



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Economia e Gestão

Universidade de Vigo

Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais

O Tratado de Lisboa e a Agricultura Europeia:  
consequências da aplicação do novo  
procedimento legislativo ordinário para a  
configuração e evolução futura da PAC

Trabalho Final na modalidade de Dissertação  
apresentado à Universidade Católica Portuguesa  
para obtenção do grau de mestre em Integração Económica Regional e Políticas  
Comunitárias

por

Osvaldo Luís dos Santos Coelho Seixas

sob orientação de  
Professor Doutor Arlindo Cunha  
Junho de 2013



# Resumo

A evolução da Política Agrícola Comum, desde a sua génese até aos nossos dias, fica marcada por um primeiro período de grande estabilidade a que se seguiu uma fase de reformas constantes, sempre marcadas pela dialética de poder entre a Comissão Europeia e o Conselho Europeu.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa e consequente adoção do Processo Legislativo Ordinário como método de tomada de decisões em matérias relacionadas com a Política Agrícola Comum, particularmente ao nível das reformas que lhe venham a ser introduzidas, alterará com certeza essa dualidade de poder, constituindo o Parlamento Europeu como novo agente de influência no desenho das reformas.

Ao longo deste trabalho, procura-se perceber e explicar em que medida esta alteração poderá afetar o desenho futuro da PAC, simultaneamente indicar os fatores que pesam no sentido de voto dos deputados ao Parlamento Europeu e de que forma se poderá antecipar, olhando para a composição do Parlamento, a existência de uma propensão mais ou menos reformista quanto à Política Agrícola Comum.

Conclui-se que, de facto, as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, vêm alterar o balanço de poderes entre as instituições comunitárias. Identificam-se três fatores essenciais que pesam na tomada de decisão de voto pelos deputados europeus: a posição dos Partidos Nacionais em cujas listas são eleitos, a indicação de voto do Grupo Parlamentar Europeu que integram no Parlamento e as suas próprias convicções ideológicas.

Conclui-se, também, que a eventual propensão reformista do Parlamento poderá depender mais da vontade e capacidade de liderança dos membros da Comissão Parlamentar de Agricultura e do seu Presidente, do que de um

ordenamento político-ideológico, mais à direita ou à esquerda do espectro político tradicional, atendendo até à forte componente bipartidarizada do Parlamento.

# Abstract

The evolution of the Common Agricultural Policy, from its birth until today, has been characterized by a few decades of stability, followed by times of big and consecutive reforms, always tagged by the division of powers between the Council and Commission.

The coming into force of the Lisbon Treaty and the consequent adoption of the Ordinary Legislative Procedure, as the key method of decision in agricultural policy matters, particularly in future reforms, will certainly change the previous division of power, introducing the Parliament as the new key player in the design and final configuration of CAP reforms.

Through this work we try to understand and explain to what extent can, these changes, affect the future design of the CAP, while pointing the factors that may determine the Members of the European Parliament's voting behavior. We try also to determine to what extent one can anticipate the existence of a higher or lower tendency towards CAP reform, by merely seeing the Parliament's composition.

We conclude that, in fact, the changes induced by the Lisbon Treaty have changed the balance of powers between the Union institutions. Three factors were identified as being the main factors that weigh in the voting behavior of the Members of the Parliament: the position of the National Parties in the lists of which they were elected, the position of the European Party or Parliamentary Group they include and their own ideological convictions.

It is also concluded that any reformist propensity of the Parliament, may depend far more from the willingness and leadership of the members of the Agricultural Committee, particularly its President, than from any ideological

frame in the Parliament, also due to the strong bipartidarization of the Parliament.

# Índice

Resumo .....	iii
Abstract .....	v
Índice .....	vii
Introdução .....	12
Capítulo 1. A Política Agrícola Comum – Abordagem histórica .....	14
1. Os primeiros anos.....	14
2. As primeiras mudanças.....	16
Capítulo 2. As Grandes Reformas .....	20
1. A Reforma de 1992 – Reforma de MacSharry .....	21
1.1. As influências institucionais no desenvolvimento da Reforma..	23
2. A Reforma de 1999 – Agenda 2000 .....	25
2.1. As influências institucionais na Reforma .....	29
3. A Reforma de 2003 – Reforma Fischler .....	31
3.1. As influências institucionais na Reforma .....	35
4. A Reforma do “Exame à Saúde” da PAC .....	37
4.1. As influências institucionais na Reforma .....	39
Capítulo 3. O Processo decisório na União Europeia no âmbito da PAC ..	41
1. O Processo Legislativo Ordinário .....	43
1.1. O que mudou com o Tratado de Lisboa .....	46
1.2. O Comité de Agricultura do Parlamento Europeu .....	48

Capítulo 4. A Parlamentarização da PAC - Alterando a forma de olhar as Reformas .....	51
1. O funcionamento político do Parlamento Europeu .....	52
2. O sentido de voto no Parlamento Europeu .....	54
2.1. O Poder dos Partidos Nacionais .....	55
2.2. A disciplina dentro dos Grupos Parlamentares Europeus .....	56
2.3. O posicionamento pessoal dos deputados no espectro político .	56
2.4. A nacionalidade e o sentido de voto dos deputados .....	58
3. O Peso de cada um dos fatores.....	59
Capítulo 5. A Composição do Parlamento e o seu ordenamento ideológico .....	62
1. O Partido Popular Europeu .....	68
2. Os Socialistas Europeus.....	68
3. A Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa .....	69
4. Os restantes Grupos .....	69
Capítulo 6. A Ideologia Política e a Propensão Reformista.....	71
Conclusão.....	74
Bibliografia.....	76

## Índice de Figuras

Figura 1 - Primeira leitura.....	43
Figura 2 - Segunda Leitura .....	44
Figura 3 - Conciliação e terceira leitura .....	45

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Custos da PAC .....	18
Gráfico 2 - Composição do Parlamento Europeu - 1979-1984 .....	63
Gráfico 3 - Composição do Parlamento Europeu - 1984-1989 .....	64
Gráfico 4 - Composição do Parlamento Europeu – 1989-1994 .....	64
Gráfico 5 - Composição do Parlamento Europeu – 1994-1999 .....	65
Gráfico 6 - Composição do Parlamento Europeu – 1999-2004 .....	66
Gráfico 7 - Composição do Parlamento Europeu – 2004-2009 .....	66
Gráfico 8 - Composição do Parlamento Europeu após eleições de 2009 .....	67

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Composição do Parlamento Europeu - 1979-1984 .....	63
Tabela 2 - Composição do Parlamento Europeu - 1984-1989 .....	63
Tabela 3 - Composição do Parlamento Europeu – 1989-1994.....	64
Tabela 4 - Composição do Parlamento Europeu – 1994-1999.....	65

Tabela 5 - Composição do Parlamento Europeu – 1999-2004.....	65
Tabela 6 - Composição do Parlamento Europeu – 2004-2009.....	66
Tabela 7 - Composição do Parlamento Europeu após eleições de 2009.....	67



# Introdução

Desde o Tratado de Roma, a Política Agrícola Comum, tem sido talvez a mais importante, visível e sólida demonstração do sucesso da integração europeia.

Igualmente a PAC é também o destino de uma parte muito substancial do orçamento comunitário e embora esteja longe dos 70% do total orçamental que em tempos já absorveu, é uma das políticas que mais necessitará de uma reforma de fundo, ainda mais no atual cenário de crise económica.

Historicamente, as reformas da PAC têm constituído passos importantes para a estabilização, até orçamental, da mesma, não deixando porém, os seus resultados finais, de constituir verdadeiras deceções face aos objetivos iniciais dos seus impulsionadores.

Embrenhadas numa teia decisória, que atribuía aos representantes dos governos nacionais dos estados membros um papel decisivo no desenho final das reformas a implementar, as propostas iniciais, acabaram sempre por ser diluídas por forma a garantir o mínimo de danos internos a cada um dos intervenientes, resultando num desenho final aquém do inicialmente desejado e provavelmente do necessário. Só assim se percebe que nas últimas duas décadas as reformas tenham ocorrido a uma cadência superior a duas por década e que a União se veja agora na necessidade de negociar e aprovar nova reforma.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa alterou de forma muito substancial o processo de tomada de decisões na União Europeia. Reforçando o poder do Parlamento Europeu, a União reforça a sua legitimidade democrática, dando às políticas europeias que venham a ser aprovadas ou reformadas no âmbito dos

novos poderes do Parlamento um caráter mais supra nacional, por contraponto ao intergovernamentalismo até aqui vigente.

Face a este novo poder importa agora perceber de que forma esta alteração nos poderes comunitários poderá afetar o desenho das futuras reformas da PAC. Igualmente importará ter a noção de quais os fatores que poderão influenciar a decisão de voto dos diversos deputados e em que medida se poderá prever a maior ou menor propensão para aprovar e fazer implementar reformas mais ou menos profundas através da análise da composição do Parlamento em determinado momento.

O trabalho foi efetuado recorrendo a um conjunto vasto de fontes bibliográficas, nomeadamente obras e estudos publicados sobre as diversas matérias em estudo, procurando encontrar pontos de convergência que permitam, partindo de bases aparentemente distantes e que não estariam diretamente ligadas, encontrar resposta para as questões colocadas.

# Capítulo 1.

## A Política Agrícola Comum – Abordagem histórica

### 1. Os primeiros anos

Foi uma Europa devastada pela guerra que viu nascer e esteve na génese das Comunidades Europeias. A escassez de alimentos e a fome que grassava um pouco por todo o continente, com cenários de falta de produtos alimentares e racionamento do acesso aos mesmos, serviu de pedra de toque à definição do aumento da produtividade agrícola como objetivo principal da política agrícola criada no âmbito daquelas comunidades.

Com efeito, já em 1957, no Tratado de Roma, ficou definido que o mercado comum deveria incluir a agricultura e os produtos agrícolas.

Os objetivos então definidos eram claros e estavam diretamente plasmados no Artigo 33 (Artigo 39 na versão original<sup>1</sup>) do Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia:

1. Aumentar a produtividade agrícola, promovendo o progresso tecnológico e assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a otimização do uso dos fatores de produção, em particular do fator trabalho;

---

<sup>1</sup>. Atualmente a União Europeia assenta em dois Tratados “essenciais”, o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Este último corresponde ao Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia (mais tarde conhecido como Tratado que Institui a União Europeia) aprovado pelo Tratado de Roma em 1957 e que sofreu diversas alterações ao longo dos anos, tendo a última Versão Consolidada sido aprovada no Tratado de Lisboa e publicada no Jornal Oficial de União Europeia em 30.03.2010. O Tratado da União Europeia foi, por sua vez, assinado em Maastricht em 1992.

2. Aumentar os rendimentos das populações agrícolas, assegurando-lhes um nível de vida digno e mais próximo dos padrões das populações urbanas;
3. Conseguir a estabilização dos mercados;
4. Assegurar o fornecimento de produtos e bens agrícolas;
5. Assegurar que os produtos chegam ao mercado e aos consumidores a preços razoáveis.

Estes foram os objetivos formalmente definidos, que aliás se mantêm, apesar da alteração dos paradigmas que em termos práticos definem a orientação das políticas agrícolas, como veremos mais adiante.

A Conferência Agrícola de Stresa (Itália), viria a definir os três grandes princípios sobre que assentaria a PAC, princípios que seriam reafirmados em 1962, num conjunto de decisões do Conselho Europeu e que consistiam em, Unicidade de Mercado, por forma a evitar distorções da concorrência em prejuízo dos agricultores de qualquer país; Solidariedade Financeira, o que determinava que os custos do mercado comum deveriam ser suportados por todos os estados membros e que foi consubstanciado na criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA); Preferência Comunitária, que consistia na aplicação de direitos alfandegários niveladores, levando a que os preços dos produtos agrícolas importados chegassem ao mercado pelo menos ao mesmo preço dos produtos produzidos internamente.

Nos primeiros anos de vigência, a PAC, constituiu um retumbante sucesso, tendo sido muitas vezes apontada, ao longo das décadas de 60 e 70 do século passado, como o exemplo maior das virtudes da construção europeia, constituindo, nesta era, a face mais visível da construção do mercado comum europeu.

O maior sucesso da PAC terá sido, porém, a efetiva modernização da agricultura europeia. O vislumbre de mais rendimentos perante maior

produção e produtividade, bem como os incentivos à modernização levaram a um avanço técnico e tecnológico absolutamente espantoso quer da agricultura quer do conjunto das indústrias agrícolas diretas e indiretas, efeito que se sente até aos nossos dias.

No entanto, um sistema assente em apoios financeiros à produção só poderia ter sucesso até certo ponto.

A intenção da PAC passava claramente por conseguir manter o preço no produtor europeu a um nível superior ao preço corrente nos mercados internacionais, levando a um reforço na produção agrícola (no caminho para a desejada autossuficiência), ao aumento do nível de rendimento das populações agrícolas e à garantia da disponibilidade plena dos produtos, a preços razoáveis, aos consumidores.

Ora para tal tornou-se necessário lançar mão de mecanismos de intervenção no mercado, que eram essencialmente três: a existência de preços de compra de referência dos excedentes agrícolas; elevadas restrições às importações, fosse através de impostos aduaneiras ou de outras medidas aduaneiras; e a criação de incentivos à exportação, permitindo o escoamento dos crescentes excedentes para o mercado mundial.

## **2. As primeiras mudanças**

À medida que se aproximavam os últimos anos da década de 1960, ia ficando claro que algo teria de ser feito para travar os, cada vez mais regulares, excedentes de produção. O conjunto dos apoios aos agricultores assentava, como vimos, no reforço da produção agrícola, levando a que o setor produzisse mais e mais, em busca do reforço de um rendimento que estaria garantido independentemente do escoamento dos produtos para o mercado.

Por outro lado surgia também a percepção de que, ao contrário do desejado, o rendimento dos agricultores e particularmente dos pequenos produtores agrícolas, não aumentavam na mesma proporção do crescente nível de incentivo comunitário. Grande parte dos incentivos acabava por reverter a favor dos detentores dos fatores de produção, não contribuindo assim para o objetivo da criação de uma comunidade agrícola de base familiar. Facto ainda agravado devido ao acoplamento do valor dos apoios ao volume produzido, favorecendo os grandes grupos agrícolas.

Esta situação tornou-se clara quando, no final dos anos 60, o “pai” da PAC Sicco Mansholt<sup>2</sup>, apresentou um relatório onde apontava potenciais crises excedentárias nos setores cerealífero e leiteiro, propondo um conjunto de medidas radicais, que iam da redução das áreas cultiváveis e introdução de pousio obrigatório, à redução dos preços institucionais. A resistência, tanto de parte importante dos estados membros como dos agricultores, não se fez esperar e o Plano Mansholt acabaria por ficar “espremido” a três diretivas cujo alcance efetivo era muito relativo, com algum efeito apenas em termos da construção socioeconómica da agricultura europeia.

A primeira mudança significativa no rumo da PAC viria a acontecer somente na década de 1980, com a introdução das quotas leiteiras. Acabando com o princípio da livre produção, a introdução de um sistema de quotas determinaria o volume de produção permitido a cada estado membro que, depois, alocaria essa quota a cada produtor individualmente, tendo como base as respetivas produções históricas.

Apesar disso, o elevado volume dessas produções históricas, aliado à manutenção do sistema de produção livre para todos os outros setores (o açúcar

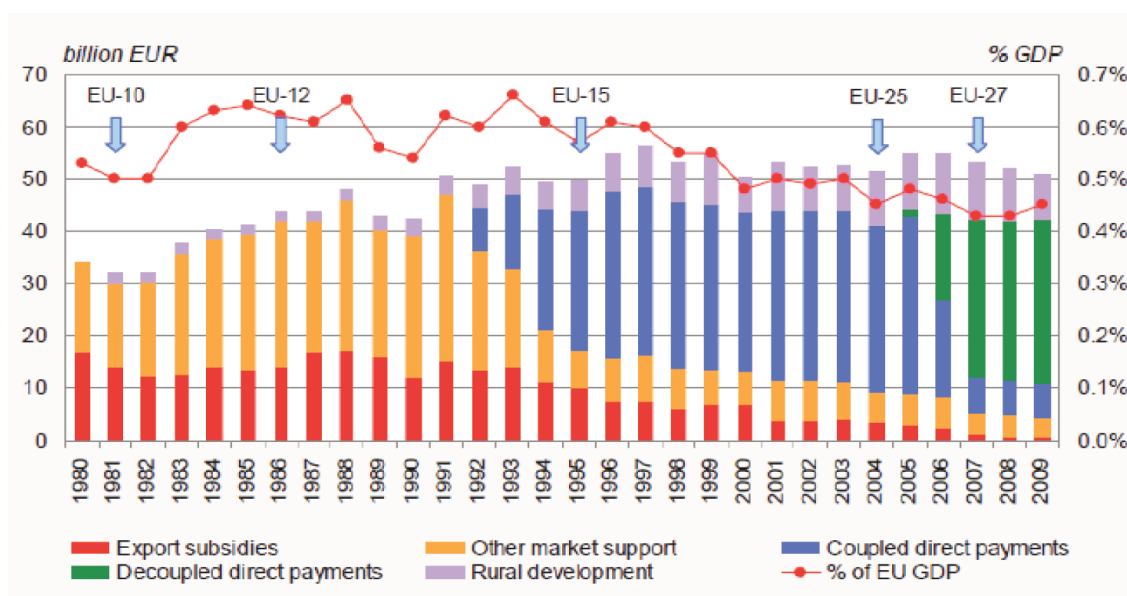
---

<sup>2</sup> Sicco Mansholt foi um agricultor e político holandês, e o principal arquiteto da política agrícola da Europa. Foi o responsável pelo lançamento dos elementos essenciais desta política, assentes em preços garantidos e financiamento partilhado entre os Estados-Membros, através de maratonas negociais que ficaram concluídas em 1962. O visionário Mansholt lançou em 1968 um grito de alerta para os excedentes que se seguiriam e para a necessidade de agir com celeridade para modernizar a agricultura e aumentar a eficiência.

era exceção desde o nascimento da PAC), conjugado ainda com os alargamentos da Comunidade aos países mais periféricos de Sul (Espanha, Grécia e Portugal) e ao alargamento a Leste da Alemanha, por força da reunificação, mantiveram a escalada nos custos da Política Agrícola Comum

Mesmo a anunciada redução da percentagem de participação da PAC no orçamento comunitário de cerca de 70% nos anos de 1970 e 1980, para aproximadamente 40% atualmente, não se deveu a uma redução significativa no custo da PAC, mas ao aumento relativo dos encargos noutras áreas, como fica claro no gráfico seguinte.

**Gráfico 1 - Custos da PAC**



Fonte: DGAgri – Directorate General for Agriculture and Rural Development

Perante este cenário, tornou-se inevitável que a Política Agrícola Comum passasse por um processo de alterações profundas. No próximo capítulo serão abordadas as principais reformas da PAC, principalmente por forma a tentar perceber quais os fatores que levaram às mudanças e de que forma as várias instituições europeias “pesaram” no processo de reforma. Posteriormente far-se-á uma análise ao processo de decisão da União, com particular relevo para as

alterações introduzidas recentemente e que levaram à instituição da codecisão como forma maior do processo decisório institucional na Europa.

## Capítulo 2.

# As Grandes Reformas

É assim, perante uma PAC vítima do seu próprio sucesso, que o cenário de uma primeira grande reforma se começa a desenhar.

À necessidade de reformar a PAC não foram também alheias as negociações em curso no âmbito da Ronda do Uruguai do GATT. A política altamente protecionista da União Europeia, relativamente aos produtos importados, aliada ao elevado volume de subsídios à exportação para escoamento dos excedentes europeus, criava apreensão nos países terceiros, levando a tensões externas. A rotura nas negociações do GATT durante a conferência de Heysel terá sido provocada pela impossibilidade do Comissário para a Agricultura, MacSharry, conciliar as posições definidas na PAC então em vigor e as exigências necessárias para que o acordo com os restantes parceiros negociais fosse possível, a dificuldade em atingir um acordo foi provocada pelas condições políticas à época, nomeadamente pelo mandato negocial que lhe havia sido dado pela União Europeia e fora do qual cairia um eventual acordo, levando a que as negociações fossem suspensas e, de certa forma, forçando alterações na PAC (Cunha, 2011). No entanto, uma vez que o objeto em análise são os fatores internos e institucionais da União que influenciaram as várias reformas, não nos deteremos por aqui.

A exaustão e imenso desgaste do modelo em vigor conjuntamente com as pressões para a obtenção de um acordo no âmbito da Ronda do Uruguai do GATT, tornavam inevitável que se levassem a cabo alterações de fundo à política da Europa para a agricultura.

## 1. A Reforma de 1992 – Reforma de MacSharry

A base da reforma de 1992 foi a Comunicação “Evolução e Futuro da PAC – Documento de Reflexão da Comissão” (Comissão Europeia, 1991), apresentada pela Comissão ao Conselho no início de 1991. Neste documento a Comissão apresentava um conjunto de princípios e objetivos que deveriam nortear a reforma da PAC. Este documento teria como principal objetivo levar a um debate prévio à apresentação das propostas de alteração detalhadas contendo por isso um conjunto de princípios e objetivos, mas não propostas efetivas ou quantificadas. Esses princípios e objetivos eram os seguintes (op.cit., pág.20):

- Assegurar a existência de um número suficientemente grande de agricultores com ligação à terra, como única forma de assegurar a preservação da face rural da Europa e de um modelo agrícola baseado na agricultura familiar, tal como defendido pela sociedade em geral;

- A assunção de que o mundo rural e o seu desenvolvimento não deveriam restringir-se ao setor agrícola, defendendo que as futuras políticas para o mundo rural deveriam constituir incentivo à diversificação da sua base económica;

- A atividade do agricultor deveria passar a ser analisada de uma forma mais integrada, integrando além da tradicional atividade de produção de produtos agrícolas, o desempenho na realização de outras funções, nomeadamente a proteção do ambiente e da paisagem rural e o contributo para o desenvolvimento local e o ordenamento do território;

- O elevado peso orçamental da PAC deveria ser controlado, impondo o reequilíbrio dos mercados;

- O controlo direto da produção, incentivando a extensificação, a retirada de terras da sua função produtiva e alargando os esquemas de quotas;

- A introdução de um fator de modulação dos apoios (aplicáveis às futuras ajudas ao rendimento, mas também aos mecanismos de controlo direto da produção) em favor dos pequenos agricultores e das regiões desfavorecidas para assegurar a sua sobrevivência;

- A introdução de esquemas de ajudas diretas para compensar a perda de rendimentos devida à queda dos preços pela necessidade de reequilibrar os mercados, mas também como forma de evitar a intensificação da produção;

- Assegurar que a dimensão internacional da União Europeia era preservada, baseando a sua participação no comércio internacional em fatores de competitividade.

A proposta formal e agora já devidamente detalhada e quantificada surgiria em meados de 1991 e, após um conjunto intenso de negociações, encontros diplomáticos, avanços e recuos, viria a ser aprovada com algumas alterações e incluída no normativo legal no final do Conselho Europeu de 30 de Junho de 1992.

De forma resumida as propostas aprovadas consistiram em:

- **Redução na política de preços**, que deveriam passar a refletir mais as realidades dos mercados internos e externo, incidindo nos produtos tradicionalmente mais apoiados como cereais, carne bovina e laticínios. Mantiveram-se assim os preços de proteção na fronteira e os preços de intervenção, mas com ajustes para baixo, que foram de 5% para a manteiga e leite em pó magro (contra os 15% inicialmente propostos pela Comissão para a manteiga), de 15% para a carne bovina (em linha com a proposta inicial) e de 29% para os cereais (contra os 35 % da proposta da Comissão);

- Esta redução na política de preços foi compensada por **ajudas diretas ao rendimento**, atribuídas em função da área cultivável ou por cabeça (nos casos do gado), e que serviam como fator de sustentação do rendimento;

- Introdução de novas medidas de **controlo direto da produção**, ampliando o âmbito de aplicação das políticas de quotas e da imposição de penalizações à sua ultrapassagem, impondo ainda esquemas de pousio obrigatório e de pagamento em função da área base. Estas medidas eram acompanhadas de exceções para as pequenas explorações, pretendendo favorecer o tal modelo agrícola de base familiar;

- Implementação de **medidas de acompanhamento** de âmbito essencialmente estrutural, florestal e ambiental e que incluíam a reforma antecipada dos agricultores, a florestação de áreas cultiváveis e a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. Estas medidas constituíram, a par do novo modelo de suporte do rendimento, um dos maiores avanços desta nova PAC.

## **1.1. As influências institucionais no desenvolvimento da Reforma**

Como já referimos, a reforma da PAC de 1992, terá tido como principais motivos, a pressão orçamental e as negociações internacionais em curso no âmbito do GATT (Cunha, op.cit.). Mais de vinte anos depois da aprovação dos instrumentos legais que a tornaram efetiva, continua a não haver um consenso entre os diversos autores que a estudaram, sobre qual dos fatores terá tido mais importância no seu desenrolar. (Cunha, op.cit.)

No entanto, para o trabalho em curso, mais do que analisar fatores motivacionais, importará perceber o papel de cada uma das instituições europeias e o seu contributo para a versão final da reforma, por forma a, no final tentar perceber de que forma a alteração no método de decisão imposta pelo Tratado de Lisboa poderá influenciar futuros processos reformistas.

A reforma da PAC de 1992 terá tido dois rostos essenciais. O presidente da Comissão Jacques Delors e o Comissário para a Agricultura e Desenvolvimento

Rural, Ray MacSharry (cujo nome aliás ficaria associado à reforma), deixando claro o papel de força motora desempenhado pela Comissão.

Como é sabido (e será mais adiante verificado) a Comissão tem o exclusivo poder de iniciativa, ou seja compete-lhe fazer quaisquer propostas de alteração ao quadro legislativo da União. Porém, atendendo ao poder de agendamento da Presidência do Conselho, seria sempre necessário um certo nível de entendimento entre as duas instituições.

Para a concretização desta reforma muito contribuiu a vontade férrea de MacSharry, a sua capacidade negocial e de gestão de crises, transformando as grandes paragens e crises no processo em momentos de reflexão e alteração de paradigmas e pressupostos, sem contudo abdicar do que considerava essencial, que permitissem prosseguir o esforço negocial e finalmente conduzir à aprovação da reforma.

Ao nível do Conselho, a vontade de afirmação política de Portugal no contexto da União (que assumiu pela primeira vez na sua história a respetiva presidência), revelar-se-ia essencial para o desenvolvimento sério e capaz das negociações ao longo do primeiro semestre de 1992. Não menos importante foi a perceção, pela presidência portuguesa, da importância que a realocação de fundos da agricultura para outras políticas de desenvolvimento e coesão teria no seu desenvolvimento estrutural, visão esta que ia de encontro à intenção de Jacques Delors de reforçar as políticas de desenvolvimento regional e coesão económica e social, o que só seria possível pela definição de um quadro orçamental estável para a política agrícola, reduzindo ou pelo menos estabilizando o seu peso no orçamento comunitário.

Terá sido então a conjugação destas “forças”, da Comissão, nas pessoas do seu presidente e do comissário para a agricultura e do Conselho, particularmente durante a presidência portuguesa, sendo importante realçar o papel do Presidente do Conselho de Agricultura, o Ministro da Agricultura

português à época, Arlindo Cunha, na construção permanente de pontes e canais de negociação bilateral entre a Comissão e os Ministros da Agricultura, que impulsionaram verdadeiramente a reforma.

Relativamente marginal terá sido o papel desempenhado pelo Parlamento Europeu durante todo o processo de reforma. Sem dispor de um poder legislativo efetivo, o Parlamento acabou também por nunca estar à altura daquilo que seria necessário para poder influenciar os termos da reforma. Na fase final do processo, ficou claro que o parlamento preferiria um acordo que permitisse um compromisso alargado entre os Estados membros e os interesses dos *lobbies* do setor (Cunha, op.cit.), parecendo os seus membros mais preocupados com as repercussões domésticas para cada um do que com a implementação séria de um processo reformista.

## **2.A Reforma de 1999 – Agenda 2000**

Pouco depois da entrada em vigor da Reforma da PAC corporizada por MacSharry, a UE começou a ser pressionada para implementar novas mudanças de fundo na sua política para a agricultura. A aproximação de uma nova ronda de negociações da Organização Mundial de Comércio e as difíceis relações com os Estados Unidos, agravadas pela aprovação nos Estados Unidos do *FAIR Act*<sup>3</sup>, tornavam a pressão externa muito intensa no final dos anos 1990.

Efetivamente, ao aprovar um novo programa estratégico para a sua política agrícola, que implicou uma forte redução no protecionismo da sua produção agrícola, procurando transmitir a vontade de ser competitivo nos mercados mundiais sem necessitar de subsídios e deixando de precisar da *Caixa Azul*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *FAIR Act – Federal Agricultural Improvement and Reform Act*, ou Acto Federal para a Reforma e Desenvolvimento Agrícola

<sup>4</sup> O acordo do GATT saído da Ronda do Uruguai, determinava vastas reduções nos apoios internos aos produtos e produtores agrícolas. Para permitir a possibilidade de manutenção de parte substancial dos

previsto na Ronda do Uruguai do GATT, os Estados Unidos colocaram a UE numa situação difícil em virtude de poder ser posta em causa a PAC que se mantinha, apesar da reforma recente, bastante protecionista.

Após a saída de MacSharry a Comissão para a Agricultura foi assumida pelo democrata cristão luxemburguês René Steichen que impôs um clima de forte resistência a qualquer reforma, sendo em 1995 substituído por Franz Fischler antigo ministro da agricultura austríaco que, embora da mesma família política europeia de Steichen (o Partido Popular Europeu), cedo se apercebeu da necessidade de avançar com alterações de fundo à PAC.

O alargamento da União aos países da Europa Central e de Leste, serviu de mote para um documento de reflexão, apresentado pela Direção Geral para a Agricultura (DG-VI), a pedido de Fischler, em finais de 1995 (Comissão Europeia, 1997). Nesse documento, a Comissão indicava aos chefes de estado que era impossível separar as negociações para o alargamento da União da estratégia que viesse a ser escolhida para a PAC, sugerindo que o caminho a seguir deveria passar por aprofundar a reforma de 1992 e estendê-la a um conjunto mais alargado de setores.

Principalmente, Fischler, parecia pretender mudar em definitivo o centro da PAC, da agricultura na sua visão mais tradicional para uma visão mais ampla de desenvolvimento rural. Esta vontade viria a ser concretizada, pelo menos parcialmente, com a definição futura do desenvolvimento rural, como segundo pilar da PAC.

---

apoios da União Europeia e dos Estado Unidos e assim garantir a sua adesão ao acordo, foi decidido criar algumas exceções a este princípio. A mais relevante passava por excluir, destas limitações e dos compromissos para redução do volume de apoios, os pagamentos diretos integrados em programas para limitação da produção desde que os mesmos se baseassem em áreas e produção fixas, ou fossem feitos em relação a 85% ou menos do nível de produção de base, ou, no caso de rebanhos, fossem feitos em relação a um número fixo de cabeças. Estes pagamentos passariam a estar incluídos na chamada *Blue Box* ou Caixa Azul.

A eclosão da chamada crise da “doença das vacas loucas”, em 1997, viria a reduzir o peso da DG-VI, retirando-lhe a responsabilidade pela segurança alimentar.

A Comissão Europeia via-se entretanto envolvida num escândalo de corrupção, abuso de poder e fraude, incidindo particularmente na Comissária socialista francesa Édith Cresson, mas que levaria à demissão em bloco de toda a Comissão em 15 de Março de 1999.

A reforma da PAC acabaria por ser negociada no âmbito da Agenda 2000, entre um vasto pacote que incluía a generalidade das políticas da UE, e aprovada no Conselho Europeu de Berlim no final de 1999.

Tal como havia sido sugerido pela Comissão em meados da década, a reforma de 1999, acabaria por ser um aprofundar da Reforma de 1992, deixando apenas algumas indicações muito vagas quanto ao posicionamento da PAC em relação a assuntos essenciais para o futuro da União, como futuros alargamentos (ficando apenas definido que os novos estados não seriam elegíveis para os esquemas de compensação direta), a esperada nova ronda da OMC<sup>5</sup> ou a modulação de pagamentos<sup>6</sup>.

No início do Verão de 1997 a Comissão apresentou a sua primeira proposta sobre a política agrícola, no âmbito da Agenda 2000, proposta essa que viria a ser consubstanciada em Março de 1998 com a proposta formal e detalhada de reforma da PAC. Em termos genéricos, as diferenças entre essa proposta e a versão final aprovada pelo Conselho, não lhe alterando o espírito, acaba por suavizar o ímpeto mais reformista da Comissão.

Resumidamente a reforma incidiu nos seguintes aspetos (Cunha, op.cit.):

- Redução dos preços de garantia – A este nível, as alterações aprovadas pelo Conselho foram substanciais, ficando no entanto algo distantes da ambiciosa

---

<sup>5</sup> OMC – Organização Mundial do Comércio

<sup>6</sup> A modulação de pagamentos é um mecanismo através do qual se pretende instituir um sistema de diminuição progressiva dos pagamentos diretos aos agricultores.

proposta da Comissão. Assim, acertaram-se reduções de preços para os setores dos cereais, carne bovina e laticínios entre 15% e 20%, faseados em períodos mais ou menos longos e que, no caso dos laticínios, só deveriam ter efeitos após 2004.

- Compensações financeiras – A perda de rendimentos resultante das reduções nos preços de garantia viria a ser compensada por compensações financeiras atribuídas em função das produtividades históricas ou por cabeça, consoante se tratasse de culturas ou criação de gado. Inovadora foi a fórmula encontrada para compensar as produções leiteiras, baseada na divisão da produção média da UE pela quota de cada país, num método que ficou conhecido como método da vaca virtual e que, devido à sua forma de cálculo era mais penalizador para os países com mais baixas produtividades.

- Modulação dos apoios – A modulação dos apoios, combinada com um esquema de limitação e descentralização, constituía uma das mais emblemáticas propostas da comissão e consistia na imposição de limites de nível comunitário para os apoios, limites progressivos, sendo tanto menor a percentagem dos apoios a receber quanto maior fosse o valor global do apoio a receber. Este esquema seria ainda complementado pela criação de *plafonds* de nível nacional, permitindo a cada estado membro responder à sua própria diversidade. No final, o Conselho, viria somente a aprovar esta parte nacional da proposta, permitindo que os estados membros fixassem montantes máximos de ajudas por agricultor e critérios de distribuição dos apoios em função de variáveis de emprego, ambientais e de prosperidade relativa. As poupanças, que não poderiam resultar de cortes superiores a 20% do valor das ajudas a que cada agricultor teria direito, poderiam posteriormente ser aplicadas em medidas de desenvolvimento rural.

- Política de desenvolvimento rural – Um dos fatores mais marcantes desta reforma, talvez tenha sido a definição formal do desenvolvimento rural como

segundo pilar da PAC. Este segundo pilar foi consubstanciado na manutenção das medidas de acompanhamento criadas em 1992 e na criação de medidas estruturais, de diversificação das produções, da promoção da qualidade e da sanidade e segurança alimentar e do incentivo às produções não alimentares. Apesar da reduzida expressão financeira deste pilar, a sua afirmação formal viria a ser importante no futuro da PAC.

- Outras medidas – Importantes nesta reforma, foram também o prolongamento do regime de quotas leiteiras, o acordo quanto à reforma do setor vinícola e a definição de normas para a harmonização das oleaginosas com os cereais.

## **2.1. As influências institucionais na Reforma**

Tal como na reforma anterior, a Comissão terá sido a principal força impulsionadora da reforma. Acabaria, no entanto, por não ter uma força tão relevante no resultado final da mesma, ficando o resultado final bastante aquém da sua ambição inicial.

Por um lado, o facto de a PAC ter sido, desta feita, negociada dentro do pacote maior da Agenda 2000, conduziu a negociações cruzadas, com cedências em campos diversos. Houve, por exemplo, várias situações em que as propostas de reforma da Comissão, em matérias de política agrícola, foram abandonadas por “troca” com alterações em matéria diversa daquela (ou seja as negociações abrangiam assuntos muito mais amplos, permitindo acordos envolvendo mais de um assunto, muitas vezes em prejuízo das reformas propostas para a PAC). Por outro lado a Comissão Santer encontrava-se, durante a fase decisiva das negociações, bastante desgastada e enfraquecida, sendo mesmo forçada a demitir-se em bloco. Apesar de Frans Fischler, se ter mantido em funções de gestão e ter sido posteriormente reconduzido no cargo na Comissão Prodi, o seu peso estava bastante diminuído por altura do Conselho de Berlim, além de

que qualquer confronto com algum estado membro poderia pôr em causa a sua renomeação.

É sabido que para as decisões do Conselho relevam as posições de cada um dos governos dos estados membros, sendo por isso natural que as negociações fossem no seu âmbito intensas, com os diversos chefes de governo a tentarem obter o melhor acordo para o seu país e para os seus interesses políticos internos. A reforma da PAC tinha neste momento a vantagem de ser uma quase inevitabilidade, uma vez que um seu eventual falhanço poderia significar a inviabilização de toda a Agenda 2000. No entanto, assuntos como a fórmula orçamental a adotar, a modulação, os regimes de quotas ou o desenho do segundo pilar da política, foram alvo de aceras disputas, contribuindo para um resultado final que ficou longe do que provavelmente seria desejado pelos promotores iniciais da reforma.

A inclusão da reforma da PAC no âmbito mais alargado da discussão de toda a Agenda 2000 acabou por ter o condão de reforçar o papel e a voz do Parlamento Europeu nas negociações.

O Parlamento estaria, formalmente, remetido a um papel consultivo no que à PAC diz respeito, ao contrário do que acontecia relativamente, por exemplo, ao pacote financeiro onde detinha poder de codecisão. No entanto para incrementar a sua influência sobre os termos das negociações, o Parlamento decidiu instituir uma estrutura *ad-hoc* para coordenar todas as suas deliberações para a Agenda 2000.

Para tal, deitou mão de um procedimento em duas fases. Na primeira fase foi aprovado um relatório de Iniciativa própria, que ficou conhecido como Relatório Cunha – Sobre a revisão da Política Agrícola Comum (Parlamento Europeu, 1998), cujo objetivo principal seria forçar a realização de um debate alargado sobre a PAC por forma a construir uma base coerente para a reforma e

promover a apresentação de relatórios setoriais mais detalhados que seriam apresentados mais tarde.

Com isto, o Parlamento conseguiu deixar claras as suas posições políticas sobre as linhas de orientação para o futuro da PAC e que passavam por uma maior moderação no corte dos preços de referência, uma política de distribuição dos rendimentos mais justa e equilibrada entre setores e regiões e que discriminasse positivamente as explorações mais pequenas e mais desfavorecidas, a criação de incentivos ao emprego rural, ligando o volume de trabalho criado nas explorações ao valor dos apoios a receber, o reforço da política de desenvolvimento rural e o incentivo à produção de matérias-primas renováveis, passíveis de utilização para fins industriais e energéticos.

Este envolvimento acrescido do Parlamento deixava antever o ganho relativo em termos de peso da instituição que poderia advir do reforço das matérias a decidir por codecisão.

### **3.A Reforma de 2003 – Reforma Fischler**

Partindo de uma Revisão Intercalar, o ainda Comissário Europeu para a Agricultura, Franz Fischler, acabaria por levar a efeito aquela que foi considerada como a reforma mais radical na história da PAC.

No relatório do Conselho Europeu de Berlim, em 1999, ficou prevista a realização de revisões intermédias, para acompanhamento e verificação da implementação da reforma negociada no âmbito da Agenda 2000. Esta Revisão, associada a um conjunto de outros fatores, levaria a que, para lá das eventuais medidas de correção indicadas no relatório, fossem dados passos claros para uma verdadeira reforma.

Efetivamente, a situação da agricultura europeia, a atravessar uma grave crise de confiança devido a constantes escândalos sobre falta de segurança

alimentar, como as crises da BSE ou das dioxinas, aliada aos constrangimentos causados pelo alargamento e respetivas implicações orçamentais e à aproximação de uma nova ronda negocial da OMC, constituíam impulsos fortes a uma reforma efetiva das políticas agrícolas da União. Igualmente importante foi a mudança ideológica ocorrida nos Estados Unidos. Após a adoção do *FAIR Act* em 1996, parecia claro que o caminho que os Estado Unidos pretendiam tomar, quanto ao mercado agrícola, passaria por reduções drásticas no nível de protecionismo. No entanto, a aprovação de um plano de emergência para evitar a enorme queda de rendimentos provocada pela descida dos preços dos produtos agrícolas nos mercados, retomou os esquemas compensações diretas, vindo a ganhar um carácter mais definitivo após a aprovação do Sistema de Pagamentos Contra cíclicos e posteriormente do Ato para a Segurança Agrícola e Investimento Rural (no original FSRIA), ficando clara a alteração da posição norte americana quanto ao protecionismo, permitindo antever uma mudança da sua posição na ronda negocial da OMC que se aproximava.

Logo no Verão de 2002, a Comissão dava um sinal claro que pretendia ir muito para lá de uma revisão intermédia. Em Julho desse ano apresentou ao Conselho e ao Parlamento um documento que previa a implementação de um conjunto alargado de medidas que levariam a uma reforma radical da Política Agrícola Comum. Entre as propostas apresentadas, a mais significativa era a introdução do conceito de dissociação, que pretendia separar as ajudas a pagar a cada agricultor, da sua atividade produtiva. As ajudas seriam assim pagas com base em valores de referência, reportados aos anos anteriores e condicionadas por regras de ordem ambiental, segurança alimentar, sanidade e bem-estar animal e segurança no trabalho. Ao estabelecer este pagamento único por agricultor, independente da sua produção, dava-se ao agricultor a liberdade de decidir o que produzir e em que quantidades ou até a hipótese de não produzir nada.

Outra inovação importante da proposta de reforma foi a Modulação Dinâmica cujo objetivo seria garantir um maior equilíbrio entre os diversos instrumentos da política, promovendo uma agricultura sustentável e o desenvolvimento rural. Para tal propunha-se a redução progressiva da generalidade das ajudas diretas, em níveis que podiam chegar a 20% em 6 anos e a redistribuição dos valores poupados, pelos países, com base em critérios de área e emprego agrícola e em critérios de coesão.

Apesar de ter tido um período de negociações mais curto do que as reformas anteriores, tal não significa que tenham decorrido de forma pouco complexa. O processo foi até bastante conturbado. Mal foi apresentada, a proposta, foi alvo de críticas generalizadas da parte dos governos dos estados membros tentando minimizar os riscos para cada um dos seus países e maximizar as suas vantagens.

Em Janeiro de 2003 a Comissão apresenta a proposta legislativa que, tendo sofrido as pressões quer dos diversos governos quer de diversos grupos de interesses europeus, reafirmava os princípios da proposta de Julho, principalmente da dissociação, tendo deixado cair o conceito de modulação que foi substituído pelo de degressividade, permitindo ainda a redução dos montantes a redistribuir para um terço dos valores poupados com a redução das ajudas diretas, ficando a parte restante disponível para financiar futuras reformas da PAC.

Só em meados do ano de 2003 se conseguiu obter um compromisso capaz de satisfazer o Conselho, deste acordo resultou então a reforma da PAC, que teve as seguintes características principais (Cunha, op.cit.):

- Dissociação – A adoção do pagamento único dissociado como norma na atribuição de ajudas aos agricultores foi uma das mais importantes alterações introduzidas. Apesar de não se conseguir a sua implementação total, ficando em aberto uma janela de tempo para a sua implementação e da introdução da

mais moderada dissociação parcial, não deixa de ser uma mudança de fundo na forma de ver a PAC, transformando-a em definitivo numa política de apoio ao produtor em lugar da política de apoio ao produto até aí vigente

- Modulação – O Conselho acabaria por decidir uma redução nas ajudas diretas a começar em 3% no ano de 2005, ressaltando no entanto a exclusão dos apoios inferiores a 7.500 euros por agricultor e os agricultores das chamadas Regiões Ultraperiféricas. Igualmente diluído acabaria por ser o pretendido efeito de potenciação do segundo pilar, em virtude de se ter decidido que 80% dos valores poupados com esta redução ficariam no país de origem. Quanto à proposta de degressividade a mesma viria a ser chumbada, surgindo sim uma regra de disciplina orçamental que previa a possibilidade de introduzir novas reduções após 2007.

- Desenvolvimento Rural – Ao nível do, cada vez mais importante, segundo pilar, são de realçar a introdução do financiamento à qualidade e segurança alimentar e ao bem estar animal e a abertura para o financiamento de novas tecnologias e o reforço do financiamento às medidas agroambientais, bem como o incremento nos incentivos aos jovens agricultores.

- Quotas leiteiras – Relativamente aos laticínios a decisão mais importante foi o prolongamento do sistema de quotas até à campanha 2013-2014, tendo sido também decidido reforçar as reduções decididas na Agenda 2000.

Perante isto verificamos que estamos perante uma reforma de elevada importância no desenho futuro da PAC. Particularmente as figuras de dissociação e de disciplina orçamental, marcam uma viragem na política comunitária e, apesar de serem criticáveis, particularmente no caso da dissociação por acentuar as discrepâncias já existentes entre produtos, estados e regiões, ao basear o grosso das ajudas financeiras em rendimentos históricos e, por conseguinte, manter as desigualdades até então existentes, não deixam de

constituir uma melhoria no rendimento dos agricultores e na distribuição orçamental dos fundos comunitários.

### **3.1. As influências institucionais na Reforma**

A percepção, pelo Comissário para a agricultura, que a reforma da Agenda 2000, teria ficado aquém das necessidades e exigências, quer internas quer externas, relativamente à política da UE para a agricultura, terá sido o motivo maior que impulsionou a conversão de uma simples Revisão Intercalar, num processo reformista tão amplo e profundo.

O papel da Comissão e particularmente do Comissário para a Agricultura foi pois absolutamente essencial, quer para o lançamento da discussão em torno de uma nova reforma tão pouco tempo após a aprovação da reforma anterior, quer para o avanço e o rumo das decisões tomadas.

Apesar de, ao longo das negociações, ter visto as suas propostas iniciais amplamente atenuadas, Franz Fischler, acabaria por ver aprovado o princípio que considerava essencial da dissociação dos pagamentos e ainda o princípio da modulação, apesar de numa versão muito branda em relação à proposta original. A sua maior perda terá sido a impossibilidade de reforçar, ao nível inicialmente pretendido, o segundo pilar da PAC, por força quer das restrições orçamentais impostas, quer da moderação na proposta de modulação aprovada.

Ao nível do Conselho, como sempre, o peso das opções nacionais de cada Estado Membro fizeram-se sentir. As negociações foram lideradas pelo eixo franco-germânico através de uma concertação de posições tendentes a melhorar as respetivas posições (e a posição interna de cada um dos governos), face à “força” das propostas apresentadas pela Comissão.

O Conselho de Agricultura desempenharia um papel essencial, tendo sido no seu âmbito que se desenvolveu o maior volume de trocas, negociações e

acordos que levaram à atenuação da proposta inicial da Comissão sem, no entanto, alterar o que era essencial no modelo proposto.

Por outro lado o Conselho Europeu deixaria uma marca clara na versão final da reforma ao determinar o enquadramento orçamental que nortearia as propostas finais, levando nomeadamente ao enfraquecimento do reforço do segundo pilar da PAC e ao marcar a agenda da discussão da Reforma de uma forma que fosse favorável à aprovação de medidas, bastas vezes, muito radicais.

Pode pois concluir-se que, apesar de ter sido importantíssimo na aprovação da Reforma, o Conselho acaba também por ser o principal ator nas ações de atenuação das suas medidas. Aprovou a dissociação, mas com um número elevado de alternativas e exceções; mantém a modulação proposta pela Comissão mas, ao manter grande parte dos fundos obtidos nos respetivos estados membro, não a torna no meio de reforço do segundo pilar, que aquela pretendia, conseguindo ainda o enfraquecimento da política de preços.

Quanto ao Parlamento Europeu, esta instituição terá desempenhado um papel determinante no processo de reforma. Por um lado assumiu-se como um aliado importante da Comissão, ao defender a necessidade de uma reforma adicional a bem dos interesses da União. Por outro, foi do parlamento que partiram algumas das mais fortes posições tendentes a moderar as propostas mais radicais da Comissão, com reflexos efetivos na versão final da proposta aprovada pelo Conselho. Apesar disso o Parlamento acaba por conseguir, ao exercer um poder de influência política, antecipar muitos dos poderes que viria a adquirir com a alteração do processo decisório da União Europeia, então em discussão, indo muito para lá do papel consultivo que lhe estava reservado e revelando também a maior dificuldade em obter consensos e decisões tempestivas que os novos poderes poderiam trazer.

## 4.A Reforma do “Exame à Saúde” da PAC

Em Novembro de 2007 a Comissão emite a sua comunicação “Preparando o Exame à Saúde da reforma da PAC” (Comissão das Comunidades Europeias, 2007), na qual indica os seus principais objetivos para a revisão que se aproximava e que se resumiam em três pontos essenciais:

- Como tornar mais eficazes e eficientes os Regimes de Pagamento Único?
- Como garantir a eficácia dos instrumentos de intervenção no mercado, utilizando-os para aproveitar as oportunidades de um mercado cada vez mais global?
- Como enfrentar novos desafios como as alterações climáticas, a bioenergia, a gestão da água ou a biodiversidade?

Meio ano mais tarde a comissão apresenta um conjunto bastante importante de propostas. O documento que apresenta essas propostas (Comissão das Comunidades Europeias, 2008) começa por assegurar que os resultados da avaliação da Reforma de 2003 são, em geral, positivos, indicando que não seria necessário proceder a uma reforma fundamental da PAC, garantindo a estabilidade da Política até ao final do quadro financeiro em vigor, ou seja até 2013. No entanto apresenta um conjunto de propostas que levariam a alterações bastante profundas. Propôs a extensão do âmbito da dissociação do Regime de Pagamento Único, até à dissociação total da maior parte dos setores produtivos em 2012, dando também aos estados membro a hipótese de optarem por um regime de base territorial e regional assente nas áreas, por oposição ao regime de distribuição com base histórica em vigor. Propunha igualmente alargar a autonomia de cada país em consignar parte das verbas de que dispunham para setores e regiões com necessidades especiais, contribuindo para atenuar eventuais efeitos negativos no rendimento e promover a vitalidade de zonas rurais e as práticas ambientalmente benéficas.

Ao nível da modulação propunha também alterações profundas, principalmente ao nível das taxas de modulação obrigatória para os agricultores que recebessem mais de 5.000 euros por ano, propondo que chegassem, em 2012, a valores entre os 13% e os 22% para os grandes produtores agrícolas que recebessem mais de 300.000 euros por ano (para esta taxa havia sido colocada a hipótese de poder chegar a 45% em documentos do fim de 2007), garantindo-se no entanto que as verbas que a modulação originasse não seriam redistribuídas entre os estados membro.

A reforma, liderada pela Comissária para a Agricultura Mariann Fischer Boel, viria a ser aprovada menos de um ano após a proposta formal da Comissão, tornando-se na reforma de grande escala da PAC com processo negocial mais rápido.

A proposta final, apesar de assegurar a concordância com os princípios indicados pela Comissão, acabaria por ser uma versão muito diluída das propostas apresentadas em Maio de 2008.

Esta reforma foi também a primeira que a União levou a efeito sem ter qualquer pressão orçamental ou externa direta. E, se é verdade que não havia sido necessário ativar o mecanismo de disciplina orçamental instituído em 2003, não será menos correto afirmar que as negociações orçamentais, quer para o quadro 2007-2013, quer para o importante período pós 2013, tiveram algum peso essencialmente ao nível da definição da agenda da reforma. Igualmente ao nível das influências externas, apesar de a posição Europeia nas negociações internacionais, não estar tão dependente de alterações profundas nas políticas agrícolas, não deixava de ser notório um alinhamento entre as orientações da PAC e os regulamentos da OMC.

Quanto à versão final aprovada pelo Conselho em Novembro de 2008, como já se disse, refletia os princípios apontados pela Comissão nas suas

Comunicações e propostas de Novembro de 2007 e Maio de 2008, aligeirando-as bastante.

Assim, a proposta muito ambiciosa da Comissão ao nível da modulação obrigatória, foi atenuada ficando definida a taxa de 10% (em vez dos 13% propostos) para os agricultores com apoios superiores a 5.000 euros, taxa a atingir gradualmente até 2012 e a taxa máxima de modulação de 14% para os agricultores que recebem apoios superiores a 300.000 euros, suprimindo os escalões intermédios que a Comissão havia proposto e deixando a modulação bastante longe dos 22% propostos em Maio e a “léguas” dos 45% que haviam discretamente sido sugeridos em 2007. Igualmente atenuada foi a proposta de dissociação das ajudas diretas, mantendo-se basicamente a situação aprovada em 2003. Importante nesta fase foi a aprovação de um cenário de suavização dos problemas, previsíveis, aportados pelo fim das quotas leiteiras, sem no entanto propor medidas que pudessem efetivamente resolver o problema dos produtores nas zonas mais desfavorecidas, cujas fragilidades não se resolverão somente com ajudas.

#### **4.1. As influências institucionais na Reforma**

À semelhança de todos os processos de reforma anteriores, também nesta reforma de 2008, o papel da Comissão e particularmente da Comissária para a Agricultura foi essencial para a reforma. Verifica-se porém, e de forma também comum com as restantes reformas, que a disparidade entre a vontade inicial da Comissão e o resultado final é bastante significativo.

Nesta reforma em particular, a diluição da proposta inicial da Comissão foi de tal ordem que a Comissão, sendo responsável pelo enquadramento ideológico da reforma e pelo seu *timing*, acaba por ver as suas vontades afastadas do resultado final.

O Conselho Europeu acabou por aceitar a reforma proposta pela Comissão, não sem antes diluir os seus pontos mais radicais, tornando esta numa “mini-reforma”, que manteve no essencial o conceito ideológico que vinha presidindo à PAC. Essencialmente, o Conselho conseguiu que esta reforma pudesse ser aceite quer pelos estados membro que se opunham a uma reforma profunda, ao diluir as ambições reformistas da Comissão e ao manter o nível de apoio global e as verbas a receber por cada um dos países, quer por aqueles que mantinham uma mais forte vontade reformista, ao abrir portas, através do reforço da modulação e da dissociação, para que relativamente ao período pós-2013 pudesse ser negociado um reforço mais claro do segundo pilar e uma clarificação dos apoios para fazer face aos novos desafios identificados.

Importa também perceber que o espaço cronológico para que o Conselho pudesse atuar era muito reduzido. O reforço dos poderes do Parlamento Europeu quanto à PAC, que se esperava viesse a acontecer a partir de Janeiro de 2009, devido à generalização do processo de codecisão prevista no Tratado de Lisboa, ameaçava colocar a reforma em suspenso.

O Parlamento Europeu acabaria por adotar uma posição quanto à Reforma, apenas algumas horas antes do Conselho Europeu que a aprovou, sendo por isso muito relativa a sua influência efetiva na versão final do documento. Não deixa porém de ser importante realçar que, a aprovação de uma posição na sessão plenária de 19 de Novembro, acabaria por ser essencial para permitir a aprovação final pelo Conselho. Ao não recorrer, o Parlamento, à figura não oficial do “veto de gaveta”, parece ficar demonstrado que as suas preocupações terão sido levadas em conta pelo Conselho.

## Capítulo 3.

# O Processo decisório na União Europeia no âmbito da PAC

O quadro institucional que rege a união Europeia encontra-se definido no Artº 13º do Tratado da União Europeia. Aí fica determinado que são sete as instituições que, no âmbito da União, têm como missão promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações. As instituições da União são o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas e o exercício dos seus poderes deve ser exercido dentro do quadro jurídico definido pelos Tratados e sob um princípio de leal cooperação entre elas.

Apesar da existência e efetivo funcionamento de todas as instituições, o sistema de governo assenta efetivamente no Parlamento Europeu, na Comissão e no Conselho, sendo que ao deterem o poder de apresentar e aprovar propostas legislativas, são estas as três instituições que efetivamente determinam as linhas de governo da União.

O **Conselho Europeu** é o órgão que define as orientações políticas gerais da União. Composto pelos Chefes de Estado ou Governo dos países membros, pelo Presidente do Conselho e pelo Presidente da Comissão Europeia pode, em momentos específicos, incluir outros ministros ou membros de governo responsáveis por determinadas áreas da governação de cada país e o respetivo comissário. Reúne pelo menos duas vezes por semestre e toma as suas decisões, normalmente por consenso, unanimidade ou maioria qualificada, de acordo

com as determinações dos tratados. O Conselho foi uma das instituições que sofreu mais alterações com o Tratado de Lisboa, separando o Conselho Europeu, composto pelos Chefes de Estado ou Governo, e que é responsável pelas grandes decisões, do Conselho (ou Conselhos de Ministros, dado a grande variedade de composições que pode ter em função das matérias em análise), que assumem a parte formal de aprovação das decisões.

A **Comissão Europeia** é um dos principais órgãos da União. Independente dos governos nacionais, tem o poder exclusivo de iniciativa, ou seja é a única instituição competente para apresentar propostas de atos legislativos. Tem a missão de representar e defender os interesses da União no seu conjunto, competindo-lhe elaborar as propostas de legislação europeia e assegurar a execução das políticas e dos fundos da UE, funcionando também como uma espécie de Guardiã dos Tratados, zelando pela correta aplicação da legislação da União em todos os estados membros.

O **Parlamento Europeu** representa os cidadãos da União Europeia e partilha com o Conselho o poder legislativo e orçamental. Além disso, fiscaliza outras instituições da União, nomeadamente a Comissão, a fim de assegurar o seu funcionamento democrático. Composto por 754 deputados (dos quais 22 são portugueses) eleitos por sufrágio direto pelos cidadãos dos diversos estados membros, tem ainda o poder de aprovar ou rejeitar a nomeação do candidato indigitado a Presidente da Comissão Europeia e do conjunto dos Comissários, podendo demitir a Comissão através do mecanismo da moção de censura.

Por forma a perceber de que forma cada uma das instituições pode influenciar o desenvolvimento da Política Agrícola e os seus movimentos reformistas importa perceber o método de decisão para a adoção e alteração de diplomas legislativos nesta matéria, na União Europeia.

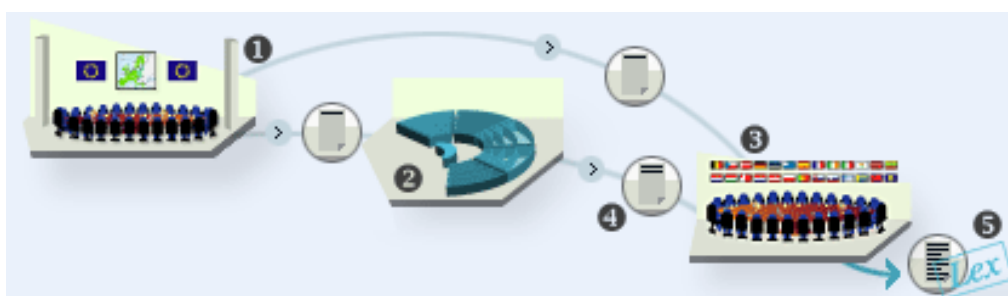
# 1. O Processo Legislativo Ordinário

O processo de tomada de decisões mais comum na União Europeia é o processo legislativo ordinário, segundo o qual, a legislação da União, tem de ser conjuntamente adotada pelo Parlamento Europeu, representante dos cidadãos europeus, e pelo Conselho representante dos governos dos Estados membros. À Comissão fica reservado o papel de elaborar as propostas (cabendo-lhe, como já foi dito, o direito exclusivo de iniciativa) e executar a legislação da UE.

Quando uma proposta legislativa chega ao Parlamento para debate e deliberação, passou já por uma intrincada teia de pareceres, relatórios, observações e discussões no seio da Comissão. Essa fase antecedente, que decorre na Comissão Europeia, inicia-se de forma muito discreta e restrita, alargando-se o âmbito das pessoas que lhe acedem de forma gradual, à medida que se aproxima da versão final a propor ao Parlamento e ao Conselho.

De forma muito simplificada é possível definir o processo legislativo ordinário em três grandes fases.

**Figura 1 - Primeira leitura**



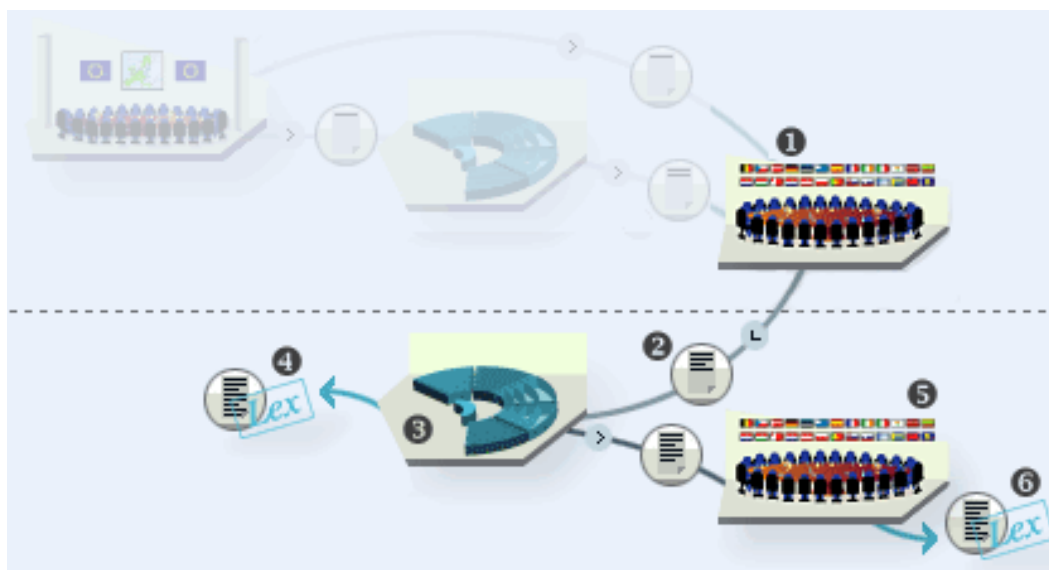
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Na sua versão mais simples, após apresentação da proposta (1) pela Comissão em simultâneo ao Parlamento (2) e ao Conselho (3), o Parlamento aprova uma posição e remete-a ao Conselho (4), se este concordar com o

resultado da primeira leitura pelo parlamento o texto legislativo é aprovado (5) (Figura 1).

Normalmente, a concordância entre as posições das diversas instituições não é tão simples e obriga a procedimentos adicionais.

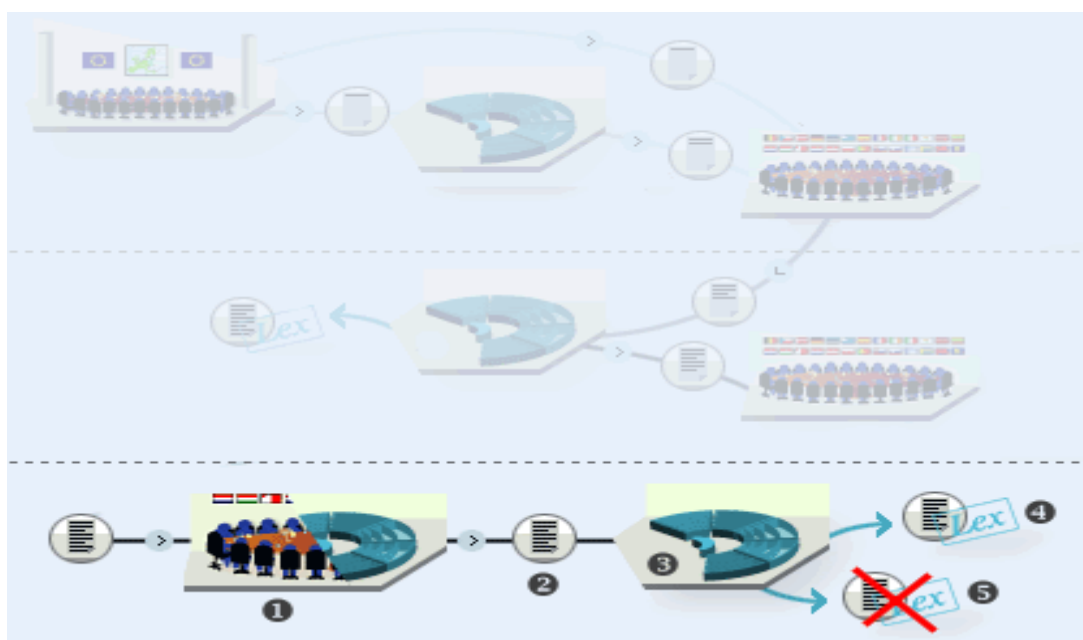
**Figura 2 - Segunda Leitura**



Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Assim, caso o Conselho não concorde com a posição do Parlamento (1), adota uma posição diferente e devolve-lhe o processo (2). O Parlamento pode então concordar com o Conselho ou não se pronunciar em tempo útil (3), o que aprova o texto legislativo (4); ou apresenta alterações ao texto e remete-o novamente ao Conselho, tendo ainda a opção de rejeitar a proposta do Conselho o que encerra todo o processo. Recebendo uma proposta de alterações do Parlamento (5), o Conselho volta a ter a opção de aprovar o texto proveniente da segunda leitura pelo Parlamento, o que o consagra como legislação (6) ou de o rejeitar (Figura 2) levando à convocação do Comité de Conciliação.

**Figura 3 - Conciliação e terceira leitura**



Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Ocorrendo então a rejeição do texto do Parlamento, pelo Conselho, é convocado o Comité de Conciliação com representantes dos dois órgãos (1), para tentar aproximar as suas posições.

Se eventualmente este comité conseguir um acordo, produzirá um texto comum (2), baseado na posição do Conselho e nas alterações propostas pelo Parlamento em segunda leitura. Este texto será aprovado como texto legislativo se for aprovado na sua totalidade pelos dois órgãos (4), considerando-se como não aprovado se o comité não conseguir um texto conciliatório, ou se algum dos dois órgãos não o aprovar (5) (Figura 3).

Torna-se então claro o papel absolutamente decisivo das três principais instituições da União (Parlamento, Conselho e Comissão) nas tomadas de decisões no âmbito da PAC. Por um lado a Comissão enquanto detentora da capacidade de apresentar propostas legislativas assume sempre um papel de liderança em qualquer processo reformista, por outro o Conselho e, após o Tratado de Lisboa, o Parlamento repartem a responsabilidade de pontear as propostas da Comissão com as visões particulares, quer dos Estados Membros,

quer dos vários atores da economia agrícola europeia e mundial, dando a qualquer proposta de reforma a sua versão final que, como já vimos, tem sido sempre muito menos abrangente do que as propostas iniciais da Comissão.

## **1.1. O que mudou com o Tratado de Lisboa**

Desde a Assembleia Parlamentar Europeia, criada no Tratado de Roma, até ao atual Parlamento Europeu, eleito por sufrágio direto, com poderes legislativos efetivos e partilha de responsabilidades com o Conselho, o quadro institucional da União percorreu um longo caminho, caminho que se encontra ainda muito longe da figura efetiva de supra nacionalidade europeia (muito marcado pelo grande poder depositado na estrutura intragovernamental do Conselho), mas da qual se aproxima a cada alteração de figurino. Tal aconteceu com a conversão da Assembleia Parlamentar em Parlamento Europeu, com a introdução da eleição direta e com as alterações do Tratado de Lisboa.

Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, grande parte das decisões na União eram tomadas pelo Conselho, ficando reservado para o Parlamento um papel meramente consultivo. E, apesar da introdução de algumas exceções a este procedimento ao longo dos anos em matérias que incluem ou estão intimamente ligadas à agricultura, como a saúde pública, defesa do consumidor, políticas ambientais ou veterinária e matérias fitossanitárias, que passaram a estar abrangidas pelo processo de codecisão nos Tratados de Maastricht, as primeiras e no Tratado de Amesterdão, as segundas, o essencial da política agrícola continuou a ser decidido exclusivamente pelo Conselho.

Outras matérias dependiam já de uma decisão do Parlamento por força da sua classificação orçamental dependendo, a assunção de determinadas despesas, de uma decisão deste órgão, no caso de não resultarem diretamente dos Tratados ou de atos adotados em estrita concordância com estes. Ora antes do Tratado de Lisboa este tipo de despesas representavam somente cerca de

15% da PAC, em contraste com os 53% do total do orçamento comunitário (Cunha, 2007) demonstrando a muito relativa influência, no figurino final das reformas, que o Parlamento detinha.

No entanto não deixa de ser notório que apesar do pouco poder formal de que dispôs, o Parlamento sempre foi conseguindo inserir algumas das suas ideias e vontades nos documentos finais. Tal aconteceu essencialmente por dois fatores. Em primeiro lugar os membros do Parlamento são, quase sempre, figuras de primeiro plano na cena política de cada um dos seus países de origem, detendo como tal um capital de influência política de que podem e muitas vezes fazem uso, para influenciar as decisões no Conselho. Por outro lado, apesar de o seu poder ser meramente consultivo, o Conselho não podia decidir sem ter a posição formal do Parlamento. Tal era usado, ainda que de forma muito seletiva para forçar a adoção de algumas medidas pretendidas pelo Parlamento, na decisão final do Conselho. Ou seja, quando o Parlamento tinha uma visão forte e unida sobre determinada matéria (contrária à do Conselho) recorria ao chamado “veto de gaveta”, não se pronunciando sobre a matéria e deixando em suspenso a hipótese de o Conselho tomar a decisão final.

Com a adoção generalizada do processo de codecisão, atualmente processo legislativo ordinário, às matérias da Política Agrícola, o Parlamento assume em definitivo uma posição determinante nas decisões sobre a PAC.

Este aumento do poder do Parlamento constitui um dos mais relevantes desenvolvimentos constitucionais na União Europeia, tanto mais que, como referem Roederer-Rynning e Schimelfennig (2012), foi conseguido contra forte oposição dos “atores” da política agrícola e posições contrárias dos poderosos interesses instituídos. Segundo os mesmos autores a parlamentarização da PAC, acaba por ser uma forma de dar legitimidade democrática à Política, em respeito pelos princípios da racionalização do procedimento legal e da democracia representativa.

## 1.2. O Comité de Agricultura do Parlamento Europeu

De acordo com o Artº 183º do Regimento do Parlamento Europeu, em cada legislatura serão constituídas comissões permanentes com poderes e responsabilidade definidas. Estas comissões têm a competência de analisar os assuntos que lhe sejam remetidos pelo Parlamento, ou pelo seu Presidente, sobre os temas que a cada uma digam respeito.

O Anexo VII ao Regimento, determina que uma dessas comissões (que são muitas vezes chamadas de comités para evitar confusões com a Comissão Europeia) seja a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, com competências em matéria de:

- Funcionamento e desenvolvimento da política agrícola comum;
- Desenvolvimento rural, incluindo as atividades dos instrumentos financeiros relevantes;
- Legislação veterinária e fitossanitária, bem como a relativa à alimentação animal, desde que estas medidas não se destinem à proteção contra riscos para a saúde humana e legislação relativa à criação e ao bem-estar dos animais;
- Melhoria da qualidade dos produtos agrícolas;
- Aprovisionamento em matérias-primas agrícolas;
- Instituto Comunitário das Variedades Vegetais, e;
- Silvicultura.

A Comissão para a Agricultura (ComAGRI) acaba por ser uma antecâmara do Parlamento onde são preparadas as versões iniciais das posições da instituição, que depois são sujeitas ao plebiscito do resto da Assembleia.

Ao nível das Reformas da PAC o comité de agricultura emitiu sempre pareceres e relatórios que serviram de base às posições oficiais do parlamento, dependendo em muito da tempestividade, coerência e capacidade de mobilizar maiorias fortes, destes documentos, a capacidade de o Parlamento influenciar a

versão final das reformas, durante o período em que tinha funções meramente consultivas.

Isso ficou bem patente principalmente na Reforma da Agenda 2000, quando o comité para a agricultura fez aprovar no Parlamento com larga maioria, entre Junho de 1998 e Janeiro de 1999, um conjunto de iniciativas tendentes a marcar de forma firme a posição dos deputados sobre as mais importantes matérias em análise na Reforma em Curso.

Igualmente, aquando da Reforma de 2003, o comité de agricultura apresentou propostas de decisão ao Parlamento, com base em relatórios elaborados por Arlindo Cunha, quanto aos esquemas de apoio e por Elisabeth Jeggle, quanto ao setor leiteiro, tendo conseguido por via do exercício de alguma influência política ir muito para lá do seu papel institucional, como que antecipando os novos poderes de codecisão que lhe viriam, mais tarde, a ser atribuídos, como refere Garzon (cit. em Cunha, op.cit.).

A tomada de posições do Parlamento em matérias agrícolas vem sendo então precedida de posições saídas da comissão parlamentar. Tal como noutras matérias, as comissões assumem um papel essencial no desenvolvimento do trabalho da assembleia plenária, sendo que, no Parlamento Europeu essa importância parece sair reforçada. A este respeito veja-se por exemplo a opinião de uma antiga deputada europeia Lousewies Van der Laan, que refere “O verdadeiro debate no Parlamento Europeu não tem lugar no Plenário mas sim nos comités especializados – a um nível que vai muito para lá do que acontece nos parlamentos nacionais.” (Van der Laan, 2003).

As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa conferem então a esta Comissão Parlamentar um peso relevante no desenho de futuras reformas da PAC. E, mesmo com a perda de competências para outras comissões, nomeadamente para a Comissão Parlamentar de Ambiente e Saúde Pública, a ComAGRI passa a deter um poder claro, consubstanciado nas competências

que lhe são conferidas pelo Regimento do Parlamento passando a depender em muito, da sua vontade e capacidade reformista, a evolução futura da PAC.

## Capítulo 4.

# A Parlamentarização da PAC - Alterando a forma de olhar as Reformas

A União Europeia assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros (Artº 6º Tratado da União Europeia). Desde sempre que um dos problemas maiores das democracias se prende com a forma de representatividade das populações nos órgãos de governo. À medida que foi avançando o processo de integração europeia, tornou-se clara a necessidade de aproximar a União das pessoas e de criar um quadro institucional que levasse a esse desiderato, permitindo ao mesmo tempo o exercício dos poderes crescentes que lhe vêm sendo conferidos pelas sucessivas revisões dos Tratados fundamentais.

Josef Schumpeter (1961) refere que, dada a impossibilidade dos estados contemporâneos garantirem a total participação da população na escolha e tomadas de decisão políticas, a escolha de representantes por meio de eleições, constitui a chamada à participação nas discussões políticas, de todos os cidadãos. Assim os cidadãos deverão ser periodicamente chamados a eleger um colégio de representantes que se reunirão sob a forma de assembleia, podendo ou não, ficar reservado para os cidadãos o direito e dever de ser chamados para se pronunciarem sobre as questões mais relevantes sob a forma de referendos.

Esta necessidade de criar um espaço de representação direta dos cidadãos junto dos centros de poder da União, por forma a legitimar as ações comunitárias, foi a base que levou à já referida progressão, da Assembleia Parlamentar Europeia, composta por representantes dos parlamentos nacionais

dos estados membros, para o modelo do Parlamento Europeu, com membros eleitos diretamente pelas populações.

## **1. O funcionamento político do Parlamento Europeu**

Uma das mais importantes questões que levanta o novo poder legislativo do Parlamento, em termos de políticas agrícolas, prende-se com a necessidade de perceber até que ponto o posicionamento ideológico dos vários deputados ou grupos parlamentares, se pode vir a sobrepor aos interesses nacionais que até aqui modelaram as várias reformas da PAC.

Com efeito, o facto de as decisões nesta matéria terem sido até agora, competência exclusiva do Conselho, levou a que as propostas da Comissão fossem sempre diluídas face a um conjunto de acordos e negociações que permitissem acomodar os interesses dos vários estados membro e dos seus representantes em cada altura.

Os deputados do Parlamento Europeu são eleitos em círculos nacionais, sendo que cada país decide a forma de conseguir a pretendida representatividade dos vários extratos de eleitores. Em Portugal, como na maior parte dos Estados membro, os deputados são escolhidos através da aplicação do método da representatividade proporcional de Hondt. Mas não é assim em todos os países, na Alemanha é utilizado o método de Hare-Niemeyer e na Itália o método dos quocientes inteiros e do resto mais elevado, só para citar dois exemplos. Igualmente a constituição dos círculos eleitorais não é uniforme, consistindo em círculos nacionais na maior parte dos países mas em círculos regionais em alguns estados membros (por exemplo o Reino Unido, a Irlanda ou a Itália). Mesmo a rigidez da composição das listas é díspar nos vários países, sendo rígida na maior parte deles, mas podendo permitir a troca da ordem dos candidatos nas listas (p.e. na Áustria ou na Dinamarca), a votação

em candidatos de diversas listas (Luxemburgo), a inclusão de novos candidatos ou a supressão de nomes nas listas (como acontece na Suécia), ou pura e simplesmente não existir um sistema de listas (como por exemplo no Reino Unido ou na Irlanda)

A escolha dos candidatos a deputado é efetuada pelos partidos nacionais, marcando desde logo uma primeira escala de poder. Os deputados ficam de certa forma vinculados à vontade do partido porque foram eleitos, sendo também os partidos nacionais que decidem qual o grupo parlamentar europeu que ideologicamente se encontra mais próximo das suas próprias posições, passando os deputados eleitos nas lista de um determinado partido nacional a fazer parte do “partido europeu”.

Outro nível na escala de poder do Parlamento Europeu é definido pela orientação ideológica dos Grupos Parlamentares. Estes, ao deterem a capacidade de nomear os lugares chave no funcionamento do Parlamento, a capacidade de indicar deputados para as diversas comissões parlamentares e a capacidade de decidir os tempos de intervenção e o agendamento legislativo, garantem também algum poder sobre as decisões de voto dos deputados.

Por último, o próprio posicionamento ideológico e político do deputado assume também um peso importante na forma como este vota. De notar que esta inclinação pessoal encontra relevância nas características ideológicas do deputado, mas também nos seus interesses políticos, pessoais e perspectivas para o futuro. Ou seja, um deputado que não pretenda recandidatar-se, por exemplo, terá naturalmente uma “necessidade” menor de votar de acordo com as indicações do seu partido nacional de origem. Igualmente, um deputado que tenha aspirações a ocupar um lugar numa qualquer comissão, ou intervir sobre determinado assunto ou ocupar um qualquer lugar de destaque no parlamento europeu, terá naturalmente tendência de tentar impor-se no Grupo Parlamentar para obter a nomeação que pretende.

Nesta análise sobre a importância dos novos poderes do Parlamento Europeu para o processo de reforma da PAC, importa então perceber em que medida estes poderes se relacionam e de que forma a constituição do Parlamento poderá deixar antever uma natureza mais ou menos favorável à implementação de reformas de fundo.

## **2. O sentido de voto no Parlamento Europeu**

O aumento dos poderes do Parlamento Europeu ao longo de toda a história da integração europeia, particularmente nos últimos tratados, com a criação do processo de codecisão e a sua sedimentação como principal método de tomadas de decisão na União, consubstanciada na alteração da sua designação para processo legislativo ordinário no Tratado de Lisboa, torna essencial que, quem pretenda perceber qual o futuro das diversas políticas comunitárias, perceba o que “pesa” na decisão dos deputados europeus, na hora de exercer o seu voto.

Como já vimos serão essencialmente três os fatores que poderão influenciar o sentido de voto de cada deputado.

O Parlamento Europeu é uma assembleia constituída por membros, oriundos das mais diversas regiões e países da Europa, com posicionamentos políticos que abrangem a totalidade do espectro político tradicional, incluindo até um número considerável de deputados que são contrários ao próprio processo de integração que originou e consolidou a União Europeia.

A forma como decorre todo o processo eleitoral, a forma como são indicados e escolhidos os membros das comissões parlamentares ou como é marcada a agenda dos assuntos a discutir e o posicionamento político e ideológico de cada deputado, acabam por ser os fatores que mais pesam nas decisões dos deputados (HIX, 2002).

## **2.1. O Poder dos Partidos Nacionais**

Como já se referiu, os deputados ao Parlamento Europeu, são eleitos em círculos nacionais, cuja dimensão varia de acordo com a própria dimensão do país. Ora a escolha dos candidatos e o seu posicionamento nas listas de candidatos, embora difira entre os vários estados membro, reflete sempre a posição das cúpulas diretivas dos Partidos Nacionais.

Ou seja, ainda antes de serem eleitos e passarem a pertencer a uma determinada família política europeia, os pretendentes a deputado têm de garantir o apoio das diversas direções dos respetivos partidos nacionais. Igualmente, sendo plausível pensar-se que, pelo menos uma grande parte dos deputados em funções pretendem assegurar a recandidatura, também estes se veem na contingência de ter de garantir o apoio das direções e até das bases locais.

Mesmo aqueles deputados que, por qualquer motivo não pretendam recandidatar-se, pretenderão regressar à cena política dos seus países de origem, casos em que se torna ainda mais importante garantir um bom posicionamento político interno, muitas vezes em detrimento do respeito pelas posições do grupo parlamentar europeu que incluem.

A este respeito Hix (2002) refere que é comum haver conflitos entre as posições dos partidos nacionais e dos respetivos grupos parlamentares europeus, sendo comum que os partidos nacionais emitam instruções de votos para os seus deputados (particularmente nas delegações maiores) que muitas vezes não são coincidentes com as indicações de voto dos partidos europeus. Sendo plausível que nesta situação o deputado opte mais facilmente pelo respeito pela posição nacional.

## **2.2. A disciplina dentro dos Grupos Parlamentares Europeus**

O Parlamento é, desde sempre ou pelo menos desde que os seus membros são escolhidos por eleição direta, efetivamente dirigido pelos grupos parlamentares do Partido Popular Europeu (PPE) e do Partido dos Socialistas e Social Democratas Europeus (PSE) atualmente integrado na Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu (S&D), tendo estes dois partidos europeus sempre mais de 50% dos deputados e atualmente 61% dos membros eleitos.

Assim, estes partidos acabam por ter a capacidade de indicar o maior número de participantes em cada uma das comissões e lugares chave de poder no Parlamento, tendo igualmente, quando conseguem entendimentos, a capacidade de decidir a agenda da assembleia.

Ora, não existindo nenhum esquema conhecido de punição dos deputados que eventualmente votem em sentido contrário às indicações do respetivo grupo parlamentar, acaba por ser a capacidade de os diversos grupos parlamentares, mas sobretudo dos dois maiores, escolherem os elementos que constituem as comissões parlamentares ou que ocupam os diversos lugares na hierarquia parlamentar e a competência para decidirem quais os assuntos a incluir na agenda e em que *timings*, que serve como forma de pressionar os deputados a respeitar o sentido de voto que lhes é indicado pelas cúpulas do grupo parlamentar europeu.

## **2.3. O posicionamento pessoal dos deputados no espectro político**

Os votos no Parlamento são em geral exercidos por braço no ar, podendo o Presidente do Parlamento recorrer, em caso de dúvida, a votação eletrónica.

Pode ainda, a pedido de qualquer grupo parlamentar ou de qualquer conjunto de 40 deputados, recorrer-se à figura do chamado voto por chamada, que pode ser nominal (caso em que os resultados e os votos respetivos podem ser tornados públicos, ou por escrutínio secreto, caso em que os resultados são publicados, mas fica desconhecido o sentido de voto de cada deputado).

Nas votações tradicionais por braço no ar, é pouco comum existirem votos individuais que distem muito das orientações transmitidas pelos Grupos Parlamentares ou pelos partidos nacionais. No caso dos votos nominais, atendendo à hipótese de serem conhecidos e tornados públicos os sentidos de voto, é mais normal que os deputados sigam aquilo que são os seus ideais ou interesses, não respeitando tanto as orientações do seu partido.

Realce-se o facto de embora os grupos parlamentares poderem emitir orientações, não podem obrigar nenhum deputado a exercer o seu direito de voto de determinada forma.

No que respeita ao posicionamento ideológico encontram-se no parlamento deputados de todo o espectro político, desde os já referidos grandes partidos com posicionamentos de centro esquerda (o PSE) ou de centro direita (o PPE), até aos partidos mais extremistas à esquerda ou à direita. Igualmente existe um número considerável de deputados que não se encontram inscritos em qualquer grupo parlamentar.

Para além desta tradicional distribuição ideológica dos deputados entre direita e esquerda, no Parlamento Europeu, importa também distinguir os deputados, ideologicamente, pelo seu posicionamento quanto ao próprio processo de integração europeia, havendo deputados anti europeístas e pró europeístas e, mesmo de entre estes, diferenças entre o nível de integração pretendido por cada um (variando desde os que defendem uma integração mais suave até aos que defendem a federalização da europa quase de imediato).

Naturalmente que, não sendo permitida uma disciplina de voto efetiva, o posicionamento ideológico de qualquer deputado, acabará também por influenciar o seu sentido de voto.

## **2.4. A nacionalidade e o sentido de voto dos deputados**

Além dos três aspetos referidos e aos quais prestamos particular atenção neste trabalho, merece aqui uma chamada, ainda que curta, a eventual influência que a nacionalidade de cada deputado terá na sua decisão final de voto.

Como já vimos, os círculos eleitorais estão constringidos às diversas fronteiras nacionais entre os Estados-membros, fazendo dos deputados, além de representantes de determinado partido ou corrente ideológica, representantes dos seus países. Assim, não se estranhará que em algumas matérias também este facto possa pesar na sua orientação de voto (Hix, 2005).

Uma análise da importância do fator nacionalidade por contraponto ao fator ideológico acaba por determinar, porém, que o agrupamento dos votos dos deputados ocorre geralmente em torno da sua filiação ou associação partidária (Noury, 1999).

O mesmo autor (Noury, 1999), determina que as dimensões que mais influenciam o sentido de voto dos deputados, se prendem com o seu posicionamento ideológico, quer no espectro político direita-esquerda, quer relativamente ao processo de integração europeia.

Fica porém por observar em que medida a nacionalidade de cada deputado pode pesar nas suas decisões de voto em matérias de maior importância e impacto, como é o caso das propostas de reforma da Política Agrícola Comum.

### 3.O Peso de cada um dos fatores

A importância relativa do Parlamento Europeu em termos da sua capacidade para participar no desenho das políticas europeias tem, como já vimos, vindo a ganhar peso. Efetivamente o Parlamento Europeu foi a instituição europeia que mais alterações (em termos de poderes e competências) sofreu. Seja por força do aumento dos poderes que lhe estão confiados, seja por via das alterações na sua estrutura e funcionamento, seja ainda pelos diversos alargamentos que têm trazido deputados de diferentes origens e orientações. A sua representatividade transforma-o no órgão democraticamente mais legitimado da União, sendo aquele em que os cidadãos mais facilmente se poderão rever, não estando no entanto claro que as diferentes constituições da assembleia tenham atingido esse desiderato de representatividade. Os elevados valores de abstenção nos diversos processos eleitorais, um pouco por toda a Europa, denotam algum afastamento ou desinteresse dos cidadãos perante a instituição<sup>7</sup>.

Não sendo então o peso direto dos eleitores um dos fatores que influencia diretamente o sentido de voto dos deputados no Parlamento Europeu, percebemos já que são essencialmente três as dimensões que exercem essa influência: as posições dos Partidos Nacionais, a lealdade para com a família política europeia que os deputados passam a integrar após a sua eleição e o seu próprio posicionamento ideológico, seja em termos do tradicional posicionamento direita-esquerda, seja na forma como encaram o processo de integração europeia.

Para percebermos qual dos fatores terá mais importância na tomada de decisões recorreremos ao excelente trabalho de acompanhamento que tem vindo a ser desenvolvido por Simon Hix (2002, 2006, 2012).

---

<sup>7</sup> Nas eleições para o Parlamento Europeu em 2009, registou-se um índice de abstenção de 57%, em termos médios europeus, tendo havido abstenções superiores a 60% em muitos dos Estados-membros (Parlamento Europeu, 2012).

Os estudos publicados demonstram uma evolução na influência relativa de cada um dos fatores analisados. Recorrendo à análise estatística das diversas votações ocorridas no Parlamento, principalmente às votações por chamada, por serem aquelas em que é possível identificar individualmente cada um dos deputados, o autor acaba por analisar em que medida cada deputado se afasta da média do seu grupo parlamentar ou das indicações do respetivo partido nacional e do voto dos seus colegas da mesma origem, ou ainda em que medida a sua votação fica mais à “direita” ou à “esquerda” da votação normal face ao posicionamento ideológico do grupo que inclui.

Em 2002, Hix defendia que os fatores que controlam ou condicionam a seleção dos candidatos, seriam aqueles com maior peso relativo. Assim, na decisão de voto de cada deputado pesaria principalmente o seu desejo de ser reeleito ou de poder regressar à política nacional, respeitando principalmente a vontade do partido nacional, mesmo que isso implicasse por vezes o afastamento do sentido de voto indicado pelo grupo parlamentar europeu. O que demonstrava um sentido nacionalista do voto, falhando a ideia da existência de um sistema partidário transnacional.

O enorme aumento dos poderes e, conseqüentemente, da influência do Parlamento, aliado ao seu crescimento em tamanho e diversidade, provocado pelos alargamentos mais recentes desde 2004, acabou por alterar a forma como os deputados decidem os seus votos.

Assim, apesar de quer os Partidos Nacionais, quer os Grupos Parlamentares manterem um peso significativo na votação de cada deputado, devido aos fatores que já referimos, o fator ideológico começa a ter uma importância crescente.

No entanto não é possível determinar com exatidão e consistência qual dos fatores é mais capaz de influenciar o sentido de voto. Naturalmente o posicionamento ideológico pessoal de cada deputado acaba por determinar em

alguma medida a família política de que ele é proveniente e, uma vez que os partidos europeus são constituídos por representantes dos diversos partidos nacionais, as interligações entre os três fatores são óbvias.

Verificamos então que, mais do que perceber qual o grupo parlamentar europeu a que cada deputado pertence, será o seu posicionamento ideológico (direita-esquerda ou pró-anti integração) e o seu país de origem, que poderão permitir prever o sentido de voto de cada deputado e por conseguinte as próprias orientações de voto dos grupos parlamentares e o sentido da votação da assembleia (Hix, 2012).

## Capítulo 5.

# A Composição do Parlamento e o seu ordenamento ideológico

A construção europeia assentou sempre num princípio de base democrática, devendo as instituições de governo incluir órgãos que garantissem a representatividade de todos os grupos de cidadãos e de todas as regiões da Europa.

O Parlamento Europeu tem a missão de representar os povos da União no triângulo institucional que, com a Comissão e o Conselho, integra e no qual está depositada a quase totalidade das responsabilidades e poderes políticos na Europa. A sua importância para a legitimação da União enquanto espaço de integração regional está claramente refletida no aumento dos seus poderes, a que se assiste em cada novo Tratado.

A organização dos deputados por “famílias” políticas permite perceber qual o seu enquadramento ideológico e embora, como já vimos, este não seja o único fator a pesar nas decisões de voto de cada deputado, poderá permitir perceber em termos gerais se uma determinada composição do círculo parlamentar é mais ou menos propensa a realizar reformas políticas ou se será expectável uma maior ou menor profundidade nessas reformas.

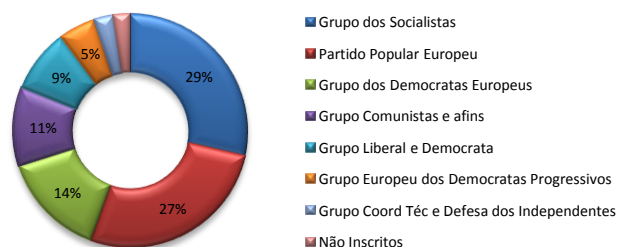
Desde que os deputados passaram a ser eleitos diretamente pelas populações, o Parlamento teve diversas composições, no entanto verifica-se desde sempre a predominância de dois grandes grupos políticos.

**Tabela 1 - Composição do Parlamento Europeu - 1979-1984**

Grupo Parlamentar	Mandatos
Grupo dos Socialistas	124
Partido Popular Europeu	117
Grupo dos Democratas Europeus	63
Grupo Comunistas e afins	48
Grupo Liberal e Democrata	38
Grupo Europeu dos Democratas Progressivos	22
Grupo Coord Téc e Defesa dos Independentes	12
Não Inscritos	10

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Gráfico 2 - Composição do Parlamento Europeu - 1979-1984**



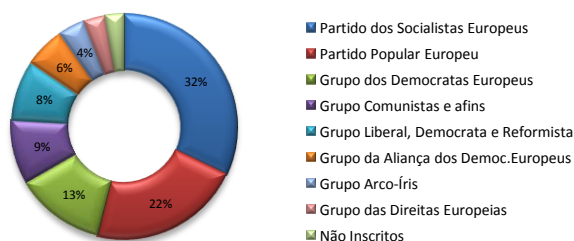
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Tabela 2 - Composição do Parlamento Europeu - 1984-1989**

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido dos Socialistas Europeus	166
Partido Popular Europeu	113
Grupo dos Democratas Europeus	66
Grupo Comunistas e afins	48
Grupo Liberal, Democrata e Reformista	45
Grupo da Aliança dos Democ. Europeus	30
Grupo Arco-Íris	20
Grupo das Direitas Europeias	16
Não Inscritos	14

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

### Gráfico 3 - Composição do Parlamento Europeu - 1984-1989



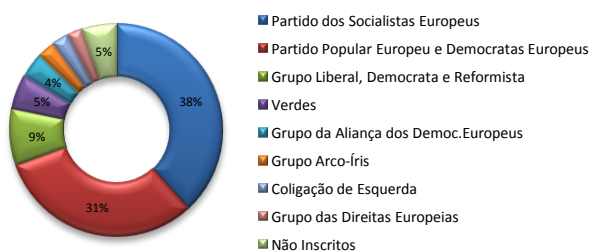
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

### Tabela 3 - Composição do Parlamento Europeu – 1989-1994

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido dos Socialistas Europeus	198
Partido Popular Europeu e Democratas Europeus	162
Grupo Liberal, Democrata e Reformista	45
Verdes	27
Grupo da Aliança dos Democ. Europeus	20
Grupo Arco-Íris	14
Coligação de Esquerda	13
Grupo das Direitas Europeias	12
Não Inscritos	27

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

### Gráfico 4 - Composição do Parlamento Europeu – 1989-1994



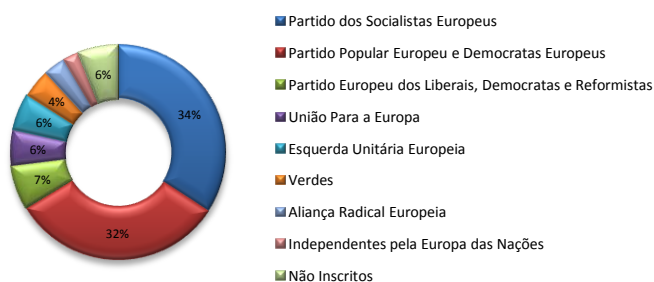
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Tabela 4 - Composição do Parlamento Europeu – 1994-1999**

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido dos Socialistas Europeus	214
Partido Popular Europeu e Democratas Europeus	201
Part. Eur. dos Liberais, Democratas e Reformistas	42
União Para a Europa	34
Esquerda Unitária Europeia	34
Verdes	27
Aliança Radical Europeia	21
Independentes pela Europa das Nações	15
Não Inscritos	38

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Gráfico 5 - Composição do Parlamento Europeu – 1994-1999**



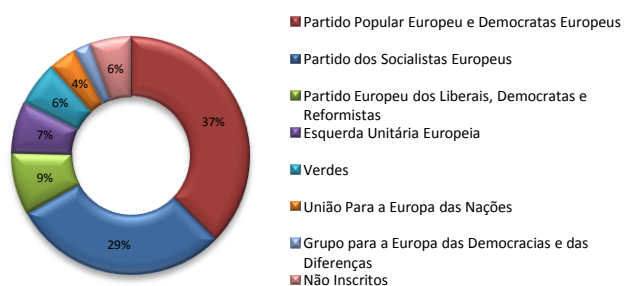
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Tabela 5 - Composição do Parlamento Europeu – 1999-2004**

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido Popular Europeu e Democratas Europeus	295
Partido dos Socialistas Europeus	232
Part. Eur. dos Liberais, Democratas e Reformistas	67
Esquerda Unitária Europeia	55
Verdes	47
União Para a Europa das Nações	30
Grupo Europa das Democracias e das Diferenças	18
Não Inscritos	44

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
 Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

## Gráfico 6 - Composição do Parlamento Europeu – 1999-2004



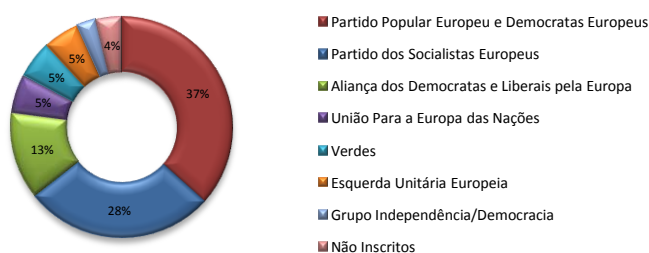
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

## Tabela 6 - Composição do Parlamento Europeu – 2004-2009

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido Popular Europeu e Democratas Europeus	288
Partido dos Socialistas Europeus	217
Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa	100
União Para a Europa das Nações	44
Verdes	43
Esquerda Unitária Europeia	41
Grupo Independência/Democracia	22
Não Inscritos	30

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

## Gráfico 7 - Composição do Parlamento Europeu – 2004-2009



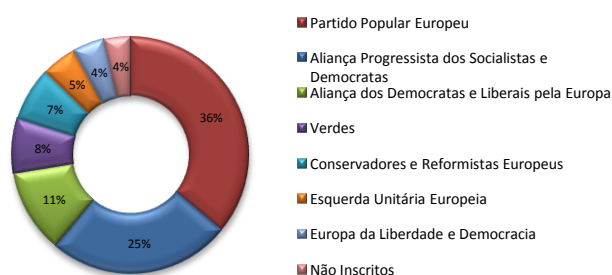
Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)  
Inclui resultados dos alargamentos ocorridos durante a legislatura

**Tabela 7 - Composição do Parlamento Europeu após eleições de 2009**

Grupo Parlamentar	Mandatos
Partido Popular Europeu	265
Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas	184
Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa	84
Verdes	55
Conservadores e Reformistas Europeus	54
Esquerda Unitária Europeia	35
Europa da Liberdade e Democracia	32
Não Inscritos	27

Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

**Gráfico 8 - Composição do Parlamento Europeu após eleições de 2009**



Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Verificamos então que os grupos parlamentares Socialistas (atualmente integrados na coligação Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas) e do Partido Popular Europeu foram desde sempre os grupos com mais deputados conseguindo em conjunto ter mais de metade dos eleitos em todas as legislaturas. Assim, qualquer matéria em que seja possível o entendimento entre os dois grupos estará *a priori* aprovada.

Importa, no entanto perceber qual o posicionamento ideológico de cada um dos principais grupos parlamentares, para tentar perceber qual a sua predisposição para a implementação de reformas e também em que pontos se cruzam as suas posições, para tal recorreremos aos documentos existentes nos respetivos portais *online*.

## **1. O Partido Popular Europeu**

O Partido Popular Europeu é atualmente o grupo com a maior representação no Parlamento Europeu, posição que mantém desde a Quinta Legislatura daquele órgão iniciada em 1999.

Fundado em 1976, resulta da união de um conjunto de partidos de orientação conservadora ou democrata-cristã da Europa.

Na sua Plataforma Ideológica, pode ler-se que o Partido Popular Europeu é o partido do centro e do centro-direita, estando empenhado numa Europa forte, de base federal e em princípios de solidariedade.

Incluindo entre outros a CDU alemã, o Movimento Popular de França, o PP espanhol ou o português PSD, tem uma matriz conservadora e democrata-cristã que, no espectro político, vai dos liberais aos social-democratas.

## **2. Os Socialistas Europeus**

Tendo sido durante as primeiras décadas do Parlamento Europeu, após a introdução da eleição direta, o grupo liderante no hemiciclo, o Partido Socialista Europeu, hoje integrado numa Aliança com outros grupos, perdeu esse estatuto de liderança para o Partido Popular Europeu.

O Partido dos Socialistas Europeus, ideologicamente, afasta-se bastante do socialismo marxista, estando colocado numa posição de centro-esquerda. São membros deste grupo, por exemplo, os deputados eleitos pelo alemão SPD, pelo Partido Socialista português, pelo Partido Trabalhista inglês e pela generalidade dos partidos social-democratas dos diversos Estados Membros.

Na sua Declaração de Princípios, fica clara a sua posição favorável à integração europeia, a nível económico, orçamental, social e político, não

ficando porém clara nenhuma posição pró ou contra o avanço para um regime federalista.

### **3. A Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa**

O Grupo dos Liberais é o terceiro grupo com maior representatividade no Parlamento, e embora seja muitas vezes visto como o maior dos pequenos grupos, o seu peso permite-lhe algumas vezes ser importante no jogo parlamentar, podendo facilitar a obtenção de maiorias temporárias para determinado assunto.

O grupo assume uma postura pro europeísta, defendendo o reforço da integração europeia, assente num quadro institucional que seja transparente e compreensível pelos cidadãos. Uma das ideias chaves do liberalismo, a redução do nível de intervenção do estado por forma a melhorar a competitividade da economia, transparece de todos os documentos oficiais do Grupo.

No espectro político tradicional fica à direita do Partido Popular Europeu, partilhando algumas posições com este mas defendendo uma diminuição maior do papel do estado na sociedade.

### **4. Os restantes Grupos**

A afirmação de posições contrárias à integração europeia, ou pelo menos ao seu aprofundamento, é o ponto de convergência entre os restantes grupos com representação na assembleia do Parlamento Europeu.

Efetivamente, embora tenham posições mais à direita, como os Conservadores e Reformistas Europeus ou como a Europa da Liberdade e Democracia, ou mais à esquerda, como a Esquerda Unitária ou os Verdes, todos

estes grupos se opõem de forma mais ou menos veemente à ideia de uma Europa federal.

Ainda assim, acabam muitas vezes por ser aliados dos grandes grupos parlamentares em questões de fundo (por exemplo, o apoio do Grupo dos Conservadores e Reformistas, foi essencial para assegurar a eleição do Presidente da Comissão, Durão Barroso), conseguindo assim colocar representantes nas comissões parlamentares, alguns mesmo em lugares importantes.

No entanto, as posições contrárias ao avanço do processo de integração, particularmente dos dois grupos de esquerda e do grupo mais à direita (ELD), bem como a posição constante de confrontação tão comum nos partidos comunistas e que também se sente nestes grupos, deixa-os normalmente, longe das decisões.

## Capítulo 6.

# A Ideologia Política e a Propensão Reformista

Ao longo do presente estudo, vimos já de que forma a evolução institucional da União Europeia, reforçou o poder do Parlamento Europeu, transformando-o num decisor poderoso no quadro europeu, aliando à legitimidade democrática que lhe advém do voto popular a legitimidade legal proporcionado pela generalização do método de codecisão, agora denominado de Processo Legislativo Ordinário, como processo decisório mais comum no âmbito da União.

Vimos também quais os fatores cujo peso mais influencia o sentido de voto dos deputados europeus, percebendo que todos eles acabam por estar ligados ao posicionamento político, seja de cada deputado, seja do partido nacional em cujas listas é eleito, seja ainda do Grupo Parlamentar que integra. Sendo que estas três realidades acabam por estar naturalmente interligadas.

Analisámos as diversas composições do Parlamento desde que passou a ser eleito diretamente e o posicionamento dos diversos grupos que o integram no espectro político tradicional.

Importa agora perceber de que forma um posicionamento mais à direita ou mais à esquerda, nesse referido espectro político, permitirá perceber se um determinado grupo parlamentar e conseqüentemente os partidos nacionais e os deputados que o integram, são mais ou menos recetivos ou propensos à implementação de reformas de fundo nas políticas comunitárias, particularmente na Política Agrícola Comum.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A designação direita esquerda, para determinar o posicionamento ideológico de um partido, aparece pela primeira vez no final do século XVIII, em plena Revolução Francesa, uma vez que os elementos do Terceiro Estado que pretendiam a alteração do regime e forma de governo se sentavam no lado esquerdo da câmara francesa e os membros do clero e da nobreza, que pretendiam manter as suas posições e o *status*

Esta divisão ideológica mantém-se até aos dias de hoje, porém a evolução social faz com que grande parte das diferenças sejam perceptíveis de forma clara, apenas nas franjas mais extremistas de um e outro lado.

A consolidação dos regimes democráticos, tem levado a que os partidos com esperanças governativas, venham assentando a sua atuação em características de ordem técnica e científica, afastando-se dos extremismos ideológicos e convergindo para um grande centro político, onde se posicionam também, na sua maioria, os eleitores. Igualmente a escassez, pelo menos na europa, de sistemas que permitam maiorias absolutas automáticas (algo que acontece por exemplo pela bipolarização norte americana ou inglesa), acabam por obrigar os maiores partidos, aqueles que em Portugal designamos de partidos do arco do poder, a convergir em algumas posições de fundo que permitam a governação dos estados e da própria União.

Poderemos então afirmar que deixou de fazer sentido falar em diferenças entre os partidos políticos atuais, como muitas vezes tentam deixar implícito os partidos mais extremistas? Com efeito a convergência em algumas matérias essenciais, poderia levar a assumir que não existem diferenças entre eles, no entanto a forma como cada um dos “lados” encara pontos que até podem ser comuns, mas que são encarados de forma diferente, demonstra que existem ainda diferenças.

Na Europa importa perceber o posicionamento dos dois maiores grupos parlamentares.

Por um lado o Partido Socialista Europeu, herdeiro da profunda tradição social-democrata de parte da Europa. Um partido que se afirma como reformista, defensor da igualdade, da liberdade, da solidariedade entre os cidadão e entre os povos, progressista e defensor de uma intervenção forte do

---

*quo*, se sentavam à direita na câmara. Desde então, a direita tem representado a prevalência da ordem, da estabilidade e da tradição e a esquerda tem ficado associada à mudança, à novidade e às revoluções. Assim a direita é o conservadorismo e a esquerda o reformismo.

estado regulador, nas mais variadas áreas da vida dos cidadãos, do social ao económico. Tradicionalmente são partidos com uma tendência reformista mais vinculada do que aqueles que se colocam um pouco mais à direita.

Quanto ao Partido Popular Europeu tem uma base Democrata-cristã, reclamando-se herdeiro dos valores do judaísmo e do cristianismo e da herança greco-romana, na construção europeia. Afirma-se como defensor do ser humano como entidade única, defende a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. As suas posições são tradicionalmente mais conservadoras do que as dos seus opositores socialistas, tendo normalmente maior dificuldade em afrontar os interesses estabelecidos.

Não deixa porém de ser curioso que as mais importantes reformas da PAC tenham sido impulsionadas por dois comissários de partidos de centro direita, o liberal Ryan MacSharry e o democrata-cristão Franz Fischler, o que poderá indicar que, mais do que o mero posicionamento ideológico dos deputados no hemiciclo, e até atendendo à já referida proximidade dos dois maiores partidos, importará a força, o peso político e a vontade de implementar as reformas, dos políticos envolvidos, nomeadamente do Comissário para a Agricultura e dos membros da Comissão Parlamentar de Agricultura.

## Conclusão

Finda esta análise cabe agora compilar os factos verificados por forma a tentar responder às questões que inicialmente nos colocámos.

Logo à partida era claro que o novo enquadramento institucional da União Europeia, resultado das novas regras emanadas do Tratado de Lisboa, alterariam a forma como qualquer reforma das políticas europeias teria de ser preparada, apresentada e discutida.

A primeira conclusão que se retira é que, antes de analisar a composição da assembleia parlamentar, importará a quem queira tentar antecipar o sentido da decisão do Parlamento, perceber a composição e a força da Comissão Parlamentar de Agricultura. Efetivamente, em matéria agrícola (como noutras), a assembleia tende a respeitar as posições saídas daquela comissão, pelo que a composição política da Comissão Parlamentar e a força do seu líder pode ter um impacto decisivo na decisão final do Parlamento.

Em segundo lugar, o simples alargamento dos poderes do parlamento pode não ser suficiente para afastar os interesses nacionais de cada estado da decisão final. Com efeito, a posição dos partidos nacionais em cujas listas foram eleitos é um dos fatores que mais pesa na hora de um deputados decidir o seu voto. A importância do jogo político interno em cada país manter-se-á enquanto se mantiver a atual forma de eleição dos deputados europeus.

Os outros fatores que têm influência decisiva na tomada de decisão dos deputados são as orientações dos respetivos grupos parlamentares ou famílias políticas europeias e as próprias convicções ideológicas pessoais do deputado.

A composição do Parlamento, quer histórica, quer atual, demonstra que estamos perante uma câmara bastante bipolarizada em que, sempre que os dois maiores partidos consigam um entendimento, a sua vontade prevalecerá. As

diferenças ideológicas entre eles, embora existam, não são significativas, nomeadamente em matérias de integração europeia, ficando muito longe das clivagens que ambos parecem querer demonstrar nos períodos eleitorais, pelo que será mais o carácter e o interesse particular de cada deputado que pesará na tomada de decisão. Claro que a pressão do grupo e a própria possibilidade de ficar excluído das comissões ou dos lugares que pretenda ocupar, bem como a esperada e natural convergência ideológica dentro dos grupos parlamentares, faz com que as dissensões não sejam muito comuns, ficando ao critério de cada deputado pesar de entre os três fatores que normalmente influenciam as suas decisões qual aquele que em cada momento deve respeitar, no caso de serem antagónicos.

Em jeito de remate final poderemos dizer que de facto a adoção do Processo Legislativo Ordinário, constitui um grande passo na legitimação democrática das decisões da União. Fica no entanto por decidir se o caminho que os europeus querem é efetivamente este do reforço da integração e, sendo-o, importará dar novos passos no sentido de permitir que os interesses particulares de cada estado membro não se sobreponham aos interesses comuns da União, para atingir os objetivos de solidariedade e subsidiariedade, inscritos pelos fundadores no Tratado de Roma.

# Bibliografia

- Alliance of Liberals and Democrats for Europe. (2009). "ALDE Strategic Programme for the European Commission 2009 -2014". Disponível em <http://www.alde.eu>.
- Binfield,J. (2009). "EU Milk ProductionQuotas", WCDS Advances in Dairy Technology, Volume 21, pp 71-84. Disponível em <http://www.wcds.ca/proc/2009>.
- Cantore,N.;Kennan,J.;Page,S. (2011). "CAP reform and development – Introduction, reform options and suggestions for future research". (Londres: Overseas Development Institute).
- Comissão das Comunidades Europeias (1991). "Desenvolvimento e Futuro daPolítica Agrícola Comum – Propostas da Comissão". (Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias).
- Comissão das Comunidades Europeias (1991). "The development and Future of the CAP – Reflections Paper of the Comission", COM (91)100. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1991). "The development and Future of the CAP – Follow up to the Reflections Paper of the Comission", COM (91)258. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1997). "Agenda 2000: For a stronger and wider Union", COM (97)2000. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2007). "Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform", COM (2007)722. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2008). "Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultoresPreparing for the "Health Check" of the CAP Reform", COM (2008)306/4. Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2012). "A Política Afrícola Comum – A história continua". (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia).

- Comissão Europeia (2012). "The Common Agricultural Policy - A partnership between Europe and Farmers". (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia).
- Cunha,A. (2007). "A Political Economy Analysis of the 1992, 1999 and 2003 CAP Reforms", PhD Thesis. University of Reading.
- Cunha,A. (2010). Mestrado em Integração Económica Regional e Políticas Comunitárias - Manual de Disciplina. UCP-FEG.
- Cunha,A. com Swinbank,A. (2011). "An Inside View of the CAP Reform Process – Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms". (Oxford: Oxford University Press).
- Currito,E. (2005). "Repensar a Dicotomia Direita/Esquerda", ensaio expandido do artigo do Jornal Expresso, nº1685 de 12/02/2005 "A Diferença entre a Direita e a Esquerda". Disponível em <http://www.academia.edu/EDUARDOCURRITO>.
- Daugbjerg,C.; Swinbank,A. (2007). "The Politics of CAP Reform: Trade, Negotiation, Institutional Settings and Blame Avoidance", Journal of Common Market Studies, Vol.45, Nº1, pp. 1-22. Blackwell Publishing Limited.
- Europe of Freedom and Democracy Group. (2009). "Statutes of the Europe of Freedom and Democracy Group". Disponível em <http://www.efdgroupeu>.
- Farrell,D.; Hix,S.; Scully,R. (2012). "National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament", Journal of Common Market Studies, Vol.50, Nº4, pp. 670-683. Blackwell Publishing Limited.
- Hix,S. (2002). "Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament". American Journal of Political Science, Vol.46, Nº3, pp. 688-698. Midwest Political Science Association.
- Hix,S.; Noury,A; Roland,G. (2005). "Dimensions of Politics in the European Parliament"; Center on Institutions and Governance Working Paper nº3. (Berkeley: Institute of Governmental Studies University of California). Disponível em <http://igov.berkeley.edu/workingpapers/index.html>.
- Howard,C.; Kullman,A.; Swidlick,P. (2012). "More for Less:Making the EU's farm policy work for growth and the environment". (London: Open Europe).
- Juventude Social Democrata (2009). "Fundamentos Ideológicos do PSD". Disponível em <http://www.psd.pt>.

- Lheman,W. (2011). “Electoral representation at the European level and its institutional design: A reappraisal of recent reform plans”. (Firenze: European University Institute).
- Massot,A. (2013). “As Reformas da Política Agrícola Comum (PAC)”; Fichas técnicas sobre a União Europeia. Parlamento Europeu.
- Noury,A. (1999). “Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians”, Econometric Society World Congress 2000 – Contributed Paper. (Bruxelas: Econometric Society).
- Parlamento Europeu. (1998). “Relatório sobre a revisão da Política Agrícola Comum (Agenda 2000 - Primeira parte, Capítulo III (COM(97)2000 - C4-0522/97 ), Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Relator: Deputado Arlindo Cunha, A4-0219/98, PE 226.544, DOC\_PT/RR/355/355027.cn. (Bruxelas: Parlamento Europeu).
- Parlamento Europeu. (2012). “Pesquisa Documental Sobre as Eleições Europeias de 2009 - Abstenção e comportamentos eleitorais nas eleições europeias de 2009”. (Bruxelas: Parlamento Europeu).
- Parlamento Europeu. (2013). “Preparing for complexity – The European Parliament in 2025 – The answers”, PE 504/XXX/BUR (draft 2.0). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu>.
- Parlamento Europeu. (2013). Regimento do Parlamento Europeu. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu>.
- Partido Popular Europeu. (2012). “Party Platform”. Disponível em <http://www.eppgroup.eu>.
- Petit,M. (1985). “Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community”. (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Portal da Comissão Europeia, disponível em [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- Portal da União Europeia, disponível em [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Portal do Parlamento Europeu, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
- Roederer-Rynning,C.; Schimmelfennig,F. (2012). “Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentarization”, Journal of European Public Policy, iFirst 2012, pp. 2-18.
- Schmitter,P. (2001). “What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?”. (Wienn: Institute for Advanced Studies)
- Scumpeter,J. (1961). “Capitalismo, Socialismo e Democracia”. (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura).

- Tanner,C. (1996). “Agricultural Trade Liberalisation and the Uruguay Round”, Australian Journal of Agricultural Economics, Vol.40, Nº1, pp 1-35. The Australian Agricultural Economics Society.
- Tratado de Lisboa, disponível em [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia, disponível em [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, disponível em [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- van der Laan,L. (2003). “The case for a stronger European Parliament”, Working paper. Centre for European Reform.
- Wallace,H.; Wallace,W.; Pollack,M. (2005). “Policy Making in the European Union”. (Oxford: Oxford University Press).
- Zee,F. (1997), Political Economy Models and Agricultural Policy Formulation: empirical applicability and relevance for the CAP, PhD Thesis Wageningen Agricultural University, disponível em [www.edepot.wur.nl](http://www.edepot.wur.nl);