



A Percepção Pública da União Europeia

Carlos Jalali¹

Se o período posterior à Segunda Guerra Mundial tem sido pródigo em transformações políticas no continente europeu, poucas podem rivalizar com o processo de integração europeia – quer em termos da amplitude do seu impacto, quer em termos da sua escala temporal. Aliás, alguns autores chegam mesmo a caracterizar “a criação de um sistema político a nível europeu [como] o aspecto mais proeminente da governação e política da Europa Ocidental na era moderna”², o que revela bem a saliência dos processos europeus.

Ao mesmo tempo, se o impacto da integração europeia é evidente, a sua natureza está longe de ser constante. Este é um processo recente, e sobretudo um processo em construção e reconstrução. A União Europeia – talvez mais que qualquer outro sistema político – torna-se assim o equivalente político do ‘barco de Neurath’, sistematicamente reconfigurado em alto mar³, e tal ajuda a explicar a caracterização da UE, por Olsen, como uma entidade “fluida, ambígua, e híbrida”⁴.

Uma das dimensões em que esta reconfiguração é evidente prende-se com o envolvimento dos cidadãos no processo de integração europeia. Este processo é frequentemente descrito como sendo, nos seus primórdios, monopolizado pelas elites políticas, com uma escassa comunicação e envolvimento dos cidadãos nas questões europeias⁵. Uma leitura superficial da história da integração europeia parece corroborar esta caracterização. A eleição, por sufrágio universal directo,

¹ Universidade de Aveiro

² Neill Nugent e William Paterson, “The Political System of the European Union”. In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 92.

³ Otto Neurath (1882-1945) foi umas das principais figuras no estudo da filosofia da ciência. Contrastando as ideias fundacionalistas, Neurath argumentava que “There is no way of taking conclusively established pure protocol sentences as the starting point of the sciences. No tabula rasa exists. We are like sailors who must rebuild their ship on the open sea, never able to dismantle it in dry-dock and to reconstruct it there out of the best materials.” (Otto Neurath, “Protocol sentences”. In *Logical Positivism*, Glencoe: Free Press, 1959, p. 201), surgindo daí a noção do conhecimento como um barco sistematicamente reconstruído em alto mar.

⁴ Johan P. Olsen, “European Challenges to the Nation State». In *Political Institutions and Public Policy*. Amesterdão: Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 165.

⁵ Lauren McLaren, “Public Opinion and the EU”. In *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, p. 376. Nesse sentido, a autora afirma que “In general, through the mid-1980s, EU member governments and bureaucrats can be said to have been interested in limited public involvement in the integration process”.

do Parlamento Europeu ocorreu pela primeira vez em 1979, mais de duas décadas após o Tratado de Roma; e foi também na década de setenta que os europeus – ou uma parte – se pode pronunciar sobre processos europeus através de referendos⁶.

Na verdade, uma análise mais aprofundada revela que desde cedo existiu interesse nas opiniões, atitudes e percepções dos cidadãos em relação ao processo de integração europeia – um interesse que é aliás consistente com a afirmação de Jean Monnet que “Nada é possível sem as pessoas”⁷. Em 1962, a Comissão Europeia – presidida, na altura, por Walter Hallstein – encomendou à Gallup um estudo de opinião sobre as “Atitudes perante a Europa” nos então Estados-membros da CEE. Este estudo seria assim o precursor dos Eurobarómetros. Estes são estudos semestrais da opinião pública europeia, sobre temas vários dos domínios económico, político e social, e que começaram de forma sistemática na primeira metade da década de setenta. Aos Eurobarómetros “standard” foram posteriormente acrescentados instrumentos adicionais de avaliação da opinião pública europeia, através dos Eurobarómetros especiais, que aprofundam determinadas questões de relevo para a Comissão Europeia; os Eurobarómetros “flash”⁸; e os Eurobarómetros em países candidatos à UE⁹. As sucessivas vagas do Eurobarómetro têm assim servido não só para a Comissão monitorizar a “evolução da opinião pública nos Estados-Membros”, mas também têm contribuído para “a preparação de textos, tomada de decisões e avaliação do trabalho” da Comissão¹⁰. Aliás, a importância da opinião pública na construção europeia é reflectida na própria estrutura da Comissão. Esta contém uma Direcção-Geral da Comunicação, que tem como uma das suas missões precisamente “informar a Comissão sobre a evolução da opinião nos Estados-Membros”¹¹.

Este esforço sistemático de recolha das opiniões dos europeus – um trabalho aliás sem paralelo a nível mundial – significa que temos hoje em dia uma bateria considerável de informação sobre a percepção pública da União Europeia. Contudo, antes de examinarmos as atitudes, percepções e opiniões dos europeus em geral, e dos portugueses em específico, é necessário definirmos – ainda que sucintamente – o conceito de ‘percepções’, bem como as suas implicações. Em relação às percepções da União Europeia, importa não só descrever as dimensões atitudinais,

⁶ Ver, p.ex., o referendo francês de 1972, sobre o alargamento da então Comunidade Económica Europeia (CEE); ou o referendo de 1975 no Reino Unido, sobre a sua permanência na CEE.

⁷ Jean Monnet, *Mémoires*, 1976.

⁸ Estudos de opinião temáticos e realizados de forma ad-hoc a pedido de qualquer serviço da Comissão Europeia. Estes Eurobarómetros “flash” permitem assim um acesso rápido e direccionado à opinião pública por parte da Comissão. Para mais informações, ver http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm

⁹ Estes formalizaram-se como uma série distinta a partir de 2001. Contudo, a realização de estudos de opinião do Eurobarómetro em países candidatos é bastante anterior, como o caso português bem exemplifica: o primeiro Eurobarómetro realizado em Portugal data de 1980.

¹⁰ Fonte: European Commission - Public Opinion. Disponível online em http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm [consultado a 23 de Abril de 2009].

¹¹ Fonte: Direcção-Geral da Comunicação. Disponível online em http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_pt.htm [consultado a 23 de Abril de 2009].

como também analisar as origens e factores explicativos das percepções dominantes. A resposta a esta pergunta permitir-nos-á também compreender como (ou até mesmo se) estes padrões podem ser alterados. Efectivamente, a descrição da percepção pública da União Europeia sem uma análise das suas dimensões explicativas é de pouca utilidade heurística para uma compreensão dos possíveis rumos futuros da UE.

As percepções podem ser definidas como “processos mentais, pelos quais informação de natureza intelectual, sensoria e emocional é organizada com significado”¹². Embora a investigação indique uma relação entre a realidade e a percepção, podem existir gaps entre estes¹³. Ao mesmo tempo, é importante salientar as implicações das percepções – sobretudo em termos das escolhas e acções que estas geram. Várias áreas das ciências têm demonstrado a estreita inter-relação entre percepção e acção¹⁴. Como refere Hamilton (2005), a facilidade com que aceitamos informação está fortemente associada ao grau em que esta é consistente com as nossas preferências¹⁵; e, no limite, as percepções podem condicionar a própria realidade, tornando-se ‘profecias que se cumprem por si mesmas’¹⁶.

É portanto neste contexto que devemos analisar as percepções sobre a União Europeia. Adaptando a definição de Almond e Verba (1963), interessa-nos aqui avaliar o padrão de orientações dos cidadãos europeus em relação à União Europeia. Para tal, iremos recorrer aos dados dos Eurobarómetros, onde podemos encontrar três tipos de perguntas que nos permitem inferir este padrão de orientações: perguntas cognitivas, que procuram estimar o conhecimento factual dos inquiridos em relação à União Europeia; perguntas afectivas, em que se procura avaliar os sentimentos e expectativas que a União Europeia suscita; e perguntas avaliativas, em que se pede aos inquiridos a sua avaliação e julgamentos sobre a UE. Em específico, analisamos duas dimensões das percepções da União Europeia: a avaliação que os europeus fazem da UE, e as expectativas em relação ao papel da União Europeia na área das políticas públicas. A nossa análise aqui centrar-se-á fundamentalmente nas tendências mais recentes da opinião pública europeia, na medida em que as inferências que a perspectiva longitudinal permite são limitadas pela substancial transformação e redefinição da UE ao longo do tempo.

¹² Adaptado de J. Edgerton e R. Campbell (1994).

¹³ David Lewis Hamilton, “Social Cognition: An Introductory Overview”. In *Social Cognition: Key Readings*, Filadélfia: Psychology Press, 2005, p. 20.

¹⁴ Para uma análise, ver Alva Noé. *Action in Perception*, Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

¹⁵ David Lewis Hamilton (2005), “Social Cognition: An Introductory Overview”, in David Lewis Hamilton (org.), *Social Cognition: Key Readings*, Filadélfia: Psychology Press, p. 20-21.

¹⁶ M. Snyder, E. D. Tanke, e E. Berscheid, “Social Perception and Interpersonal Behavior: On the Self-Fulfilling Nature of Social Stereotypes,” *Journal of Personality and Social Psychology* 35, no. 9 (1977): 655-666.

Como é que os europeus avaliam a União Europeia?¹⁷ Em termos da componente afectiva desta avaliação, a maioria dos europeus (53 por cento) avalia a integração europeia de forma positiva. Contudo, esta média oculta uma substancial variação entre países, com a taxa de avaliações positivas na Holanda a ser duas a três vezes superior à de países como a Hungria, Letónia e Reino Unido. Portugal emerge aqui como estando perto – mas abaixo – da média europeia, com 50 por cento de avaliações positivas. O mesmo padrão pode ser constatado em relação à avaliação instrumental – a percepção da existência de benefícios para o país, resultantes da integração europeia. Contudo, vale a pena notar que – em geral – a avaliação instrumental excede a avaliação afectiva. A média dos europeus que considera a integração europeia como tendo beneficiado o seu país é de 56 por cento, três pontos percentuais acima das avaliações afectivas positivas; no caso português, esta diferença é de dez pontos percentuais, com 60 por cento dos inquiridos a considerar que o país beneficiou da integração europeia. Na medida em que este *gap* entre as avaliações afectivas e instrumentais gera um apoio potencialmente mais conjuntural e reactivo ao processo de integração europeia, ele merece ser destacado aqui.

Que papeis é que os europeus esperam que a UE desempenhe? Aqui analisamos a dimensão das políticas públicas. Para alguns autores, o processo de integração europeia tem levado a um padrão de esvaziamento do poder dos Estados nacionais no processo de políticas públicas, à medida que se gera uma partilha de responsabilidades e/ou autoridade governativas com o nível supra-nacional (neste caso, a UE) e os processos de políticas públicas envolvem um maior número de actores. Se a perspectiva de um esvaziamento completo do poder dos Estados nacionais está longe de ser consensual, a noção de que o processo de integração europeia tem gerado uma transformação nos processos de políticas públicas é largamente incontroversa. Embora salientando o papel central dos governos nacionais nos processos de governação dentro da UE, o estudo de Müller e Wright (1994) admite que estes estão agora “mais constrangidos”, com a sua acção “mais indirecta, mais discreta, e mais negociada”¹⁸.

Neste contexto, os cidadãos europeus têm opiniões diferenciadas em relação à partilha de soberania consoante as áreas de políticas públicas. Assim, áreas cuja resolução cada vez mais parece requerer uma acção concertada a nível transnacional, como por exemplo a luta contra o crime e o terrorismo, ou a protecção do meio ambiente, emergem como aquelas em que os europeus mais apoiam a tomada de decisão em conjunto no seio da União Europeia. Inversamente, os europeus tendem a preferir políticas exclusivamente nacionais nas áreas relacionadas com a transmissão de padrões culturais nacionais (como o sistema educativo) ou com a sua protecção social, como as pensões, a luta contra o desemprego, e a saúde e segurança social. Os dados para Portugal seguem,

¹⁷ Os dados apresentados reportam-se ao Eurobarómetro mais recente (Eurobarómetro 70, de Outono de 2008), salvo indicação em contrário.

¹⁸ Wolfgang Müller e Vincent Wright, “The State in Western Europe: Retreat or Redefinition”, *West European Politics*, 17(3), 1994, pp. 32-51.

em geral, o padrão europeu acima traçado. Contudo, os portugueses surgem como sendo em geral mais favoráveis à partilha de soberania que a média da UE.

Tendo em conta este padrão, que factores explicam os diferentes níveis de apoio afectivo à UE? Salientamos aqui três tipos de explicação: as que se prendem com a identidade e cultura nacional; as que se baseiam nos recursos económicos e culturais dos inquiridos; e, por fim, a dimensão do conhecimento e mobilização cognitiva. Em termos da primeira, o estudo de McLaren (2008) indica que o apoio à UE está inversamente relacionado com a percepção de ameaças à cultura nacional por parte dos inquiridos. Em termos dos recursos económicos e culturais, o padrão é recorrente tanto a nível nacional como a nível europeu. O apoio à UE é maior entre os que têm níveis educacionais e rendimentos mais elevados. Em termos profissionais, as avaliações menos positivas centram-se em grupos economicamente mais vulneráveis como os trabalhadores manuais, os desempregados, os reformados e as domésticas. Por fim, constata-se que os cidadãos menos informados sobre os assuntos políticos em geral, e sobre União Europeia em específico, são também os que menos consideram a UE como “uma coisa boa”. A este resultado devem também ser associados os sentimentos de representação na UE – a percepção dos inquiridos que a sua voz “conta” na União Europeia.

Estes padrões – que o espaço aqui disponível apenas permite sucintamente apresentar – sugerem também as vias que a União Europeia deve percorrer para que o processo de integração europeia possa continuar. Em específico, sugere a necessidade de um contexto institucional que permita aos cidadãos um envolvimento crescente nos processos europeus, e que contribua para uma maior qualidade da democracia europeia. Afinal, como Monnet afirmou, se “nada é possível sem as pessoas, nada é duradouro sem as instituições”.