will definitely contribute for a different European environment.

Keywords: European Parliament, eurogroups, transnational parties, cohesion rates, European integration

Political parties at European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union
Tratado da União Europeia

219

O deficit democrático da União Europeia tem sido um dos aspetos mais contundentes do processo de integração. Com a crise das dívidas soberanas, este problema ganhou atualidade, importância e urgência de soluções. As instituições europeias estão no âmago da polémica. O Parlamento Europeu é o órgão representativo por excelência e, para muitos, o espaço político motor de soluções aventureiras e necessárias. No entanto, a instituição não tem mostrado, nos últimos anos, ímpeto e força política para avançar com propostas inovadoras e democratizantes.

Não foi assim, no início. A Assembleia Comum revelou, no momento da sua fundação, uma capacidade de mudança com contornos significativos e sinergias inigualáveis e os partidos políticos dela integrantes um ímpeto agregador e transnacional notáveis. Efetivamente, a dinâmica subjacente à formação dos grupos políticos na Assembleia Comum revelou características curiosas. Se no início, em 1952, os 78 nomeados se sentaram por ordem alfabética, em 1953, já estavam organizados em grupos políticos reconhecidos pela instituição. Alguns estudiosos consideram que este processo foi essencialmente ideológico e motivado por compromissos europeus. A eleição do primeiro presidente baseou-se em contactos com membros de partidos políticos, sendo que, em 1953, Cristãos Democratas, Socialistas e Liberais já estavam organizados, levando a cabo encontros regulares e apresentando posições comuns (Oudenhove, 1964; Fitzmaurice, 1975). No entanto, «a necessidade de organizar o trabalho» é também apontada como relevante para explicar esta tendência (Pridham & Pridham, 1981: 10 e 226).

Estes acontecimentos influenciaram a agenda da integração Europeia. A criação de partidos supranacionais foi apresentada como uma realidade inevitável pelos neofuncionalistas e Ernst Haas (1968: 266) considerou o sucesso da Assembleia uma consequência do prestígio

220 alcançado pelos seus grupos transnacionais, argumentando que partidos políticos a nível europeu seriam «um facto inevitável da vida moderna».

Contudo, apesar das eleições para o Parlamento Europeu se terem iniciado em 1979 e de se ter percecionado um ímpeto transformador nos poderes da instituição, os partidos políticos do Parlamento Europeu continuaram a ser formações transnacionais que se juntavam para aprovar propostas.

Nos anos 1990, a União Europeia aprofundou a sua dimensão política, o Parlamento ganhou importância e poder legislativo e o debate teórico mudou. Conceitos como competição entre esquerda e direita e a posição dos partidos foram considerados indicadores fiáveis para retirar ilações significativas (Hix, 1994). Simon Hix e Christopher Lord (1997: 220-222) argumentavam mesmo que há um sistema de partidos operando a nível europeu, que quase toda a elite é recrutada entre políticos provenientes dos partidos políticos e, tal como no espaço nacional, a competição para cargos políticos prevalece na União Europeia. Contudo, os mesmos também reconheciam que as federações europeias são organizações com órgãos decisórios incipientes, que os Partidos do Parlamento Europeu não contribuem para assegurar as ambições dos seus membros e as eleições europeias são disputadas em função de temas nacionais.

Mas a necessidade de testar a emergência de partidos políticos europeus continua a seduzir os estudiosos e, em 2005, Roger Scully considerava que os eurodeputados não são fomentadores de integração, nem a criação de um sistema de partidos é uma iminência. As hipóteses de socialização institucional não são credíveis e nem há vestígios que provem que os membros do Parlamento Europeu se possam desnacionalizar (Scully, 2005). No entanto, Bardi *et al.* (2010) argumentavam em sentido oposto, defendendo que a competição para o controlo de um executivo constituiria um incentivo fundamental para o desenvolvimento de um sistema partidário transnacional e considerava essa hipótese possível.

Este debate coloca questões prementes. Por exemplo, a surgirem partidos políticos na União Europeia, onde terão a sua origem? Das estruturas do Parlamento Europeu? Das confederações dos partidos existentes? De outra qualquer sinergia? E acontecerá antes ou depois de uma reorganização do sistema político da União Europeia?

Neste ensaio, proponho-me analisar estas questões, avaliando as sinergias que comandam a dinâmica dos partidos políticos operando no Parlamento Europeu. Para tal, investigarei as potencialidades transnacionais dos Eurogrupos através da coesão dos mesmos, a relação entre a coesão e o aumento de poderes da instituição, a dinâmica negocial pró consensos da instituição e depois a legislação sobre partidos políticos da União Europeia. No final, argumentarei que a dinâmica conducente à emergência de partidos políticos a nível europeu efetivamente existe e que será a evolução do processo de integração europeia a determinar o progresso da mesma. Argumentarei também que a União Europeia se encontra numa encruzilhada de pólos opostos cuja clarificação terá repercussões a todos os níveis e em todas as arenas políticas.

1. As Potencialidades Transnacionais dos Partidos Políticos do Parlamento Europeu e a Dinâmica de Integração Europeia

Não tem sido difícil para a maior parte dos partidos nacionais aderir aos objetivos da integração europeia. Aquando da ratificação do tratado de Roma pelos seis parlamentos nacionais, a maioria dos partidos votou-o favoravelmente com a exceção dos Comunistas em todos os países, os *gaullistas* em França e os *liberais* na Holanda. Na Alemanha e na Itália foi mesmo votado, por maioria, na câmara baixa e unanimemente na câmara alta (Zellentin, 1967: 421). Ou seja, os cristãos democratas, os socialistas e os liberais – o núcleo duro do sistema partidário europeu – foram apoiantes do projeto europeu desde o início, facto determinante para o futuro do mesmo.

Os Cristãos Democratas, os mais entusiastas, basearam o seu apoio em argumentos de «anticomunismo, igreja, doutrina e nas virtudes do mercado competitivo de Monnet», sendo considerados pró-integracionistas da direita moderada. Os Socialistas, apesar de não terem apoiado o Tratado no início¹, conseguiram ser o grupo mais coeso na Assembleia Comum, defendendo a tradicional intervenção estatal e a social democracia. Os Liberais, na generalidade pró-integracionistas e centristas e a menos coesa de todas as formações, também têm conseguido desenvolver posições comuns. Ou seja, estas famílias partidárias têm feito parte do sistema, não só apoiando o projeto de União

1. Por exemplo, os Radicais Socialistas em França votaram contra.

222 Europeia, mas também sendo responsável pela elite que nela tem operado (Fitzmaurice, 1975: 60-116; Zellentin, 1967: 421; Neutel, 2004).

Analisando a evolução deste sistema partidário de 1952 até aos nossos dias, podemos considerar que muita coisa aconteceu. Algumas forças partidárias surgiram, outras desapareceram, algumas coligaram-se, mas o essencial manteve-se. O núcleo central é constituído pelo Partido Popular Europeu, pelos Socialistas e pelos Liberais, que continuam a ser as forças políticas dominantes.

O quadro 1 mostra a evolução do sistema partidário do Parlamento Europeu de 1952 até às eleições de 2014, inclusive. De acordo com o mesmo, é possível verificar que, de 1952 a 2014, surgiram 20 Eurogrupos, 14 à Direita e 6 à esquerda (não considerando a mudança de nome de alguns), tendo sido a Direita mais permeável ao aparecimento de novas formações. Constata-se também que, tal como já tinha sido indicado, Socialistas, Cristãos Democratas e Liberais existem como Eurogrupos desde o início e muitos dos outros que surgiram entretanto têm sido formações efémeras. Para além destes, só os Comunistas, aparecendo em 1979, adquiriram sustentabilidade.

Quanto aos partidos do núcleo central, o Partido Popular Europeu fundiu-se, em 1992, com os Democratas Europeus e, por influência dos conservadores ingleses, mudou o nome para PPE-ED (Partido Popular Europeu-Democratas Europeus), retomando a designação original quando estes o abandonaram para formar o grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (ECR) em 2009. E os Socialistas, na legislatura de 2009, juntaram-se aos sociais-democratas italianos, passando a chamar-se Grupo da Aliança dos Socialistas e Democratas Progressistas (S&D).

Estas pequenas oscilações na formação e na nomenclatura do núcleo duro dos partidos do Parlamento Europeu não retiram consistência à constatação de que têm sido estas formações as estruturas que permitiram ao àquele órgão conseguir maiorias passíveis de legislar desde 1952. Westlake (1994: 185) afirma mesmo que isto ajudou a conferir um carácter de *oligopólio partidário* ao Parlamento Europeu, facto que nunca foi alterado.

Quadro 1 - Sustentabilidade dos Partidos Políticos no Parlamento Europeu (1952/2014)²

Direita	Início/Fim/ Fusão	Ano	Esquerda	Início/Fim/ Fusão	Ano
EPP EPP-ED EPP	Início Início	1952 1992 2009	SP S&D	Início Fim	1952 2009
LDR- ALDE	Início	1952 2004	COM	Início	1979
EDA UPE	Início Fusão com a FE	1965 1995	LU EUL GUE GUE-NGL	Início Início Fusão com Os verdes do Norte	1989/94 1989/94 1994 1995
ED	Início Fusão com o EPP	1979 1992	Rainbow	Início Fim	1984 1994
ER	Início Fim	1984 1994	Greens Greens- EFA	Início Fusão/ Regionalistas	1989 1999
EN	Início Fim	1994 1999	ARE	Início Fim	1994 1999
FE	Início Fim	1994 1999			
UEN	Início Fim	1999 2009			
EDD	Início Fim	1999 2004			
TGI/ TDI*	Início Fim	1999 2004			
IND/ DEM	Início Fim	2004 2009			
ECR	Início	2009			
EFD EFDD	Início	2009 2014			
ENF	Início	2014			

Fonte: organizado pela autora em 2004 e atualizado em 2015.

2. EPP (Partido Popular Europeu); LDR (Partido Liberal Democrático e Reformista); ALDE (Aliança dos Liberais e Democratas para a Europa); EDA (Aliança Democrática Europeia); UPE (União Popular Europeia); EDG (Grupo dos Democratas Europeus); ER (Direita Europeia); EN (Europa das Nações); FE (Forza Europa); UEN (Grupo União para a Europa das Nações); EDD (Grupo para a Europa das Democracias e das Diferenças); TGI/TDI (Grupo Técnico dos Independentes/Grupo Técnico dos Deputados Independentes); IND/DEM (Grupo Independência/Democracia); ECR (Conservadores e Reformistas Europeus); SP (Partido Socialista); COM (Comunistas); LU (Unidade da Esquerda); EUL (Unidade da Esquerda Europeia); GUE (Confederação da Esquerda Europeia); GUE-NGL (Confederação da Esquerda Europeia/Verdes do Norte); Rainbow (Grupo do Arco Íris); ARE (Grupo da Aliança Radical Europeia); Greens (Verdes); Greens-EFA (Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia); S&D (Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu); EFD (Europa da Liberdade e da Democracia); EFDD (Europa da Liberdade e da Democracia Direta); ENF (Europa da Liberdade e das Nações).

Estas potencialidades transnacionais apontam para variáveis diversas no domínio da análise. Usando a política comparada, Simon Hix, da London School of Economics, sublinha o facto dos partidos políticos do Parlamento Europeu estarem a desenvolver características semelhantes aos partidos políticos nacionais, ou seja, a atuarem de acordo com a competição natural entre esquerda e direita. Assim, quanto mais perto ideologicamente estiverem, maior será a tendência para votarem em conjunto. Deste modo se explica que as formações partidárias acima enunciadas tenham tido uma forte propensão para se unirem no momento da votação, principalmente até ao início da legislatura de 2004. Ou seja, o afastamento ideológico entre Cristãos Democratas, Socialistas e Liberais no Parlamento Europeu nunca foi muito significativo (Hix & Lord, 1997: 158-66; Raunio, 1997: 101-6; Hix, Noury & Roland, 2007: 150-151).

No entanto, de acordo com Simon Hix, esta tendência parece estar a mudar. Nos primeiros 18 meses do início da legislatura de 2004, o PPE-DE votou cerca de 83% com a União para a Europa das Nações (UEN) com tendências nacionalistas e conservadoras e 78% com a Aliança Liberal e Democrática Europeia (ALDE), ou seja, uma tendência para votar à direita. O Partido Socialista registou também modificações, votando 72% com os Verdes e 75% com os liberais da ALDE, ou seja, uma tendência para votar à esquerda (Judge & Earnshaw, 2008: 141). É de notar que a ALDE é considerado de direita no que concerne à política fiscal e económica e de esquerda no que diz respeito a Liberdades e Garantias Fundamentais.

Estes dados permitem concluir que a dinâmica no Parlamento Europeu encontra alguma similitude com a de qualquer parlamento da Europa Ocidental, apesar da inexistência de um executivo com características tradicionais em relação ao qual possa exercer controlo. Permite também verificar que os partidos tradicionais – o *mainstream* europeu – têm dominado o Parlamento Europeu desde a sua fundação, que a direita tem sido mais permeável a novas formações e que se tem vindo a acentuar a concentração em pólos de poder – direita ou esquerda.

2. A Coesão dos Eurogrupos Como Indicadores de Integração Institucional

Se as formações políticas atrás indicadas têm conseguido manter um grau de sustentabilidade notável, isso deve-se, em grande parte, à capacidade de coesão agregadora e transnacional mantida ao longo dos tempos. Por coesão entende-se a capacidade dos deputados e das delegações nacionais seguirem a linha de voto indicada pelo Eurogrupo. Os deputados não são obrigados a fazê-lo; não há disciplina de voto no Parlamento Europeu. As decisões são inicialmente discutidas e votadas na reunião do Eurogrupo e também analisadas e votadas pelas delegações nacionais. No entanto, tem existido, desde sempre, tendência para a disciplina de voto dentro dos Eurogrupos. Hix, Noury & Roland (2007: 22-30) sublinhavam a relevância dos altos níveis de coesão conseguidos por estas formações ao longo dos tempos, considerando que «as votações nominais são usadas geralmente para as decisões mais importantes».

A tendência para a coesão entre partidos políticos do Parlamento Europeu é explicada de várias formas. Pode ser mais racional e económico e pode constituir uma mais-valia para as carreiras políticas dos deputados dentro da instituição. Mas o sistema também facilita a coesão. Há uma relação muito grande entre os líderes de cada delegação nacional durante o processo de mediação. Neste sistema, pequenas e grandes delegações tentam debelar as suas diferenças através da negociação, evitando conflitos. Comunicação franca e total faz parte do código de comportamento e há sempre uma vontade de cooperar e de chegar a compromissos (Hix & Lord, 1997). Para além disso, não existe muito controlo pelas lideranças nacionais, pois tal retiraria aos deputados capacidade negocial dentro das estruturas supranacionais, pelo que o mais plausível será deixar que os membros do Parlamento Europeu gozem de uma independência limitada e condicional (Scully, 2005).

No entanto, o que é importante sobre coesão, e que eu tentarei relevar, é que é uma das ferramentas que demonstra a capacidade e a eficácia integradora e organizativa do sistema parlamentar europeu. Assim sendo, e no sentido de dar consistência a esta linha de investigação, proponho-me apresentar um número suficientemente exaustivo

226 de conclusões estatísticas existentes desde 1958, procedendo simultaneamente à sua explicação.

O quadro 2, especialmente organizado para este trabalho com resultados obtidos por Zellentin (1967)³, Attiná (1990)⁴, Raunio (1997)⁵ e Neutel (2004)⁶, mostra os níveis de coesão obtidos entre 1958 e 1994/95. Serão posteriormente apresentados dados de 1997 a 2004, usando indicadores de medida diferentes.

Quadro 2 – Índices de coesão dos Eurogrupos do Parlamento Europeu (1958-1995)

1958/63	1963/66	1979/84	1984/89	1989/94	1994/95
89.8% (Zellentin)	90.25% (Zellentin)	75.18% (Attiná)	75.58% (Attiná)	84.12% (Raunio)	83.95 (Neutel)

Tal como o quadro mostra, podemos verificar que o índice de coesão em 1958/63 foi de 89.8%, em 1963-66 subiu para 90.25%, em 1979/84 e 1984/89 foi de 75.18% e 75.58 % respetivamente, em 1989/94 subiu para 84.12% e em 1994/95 registou níveis de 83.95% (Neutel, 2004: 52); uma média de 83.14%.

Para explicar estes números, contextualizando, relembro que os anos 1960 representaram euforia e pró-ativismo europeu, facto que poderá explicar os altos níveis de coesão. Nos anos que medeiam 1979-1989, os níveis de coesão, que descem para uma média de 75.38%, podem ser explicados pelo carácter conturbado da época: primeiras eleições europeias, preparação do Ato Único Europeu e uma crise económica que abalava os alicerces do mundo. Nos anos 1990, num período de aprofundamento institucional, os níveis de coesão subirão significativamente. Nesta fase, os poderes do Parlamento Europeu aumentam e torna-se necessário maiorias para a aprovação da legislação em que a instituição tenha a palavra final (Neutel, 2004: 52).

3. Não se sabe quão largo é o *corpus* de análise. Neste período, as votações nominais eram usadas num número limitado de casos: ou seja, para casos requerendo uma maioria especial (moções de censura, emendas sobre o orçamento depois de 1975, pequenas revisões do tratado da CECA) ou quando dez membros o requeriam.
4. Os resultados de 1979/84 foram limitados a resoluções urgentes. Os de 1984/89 referem-se a 110 votos, incluindo emendas, parágrafos e decisões finais.
5. Raunio considerou 159 votos, incluindo emendas, parágrafos e decisões finais.
6. 173 votos, de julho de 1994 a julho de 1995 (um em cada três), emendas, parágrafos e decisões finais.

Estudos mais recentes – julho de 1997 a maio de 2004 – reforçam estas conclusões e apontam caminhos ainda mais relevantes. Hix, Noury & Roland (2007) analisaram os níveis de coesão registados em cerca de 15.000 votos, num total de 2000 deputados. Este estudo concluiu que o índice de concordância foi de 0.809 (de 0 a 1) para os seis principais grupos políticos durante os 25 anos focados no estudo, relevando que os dois principais Eurogrupos – Partido Popular Europeu e Socialistas – atingiram uma coesão de 0.821 a 0.914. Um *corpus* tão exaustivo levou a que alguns cientistas considerassem que o mesmo mostra, com exatidão, a dinâmica política no Parlamento Europeu (Hix, Noury & Roland, 2007; Judge & Earnshaw, 2008: 138).

Os números apresentados sugerem não só que a coesão tem acompanhado o processo de integração europeia, mas também que a mesma pode estar relacionada com o aprofundamento de poderes do Parlamento Europeu. Se considerarmos que a instituição alargou significativamente a sua competência legislativa, poderemos testar a relação entre estas variáveis. Tal será realizado na próxima secção.

3. O Aumento de Poderes do Parlamento Europeu e o Crescente Protagonismo dos Eurogrupos

Os deputados do Parlamento Europeu têm sido, desde sempre, constrangidos pela falta de poderes da instituição. Assumidamente, têm manifestado esta limitação e argumentado a favor do aumento de poderes do mesmo, constituindo-se como um *lobby* poderosíssimo (Neutel, 2004).

Entretanto, têm sido notórios os aumentos de poder legislativo registados no Parlamento Europeu desde 1986, sendo que, nos anos 1990, a instituição ganhou capacidade de codecisão face ao Conselho. Tal facto conduziu a que Simon Hix e Christopher Lord (1997: 141) argumentassem que esta tendência poderia levar a que os partidos nacionais viessem a exercer um controlo maior sobre os seus representantes. Tal não parece estar a acontecer. De facto, para uma União Europeia a 28, e para um processo negocial tão moroso e complicado (em 2004-09, havia 175 partidos e 7 grupos políticos transnacionais e, em 2009-14, 167 e igualmente 7, respetivamente) em que a necessidade de se constituírem maiorias é imperiosa, parece tornar-se demasiado complicado e ineficaz para as lideranças nacionais circunscreverem

228 os seus representantes a imposições domésticas (Judge & Earnshaw, 2008: 138).

Uma análise para o nível de coesão alcançado pelas delegações nacionais nas votações nominais em que as decisões têm peso legislativo, em contraste com a coesão geral, pode ser elucidativa. O quadro 3 mostra-o. Nele é possível encontrar-se a coesão total dos partidos entre 1984 e 1989 e a votação do orçamento de 1984 a 1989, em que os procedimentos eram apenas consultivos, em confronto com os de 1994/95 em que os mesmos são obrigatórios.

Quadro 3 – Coesão e procedimentos legislativos em 1984/89 e 1994/95 (Neutel 2004)

Eurogrupos ⁸	Coesão total Attiná 1984/89 (110 votos)	Votação do orçamento 1984/89 Attiná (34 votos)	Coesão Total 1994/95 autora (173 votos)	Codecisão e Cooperação 1994/95 autora (21 votos)
PES	62.2	53.6	91.72	96.66
EPP	84.1	79.8	86.53	94.76
LDR	69.5	69.6	84.51	75.29
ED	82.9	80.1	-	-
EDA/RDE	70.8	72.6	77.58	91.65
COM/GUE	71.2	69.7	81.02	90.51
RAINBOW	67.8	67.5	-	-
ER	96.1	100	-	-
GREEN			89.82	96.05
ARE			94.46	100
FE			68.42	53.7
NI			89.63	89.9
Total/média	75.58	74.11	83.95	85.1

Assim, podemos verificar que, para os atos legislativos de codecisão (agora chamado processo legislativo ordinário) e de cooperação, os níveis registados foram de 85.1%, sendo que os dois partidos mais

7. PES (Partido dos Socialistas Europeus); EPP (Partido Popular Europeu); LDR (Partido Liberal Democrático e Reformista); ED (Europa Democrática ou Grupo Conservador); EDA/RDE (Aliança Democrática Europeia/Grupo da Aliança Europeia Democrática); COM/GUE (Comunistas/Confederação da Esquerda Europeia); RAINBOW (Grupo do Arco-íris); ER (Direita Europeia); GREEN (Verdes); ARE (Grupo da Aliança Europeia Radical); FE (Força Europa); NI (Não Inscritos).

numerosos – PES e EPP – registaram níveis tão elevados como 96.66% e 94.76%, respetivamente. Nos anos anteriores, quando o Parlamento tinha apenas uma função consultiva, os índices foram de 75.58% para a coesão total e 74.11% para o orçamento. Individualmente, para o mesmo período, o PES registou cerca de 62.2% para a coesão total e 53.6% para a votação do orçamento, enquanto o EPP perfazia 84.1% e 79.8% para as duas variáveis, respetivamente. Ou seja, uma diferença significativa.

Por outro lado, o número de procedimentos legislativos que exigiam maiorias aumentou significativamente. De julho de 1987 a setembro de 1991, 208 documentos foram votados por cooperação e, em 1994, 95 documentos por codecisão (Corbett, Jacobs & Shackleton, 1992: 187; Neutel 2004: 54). Depois do Tratado de Amesterdão (1997), em que o peso político da instituição aumentou, o nível de coesão dos grupos sofreu um acréscimo de 11% (Judge & Earnshaw, 2008: 139).

Assim sendo, as evidências sugerem que os atos legislativos com peso político conduzem ao aprofundamento dos índices de coesão. Eventualmente, e em interligação, podem refletir também a necessidade de produzir maiorias e, conseqüentemente, o facto de que o aprofundamento dos poderes do Parlamento Europeu contribui para que a dinâmica partidária ganhe dimensão e profundidade.

4. Dinâmicas de Integração Institucional: Negociação, Maiorias e Consensos

Neste ensaio, procurámos explicar como as formações políticas no Parlamento Europeu têm demonstrado uma capacidade notável para se constituírem em grupos políticos transnacionais desde o início do projeto europeu. Essa tendência é evidente no modo como se congregam e votam, alcançando consensos. Mas há dinâmicas que comandam este processo de interações.

O sistema institucional europeu tem características *sui generis* que favorecem esta propensão. O diálogo e a negociação são particularidades deste procedimento em que funcionários europeus, funcionários públicos nacionais, grupos de interesse e homens de negócios se inter-relacionam e interagem num espaço institucional assaz fluído. Nesta dinâmica, há um processo de aprendizagem, de desempenho de

230 tarefas e interações constantes, que favorecem a integração dos seus membros no espaço institucional.

O Parlamento Europeu não foge a estes padrões. Desde sempre, os partidos nacionais amalgamaram as suas diferenças, constituindo formações transnacionais que se estruturaram e aprofundaram numa relação direta com o aumento de poderes da instituição. É uma estrutura com contornos semelhantes aos operados em qualquer sistema parlamentar, numa dimensão tático-ideológica que segue as tendências da vida partidária atual. Mas é, para além disso, um espaço *sui generis* onde a dimensão dos problemas assume limites muito vastos e diferentes dos nacionais por abarcar 28 espaços geográficos e políticos diferentes. É fundamentalmente a configuração deste sistema decisório que determina esta interação, um sistema profundamente comandado pela negociação e pelo consenso.

De facto, para a votação de muitos procedimentos, torna-se necessária a existência de maiorias e logo a necessidade de um processo negocial complexo e difícil, sem o qual não se conseguiria chegar a conclusões. Kreppel (2000: 346) argumenta que «it is the institutional system of checks and balances which require ideological moderation for effective legislative influence» que o estrutura. Ou seja, o sistema decisório da União Europeia é um imbricado e complexo triângulo entre Comissão e Conselho, sendo que a tomada de decisão nestes órgãos se faz tradicionalmente de uma maneira consensual e sem confronto, moderando a vertente ideológica. O Parlamento Europeu, o terceiro vértice, enquanto parte do sistema, tem-se adequado ao mesmo.

Este método tem contribuído para a integração das formações políticas parlamentares e para a integração europeia. Facilita a sua dinâmica transnacional e tem contribuído para a europeização institucional.

5. A Emergência de Partidos Políticos na União Europeia: Uma Utopia Possível

Este ensaio propôs-se analisar a emergência de partidos políticos da União Europeia, uma necessidade incontornável do aprofundamento do processo de integração, que pode surgir quer como elemento facilitador de união política, quer como realidade pós-unificação.

No decorrer da análise, verificámos que, apesar da facilidade transnacional do processo facilmente demonstrável no modo como os

Eurogrupos têm vindo a gerir o processo negocial e político no Parlamento Europeu, isso não tem significado a iminência da sua transformação em partidos políticos europeus, como os neofuncionalistas pressagiaram. Os membros do Parlamento Europeu continuam essencialmente ligados à estrutura nacional e é esta que determina o seu futuro político. De facto, ainda não existem partidos políticos a nível europeu.

Assim sendo, torna-se necessário inquirir noutras direcções; por exemplo, nas confederações de partidos, para muitos, eternos embriões expectáveis de futuros partidos europeus, ou em outros movimentos partidários transnacionais. Tal conduz-nos para a legislação europeia sobre partidos políticos, suas potencialidades e fragilidades.

Em dezembro de 1996, momento em que se preparava o Tratado de Amesterdão, o Parlamento Europeu debruçou-se sobre o assunto e, numa moção intitulada *Resolution on the constitutional status of the European political parties*, argumentava que: (a) os partidos transnacionais são necessários para a existência de uma cidadania genuinamente europeia; (b) os partidos políticos europeus deverão estar fundamentalmente preocupados com políticas europeias; (c) os partidos políticos europeus deverão contribuir para mudar a vida política e, para tal, precisam de uma estrutura legal; e, por fim, (d) estas formações deverão ser financiadas pela União Europeia. E, para serem consideradas transnacionais, precisam de ser constituídas, pelo menos, por representantes de um terço de Estados-membros, de ser ativas a nível transnacional, de terem um estatuto organizacional e um programa ao qual o público possa aceder.

Em 2004 era publicado um Regulamento (EC NO 2004/03) sobre partidos políticos a nível europeu e as leis governando o seu financiamento, enquanto o Tratado de Lisboa, em 2007, no seu art.º 224, assegurava que «O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem o estatuto dos partidos políticos a nível europeu (...) nomeadamente as regras relativas ao seu financiamento».

Em 2007, o regulamento de 2004 foi revisto e aprofundado (EC NO 1524/2007). De acordo com o mesmo, um partido político europeu deverá ter personalidade jurídica no Estado-membro em que a sede está localizada (visto que a figura de personalidade jurídica de direito europeu continua por criar). Deve, assim, (a) estar representado no Parlamento Europeu ou em assembleias legislativas, a nível nacional

232 ou regional, em pelo menos um quarto dos Estados-membros; (b) ou, alternativamente, ter obtido, no mínimo, 3% dos votos efetivos nas eleições mais recentes para o Parlamento Europeu em, pelo menos, um quarto dos Estados-membros; (c) assumir no seu programa aspetos como liberdade, democracia e o respeito pelos direitos humanos; e (d) ter participado nas eleições europeias ou ter tentado fazê-lo. Para além destas medidas, foram também reguladas condições de financiamento. Assim, prevê-se que o partido transnacional (a) publique as despesas e receitas anuais, (b) declare as fontes de financiamento e (c) limite a aceitação de doações (Porto & Anastácio, 2012: 851-852).

Estas condições, apesar de atestarem a possibilidade legal da existência de partidos políticos a nível europeu, não têm sido propulsoras dos mesmos. Duas razões o explicam: por um lado, a transnacionalidade imposta pela legislação e inerente ao processo e, por outro, as difíceis condições de financiamento. A transnacionalidade, apesar dos modernos meios de comunicação (*skype*, videoconferências, *facebook*, *web*, etc.), continua a ser uma realidade árdua de resolver. Entre a Polónia e Portugal, por exemplo, tendo de permeio dezenas de outros países, vai uma distância física difícil de ultrapassar em termos de diálogo, de realização de tarefas e de estratégias políticas. Mas mais difícil ainda é a questão do financiamento. Para conseguir preencher os requisitos propostos na legislação, é necessário que os movimentos cumpram condições que, na generalidade, para as atingir, precisam de fundos.

No entanto, existem algumas organizações políticas, alianças ou coligações de carácter transnacional que tentam atingir os objetivos previstos, mas até agora nenhuma o conseguiu. Uma das organizações que se inscreve nesta categoria é o Partido Federalista Europeu. Fundado em 2011 por fusão do Parti Fédéraliste com o European United, possui alguns dos pressupostos legais propostos pela legislação europeia, nomeadamente estatutos, estrutura organizativa, programa e secções espalhadas por cerca de 10 países; porém, não tem conseguido eleger deputados nem a nível europeu, nem nas assembleias nacionais e regionais. Por isso, não é financiado.

Mas pululam, nos nossos dias, muitas outras dezenas de forças em embrião dispostas a emergir se as condições o favorecerem. São, na generalidade, movimentos federalistas que atuam e intervêm, criando vivências políticas arrojadas, sinergias ousadas e experiências notáveis. Estão preparadas.

A dinâmica está de facto criada. Os dados acima apresentados sugerem que a emergência de partidos políticos a nível europeu não é uma utopia. É uma possibilidade. O desenvolvimento do processo de integração europeia, demasiado constrangido por sinergias económicas, políticas e sociais de carácter interno e externo, determinará o momento e a origem. Poderá ser causa, consequência ou provavelmente ambas. A celeridade, os pontos de partida e os de chegada vislumbram-se tenuemente. Dependem da dialética política do mundo e, logo, de variáveis demasiado latas.

Conclusão

A União Europeia é um projeto sem precedentes. Começou por ser uma Organização Internacional e evoluiu para se tornar num dos mais complexos e sofisticados sistemas políticos do mundo, levando a reavaliar teorias dominantes e a questionar a ordem política mundial. Do impulso reconstrutivo do pós-guerra aos dilemas do novo milénio, passando pelos condicionalismos económicos dos anos setenta e pelo reconfigurar político dos anos noventa, a União Europeia tem sabido construir uma dinâmica evolutiva e inovadora. Hoje é, sem dúvida, um dos maiores blocos comerciais e de cooperação do mundo.

Neste momento, o projeto de União Europeia enfrenta um dos maiores dilemas da sua História, ou seja uma crise de contornos inigualáveis numa conjuntura adversa sem precedentes. Argumentos neofuncionalistas consideram que uma união social, fiscal e económica deveria ter antecedido a união monetária. Assim sendo, o Euro teria sido uma moeda antes do tempo, facto que explicaria muitas das suas assimetrias.

Atualmente, o processo encontra-se numa das suas fases mais contundentes. Para avançar, deverá ter que agregar variáveis sociais, políticas e económicas diversificadas, passando por um reequacionar do traçado institucional. Assim, a iminência de rever o tratado de Lisboa e avançar para uma união política surge como uma possibilidade necessária e provavelmente incontornável.

As crises económicas constituem momentos catalisadores de mudança. A crise das dívidas soberanas de 2008 trouxe modificações significativas no cenário europeu. Trouxe, sem dúvida, mais integração financeira e económica. Não trouxe, contudo, respostas suficientemente

234 agregadoras nas dimensões política e social. A União Europeia dos nossos dias é uma interseção, sem controlo, de realidades demasiadamente opostas e de cenários muito arriscados.

O mesmo se pode dizer da crise a nível nacional. Nenhum país ficou incólume. Em certas regiões deram-se mesmo modificações muito profundas. O desemprego, a instabilidade, as carências, as debilidades sociais reconfiguraram a percepção política dos factos. E nalguns países surgiram formações partidárias (Grécia, Espanha) que ameaçam o sistema partidário tradicional e o status quo político europeu. Mas nenhuma com percepções transnacionais. Até agora.

A União Europeia encontra-se assim numa encruzilhada de pólos contrários. Por um lado, dialéticas de cariz integrador que clamam por uma solução supranacional e, por outro, uma vertente descentralizadora, clamando por soluções nacionalistas. Mas a dialética integradora é imparável. Tomando exemplos precedentes, argumenta-se, o seu influxo tenderá a perpetuar-se e a aprofundar-se. Nessa perspetiva, a questão da emergência de partidos políticos europeus continua em aberto, tanto mais que eles poderão ser elementos conciliadores e catalisadores de soluções.

O comportamento político dos partidos do Parlamento Europeu prova que é possível a convivência transnacional e a agregação das variáveis ideológicas inerentes a cada um dos espaços políticos nacionais, constituindo-se como barómetros indispensáveis na dialética integradora. Os futuros partidos europeus, a surgirem, colherão desta experiência parlamentar muito do seu *modus operandi*. Mas partidos políticos europeus poderão emanar de outras fontes. Já existem condições legais e experiências transnacionais com sinais positivos. A existência de partidos políticos europeus é uma questão de tempo e estará diretamente relacionada com o aprofundamento da integração política.

A presente crise das dívidas soberanas poderá ser condutora de sinergias tendentes ao aprofundamento da integração ou não. Mas não é só a crise interna que poderá despoletar a reconfiguração do sistema político europeu. Muitos outros problemas de carácter internacional mais geral se posicionam para a necessidade de soluções políticas urgentes. Há respostas imprescindíveis a dar, medidas extremamente ousadas a tentar e estratégias de alcance global a delinear.

Não é só o futuro da União Europeia que está em jogo, é também o destino do mundo que se arremessa num tabuleiro de ousadias difíceis,

de avanços contidos e de respostas nubladas. Não há percepções claras e não se distinguem caminhos evidentes. Tudo está de facto nublado e a Hora ainda não chegou.

Bibliografia

- Attiná, F. (1990). "The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties". *European Journal of Political Research*, vol. 18, nº 5, pp. 557-579.
- Bardi, L.; Bressanelli, E.; Calossi, E.; Gagatsek, W.; Mair, P. & Pizzimenti, E. (2010). *How to Create a Transnational Party System*. Online: <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO-OPPR/Documents/StudyOPPR-PE.pdf>> (referência 29-09-2015).
- Corbett, R.; Jacobs, F. & Shackleton, M. (1992). *The European Parliament*. 2nd ed. Essex: Longman.
- Fitzmaurice, J. (1975), *The Party groups in the European Parliament*. Westmead: Saxon House/Lexington Books.
- Haas, E. (1968). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hix, S. (1994). "The Study of the European Community: The Challenge of Comparative Politics". *West European Politics*, vol. 17, nº 1, pp. 1-30.
- Hix, S. & Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. & Lord, C. (1997). *Political Parties in the European Union*. London: Macmillan Press.
- Hix, S.; Noury, A.G. & Roland, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Judge, D. & Earnshaw, D. (2008). *The European Parliament*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kreppel, A. (2000). "Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future". *European Union Politics*, vol. 1, nº 3, pp. 340-362.
- Neutel, F. (2004). *Portugal in the European Union – The Integration of the Portuguese MEPs in the European Parliament*. Lisboa: Edições Lusófonas.
- Oudenhove, G.V. (1964). *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years (September 1952-September 1962)*. Leyden: A.W. Sijthoff.
- Porto, M.L. & Anastácio, G. (coords.) (2012). *Tratado de Lisboa: Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina.
- Pridham, G. & Pridham, P. (1981). *Transnational Party Cooperation and European integration*. London: George Allen & Unwin.

- 236 Raunio, T. (1997). *Party Group Behaviour in the European Parliament: an analysis of transnational political groups in the 1989-94 Parliament*. Tampere: University of Tampere.
- Scully, R. (2005). *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialization in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Westlake, M. (1994). *A Modern Guide to the European Parliament*. London: Pinter.
- Zellentin, G. (1967). "Form and Function of the Opposition in the European Communities". *Government and Opposition*, vol. 2, nº 3, pp. 416-435.