

AS REGIÕES NA POLÍTICA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EUROPEIA

A política de informação e divulgação dos Fundos Estruturais

Autor: Maria Helena de Sousa Polido Martelo

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Estudos Europeus

Universidade dos Açores | Departamento de História e Filosofia

Orientador: Professor Doutor Carlos Eduardo Pacheco do Amaral

Angra do Heroísmo, Abril de 2013

Resumo

As investigações em torno da política de informação e comunicação da União Europeia têm-se centrado na justificação das políticas adotadas, não existindo qualquer referência às regiões europeias. A presente investigação procurou, na política de informação e comunicação europeia, saber se as regiões eram reconhecidas como atores da construção europeia. Como ponto de partida, foram analisados os conceitos que firmam a comunicação europeia, de forma a identificar os fatores que potenciaram a participação das regiões na política de informação e comunicação. A análise efetuada conduziu-nos à política de coesão e ao capítulo de informação e divulgação do regulamento comunitário que, em cada período de programação, estabelece o campo de atuação e aplicação dos fundos estruturais, junto das regiões europeias. Esta investigação argumenta que as regiões não têm um papel ativo na divulgação dos fundos estruturais. As regiões não participam diretamente nas negociações dos regulamentos comunitários, para o próximo período de programação 2014-2020, nos quais está prevista uma centralização das iniciativas de comunicação ao nível dos Estados-membros. Verifica-se assim um afastamento progressivo da Comissão, relativamente às regiões. Conclui-se que não existe qualquer intenção, por parte da Comissão, de considerar as regiões como atores da política de comunicação europeia, estando-lhes destinada uma função informativa e de divulgação, o último elo na cadeia da política de informação e comunicação da Comissão. Argumenta-se que para haver transparência em todo o processo comunicativo europeu, é necessário que a Comissão dê o exemplo na elaboração e na negociação dos regulamentos dos fundos estruturais. Em particular, no capítulo de informação e divulgação, a Comissão deverá colaborar diretamente com as regiões, pois só assim poderão ser consideradas as suas opiniões, sem intervenção das autoridades nacionais.

Abstract

Research on the European Union information and communication policy has been focused on the justification of the adopted policies, without any reference to the European regions. Our research aimed to disclose if the regions are acknowledged as actors in the construction of the European Union. As a starting point, we analysed the concepts supporting European communication, in order to identify the factors which enabled the regions involvement in the information and communication policy. That analysis drove us to the cohesion policy and to the regulation chapter on information and publicity that establishes, in each framework programme, the structural funds field of action and application, in behalf of the European regions. Our research states that the regions don't have an active role in the structural funds communication. The regions do not directly take part in the negotiation of the communitarian regulation for the next 2014-2020 framework programme, in which is predicted to occur a centralization of the communication plans at the Member-State level. It is thus verified the existence of an ongoing parting from the Commission, in relation to the regions. We reach the conclusion that there is no intention, in behalf of the Commission, to consider the regions with a role in the European Union information and communication policy, assigning them the lowest position in the chain of information: to merely inform and announce. We argue that, in order to attain the desirable level of transparency, in all the European communication process, it is fundamental that the Commission settles an exemplary behaviour in the preparation and negotiation of the structural funds regulation. In particular, in the information and publicity chapter of the regulation, the Commission should cooperate directly with the European regions, for that is the only way to consider their point of view, without any national intervention.

Palavras-chave

Política de informação e comunicação, transparência, europeização, esfera pública e fundos estruturais.

Agradecimentos

Gostaria de em primeiro lugar agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor Carlos Amaral, que acompanhou a evolução da presente investigação, e sempre me deu palavras de força para continuar esta empresa. Gostaria também de agradecer ao Coordenador do Mestrado, o Professor Doutor Carlos Cordeiro, que sempre se mostrou disponível em todas as ocasiões e circunstâncias. A estes agradecimentos gostaria de acrescentar que, apesar das milhas náuticas que separam a ilha Terceira da ilha de São Miguel, nunca houve impedimentos para o estabelecimento de uma estreita e profícua relação de trabalho.

Contudo, convém ressaltar que esta investigação só foi possível devido à função que desempenho, no local em que desenvolvo toda a minha atividade profissional, a direção regional do planeamento e fundos estruturais, entidade responsável pela gestão do fundo estrutural FEDER (fundo europeu de desenvolvimento regional) e do fundo de coesão. Deste modo, gostaria de agradecer particularmente ao meu diretor regional, Dr. Rui Amann, que, nas alturas mais críticas do processo de investigação, me deu liberdade para gerir o meu tempo.

Este trabalho também não teria chegado a um bom porto se não tivesse tido o apoio à distância da biblioteca do Centro de Informação Europeia Jacques Delors – CIEJD, especialmente do Dr. Carlos Medeiros, que disponibilizou, sempre que solicitado, informação preciosa para esta investigação; ao coordenador do centro de documentação do Instituto de Desenvolvimento Regional – IFDR, que me ajudou a pesquisar e a localizar a informação relativa aos regulamentos dos fundos estruturais, mais concretamente o capítulo relativo à informação e divulgação; à DG REGIO, pela disponibilização dos estudos internos sobre a informação dos fundos estruturais; ao

Observatório do QREN, pelo acesso à informação para o próximo período de programação 2014-2020; à Biblioteca Pública e Arquivo Regional de Angra do Heroísmo, e à amabilidade dos seus funcionários e muito especialmente do diretor, que permitiu que documentos fossem analisados fora das instalações.

Gostaria também de referir que foi essencial a troca de ideias regulares com o meu colega de profissão, o Dr. Paulo Emerenciano, que muito gentilmente ouvia as minhas intenções de pesquisa e análise e que pragmaticamente as questionava, tornando-se num grande incentivo ao trabalho de investigação e ao meu próprio crescimento intelectual ao longo de todo o processo de investigação.

Por último agradeço à minha família: ao meu marido Tiago, pelo estímulo e apoio incondicional, às minhas filhas Raquel e Rita, pela paciência e dedicação, à minha mãe, pelo acompanhamento e ao meu pai, pela formação que me proporcionou e que me permitiu chegar até aqui e a quem dedico com muita estima esta dissertação.

Índice

Resumo	i
Abstract	ii
Palavras-chave	iii
Agradecimentos	v
Índice	vii
Introdução	1
CAPÍTULO I Fundamento Teórico da Investigação	13
I.1 Introdução: a comunicação europeia	13
I.2 Dimensão pública	14
I.3 Identidade europeia	17
I.4 Esfera pública europeia	20
I.4.1 A esfera pública como uma infraestrutura de comunicação	23
I.4.2 A europeização da esfera pública	24
I.4.3 A unidade na diversidade	25
I.4.4 Uma esfera pública regional?	26
I.5 Política de informação	28
I.5.1 Propaganda	29
I.5.2 A propaganda na política de informação comunitária	33
I.6 Conclusões Capítulo I	36
CAPÍTULO II Fundamento histórico da política de informação europeia	39
II.1 Introdução: uma política de informação e comunicação europeia	39
II.2 Um modelo ou um programa de informação?	40
II.2.1 A diversidade	45
II.2.2 Que política de informação?	46
II.2.3 As regiões na política de informação	50
II.2.4 Programa de informação	51
II.3 Política de informação e comunicação da Comissão	52
II.3.2.1 O Relatório De Clerq	56

II.3.2.2 O Relatório Oostlander.....	58
II.3.2.3 Transparência na Comunidade	60
II.3.2.4 A proposta do Comissário João de Deus Pinheiro	62
II.3.2.4a) Uma abordagem conceptual	64
II.3.2.4b) Uma abordagem organizacional.....	66
II.3.2.5 A política de informação e comunicação.....	69
II.4 Conclusões Capítulo II.....	70
CAPÍTULO III Fundamento prático das regiões na política de informação e divulgação dos fundos estruturais.....	73
III.1 Introdução: As regiões europeias.....	73
III.1.1 A política regional.....	75
III.1.2 A divulgação dos fundos estruturais.....	77
III.2.1 Informar: uma obrigação regulamentar	82
III.2.2 Contar uma história	85
III.3 As regiões na implementação das ações de divulgação e informação dos fundos estruturais	87
III.3.1 O discurso comunicativo.....	90
III.3.2 O conceito de rede dos fundos estruturais.....	91
III.3.2.1 A rede formal de comunicação	94
III.3.3 O propósito de comunicação dos fundos estruturais.....	98
III.3.4 A transparência na comunicação dos fundos estruturais	101
III.3.5 Conclusões Capítulo III.....	105
CONCLUSÕES FINAIS.....	109
Bibliografia	111

Introdução

O tema da presente dissertação, as regiões na política de informação e comunicação europeia, mais concretamente na divulgação dos fundos estruturais, surgiu, naturalmente, influenciado pela minha atividade profissional, na divulgação do apoio comunitário na Região Autónoma dos Açores, na participação regular na rede de comunicação QREN¹, de âmbito nacional, e numa participação mais esporádica, na Rede INFORM, a nível europeu. Tendo contactado, ao longo de 12 anos, com dois períodos de programação, a proposta de regulamento para o próximo período de programação 2014-2020, alertou-me para uma mudança de paradigma para as regiões, com a centralização das iniciativas de comunicação a nível nacional.

A recolha de informação foi morosa, porque a informação de que dispunha inicialmente era centrada nos documentos da Comissão e nos relatórios efetuados sobre as medidas de informação e divulgação implementadas nos Estados-membros. A fase de pesquisa teve muitas voltas, muitas paragens. O primeiro conjunto de informação estava muito direcionado para justificar as políticas adotadas pela União Europeia, baseadas em indicadores de resultado e de realização, não sendo esse o campo de ação do nosso estudo. Neste sentido, considerou-se que deveria ser feita uma abordagem mais imparcial e distante da política de informação e comunicação da União Europeia, procurando uma visão diferente, teoricamente sustentada e ancorada no contexto do processo de construção europeia. A pesquisa foi efetuada em vários arquivos, bibliotecas e centros de documentação, bem como na internet, onde foram identificados um conjunto de artigos científicos. O acesso aos artigos científicos foi possível devido às plataformas documentais *online* dos centros de informação e de estudo de

¹ Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013

universidades europeias e de algumas dos Estados Unidos da América. Os documentos da Comissão Europeia estavam disponíveis *online*, tanto no sítio de internet da Comissão, como também em diversos centros de informação e de estudo de universidades europeias. O que se tornou interessante é que esta investigação beneficiou de uma das grandes ferramentas da política de informação e a comunicação – a transparência – através da disponibilização *online* dos documentos da Comissão. Os documentos utilizados no último capítulo da presente investigação foram disponibilizados no âmbito das redes de comunicação nacionais, às quais pertenci e pertencem, nos períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013.

A descoberta do texto de Jürgen Habermas, “*Um ensaio sobre a constituição da Europa*”, abriu importantes pistas na identificação dos caminhos a percorrer no desenvolvimento da presente investigação. Conforme ali se argumenta, “numa democracia, os cidadãos estão sujeitos apenas às leis que estabeleceram para si, de acordo com um procedimento democrático”. Este procedimento “deve a sua força legitimadora, por um lado, à inclusão de todos os cidadãos nos processos políticos de decisão e, por outro, à articulação entre decisões por maioria e formação de opinião deliberativa”². Eis, por analogia, como, de uma forma clara e sistemática, poderia testar as duas grandes questões da presente dissertação. Numa primeira abordagem, se na política de informação e de comunicação da União Europeia, as regiões eram reconhecidas como atores de construção europeia; e, numa segunda abordagem, e por exclusão de partes, verificar, na política de comunicação dos fundos estruturais, qual o papel destinado às regiões da Europa. Nas políticas de informação e comunicação europeia, as regiões estão sujeitas aos objetivos definidos nos regulamentos comunitários pela Comissão, em colaboração com os Estados-membros, para as

² Jürgen Habermas, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa, Edições 70, 2012, p. 75.

políticas implementadas no seu território. Porém, as regiões, como elementos naturais e fundamentais na implementação das medidas de informação e de divulgação dos fundos estruturais, não fazem parte do processo de decisão destas medidas, sendo apenas destinatárias das mesmas.

A política de informação e comunicação da Comissão Europeia, na última década, tem sido alvo de um número considerável de trabalhos de investigação que serviram de base para a presente investigação. Alguns deste debruçam-se sobre o debate em torno da comunicação europeia. Nesta perspetiva, é argumentado que a União Europeia sofria, não só de um défice democrático, como também de um défice de comunicação, considerando que havia uma interligação entre os dois problemas³. No decurso da nossa investigação encontramos uma abordagem semelhante nos regulamentos comunitários, em matéria de informação e comunicação, onde eram impostos um conjunto de procedimentos às regiões, sem ter havido previamente um debate entre a Comissão e todos os intervenientes do processo comunicativo dos fundos estruturais.

O debate em torno da comunicação europeia remeteu-nos também para um conjunto de conceitos transversais, dos quais destacamos a transparência. A transparência, para alguns autores, é um fator determinante e necessário, para o sucesso do projeto europeu. No entanto, na definição de uma estratégia de informação e comunicação europeia, a Comissão necessitava de introduzir medidas concretas de transparência, que se traduziam numa maior abertura. Assim, impunha-se um maior envolvimento de todos os parceiros de governação e dos cidadãos no processo de

³ Sebastian Kurpas; Christoph Meyer; Kyriakos Gialoglou; “After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better?”, Centre for European Policy Studies, No.55/July 2004.

decisão comunitário. É importante notar que se tratava de um diálogo no sentido de uma relação comunicativa de falar, de ouvir e de aprender e de, possivelmente alterar a decisão política⁴. Um diálogo que nos encaminha para a relação da Comissão com as regiões, na aplicação dos regulamentos comunitários, e na necessidade de um maior debate no período que antecede a construção dos futuros regulamentos, em matéria de informação e divulgação. Outros dois conceitos transversais que considerámos importantes para o nosso processo de investigação foram a europeização e a esfera pública. As teorias relativas à europeização estão geralmente associadas à esfera pública. Alguns autores fazem uma abordagem à europeização através da aproximação às instituições europeias sediadas em Bruxelas, por parte das estruturas governativas de cada Estado-Membro, Outros fazem uma abordagem descendente, procurando nos meios de comunicação social, elementos que reforcem uma europeização das esferas públicas nacionais⁵. Numa análise à estrutura de aplicação dos regulamentos comunitários, encontramos uma intenção da Comissão de instrumentalizar os meios de que dispõe a nível regional. Falamos de uma europeização, das iniciativas de informação e divulgação dos fundos estruturais, definida e monitorizada pela Comissão. Uma estrutura que permite um fluxo de informação aos níveis horizontal e vertical de uma possível e desejada esfera pública. No entanto, em todo o processo de recolha de informação, a única referência explícita às regiões surgiu numa análise que se debruçava essencialmente sobre a informação que os meios de comunicação social

⁴ Michael Brüggemann, “Information policy and the public sphere. EU communications and the promises of dialogue and transparency”. *Javnost – The Public*, 2010, 5-22.

⁵ Michael Brüggemann; Katharina Kleinen-von Königslöw, “Let’s Talk about Europe - Why Europeanization Shows a Different Face in Different Newspapers”, *European Journal of Communication* 2009.

regional veiculavam sobre os temas europeus⁶. A abordagem que se pretende das regiões, na política de informação europeia, prende-se mais com a sua participação concreta na definição dessas mesmas políticas. O que nos interessa, na presente dissertação, é a forma como a Comissão envolve as regiões e como é considerada a sua opinião.

Numa abordagem histórica, a nossa investigação começa por fazer uma reflexão à informação europeia a partir dos anos sessenta. Nessa altura a Comunidade Europeia reclamou, no âmbito da definição do orçamento comunitário, a necessidade de uma política comum de informação sobre os problemas europeus – um tema que nunca tinha sido “discutido a fundo”, e que apenas recebia “soluções parciais”⁷. O seu grande propósito, que se prolongou por duas décadas, era apelar para a causa europeia, assumindo a comunicação com um carácter meramente informativo, não existindo mecanismos que potenciasses um debate com o cidadão. Ora, o Tratado de Maastricht surgiu perante a ausência de um debate em torno projeto europeu. A Comissão, a partir dessa altura, passou a lidar com dois problemas: um défice democrático e um défice de comunicação que só poderia ser solucionado com uma política de informação e comunicação que apostasse numa maior transparência das decisões comunitárias. A Comissão iniciou um longo trabalho interno de reestruturação do modo de funcionamento das instituições comunitárias, de forma a introduzir uma dimensão comunicativa.

⁶ Carolina G. de Miguel and Anke Tresch, “Europeanisation of Public Spheres: a regional perspective“, Paper presented at the International Conference Europeanisation of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), June 20-22, 2003.

⁷ COM (63) 242, “Memorandum sur la politique des communautés en matiere d’information a l’attention des conseils”, Bruxelas, 16 de junho de 1963.

Embora inicialmente rotulada como uma “política”, a atividade de informação das Comunidades não foi, pelo menos no início, uma política pública com vocação para servir o bem coletivo, resolver problemas sociais ou satisfazer as necessidades de uma fração específica da população. Nos primórdios do Mercado Comum, os objetivos desta política eram popularizar as atividades das instituições europeias, em particular entre grupos previamente definidos. De facto, a ordem política da Comunidade Europeia foi progressivamente democratizada a partir do final dos anos setenta com a eleição direta dos membros do Parlamento Europeu em 1979, a extensão das atribuições do Parlamento e o aumento do uso de consulta à população para a ratificação nacional dos referendos dos tratados Europeus, como assistimos a partir do Tratado de Maastricht e que se prolongou até ao Tratado de Lisboa. Para o processo de unificação, que até essa altura fora feito com base em negociações diplomáticas, ratificadas pelas elites políticas nacionais, o desafio de um sufrágio universal perspetivou uma Europa mais visível e também, idealmente, mais próxima dos cidadãos e politicamente mais coerente. Contudo, com o alargamento em agenda para três novos países, Grécia, Espanha e Portugal, o início dos anos 80 trouxe mais um grande desafio ao projeto de integração europeia. A par do alargamento geográfico, a Comunidade viria a ser reconhecida como uma entidade política complexa, contexto em que a questão da respetiva legitimidade democrática emergia como um fator vital. Para manter uma atitude favorável na procura da sua legitimidade, uma vez estabelecido constitucionalmente, um sistema político, entre outras coisas, tem que ser visível e capaz de tornar as suas atividades inteligíveis para os seus cidadãos⁸. No início dos anos noventa, quando a apatia dos cidadãos Europeus surgiu como uma ameaça ao processo de integração, os esforços de

⁸ Cf. Willy Gaillard, “The role of communication in the development of supranational communities: the experience of the European community”, conferência na Universidade de Illinois, Champaign-Urbana, abril 1980.

informação da Comunidade foram reformulados, passando de “problemas Europeus” a assumir contornos de autêntica “legitimidade democrática”. Tudo isto só aconteceu na medida em que a União Europeia penetrava, de forma definitiva, no âmbito específico do político, sentido necessidade de legitimar as suas opções, não só em termos técnicos e utilitários, mas no apoio popular que suscitam.

Os Tratados não consagram à política de informação e comunicação qualquer capítulo específico. Tanto assim que a política de comunicação da União Europeia assenta, atualmente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em particular nos artigos 11.º, 41.º, 42.º e 44.º. O artigo 11.º consagra o direito à liberdade de opinião, de receber e de transmitir informações ou ideias, bem como a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social. Conforme se estipula no artigo 41.º, as pessoas têm o direito de ser ouvidas antes de, a seu respeito, ser tomada qualquer medida individual que as afete desfavoravelmente, e a ter acesso aos processos que lhes digam respeito. Paralelamente, o artigo 42.º garante o direito de acesso aos documentos das instituições europeias e artigo 44.º cria o direito de petição ao Parlamento Europeu⁹.

Neste contexto, onde se inserem as regiões da Europa¹⁰? Há que trazer a Europa dos burocratas, dos peritos e dos políticos até aos cidadãos e, simultaneamente abrir caminho para que estes mesmos cidadãos possam chegar à Europa¹¹. As regiões são o palco de atuação dos cidadãos e das unidades sociais e políticas de base, sendo,

⁹ Tratado da União Europeia, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”.

¹⁰ As regiões neste estudo são abordadas no contexto dos fundos estruturais, não havendo distinção entre regiões autónomas, com órgãos de governação próprios, como é o caso das Regiões Autónomas Portuguesas, e regiões administrativas, ou de descentralização, como é o caso das francesas, por exemplo. As regiões aqui entendidas dizem respeito às que já faziam parte da organização político administrativa do Estado-Membro ou às que surgiram no âmbito da Política de Coesão através dos fundos estruturais.

¹¹ Parafrazeando Carlos Amaral, “Constituição Europeia e Europa das Regiões”, Separata da Revista O Direito, vols. IV-V, Coimbra, Almedina, 2005, p. 686

portanto, atores “naturais” no processo de comunicação das instituições europeias com os cidadãos. Assim, convém lembrar que ao longo do processo de construção europeia, em particular a partir da década de oitenta, assistimos ao surgimento de uma panóplia de organismos de cooperação inter-regional, no quadro dos quais as regiões procuraram fazer com que a sua voz chegasse às instituições europeias. Foi em resposta a este movimento a nível europeu que o Tratado de Maastricht procedeu à criação do Comité das Regiões, precisamente para dar corpo, e voz, às regiões – e ao poder local – na estrutura da União. No entanto, nos documentos sobre a política de informação e comunicação da União Europeia, a referência ao Comité das Regiões era quase inexistente. Quando identificado, o Comité emergia em conjunto com outros organismos, numa demonstração das atividades de coordenação por parte da Comissão¹².

Que papel, portanto, está destinado às regiões na política de informação e comunicação da União Europeia? No campo de ação desta investigação encontramos a primeira referência formal às regiões propriamente ditas numa comunicação da Comissão ao Conselho sobre o Programa de Informação, relativa à garantia de uma coordenação entre os gabinetes de informação europeia, onde se aborda a necessidade de apresentação de uma proposta da Comissão que considere os aspetos nacionais e regionais¹³.

¹² No documento, da autoria do Comissário João de Deus Pinheiro, é referido que “Importa instalar no futuro um quadro mais sistemático para alargar a cooperação atual com o Comité Económico e Social, o Tribunal de Justiça, o Banco Europeu de Investimento, o Tribunal de Contas, o futuro Comité das Regiões e outros organismos da CE”, Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994

¹³ COM (81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 de maio de 1981.

No primeiro e no segundo capítulo vamos tentar encontrar as respostas para a questão de partida – se na política de informação e comunicação europeia as regiões eram reconhecidas como atores de integração europeia.

No primeiro capítulo é feita uma abordagem mais teórica dos conceitos que direta ou indiretamente influencia a estrutura e modo de atuação da política de informação europeia. Esta análise centra-se nos conceitos essenciais para uma caracterização das opções políticas tomadas no contexto da informação e da comunicação. A teoria neofuncionalista de Ernest Haas vem contribuir para uma definição da política de informação europeia, que se fundamenta numa Europa formada por elites, encontrando correspondência na estrutura bastante rígida do modelo de governação da Comissão para com os níveis inferiores. Numa outra perspetiva, recorrendo aos movimentos pan-nacionalistas, procura-se uma união dos povos através da promoção da cultura europeia, visão que poderia ser potenciada por uma política de comunicação. Todavia, a Comissão Europeia não fez uso das suas potencialidades. Por último, realiza-se uma abordagem à europeização da esfera pública, tentando confirmar a possibilidade de articular todos os níveis de governação, e potenciando um debate sobre os assuntos europeus. Neste ponto encontramos naturalmente um lugar para as regiões no processo comunicativo europeu.

No segundo capítulo é feita uma análise aos documentos da Comissão Europeia, desde os anos sessenta até à década de noventa, procurando de uma forma sistemática identificar as características que pautaram a política de informação europeia e se as regiões faziam parte. Esta abordagem recorre à documentação oficial da Comissão Europeia, relativa à política de informação, adotada entre os anos sessenta e oitenta do último século, por forma a contextualizar a ação comunitária, não em termos da sua importância, mas das principais opções políticas que marcaram o início do processo de

construção Europeia. Essa política de informação baseava-se na ação das Relações Públicas, onde de um lado temos a informação interna dentro da Comunidade Europeia, e, do outro lado, toda uma “máquina” de informação externa, não só com os potenciais Estados Membros, mas também com os parceiros económicos exteriores, tanto reais como potenciais. Como ponto de partida para a avaliação das medidas que foram implementadas a partir dos anos noventa é feita uma incursão aos três documentos produzidos no quadro do debate sobre a necessidade de uma política de comunicação para a Comissão Europeia. Desta forma torna-se possível averiguar se o conjunto das intenções previstas conheceu tradução concreta, identificando os principais conceitos associados à informação, comunicação e transparência.

No terceiro capítulo adota-se uma perspetiva mais prática, onde é feita uma incursão aos documentos dos encontros da rede de comunicação informal e formal dos fundos estruturais, o que nos permite fazer uma aproximação às regiões. Desta forma é possível realizar uma caracterização da importância das regiões na aplicação dos regulamentos comunitários em matéria de informação e comunicação. O quadro final desta abordagem foca-se no papel desempenhado pelas regiões na implementação das medidas de informação e de divulgação, procurando ainda verificar se este trabalho é desenvolvido em parceria com a Comissão. A abordagem é feita a partir dos resumos da rede informal de comunicação, iniciada pelas regiões europeias, numa tentativa de cooperação conjunta na implementação das medidas de informação e divulgação. No período de programação 2007-2013, partimos para uma interpretação muito mais formal de uma rede de comunicação europeia que se destaca logo à partida pela sectorização dos encontros à porta fechada entre os Estados-membros e a Comissão. Às regiões estava destinada apenas a apresentação das medidas implementadas no terreno. Essa interpretação é muito mais centralizada nos Estados-membros, vedando às regiões

quaisquer oportunidades de estabelecer uma relação direta com a Comissão Europeia. As negociações para o próximo período de programação 2014-2020 encerram esta investigação.

O último capítulo da dissertação conclui-se que na política de comunicação dos fundos estruturais o papel das regiões é de caráter administrativo, não existindo uma participação ativa na definição dos princípios reguladores das ações de divulgação e informação.

CAPÍTULO I

Fundamento Teórico da Investigação

I.1 Introdução: a comunicação europeia

O processo de construção europeia, desde o seu início, reconheceu a necessidade de uma política de informação, mas só a partir dos anos 90 é que este tema foi colocado no centro da agenda política. Aí, surgiu uma abordagem mais global para enfrentar os desafios da construção Europeia que, através de uma política de informação e comunicação, que procurava colocar o cidadão no centro das suas ações.

Nesta investigação, abordagem que se pretende fazer inclui a análise dos fatores que potenciaram a comunicação, não se pretendendo um levantamento exaustivo das iniciativas desenvolvidas neste âmbito, mas a compreensão das situações conjunturais que impulsionaram uma política de informação e de comunicação. Incidindo sobre o processo de integração europeia, o exercício que se propõe possibilita-nos uma visão integrada das opções políticas adotadas a nível supranacional, fora de qualquer envolvimento ou diálogo com as regiões. Partindo do pressuposto de Ernst Haas de que a “integração” é um processo de dois caminhos no quadro do qual as instituições centrais afetam e são afetadas pelas problemáticas dos grupos, entende-se que, de igual modo, a comunicação exige interações múltiplas e cruzadas que potenciam uma participação ativa dos diversos intervenientes do processo de construção europeia¹⁴. A comunicação é então entendida como uma dimensão pública essencial, pois permite a participação nas escolhas coletivas, dá forma à integração cultural e permite a criação de

¹⁴ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950 – 1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

uma esfera pública enquanto arena de debate e de confronto intersubjetivo¹⁵ – por oposição a uma política de informação propagandística. Será que encontramos esta dimensão pública da comunicação no projeto de integração europeia?

I.2 Dimensão pública

Uma “Europa unida” permanece um ideário com muitos significados. A teoria neofuncionalista de Haas vê o processo de integração europeia como sendo conduzido por um grupo específico. Esta teoria descreve o desenvolvimento da unificação europeia como um programa de elites, cujas necessidades deixaram de ser cabalmente satisfeitas no contexto do Estado nacional, e que, por isso, promovem o desenvolvimento de uma superestrutura, de um quadro político mais favorável, através da criação de uma união Europeia cada vez mais ampla e mais abrangente. A integração é perspectivada, não como um estatuto, mas como um processo, alicerçado na perceção de interesses de elites, nomeadamente sociais, económicas, industriais e culturais, indivíduos e governos¹⁶. Numa das muitas generalizações assumidas, Haas afirma que “a conclusão que se destaca” é “o facto de os grupos de interesses mais importantes, como também os políticos, determinarem o seu apoio e as suas políticas com base num cálculo de vantagens”¹⁷. Ora a mensagem veiculada, por detrás desta abordagem, aponta para a articulação de estratégias conjuntas, juntando os Estados e prevenindo a guerra no continente europeu de uma forma positiva. Numa visão mais “romântica”, na imagética de Tommaso Padoa-Schioppa, ergue-se uma visão de Europa que se quer

¹⁵ Gil António Baptista Ferreira, “A definição da identidade europeia: comunicação, memória e cidadania” em *Comunicação e Identidades Sociais - as políticas de reconhecimento em sociedades complexas e culturas pluralistas*, organizado por João Pissarra Esteves, Lisboa, Livros Horizonte, 2008

¹⁶ Ernest B. Haas, Op. Cit., 1958,

¹⁷ Ibid.

comprometida com a unidade e a paz, opondo à força das armas o instinto bruto da civilização, que se foi desenvolvendo no decurso da história do continente. Recorrendo à mitologia grega, expressa num desenho de Nino Caruso, que compara a Europa à força feminina, gentil e fatal, que consegue dobrar o touro violento e imortal, a Europa emerge na sequência de uma construção gradual, sector a sector, magnânima, sagaz, generosa, justamente com o trabalho do homem que domesticou e que foi capaz de domar o poder dos Estados¹⁸.

A teoria neofuncionalista, que norteou a fase inicial do processo de integração europeia, não está muito preocupada com a opinião pública, nem com as lealdades dos cidadãos comuns, pois assume que a construção europeia é um assunto de elites¹⁹. No entanto, a partir dos anos sessenta o processo de construção europeia conheceu uma nova dimensão. O ano de 1964 viria a constituir um importante ponto de viragem em todo este processo. Naquele ano, o diretor do serviço de imprensa e informação da Comunidade Europeia, Jacques René Rabier, proclamava que o projeto europeu, "qualquer que seja a sua forma e a sua data de realização, não se torna realidade, sem que a opinião pública esteja sensibilizada e sem que as elites políticas estejam conscientes",²⁰.

Já no memorando sobre a política das comunidades em matéria de informação era referido que, com base na experiência de anos anteriores, existiam duas grandes categorias de públicos no interior dos Estados-membros que importava ter em linha de

¹⁸ Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

¹⁹ Thomas Risse. "Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration." 2004.

²⁰ M. Jacques-Rene Rabier, Discurso (sem referência de local) "Union des six capitales des pays de la Communauté européenne", Directeur du service de presse et d'information. Bruxelas, 29 de maio de 1964.

conta: um público de líderes de opinião, jornalistas e dirigentes das organizações, que incorporavam de forma mais ou menos estável a dimensão europeia, e que procuravam um conhecimento mais profundo; e o grande público, ou pelo menos, as camadas mais avançadas, aquelas que eram influenciadas diretamente pelos “líderes” de opinião e que mostravam, ocasionalmente e, às vezes, de forma espontânea, que a construção da Europa, o futuro do seu país e o futuro pessoal se encontravam interligados²¹. No prefácio a um documento adotado pela Comissão Europeia com o título Informação, Comunicação e Transparência, o Comissário João de Deus Pinheiro sublinhava que “a ratificação do Tratado de Maastricht atuou, porém, como catalisador poderoso para trazer até ao cidadão comum, um conjunto de questões até então virtualmente circunscritas a círculos restritos de elites bem informadas”. Tanto assim se, por um lado, a construção europeia exige a “sintonia entre governos e instituições comunitárias” é certo, por outro, que reclama, agora, o lastro, não só do “beneplácito dos parlamentos nacionais”, como “o consenso passivo das opiniões públicas”²².

O neofuncionalismo havia sido presa fácil de um excesso de confiança atribuído ao papel das elites e das lideranças no processo de integração europeia. Tanto assim que, desde Maastricht, em particular, se assistia à consolidação e ao alastramento de um certo descontentamento em relação ao projeto europeu, cujo impacto negativo se viria a manifestar de forma dramática, em última análise, nos referendos de ratificação do projeto de tratado através do qual se deveria ter avançado no sentido da adoção de uma Constituição Europeia. À teoria neofuncionalista são apontadas muitas fragilidades, no entanto, por analogia às elites, no atual de modelo de governação europeu, os governos

²¹ COM (63) 242, “Memorandum sur la politique des communautés en matiere d’information a l’attention des conseils, Bruxelas, 16 de junho de 1963.

²² Comissão Europeia, “Informação, Comunicação e Transparência”, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994.

dos Estados-membros vão liderando as negociações com os seus pares, enquanto os seus cidadãos nem sempre parecem ansiosos em seguir, na perspetiva de uma União Europeia formada nestes princípios.

I.3 Identidade europeia

Neste ponto, procuramos a razão de uma identidade europeia através da compreensão, não só dos elementos culturais que caracterizam cada Estado-Membro, mas também do estabelecimento de relações entre os mesmos. A informação pública potencia a construção desta identidade comum, no estabelecimento de práticas comunicativas entre os diversos atores envolvidos no processo de construção europeia.

Conforme argumenta Gil Batista Ferreira, os “nacionalismos culturais em grande escala tentaram muitas vezes aproximar Estados e povos na base de um critério de cultura partilhada e de uma herança cultural comum, tentando uni-los numa única entidade supranacional”²³. Pelo seu lado, o Tratado de Lisboa referencia que “a União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu”. Nestes termos, a identidade cultural emerge como elemento essencial para que os povos se sintam como parte do projeto europeu.

O Movimento Europeu, de Robert Schumann e de Jean Monet, apresentado no Congresso de Haia, apelava a uma fusão e partilha das soberanias nacionais, únicas vias capazes de garantir a “proteção da diversidade de características, costumes e tradições

²³ Gil António Baptista Ferreira, Op. Cit., p. 89.

das nações”²⁴. Numa perspectiva federalista similar, Denis de Rougemont defendia, no congresso federalista de Montreux, que federar “é reunir elementos diversificados num equilíbrio dinâmico; é a salvaguarda da qualidade de cada minoria, de cada região ou nação; é o inverso da simplificação totalitária, da uniformidade imposta pelo Estado-nação centralizador”²⁵.

Foi no quadro deste grande pano de fundo conceptual que, em 1968, numa comunicação ao Conselho sobre a política de informação, a Comissão afirmava “a importância de uma política de informação eficaz da Comunidade Europeia a favor da formação de uma opinião pública europeia, consciente dos grandes valores culturais e materiais da unificação da Europa”²⁶. Já nos anos oitenta, num apelo às características intrínsecas das antigas nações que fazem parte da Comunidade Europeia, sublinhava-se que “possuem as suas identidades linguísticas, com o seu próprio sistema de referências históricas e de construção de imagem com muitas diferenças culturais, dialetos, religiões, modos de vida, de vestir, de diversão, com uma ética de trabalho própria, construídos em sistemas sociais de recompensa e punição”²⁷. Procurava-se, por esta via, cooptar as especificidades de cada uma das parcelas da Europa para o processo de construção europeia, transformando-as, de obstáculos em catalizadores do próprio processo de integração. Nesta altura, a ideia de uma Europa Unida, na maior parte dos países da Comunidade, desfrutou da simpatia passiva da maioria da população, no

²⁴ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996, p. 12.

²⁵ Ibid.

²⁶ SEC(68) 1394 final, “Politique d’information de la Commission”, Bruxelas, 14 de maio de 1968

²⁷ Willy Gaillard, “The role of communication in the development of supranational communities: the experience of the European community”, conferência na Universidade de Illinois.” Champaign-Urbana, abril 1980.

entanto, era uma ideia que não transportava grande força²⁸. A natureza e a dimensão do projeto europeu, que, incidindo inicialmente, sobre o carvão e no aço, hoje se abre a praticamente a todos os setores da vida contemporânea e que, de 6 Estados-membros iniciais, reúne agora 27, perspetivando-se já novas adesões, torna difícil definirmos “a natureza de um laço europeu de uma cultura específica”²⁹ – difícil, mas nem por isso menos importante.

É nesta perspetiva que, nos últimos anos, assistimos a sinais de sentido ambivalente emanando, por um lado, de um discurso associado à construção identitária e à construção correlativa de um sentido de comunidade cívica, de valores e tradições³⁰, mas que, por outro lado, transformavam o Estado-Membro nas relações com Bruxelas, adotando a retórica populista das “imposições comunitárias”³¹. A comunicação pública, na sua essência, aponta para a construção e a reprodução do imaginário social que dá forma à integração cultural de todos os elementos que participam na vida pública³². Esta abordagem reporta-nos para uma das muitas teorias sobre a europeização, que consiste em processos de construção, difusão e institucionalização de regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos formais e informais, isto é, “maneiras de fazer as coisas”, crenças e normas compartilhadas que são primeiro definidas e consolidadas no processo político da União Europeia e depois incorporadas na lógica interna dos discursos (nacionais e sub-nacionais) das estruturas políticas e das políticas públicas³³. Com base nestes pressupostos iremos, no segundo capítulo, analisar a implementação, pelas regiões, dos regulamentos comunitários, em termos de informação e comunicação, e o

²⁸ Ibid.

²⁹ Gil António Baptista Ferreira, Op. Cit.

³⁰ Ibid., p.89

³¹ Thomas Risse, Op. Cit., p.9.

³² Gil António Baptista Ferreira, Op. Cit.

³³ Claudio Radaelli, “Europeanisation: Solution or problem?” 2004.

modo como estas imposições são monitorizadas pela rede de comunicação INFORM, da Comissão Europeia.

I.4 Esfera pública europeia

Para muitos autores, quando falamos de uma política de informação e comunicação para a União Europeia, importa considerar os parceiros de governação – comunitária, nacional, regional e local – e como se desenvolve o processo comunicativo. Falamos na diversidade de esferas públicas existentes nos diversos níveis de governação e que são essenciais na implementação das políticas de informação e comunicação da União Europeia. Uma esfera pública Europeia apenas se tornará realidade quando os diferentes ambientes institucionais fluírem naturalmente e em sintonia: a União Europeia e os diferentes níveis de governação. Neste sentido, pretende-se reforçar que o défice de comunicação da União Europeia não encontra as suas causas unicamente na pesada infraestrutura institucional europeia, mas na forma como o projeto de construção europeia considera a informação e a comunicação como políticas essenciais para a instituição de uma esfera pública europeia. Muitos autores aplicam a tradicional conceção de esfera pública ao conceito de Estado-nação. No entanto, as esferas públicas nacionais não são espaços homogéneos. Muitos Estados-membros são compostos por regiões com distintas tradições culturais, como também com um nível considerável de autonomia política. Qualquer análise da esfera pública Europeia deve considerar os multiníveis de governação dentro da União Europeia e dentro de alguns Estados-membros, como são as regiões.

A esfera pública Europeia tornou-se objeto de um desenho institucional – constitucional à custa de serem reconhecidos os seus efeitos sobre a integração³⁴. Muitos têm sido os autores que se têm debruçado sobre o conceito da esfera pública. Num artigo publicado em 1964 sobre a matéria, Jürgen Habermas define-o como reportando-se ao campo da nossa vida social onde a opinião pública pode ser formada e o acesso é garantido a todos os cidadãos³⁵. Uma parte da esfera pública surge em todas as conversas em que os particulares se reúnem para formar um organismo público. Na perspetiva de Habermas, os cidadãos comportam-se como um organismo público e conferem-lhe uma forma ilimitada, ou seja, a garantia de liberdade de reunião e de associação e a liberdade de poder expressar e publicar as suas opiniões sobre assuntos de interesse geral³⁶. Os jornais, as revistas, a rádio e a televisão são os meios de comunicação da esfera pública, pois as diversas formas de comunicação requerem meios específicos para transmitir informação e influenciar aqueles que a recebem. Para Habermas, a expressão “opinião pública” refere-se à tarefa de um organismo público de cidadãos de criticar e controlar, de uma forma informal em eleições periódicas, bem como em práticas “frente-a-frente”, as estruturas dominantes organizadas na forma de um Estado³⁷. Os referendos negativos em França e na Holanda são um exemplo de uma função crítica e controlo da esfera pública. Numa perspetiva pós Maastricht, Habermas refere que a função das infraestruturas de comunicação de uma esfera pública democrática é de transformar problemas sociais relevantes em temas de interesse, e

³⁴ Hans-Jörg Trenz, “Measuring Europeanization of public communication. The question of standards.” fevereiro de 2008. p.3

³⁵ Jürgen Habermas, “The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964).” *New German Critique*, N°3, 1974: 49-55. p.49, “The public sphere” we mean first of all a realm of our social life in which something approaching public opinion can be formed. Access is guaranteed to all citizens”.

³⁶ *Ibid.*, p.2

³⁷ *Ibid.*, p.2

permitir que o público em geral se relacione, ao mesmo tempo, para os mesmos temas, tomando uma posição afirmativa ou negativa sobre notícias e opiniões³⁸. Desta forma, “essas atitudes implícitas coagulam para constituir a opinião pública”³⁹, mesmo que a maioria dos cidadãos não envie mensagens públicas, além de votar ou não votar. Esta foi a expectativa de Habermas, quando alegou que a criação de uma constituição para a Europa poderia ter uma função catalisadora na emergência de uma esfera pública Europeia⁴⁰.

A noção de esfera pública é geralmente desenvolvida tendo como referência a linguagem, o território e a autoridade, restringindo a comunicação a espaços distintos de significado e que intensificam a troca discursiva. Neste âmbito, importa recordar as funções integradas do sistema de comunicação em massa que dependem dos requisitos infraestruturais que são tipicamente provenientes do Estado-Nação⁴¹. Desta forma, num sistema de comunicação em massa, são consideradas, em primeiro lugar, a performance comunicativa nacional, através do governo – *inputs*, em segundo lugar a capacidade intermediária dos meios de comunicação nacionais – *throughputs*, e por último as opiniões e atitudes dos públicos nacionais – *outputs*. Segundo Trenz, em termos normativos e empíricos, o Estado-nação surge como o local natural da esfera pública

³⁸ Jürgen Habermas, “Why Europe needs a constitution.” *new left review*. 11 de setembro de 2001, p.18

³⁹ *Ibid.*, p.14 “Over time, these implicit attitudes coagulate to constitute public opinion, even though most citizens do not send public messages beyond voting or non-voting. So far, however, the necessary infrastructure for a wide-ranging generation of diverse public opinions exists only within the confines of nation-states”.

⁴⁰ *Ibid.*, p.17 “There will be no remedy for the legitimation deficit, however, without a European-wide public sphere—a network that gives citizens of all member states an equal opportunity to take part in an encompassing process of focused political communication.”

⁴¹ Hans-Jörg Trenz, “The European dilemmas - the european public sphere: contradictory findings in a diverse research field.” *european political science*. 2005, p.13

pois as pesquisas que geralmente são efetuadas focam-se na performance da esfera pública nacional⁴².

I.4.1 A esfera pública como uma infraestrutura de comunicação

A esfera pública europeia pode ser defendida como uma infraestrutura de comunicação que pode ser utilizada para debater a legitimação do projeto de integração europeia⁴³. Partindo da reflexão de James Bohman, poder-se-á argumentar que a comunicação contém em si a possibilidade reflexiva de testar os seus próprios pressupostos, permitindo, por isso a mudança da primeira ordem da comunicação para uma segunda ordem do discurso⁴⁴. Por outras palavras, a comunicação sobre a comunicação começa quando a primeira ordem da prática de comunicação termina. Este é o discurso institucionalizado em democracia: um discurso nos termos do qual se encontra garantido a todos um acesso igual para influenciar nos discursos que emergem em cada situação problemática. Segundo o autor, o ideal discursivo de democracia pressupõe uma simetria pragmática entre os oradores como próprias fontes de reivindicação⁴⁵. A esfera pública europeia deve ser percebida como um campo aberto de troca de comunicação, que é composta por fluxos de comunicação e discursos que permitem a difusão de significados intersubjetivos e compreensíveis⁴⁶. A esfera pública europeia é uma rede de espaços nacionais de comunicação, com a particularidade da existência de um quadro político comum: o quadro, precisamente, da União Europeia. A

⁴² Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., fevereiro de 2008, p.1

⁴³ Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., 2005, p.9

⁴⁴ James Bohman, "Towards a critical theory of globalization. Democratic practice and multiperspectival inquiry." *Concepts and Transformation*. 2004, p.126

⁴⁵ Ibid., p126

⁴⁶ Hans-Jörg Trenz, "In the search of the European Public Sphere." *Centre for European Studies, University of Oslo*, junho de 2008, p.126

esfera pública europeia deve a sua existência, portanto, às esferas públicas nacionais que se abrem para os fluxos transnacionais de comunicação no âmbito europeu⁴⁷. Contudo, alguns autores realçam que o calcanhar de Aquiles da comunicação da União Europeia é a falta de envolvimento dos governos nacionais, que ainda consideram Bruxelas como o “bode expiatório” útil para as coisas que correm mal, e ainda uma potencial ameaça do perfil público do governo nacional como principal solucionador do problema⁴⁸.

I.4.2 A europeização da esfera pública

A europeização da esfera pública implica um modelo específico de mudança social, representando um processo de transformação que se expande dentro de um determinado espaço económico, político e social. Além disso, implica ainda uma articulação, tanto horizontal como vertical, entre os diferentes ambientes institucionais: uma relação centro-periferia nova entre a União Europeia e as suas subunidades, a inter-relação de diferentes Estados-membros, bem como a relação entre a União Europeia e a governança e o seu ambiente social⁴⁹. Na perspetiva de Brüggemann, são três as dimensões que se situam no centro do desenvolvimento de uma esfera pública europeia: aumentar a discussão sobre as questões europeias (dimensão vertical), intensificar as ligações entre as esferas públicas nacionais (dimensão horizontal), e desenvolver junto dos vários interlocutores um sentido de participação conjunta num debate comum (dimensão identidade)⁵⁰. Neste sentido, a esfera pública não é uma entidade organizada, nem tem uma configuração institucional particular que possa ser analisada como um

⁴⁷ Michael Brüggemann, Op. Cit., 2010.

⁴⁸ Sebastian Kurpas, Christoph Meyer, Kyriakos Gialoglou, Op. Cit., p.4

⁴⁹ Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., fevereiro de 2008, p.6

⁵⁰ Michael Brüggemann, Op. Cit., 2010.

todo⁵¹. As diferentes unidades de fluxos desenvolvem os seus próprios processos comunicativos que se cruzam com as outras unidades a um nível supranacional. Nesta perspetiva, a esfera pública Europeia emerge dos debates políticos Europeus que têm lugar nas esferas públicas nacionais. A europeização nas esferas públicas nacionais ocorre quando a agenda Europeia e os atores Europeus fazem parte dos espaços comunicativos nacionais, ou quando os atores nacionais participam em debates políticos em espaços comunicativos transnacionais. Nos últimos anos, as regiões criaram o seu próprio movimento regional a nível europeu, cujo principal objetivo está diretamente ligado à criação de mecanismos que permitam um envolvimento regional nas principais instituições da União Europeia, como, por exemplo, a Assembleia das Regiões da Europa.

I.4.3 A unidade na diversidade

A esfera pública europeia é exibida através de um projeto inacabado de formação de uma vontade coletiva, que diz respeito a múltiplas posições discursivas dentro de uma prática com um significado unificador⁵². De facto, a conjugação da unidade com a diversidade constituiu a mudança essencial, no coração do projeto de 1992, para introduzir na Europa um Mercado Único e tornar-se parte da conceção tradicional de integração europeia.

Convém, no entanto, recordar que os diversos alargamentos implicaram não só o crescimento da União Europeia, mas também uma maior diversificação. Diferentes experiências e trajetórias históricas, múltiplas origens civilizacionais e sociedades

⁵¹ Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., fevereiro de 2008, p.6

⁵² Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., junho de 2008, p.5

culturalmente diversificadas constituem algumas indicações da diversidade dos Estados-membros da União Europeia. De facto, o maior desafio que os sucessivos alargamentos, e os últimos, em particular, colocam à União Europeia, prende-se, por um lado, com a questão da diversidade da política cultural, e, por outro, com a necessidade de consolidação de uma identidade europeia comum⁵³.

A esfera pública surge como o espaço que organiza a diversidade social prevendo a sua possível unidade, ainda que incompleta. Como tal, a “unidade na diversidade” na dinâmica da comunicação pública é essencial para a realização da democracia como expressão da soberania popular que recorda as vozes plurais dos cidadãos⁵⁴. Falamos de um consenso permissivo que agrupa a diversidade numa comunidade discursiva comum. “Alinhar na comunicação pública é uma forma de aceitar o horizonte normativo comum de uma comunidade discursiva, realizada em conjunto com a crença na possibilidade de um acordo e entendimento consensual”⁵⁵. Nesta perspetiva, a esfera pública é exibida através deste projeto inacabado de formação da vontade coletiva, que relaciona as várias posições discursivas dentro de uma prática unificadora.

I.4.4 Uma esfera pública regional?

Ao longo da análise do conceito de esfera pública e da sua europeização, os níveis de governação europeu e nacional são os únicos a ser considerados nos diversos estudos sobre o tema. Ora, o processo de integração Europeia testemunha a redefinição do espaço público a múltiplos níveis de governação: local, regional, nacional e Europeu.

⁵³ Paul Blokker, “The Post-enlargement European Order: Europe ‘United in Diversity?’” *Accademia Europea Bolzano*. 2006.

⁵⁴ Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., junho de 2008, p.11

⁵⁵ *Ibid.*, p. 11

Para além disso, as esferas públicas nacionais não são espaços homogêneos e as regiões são unidades importantes que devem ser consideradas.

A reforma dos fundos estruturais, em 1988, com o Ato Único Europeu trouxe um grau de autonomia às regiões na elaboração e implementação de ações financiadas por estes fundos. Numa análise retrospectiva, houve um impacto político na reforma dos fundos estruturais: descoberta de atores fora do governo nacional e a emergência de uma nova hierarquia em torno dos fundos estruturais num determinado território⁵⁶. A palavra região possui um vasto conjunto de significados em várias disciplinas das ciências sociais e com uma tradição histórica nos países europeus. Pode ser considerada como um sistema institucional, tanto na forma de um governo regional ou como um grupo de instituições que operam num território. No debate em torno do conceito de região, este encontra-se de tal modo generalizado na Europa ocidental que é utilizado para identificar uma grande variedade de entidades substancialmente diferentes⁵⁷. No decorrer da nossa investigação iremos abordar o conceito região utilizado pela política regional.

No âmbito da política de coesão, através dos fundos estruturais, podemos encontrar uma esfera pública regional, num contexto europeu, através dos processos comunicativos desenvolvidos entre as regiões, entre estas e os respetivos Estados-membros e, de forma direta e indireta, com a União Europeia.

⁵⁶ Andy Smith, “The sub-regional level – Key battleground for the structural funds.” In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 50-66. London: Routledge, 1998. “... the discover of the actors strategies and resources outside the national governments...” e “...adjusted version of intergovernmental analysis which favored the study of international changes rather than deepening the analysis of hierarchies emerging around the Structural Funds in a given territory”. p.50

⁵⁷ Carlos Amaral, *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias – Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*, Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto, 1998

Nos estudos sobre a União Europeia, e do ponto de vista dos reformadores institucionais, a esfera pública europeia tem sido abordada principalmente como algo imperfeito, mas desejável, ou seja, como algo que ainda não existe, mas que deve ser construído por razões normativas⁵⁸. Na Comunicação da Comissão, acerca do Livro Branco sobre uma política de comunicação europeia, é reconhecido que a “esfera pública” é onde se desenrola a vida política da Europa, principalmente numa esfera pública nacional, sendo assim extremamente importante introduzir a dimensão europeia nos debates nacionais⁵⁹.

I.5 Política de informação

Antes de iniciar uma abordagem à política de comunicação e informação desenvolvida pelas instituições comunitárias, é conveniente analisar o conceito de comunicação e as suas potencialidades em oposição a uma política de informação propagandística. Com uma base comum de difusão de informação, mas com propósitos opostos, considera-se importante a análise do conceito de propaganda, pois marcou fortemente as políticas de informação durante as duas guerras mundiais do século XX, tendo, por isso, conotações bastantes negativas junto do cidadão. Como o início da construção do projeto europeu teve lugar no período que sucedeu à segunda grande guerra, interessam-nos as conotações negativas da propaganda, no âmbito desta investigação. Por último, e não menos importante, importa referir que, na implementação de uma política de comunicação, a Comissão refere frequentemente que é necessário, não fazer propaganda, mas comunicar e informar.

⁵⁸ Hans-Jörg Trenz, Op. Cit., fevereiro de 2008, p.1

⁵⁹ COM(2006) 35 FINAL, “Livro Branco sobre uma política de Comunicação Europeia”, pp. 4 e 5

Enquanto conceito base, a comunicação em si não faz com que a União Europeia funcione melhor, nem resolve os seus problemas estruturais. Pode, no entanto, ajudar a aumentar o conhecimento e a mobilizar os cidadãos nos assuntos europeus que dizem respeito a todos os que fazem parte do conjunto. O potencial da comunicação como ferramenta pode ser determinante para reforçar a integração, a identidade, o respeito e a democracia.

Do latim, a palavra “*communico*”⁶⁰ significa dividir alguma coisa com alguém, ter parte em, e partilhar algo com alguém. A comunicação pode ajudar a União Europeia a compreender os seus cidadãos e, através desta compreensão será capaz de aperfeiçoar as suas instituições e as suas políticas⁶¹ - e, bem assim, cooptar os cidadãos para a sua construção.

I.5.1 Propaganda

O termo propaganda está muito associado às técnicas de comunicação desenvolvidas durante as duas guerras mundiais do último século, contudo possui raízes bem mais fundas. Em 1627, o Papa Urbano VII fundou o *Colégio de Propaganda de Roma*, para a formação de padres missionários, o Sagrado Colégio para a propaganda da fé. Daí que, nos anos posteriores, a palavra fosse aplicada a qualquer instituição ou esquema para a propagação de uma doutrina ou sistema. De acordo com esta génese e significado, podemos ver que o verdadeiro sentido da propaganda é uma atividade humana perfeitamente legítima⁶². Qualquer sociedade, quer seja civil, religiosa ou

⁶⁰ Dicionário Torrinha, Latino-Português, Edição Marâmus, 3ª. Edição

⁶¹ Chiara Valentini, Giorgia Nesti, “Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges.” *Cambridge Scholars Publishing*. 2010.

⁶² Edward Bernays, *Propaganda*. Lisboa: Mareantes Editores, 2006.

política, assenta sobre determinadas convicções, que se propõe divulgar e implementar ou, pelo menos, promover pela palavra, falada ou escrita. Por outras palavras, pela prática da propaganda⁶³. Parafraseando Bernays, segundo a revista *Scientific American* “não existe palavra na língua inglesa, cujo significado tenha sido tão tristemente distorcido como a palavra propaganda”⁶⁴. A mudança teve lugar, principalmente, durante as duas grandes guerras, momento em que o termo viria a adquirir uma complexidade sinistra.

A ação da Inglaterra durante a primeira guerra foi imbatível, considerada pioneira e mestre da propaganda, montou uma máquina, pequena mas sofisticada, que teve uma importância imensa na mobilização da frente interna, bem como na entrada dos EUA e de diversos países neutros na guerra⁶⁵. No outro lado do oceano Atlântico, o governo americano e numerosas agências patrióticas desenvolveram uma técnica que, para a maior parte das pessoas habituadas a apelar à aceitação pública, era completamente nova. A novidade advinha, não só do apelo individual, realizado por todos os meios – visual, gráfico, sonoro e cinematográfico, ao apoio do esforço nacional, mas também por terem assegurado a cooperação de homens-chave – pessoas que com uma simples palavra transmitem autoridade a centenas, milhares ou centenas de milhares de seguidores⁶⁶.

Os manipuladores da opinião patriótica recorriam aos clichés mentais e hábitos emocionais do público para produzir reações massivas contra as alegadas atrocidades, o

⁶³ Ibid., p. 34

⁶⁴ Ibid., p. 34

⁶⁵ António José Telo, *Propaganda e Guerra Secreta em Portugal 1939 – 1945*, P&R - Perspetivas e realidades, 1990.

⁶⁶ Edward Bernays, Op. Cit.,

terror e a tirania do inimigo⁶⁷. Durante a guerra de 1914-18, por ação desenvolvida pela Inglaterra, foi difundida na Europa Ocidental a imagem da Alemanha como "um poder brutal, inimigo da cultura e dos valores superiores da civilização ocidental"⁶⁸. A Alemanha aproveitou as lições da primeira grande guerra e, assim que Hitler subiu ao poder, criou um Ministério de Educação Popular e Propaganda, tendo-o entregue, desde o seu início, a Joseph Goebbels⁶⁹. Este explorou os novos meios técnicos de propaganda, usando com grande mestria a rádio, o cinema, e as encenações de rua, para transmitir uma mensagem de força, poder e certeza no futuro que alterou significativamente a mentalidade da sociedade alemã nos anos trinta⁷⁰. Promoveu eventos culturais, através da realização de exposições, como forma de combater a ideia de que a Alemanha era um país sem cultura e que não respeitava as artes⁷¹. Orientados para públicos concretos, as Casas e os Institutos de cultura estavam espalhados pelo país e eram excelentes centros de propaganda.

Pegando na teoria de Jacques Ellul, a propaganda padroniza ideais atuais, endurece estereótipos, codifica padrões sociais, políticos e morais e atribui-lhes um poder indiscutível⁷². Segundo o autor, o homem surge com um vigor que não é próprio: as crenças coletivas tornam-se as suas crenças pessoais e a convicção pessoal surge graças à manipulação psicológica. Nesta linha de pensamento, pelo processo racional e intensivo a propaganda constrói um tipo de homem monolítico, eliminando todas as

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ António José Telo, Op. Cit.,

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Jacques Ellul, "The Obstacles to Communication Arising from Propaganda Habits." *The Student World*, 1959.

contradições, todos os conflitos, todas as tensões e também toda a autocrítica e todas as incertezas.

Por vezes, a propaganda pode parecer comunicação informativa, quando as ideias são compartilhadas, quando algo é explicado ou quando uma instrução ocorre. A informação comunicada pelo propagandista pode parecer incontestável e totalmente factual, no entanto, o seu propósito não é a compreensão mútua, mas promover os seus próprios objetivos⁷³. Neste sentido, o propagandista vai procurar controlar o fluxo de informação e gerir a opinião de um determinado público por meio de formulações de percepções e através de estratégias de comunicação informativas. A definição de propaganda foca-se no processo de comunicação, mais concretamente no propósito do processo⁷⁴. Neste sentido a “propaganda é a tentativa deliberada e sistemática para moldar percepções, manipular cognições e comportamentos para conseguir uma resposta que favoreça a intenção desejada do propagandista”⁷⁵.

Os termos que implicaram a propaganda e ganharam popularidade foram o *spin* e a gestão das notícias, referindo-se a uma estratégia coordenada para minimizar a informação negativa, que poderia ser prejudicial para os próprios interesses, e para apresentar a história de um ponto de vista favorável. O termo *spin* é muitas vezes usado em relação à manipulação da informação política, como uma tentativa deliberada de alterar ou manter um equilíbrio de energia que é vantajoso para o propagandista⁷⁶. Muitas vezes leva em consideração, não o simples indivíduo, nem exclusivamente a mentalidade das massas, mas também, e em especial, a anatomia da sociedade, com as suas ligações entre grupos e lealdades. Considera o indivíduo como uma célula

⁷³ S. Garth Jowett, Victoria O'Donnell, “Propaganda & Persuasion?” *SAGE Publication*. 2006.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

organizada no interior de uma unidade social: “toque-se um nervo num ponto sensível e obtém-se uma resposta automática de certos membros específicos do organismo”⁷⁷.

I.5.2 A propaganda na política de informação comunitária

Numa análise à política de informação e formação implementada a partir dos anos sessenta, a Comunidade Europeia não foge muito ao princípio de informação propagandística. Numa primeira abordagem, as semelhanças cruzam-se nas políticas de informação dirigidas, não só a uma opinião pública interna sobre a Europa que se constrói, como também a uma opinião pública externa necessária para a credibilização do projeto europeu.

Segundo o memorando sobre a política das comunidades em matéria de informação, a política de informação destinada à opinião pública interna deveria desenvolver uma ação coerente e contínua de informação capaz, não apenas de fortalecer as atitudes favoráveis do público, como ainda de responder ao interesse crescente das camadas melhor informadas, estimulando o interesse daqueles que são menos ou que não são⁷⁸. A Comunidade, enquanto tal, deveria, também, informar a opinião pública externa. Deveria responder a questões colocadas, a perguntas não formuladas, a apreensões, à esperança de todos os meios e todos os países que, através do mundo, se sentissem preocupados com os efeitos reais, supostos ou esperados da existência de tratados europeus e do desenvolvimento de políticas comuns⁷⁹. No memorando, a questão que se colocava era saber se a informação para o exterior deveria

⁷⁷ Edward Bernays, Op. Cit.

⁷⁸ COM (63) 242, “Memorandum sur la politique des communautés en matière d’information à l’attention des conseils”, Bruxelas, 16 de junho de 1963

⁷⁹ Ibid.

ser feita no local, ou a partir do território da comunidade. Este documento assinalava que, “regra geral, uma ação de informação é muito mais eficaz se for feita no local, num contexto familiar, pelos homens de um país”. “O relativo fracasso de algumas das grandes campanhas de informação ou propaganda mundial parece ser atribuído, em grande parte, ao desconhecimento desta regra”⁸⁰. O memorando concluía que, “para ser efetivamente recebida, percebida, entendida e memorizada, toda a mensagem destinada ao público deve ser apresentada de uma forma simples e atraente, com um conteúdo e com um estilo que corresponde ao interesse – ou seja às expetativas, conscientes ou não – daqueles a quem é dirigida”.

Para Michael Brüggemann, a relação do poder comunicativo entre a instituição e o público varia, em termos de simetria, entre ser muito assimétrico, na situação de propaganda, e simétrico, no cenário ideal de diálogo⁸¹. Nesta perspetiva, as Relações Públicas influenciam os debates públicos pela difusão estratégica de temas e opiniões, através da promoção de determinados oradores em debates públicos. Contudo, as formas extremas de Relações Públicas podem ser conotadas com propaganda no sentido de um conceito político de informação que persegue objetivos persuasivos e emprega meios de manipulação. Segundo Brüggemann, a propaganda significa a má utilização das relações públicas, para dizer mentiras e para manipular o público, não admitindo erros das instituições. Em sentido semelhante, Bernays afirma que o ideal de Relações Públicas é pragmático, pois visa eliminar a rejeição e a fricção provocada quando a instituição age ou faz coisas que o seu público não quer, ou quando o público não compreende o que lhe é oferecido. Na sua tese “Crystalizing Public Opinion”, apelida as

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Michael Brüggemann, Op. Cit, .2010

Relações Públicas de a “nova propaganda”, no sentido que devolve ao conceito a sua etimologia cristã original⁸².

De um ponto de vista teórico, a persuasão política é um dos modelos da comunicação política: comunica-se com o grande público para o convencer da justeza das decisões tomadas. O marketing político descreve os esforços para vender políticas através de medidas simbólicas e apelando às emoções, em vez de uma explicação racional para a justificação pública. Muitas iniciativas de marketing político, combinadas com uma justificação racional limitada, são claramente uma prática comum dos políticos, apoiadas por relações públicas profissionais⁸³. No dizer do sociólogo Eric Dacheaux, “na antiguidade, a persuasão política obedecia às regras da retórica; hoje, ela obedece principalmente às regras do marketing”⁸⁴.

Os tempos mudaram na Europa do período fundacional para os nossos dias. As alterações introduzidas a partir do Tratado de Maastricht retiraram o “poder” das instituições comunitárias e dos Estados-membros, passando-os para os cidadãos. As votações e os referendos reforçaram esta tendência e, por isso mesmo, o projeto de construção europeia sente-se ameaçado. Os cidadãos prometem ser o próximo “rei”, impondo alterações de fundo no modo de funcionamento da informação da máquina comunitária.

⁸² Edward Bernays, Op. Cit., p. 11

⁸³ Michael Brüggemann, Op. Cit., 2010

⁸⁴ Eric Dacheux, , “L’inaccessible étoile : la politique d’information et de communication des institutions européennes.” 2003.

I.6 Conclusões Capítulo I

Numa abordagem teórica ao processo de integração europeia encontramos um conjunto de fatores que vão influenciar profundamente as características da informação europeia. A União Europeia foi sempre, na sua forma e na sua estrutura de decisão, uma organização “Top-Down”. Num momento inicial, são as elites no seu modo de atuação, onde incluímos as instituições europeias e os Estados-membros, que imprimem uma dinâmica à informação europeia. Cedo, porém, se viria a constatar que, para ser viável, a união da Europa necessitava do apoio dos cidadãos dos Estados-membros. Como vimos, o projeto europeu, e nas palavras da Comissão, só se tornaria realidade, quando a opinião pública estivesse sensibilizada para ele. No entanto não existia uma dimensão pública do projeto europeu e nem se perspetivava uma real identidade europeia junto dos povos dos Estados-membros fundadores do projeto europeu. Foi, aliás, precisamente para uma tal tarefa que a política europeia de comunicação foi convocada. As entidades europeias comunicavam com o desejo de enfatizar constantemente os aspetos positivos do projeto de união da Europa. Neste sentido, é importante lembrar que a integração europeia não era apenas um conceito, mas também um ideal político. Uma Europa forte e unida era o sonho de muitos governantes.

Numa análise às características de uma esfera pública, encontramos um conjunto de fatores que poderiam potenciar uma esfera pública europeia, permitindo a todos um debate aberto sobre as questões europeias, nos diversos níveis de governação, incluindo as regiões. A criação de uma esfera pública europeia permitiria organizar a diversidade, e envolver todos os seus intervenientes num debate comum perspetivando uma dimensão europeia. O que esfera pública nos mostrou foi uma dimensão regional como um elemento natural nos relacionamentos com os outros níveis de governação e que poderia contribuir para a construção do todo.

Numa tentativa de criar uma identidade europeia, as instituições comunitárias utilizaram a informação com um conjunto de características que não se diferenciavam muito do princípio de informação da propaganda. “Para satisfazer as expectativas das pessoas, é necessário compreender que a informação e a propaganda são completamente diferentes, e isto não é tão claro nas instituições da União Europeia de hoje”⁸⁵. A incursão efetuada permite-nos, de uma forma clara, contrapor os argumentos da Comissão Europeia, que, nos documentos de informação, recorrentemente, afirma que o seu objetivo é informar e não fazer propaganda.

⁸⁵ “The European Union’s Burden - Information and Communication to a Reluctant People.” *Timbro*. Julho de 2009.

CAPÍTULO II

Fundamento histórico da política de informação europeia

II.1 Introdução: uma política de informação e comunicação europeia

Nos trabalhos académicos sobre a problemática da política de informação europeia, as investigações debruçam-se essencialmente sobre o que foi feito a partir do Tratado de Maastricht, considerado como um marco de viragem na política de informação e comunicação da União. De facto, Maastricht viria a conduzir a uma nova abordagem à política de informação, com a introdução de uma dimensão comunicativa e a necessidade de tornar as políticas europeias mais transparentes e mais próximas dos cidadãos. Contudo, apesar desta nova dimensão ser aceite e compreendida, nem sempre os resultados das sondagens de opinião, efetuadas pela Comissão Europeia, tinham os melhores resultados. A transparência, um conceito tão simples e sempre tão “caro” à Comissão, é o motor que alimenta, não só uma verdadeira política de informação e comunicação, como também a verdadeira relação entre os diversos atores comunitários e, neste caso específico, as regiões.

Numa primeira fase do nosso trabalho o que se pretende é fazer uma incursão à informação europeia de forma a traçarmos uma linha de atuação capaz de explicar todo o ambiente que antecedeu o Tratado de Maastricht, e também o papel que, a partir de então, foi destinado às regiões europeias. A reflexão efetuada incide sobre os trinta anos que antecederam Maastricht, onde são identificados momentos-chave que marcaram o processo de construção europeia, associados a um conjunto de iniciativas de informação. Estas tinham a designação de modelo ou programa, não sendo ainda encaradas como uma política de informação.

Numa segunda fase, são examinadas as reações ao Tratado de Maastricht e a solução encontrada para a informação europeia. Nesse contexto, surgiram um conjunto de propostas que quebravam completamente com o passado da informação europeia, não em termos de conteúdo, mas em termos da forma como era trabalhada. A informação europeia deixou de ser um elemento acessório e não necessário no modelo de governação europeia, passando para a categoria de política, contemplando tanto a informação, como também a comunicação e a transparência.

Por último, chegamos ao cerne da investigação, pois, por exclusões de partes, é na política de coesão que podemos testar se as regiões europeias têm um papel ativo na política de informação e comunicação europeia.

Este capítulo parte de um contexto global de uma política de informação, reforçando determinados fatores que vão guiando essa política, evoluindo para um contexto mais particular e mais interessante no âmbito da nossa investigação – a política de coesão e as regiões europeias.

II.2 Um modelo ou um programa de informação?

A informação europeia, ao longo do processo de construção europeia, foi evoluindo enquanto conceito, como pode ser visto através das sucessivas nomenclaturas atribuídas. Na década de sessenta, era designada de “política das comunidades em matéria de informação”, sobre os problemas da Comunidade. Na década de setenta, numa primeira fase, era designada de “programa para a política de informação” (1971) e, numa segunda fase, “programa de informação” (1975-1979). Na década de oitenta, era ainda designada de “programa de informação: objetivos e meios”.

Numa pesquisa em torno dos conceitos de “modelo” e de “programa” encontramos um conjunto de significados que nos permitem enquadrar a informação europeia no contexto político de três décadas de construção europeia.

“Modelo” pode ser utilizado como paradigma, exemplo, como forma e como esquema teórico (em matéria científica) representativo de um comportamento. Numa adaptação ao âmbito da nossa investigação, este conceito necessita de ser situado e enquadrado no tempo. Na década de sessenta⁸⁶, a informação europeia baseava-se num esquema de informação das Comunidades Europeias. Este estabelecia um guião de comportamento a seguir nas ações de informação e formação sobre os problemas do processo de construção europeia. O modelo de informação utilizado firmava-se no pressuposto de que a informação sobre a Comunidade deveria ser pensada para um contexto formativo. Urgia trabalhar a atitude das populações em relação à unificação europeia, na medida em que era, precisamente, dando-a a conhecer que a Europa se construía, com os seis Estados-membros fundadores.

O modelo de informação pretendia trabalhar a atitude das populações em relação à unificação europeia. No campo de ação da informação europeia, o indivíduo não era reconhecido como ator, mas como recetor dessa mesma informação. A Comissão explicava as medidas implementadas, com a pretensão de contribuir para a formação de uma consciência europeia. Na resolução sobre a política de informação das Comunidades Europeias, adotada pelo Parlamento Europeu, a 23 de novembro de 1962, era reafirmada a importância de uma eficaz política de informação da Comunidade

⁸⁶ COM (63) 242, “Memorandum sur la politique des communautés en matiere d’information a l’attention des conseils”, Bruxelas, 16 de junho de 1963.

Europeia, de forma a “favorecer a formação” de uma opinião pública europeia, consciente dos grandes valores da unificação da Europa⁸⁷.

Por outro lado, o conceito de “programa” pode também ser empregue como um desígnio, um objetivo, um conjunto de condições a preencher na execução de um trabalho ou uma atividade, ou conjunto de atividades, planeada para um dado período, sendo este último o sentido que melhor se adequa no âmbito desta investigação. Este conceito foi introduzido, na década de setenta, no “programa para a política de informação”, tendo, na década de oitenta, deixado cair o termo “política” e passado a “programa de informação: objetivos e meios”.

O contexto político que marcou a década de setenta caracterizou-se por um conjunto de desafios que reforçavam o aprofundamento da Comunidade Europeia. A união económica e democrática avançava significativamente, numa perspetiva de implementação, num prazo de dez anos. Em termos de política de informação, esse avanço implicava uma informação específica sobre certos domínios particulares, a nível interno, como a política monetária, a política industrial e a política agrícola. Por outro lado, a nível externo, a crise monetária e a perspetiva de uma reforma dos sistemas internacionais para a moeda e para o comércio tornaram a situação da Comunidade muito incerta no plano das relações exteriores.

Existia, todavia, uma grande tensão sobre a informação europeia. A política de informação da Comunidade era constantemente confrontada com objeções decorrentes das dificuldades encontradas pela unificação europeia, e, dessa forma, deparava-se com

⁸⁷ COM(63) 242 “Memorandum sur la politique des communautés en matiere d’information a l’attention des conseils”, Bruxelas, 26 de junho de 1963.

o desinteresse de alguns setores da população⁸⁸. As críticas mais firmes da política comunitária surgiam em grande parte da juventude, em particular daqueles que se envolviam na atividade política e que contestavam, tanto os esforços de unificação europeia, como a Comissão. Aos seus olhos, a unificação europeia, não tinha contribuído o suficiente para eliminar as tensões sociais, e a Comissão não era suficientemente ativa. Num âmbito mais generalizado, o poder limitado do Parlamento Europeu também provocava críticas que visavam, em particular, as deficiências da estrutura institucional e o controlo da democracia na Comunidade. Por outro lado, a opinião pública, em geral, também não compreendia o porquê de tantas sessões do Conselho para chegar a uma decisão. O interesse da opinião pública encontrava-se bastante vivo, já que a Comunidade se encontrava à beira de uma crise. O programa de informação iniciado na década de setenta resultou dos desenvolvimentos anteriores, onde era reconhecido que “a Comunidade europeia ainda não tinha conseguido explicar à opinião pública os objetivos do processo de unificação e a sua interdependência”⁸⁹.

No documento do programa de informação para 1981, depois do fracasso das primeiras eleições para o Parlamento Europeu, a Comissão reconheceu que a Comunidade estava a passar um período difícil. “Os problemas que enfrentam os Estados-membros são sérios e estão a provocar conflitos que são por vezes difíceis de resolver”⁹⁰. O contributo que a Comissão podia fazer era frequentemente visto como suspeito. Em alguns casos, a Comissão era mesmo vista como a causa dos problemas. Ora, tudo isto tinha um efeito negativo na opinião pública, em particular nos Estados-membros. Em dezembro de 1980, os dados do Eurobarómetro revelavam que a

⁸⁸ SEC(71) 4483/5, “Programme pour la Politique d’Information en 1972”, Bruxelas, 21 dezembro de 1971.

⁸⁹ *Idid.*

⁹⁰ COM(81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 maio de 1981,

percentagem dos inquiridos que consideravam a Comunidade uma “coisa boa” estava em declínio em todos os Estados-membros, sendo o apoio à comunidade particularmente baixo na Dinamarca, Grécia e Reino Unido⁹¹. No documento era reconhecido que as atitudes públicas para com a Comunidade não iriam mudar muito significativamente, a menos que conseguisse superar os seus problemas – “sem políticas credíveis, não podia haver uma boa política de informação”⁹². Referia-se também que a Comissão era muitas vezes vista como uma espécie de “bode expiatório” da situação em que se encontrava a Europa, o que significava que deveria seguir uma política ativa de informação para defender, não só a Comunidade, mas também o seu próprio papel. Nesta linha de pensamento, os serviços de informação deveriam ser utilizados para: convencer o público da necessidade de continuar a desenvolver a Comunidade; reforçar a importância do que fora conquistado; mostrar, em áreas específicas, que deveria ser feita a tentativa de encontrar uma solução comum para os problemas atuais; e mostrar a visão futura da Comunidade.

A Comissão reconhecia que a Comunidade Europeia deveria assumir uma nova imagem perante a opinião pública, tanto na Europa como em qualquer outro lugar⁹³. A principal tarefa seria “a associação das pessoas da Europa com a construção da comunidade”⁹⁴, sendo para isso necessário criar um sentido de identidade europeia em todos os setores da opinião pública, e fazer com que os cidadãos se sentissem parte do grupo social envolvido numa experiência histórica, participando na formação de um destino comum. Nessa altura, a Comissão, através da política de informação, tentou

⁹¹ COM(81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 maio de 1981.

⁹² Ibid.

⁹³ COM(82) 3 final “Information Programme for 1982”, Bruxelas, 9 de fevereiro de 1982, p.6

⁹⁴ Discurso do Presidente Ortolí no Parlamento Europeu, ver COM(82) 3 final “Information Programme for 1982”, Bruxelas, 9 de fevereiro de 1982, pág.6

inverter o relato do processo de construção Europeia, contando a história europeia onde o cidadão é a figura principal.

II.2.1 A diversidade

Como vimos, as iniciativas de informação serviam para colmatar os “problemas da integração europeia”. Por um lado, era referido como importante, mas não essencial, que, como todas as instituições, a Comunidade Europeia se esforçava por dar a conhecer e a apreciar a sua atividade internamente. Tanto o fazia em Bruxelas e Luxemburgo, onde estavam os colégios executivos do Mercado Comum, a Euratom e a CECA (que mais tarde foram fundidos num colégio único), como nas outras capitais, Bona, Paris, Roma e Haia, e também, através da assessoria de imprensa, no exterior da Comunidade: Londres, Washington e Nova Iorque. A Comunidade Europeia, como se apresentava, era muito mais do que um mercado comum, no sentido económico da palavra, e a integração europeia era muito mais que o trabalho desenvolvido pelas instituições. Não se tratava apenas da criação de um mercado comum, mas da constituição de uma nova entidade política, formada pelas seis nações e por aquelas que estariam dispostas e seriam capazes de se juntar. Nessa altura, a Comunidade Europeia já era um fenómeno bastante complexo que levantava um conjunto de questões na implementação de uma política de informação europeia.

Na década de setenta, a Comunidade ganhou uma nova dimensão, com a adesão do Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Irlanda, reforçando, de um modo decisivo, o seu potencial humano e económico, e abrindo novas perspectivas ao seu desenvolvimento político. A dimensão crescente da estrutura europeia, com os sucessivos alargamentos, agravou os problemas de informação europeia. O processo de

decisão comunitário tornou-se mais difícil. A falta de transparência do processo de decisão veio-se juntar às dificuldades da política de informação da Comunidade. Era necessário dar à opinião pública dos países uma visão realista das dimensões novas da Comunidade. No memorando sobre a política comunitária em matéria de informação, era referido que esta não recaía “sobre uma Europa ideológica e abstrata, mas sobre aquela cuja existência e o desenvolvimento, no âmbito dos Tratados, dizem respeito direta e indiretamente aos cidadãos dos Estados-membros”⁹⁵.

Este modelo de informação exemplifica, de uma forma clara, como o processo de integração europeia foi feito através de um movimento de elites, e não de um movimento popular. O seu propósito era explicar o que se estava a fazer para formar uma nova consciência europeia comum. Mesmo reconhecendo a falta de participação dos cidadãos, e a necessidade de participação de cada indivíduo, este modelo informava o cidadão e nem perspectivava qualquer tipo de participação.

II.2.2 Que política de informação?

Ao longo da presente investigação, na pesquisa efetuada aos documentos da Comissão, a referência à propaganda surge, por diversas ocasiões, como exemplo a não seguir. No entanto, numa análise mais detalhada aos objetivos de informação, encontramos elementos característicos da propaganda.

Numa tentativa de explicar “Como Informar a Europa dos Problemas do Mercado Comum”, o Vice-Presidente da Comissão da Comunidade Económica Europeia, afirmava, em 1963, que a tarefa do serviço de informação da Comunidade não

⁹⁵ COM(63) 242 “Memorandum sur la politique des communautés en matière d’information à l’attention des conseils”, Bruxelas, 26 de junho de 1963.

era lançar campanhas de propaganda. A sua atividade deveria ser desenvolvida com prudência, respondendo às solicitações do público e assegurando, em primeiro lugar, uma informação objetiva sobre os Tratados, as decisões tomadas e as suas aplicações. Dever-se-ia informar sobre os problemas da Comunidade, não só no seu contexto a nível europeu, mas também “a todos os países do mundo”: “a existência e o desenvolvimento da Comunidade Europeia dão origem por vezes a esperanças vivas, e outras vezes a críticas e apreensões, mas nenhum país é, agora, indiferente a esta nova realidade”⁹⁶. No entanto, as iniciativas de informação previstas para o cinema, meio de comunicação muito utilizado na altura, contemplavam a produção de documentários de curta-metragem, filmes da atualidade, filmes sobre os diversos aspetos da unificação da Europa⁹⁷. Esta prática reporta para as recorrentes iniciativas de informação utilizadas pelas máquinas de propaganda durante a segunda guerra mundial⁹⁸. Não deixa de ser curioso que, nesse mesmo discurso, o Vice-Presidente da Comissão fizesse uma alusão ao livro “Plaidoyer pour l’avenir”, de Louis Armand. Nessa obra era referido que o poder de uma civilização, a dimensão de uma cultura, era o produto do volume do conhecimento e informação através da participação de cada indivíduo⁹⁹. No entanto,

⁹⁶ Giusepe Caron, “Comment Informer des Problemes du Marche Commun”, Université de Liège, 28 janeiro de 1963.

⁹⁷ Ibid, p. 9

⁹⁸ Por exemplo, no livro do Professor António José Telo, “Goebbels vem-se a mostrar um génio na exploração dos novos meios técnicos de propaganda, usando com grande mestria a rádio, o cinema e as encenações de rua para transmitir uma imagem de força, poder e certeza no futuro, que altera significativamente a mentalidade da sociedade alemã nos anos trinta. Em 1936 já 70.000 escolas estavam equipadas com projetores de cinema, onde eram exibidos os filmes de propaganda mais ou menos evidente feitas pela indústria cinematográfica nacionalizada”, António José Telo, *Propaganda e Guerra Secreta em Portugal 1939 – 1945*. Lisboa: P&R - Perspetivas e realidades, 1990.

⁹⁹ Aborda também a democracia “Une démocratie est d’autant plus solide qu’elle peut supporter un plus grand volume d’information de qualité. C’est dans l’information approfondie sur les affaires de la collectivité que réside l’espoir de la démocratie”. Caron, Giusepe, “Comment Informer des Problemes du Marche Commun”, Université de Liège, 28 de janeiro de 1963.

numa tentativa de responder à questão “como informar a Europa dos problemas do mercado comum?”, o Vice-Presidente afirmou que a informação europeia era um meio para fazer conhecer a Europa, junto de uma “clientela” de 170 milhões de europeus, informando a opinião pública dos objetivos, das vias e os meios, e dos resultados da ação comunitária¹⁰⁰. A dimensão “participativa” de cada indivíduo era considerada uma das missões dos serviços de informação. Enquadrava-se numa dimensão formativa do cidadão europeu, que tinha como objetivo a divulgação das decisões tomadas e justificadas através do Tratado. A Comissão explicava esta via a partir das origens históricas das comunidades, não podendo ser encontrada particularmente nos movimentos populares. A Europa que se formava era aquela que tinha nascido de um acordo entre Estados. Segundo este argumento, a harmonização dos sistemas económicos e sociais existia, não só, graças à atividade paciente da Comissão Europeia que interpretava o Tratado de Roma, mas também devido ao acordo e ação dos dirigentes políticos e dos burocratas nacionais que contribuía para a aplicação do Tratado. Nos anos oitenta, numa tentativa de defender o papel da comunidade, foi definido que os serviços de informação deveriam ser utilizados para: convencer o público sobre a necessidade de continuar a desenvolver a comunidade; reforçar a importância do que já tinha sido alcançado; mostrar, em áreas específicas, que eram feitas tentativas para encontrar uma solução comum para os problemas; e apresentar a própria visão do futuro da Comunidade¹⁰¹.

¹⁰⁰ Aqui podemos fazer uma alusão ao princípio das vendas, em meados do século XX: “O conceito de vendas parte dos produtos existentes da empresa e considera a tarefa como sendo a de usar a venda e a promoção para estimular o volume lucrativo das vendas, contrária a uma vertente direcionada para o cliente”, Philip Kotler, *Administração de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1986.

¹⁰¹ COM(81) 116 final, , “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 de maio de 1981.

A informação era trabalhada, segundo o diretor do serviço de imprensa e informação, com base nas sondagens de opinião¹⁰², realizadas nas seis capitais dos países da Comunidade Europeia. Afirmava que o projeto de integração europeia, qualquer que fosse a sua forma e a sua data de realização, não se tornava realidade sem que a opinião pública estivesse sensibilizada e sem que as elites políticas estivessem conscientes. Na sua perspetiva, a ação era a dobrar, apostando num “polo publicitário” e num “polo educativo”, onde eram empregues todas as técnicas de comunicação de forma a melhorar o conhecimento e a compreensão do público relativamente à integração europeia, nomeadamente através dos líderes de opinião. Reconhecia também que a construção europeia era muitas vezes criticada por ser tecnocrática, mas, afirmava que, a todos os níveis da vida social e política, a tentação tecnocrática dos dirigentes não era mais do que a contrapartida da apatia, ou de uma insuficiente participação dos cidadãos.

As sondagens de opinião mostravam aquilo que a Comissão não queria ver nem mudar. O processo de construção europeia ia dando os seus passos e a Comunidade Europeia ia aumentando cada vez mais os seus problemas, no entanto, na sua visão, era necessário reforçar ainda mais a informação, especialmente a formação dos cidadãos, numa tentativa de explicar melhor o processo de unificação europeia.

¹⁰² Segundo Jackes-René Rabier podemos tirar três grandes das sondagens de opinião: primeiro, a grande maioria da população europeia, nos seis países, é favorável a uma União da Europa; segundo, os homens, as pessoas mais instruídas e de um estatuto económico-social superior, os habitantes das cidades, são relativamente muito favoráveis, provavelmente porque estão melhor informados e mais despertos para a vida política; terceiro, constatou-se que existe uma correlação clara entre o interesse pela política e a adesão à construção da Europa – a atitude cívica é global: um cidadão que é bom na sua comunidade sê-lo-á provavelmente no seu país e, com tempo, na Comunidade Europeia, até que, talvez, um dia, seja cidadão do mundo. M. Jacques-Rene Rabier, Directeur du service de presse et d'information. "Union des six capitales des pays de la Communauté européenne." Bruxelas, 29 maio 1964.

A informação marcou três décadas do processo de construção europeia, onde estavam bem presentes os princípios de informação utilizados pela propaganda. Com estes pressupostos é clara, e também reconhecida pela Comissão, a ausência de transparência no processo de decisão comunitário. Contudo, ao longo dos anos, os programas de informação não contemplaram uma mudança de paradigma. Colocavam o cidadão nos objetivos de informação, mas unicamente como recetor da mensagem que a Comissão tinha para transmitir.

II.2.3 As regiões na política de informação

As regiões foram surgindo, de uma forma muito singela e discreta, no processo de implementação da política regional, com uma chamada de atenção para os pontos fracos que as regiões mais pobres apresentavam no processo de construção europeia, e para a pouca visibilidade da intervenção comunitária.

O aprofundamento da Comunidade, enquanto União Económica e Monetária contemplava, entre um conjunto de políticas, a política regional. Nesse contexto, a realização progressiva da união económica e monetária exigia a eliminação gradual dos desequilíbrios regionais na Comunidade¹⁰³. Por outro lado, o alargamento aumentava ainda mais a necessidade de atrair a opinião pública sobre esta política, devido à existência de importantes problemas de desenvolvimento regional no interior de certos países candidatos.

As regiões surgiam nas prioridades do programa de informação onde era solicitada, ao gabinete de informação, a tomada de atenção dos aspetos nacionais e

¹⁰³ SEC(71) 4483/5, “Programme pour la Politique d’Information en 1972”, Bruxelas, 21 de dezembro de 1971.

regionais na apresentação da proposta da Comissão¹⁰⁴. Nesta perspectiva, a Comissão deveria esforçar-se por regionalizar a informação, com uma referência particular para os fundos europeus. Esse esforço deveria ser seguido e expandido para que as pessoas da Europa pudessem ter uma melhor compreensão da importância da Comunidade na sua vida diária.

Porém, em muitas ações empreendidas pela Comunidade não era evidente o seu envolvimento, nomeadamente através dos fundos estruturais. Em alguns casos, as práticas burocráticas proibiam a disponibilização de toda a informação sobre os montantes da assistência financeira¹⁰⁵. Noutros casos o silêncio envolvia os factos sobre a intervenção na comunidade. Numa tentativa de alcançar os seus objetivos, a Comissão recorria a quem pudesse contribuir para uma melhor compreensão da Comunidade, como por exemplo, os membros do Parlamento Europeu, pois estavam em contato direto com os eleitores dos Estados Membros e com as realidades regionais e locais da comunidade¹⁰⁶.

II.2.4 Programa de informação

A ideia de uma Europa Unida não era a que tinha mais força, apesar de gozar de uma simpatia passiva da maioria da população na maioria dos países. A boa vontade com que era geralmente recebida estava, por vezes, acompanhada de ceticismo. Num discurso da Comissão, em abril de 1980, sobre “o papel da comunicação no desenvolvimento de comunidades supranacionais” era defendido que, enquanto a

¹⁰⁴ COM(81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 de maio de 1981.

¹⁰⁵ Willy Gaillard, “The role of communication in the development of supranational communities: the experience of the European community”, Conferência na Universidade de Illinois.” Champaign-Urbana, abril de 1980.

¹⁰⁶ COM(81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means” Bruxelas, 4 de maio de 1981.

legitimidade da Comunidade não fosse seriamente questionada, esta continuaria, para a maioria dos cidadãos, remota, intangível e burocrática¹⁰⁷.

A Comissão, numa tentativa de mudar esta percepção, criou em 1987, o “Priority Information Programme”, cujos efeitos se revelaram, porém, limitados e cuja abordagem se mostrou muito centrada, principalmente na descrição das medidas implementadas e não na definição de objetivos a atingir.

O início dos anos noventa castigaram severamente os programas de informação implementados até então, exigindo uma nova abordagem aos desafios que a União Europeia ainda tinha de enfrentar no processo de integração.

II.3 Política de informação e comunicação da Comissão

A análise que acabamos de efetuar leva-nos a questionar o modelo de informação comunitário. Com um conhecimento tão real do que era necessário para tornar a informação realmente efetiva, como, por exemplo, mudar as políticas, aproximar as instituições europeias do cidadão, e tornar o processo de decisão comunitário mais transparente, porque se insistiu num modelo de informação obsoleto? Porque foi preciso chegar a Maastricht?

II.3.1 O fim de um consenso passivo

¹⁰⁷ Willy Gaillard, "The role of communication in the development of supranational communities: the experience of the European community", conferência na Universidade de Illinois." Champaign-Urbana, abril de 1980.

Ao Tratado de Maastricht é reconhecida importância pelo impulso que deu, não por estratégia mas por imposição conjuntural, para a criação de uma política de comunicação europeia. Com a criação de um Mercado Único, o Tratado foi certamente um ato muito importante no processo de construção europeia. São, no entanto, reconhecidas duas grandes limitações: ter sido concluído a portas fechadas dentro do Conselho Europeu, e ter sido ratificado com um relativo silêncio da opinião pública. O não envolvimento dos cidadãos traduziu-se, durante o processo de ratificação, na rejeição de uma União Política pelos dinamarqueses e na aceitação pelos franceses, embora com uma maioria pouco significativa¹⁰⁸. Uma das causas apontadas para o fracasso deste ato democrático relacionava-se com a postura, mantida pela União Europeia até Maastricht, de não comunicação com os cidadãos. As elites políticas preocupavam-se em seguir as suas agendas de integração política e económica, enquanto muitos cidadãos continuavam sem informação e interesse sobre o que estava a acontecer em Bruxelas¹⁰⁹.

A Europa estava perante uma crise de legitimidade. O escrutínio público serviu para exteriorizar a insatisfação dos cidadãos perante as instituições Europeias. A crise de legitimidade da União Europeia resultou, em parte, de um “défice de comunicação”. Na perspectiva de Meyer, a resignação da Comissão realçou as consequências do seu fracasso comunicativo ao não prestar atenção ao papel da política de comunicação na legitimação da governação. Neste sentido, argumenta que a comunicação pública da Comissão sofria de uma autoridade política fragmentada, uma mentalidade tecnocrática

¹⁰⁸ A 20 de Setembro de 1992 – O Tratado de Maastricht foi aprovado por referendo em França com 51,04%.

¹⁰⁹ Michael Brüggemann, “Information policy and the public sphere. EU communications and the promises of dialogue and transparency.” *Javnost – The Public*. Vol. 17 2010, p. 6

e uma falta de pessoal qualificado¹¹⁰. Por outro lado, Smith faz uma abordagem analítica das atividades de comunicação desenvolvidas pelos funcionários da Comissão. Essa abordagem, do ponto de vista de representação política, fornecia uma chamada de atenção para uma série de traços da União Europeia que, constantemente, enfraqueciam a sua legitimidade como fonte do discurso político¹¹¹. No fundo, as primeiras eleições para o Parlamento Europeu e a entrada em vigor do Mercado Único reforçaram os sintomas dos problemas da União Europeia. Falamos, não só de um “défice de comunicação”, mas também de um “défice democrático”¹¹². Por exemplo, nas primeiras eleições, em 1979, para o Parlamento Europeu, os cidadãos não tinham razões para votar num sufrágio que não lhes dava a “escolha real” de um Presidente da Comissão Europeia, ou de um partido que expressasse as suas preferências quando fosse para o poder.

Por todas estas razões, o desenvolvimento de uma política de comunicação pública na União foi apontado como um fator determinante para potenciar uma nova dinâmica na política de governação Europeia.

¹¹⁰ Christoph Meyer, “Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the Europeans Union’s Communication Deficit.” *Journal of Common Market Studies*, dezembro 1999: 617.

¹¹¹ Andy Smith, “European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy”, fevereiro de 2004.

¹¹² Sebastian Kurpas, Christoph Meyer, Kyriakos Gialoglou, “After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better?” *Centre for European Policy Studies*. No 55/ July 2004.

II.3.2 As instituições europeias e a implementação de uma política de comunicação

Até aos finais dos anos noventa, ser responsável pela informação dentro do colégio era sempre um cargo que nenhum Comissário ambicionava¹¹³. Os Comissários entendiam que a política de informação não era prioritária, tendo grande dificuldade em avançar na sua implementação¹¹⁴. Normalmente esta pasta era atribuída a um Comissário de um Estado Membro pequeno ou a segundo Comissário de um Estado-Membro maior. Após o referendo de Maastricht, a pasta da informação foi atribuída ao Comissário português, João de Deus Pinheiro.

No ano de 1993, tanto a Comissão Europeia, como o Parlamento Europeu, apresentaram relatórios sobre a política de informação das instituições Europeias. Posteriormente, a Comissão Europeia apresentou uma estratégia de informação e comunicação. O Relatório da Comissão foi conduzido por um conjunto de especialistas nomeados pela Comissão, liderado por Willy De Clerq. As suas conclusões partiram de uma reflexão sobre a política de informação e comunicação da União Europeia. Por seu lado, o Parlamento Europeu, perante os resultados da ratificação do Tratado de Maastricht, designou o deputado Arie Oostlander, relator da Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação e os Meios de Comunicação Social, para apresentar um relatório sobre as políticas de informação das instituições europeias. A Comissão, numa comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, apresentou as linhas gerais para uma “Transparência na Comunidade”, nomeadamente no acesso aos documentos e nas Relações com o grande público. Com base nestes documentos o Comissário João de Deus Pinheiro apresentou uma comunicação com a

¹¹³ Andy Smith, Op. Cit., 2004, p. 8

¹¹⁴ Ibid., p. 9

perspetiva de uma nova abordagem da política de informação e comunicação da Comissão.

II.3.2.1 O Relatório De Clercq

O relatório De Clercq “propunha uma estratégia de comunicação e informação a médio prazo que iria permitir às instituições Europeias e aos Estados-membros terem em conta as necessidades, as preocupações e esperanças dos cidadãos no momento decisivo do processo de integração Europeia”¹¹⁵. Segundo o relatório, deveria ser adotada uma nova política de informação e comunicação que visava, não só informar o cidadão do que supostamente obteve com a causa Europeia, mas também *seduzi-lo* como um “consumidor desconfiado”¹¹⁶. O relatório De Clercq apresentava uma “estratégia de marketing”¹¹⁷ para a Comissão Europeia, com o objetivo de vender um produto: a União Europeia e não o Tratado de Maastricht¹¹⁸. Na perspetiva do autor Eric Dacheaux, a Europa não era um “produto acabado”, mas a construção de um projeto político em evolução, e a segmentação era um princípio inadequado para uma política de comunicação da União Europeia¹¹⁹. De facto, o relatório De Clercq referia que “grupos específicos” deveriam ser convencidos. Dentro do público em geral, deveriam ser definidos, alvos prioritários, aqueles com maior propensão para ter atitudes favoráveis: “as mulheres formam um eleitorado muito importante”, e os “jovens de

¹¹⁵ Willy De Clercq, “Reflection on Information and Communication Policy of the European Community”, março 1993.

¹¹⁶ Eric Dacheaux, “L’inaccessible étoile : la politique d’information et de communication des institutions européennes.” 2003, p. 2

¹¹⁷ Brüggemann, Michael, How the EU constructs the European Public Sphere – Seven Strategies of Information Policy.” *The Public*. 2005.

¹¹⁸ Willy De Clercq, Op. Cit., p. 3

¹¹⁹ Eric Dacheaux, Op. Cit., p. 2

diferentes nacionalidades na Europa têm provavelmente mais em comum do que os seus pais”¹²⁰. De facto, em matéria de comunicação pública especializada, convinha identificar corretamente os destinatários da mensagem. Por exemplo, em termos de política agrícola comum, a informação deveria alcançar todos os agricultores europeus. Mas, o problema das instituições Europeias não estava relacionado com a segmentação de um mercado unificado, pelo contrário, tratava-se de juntar populações heterogêneas para formar uma União Política Europeia¹²¹. O relatório ia ainda mais longe na sua vertente de marketing e sugeria que a União Europeia “deveria posicionar-se, na mente das pessoas, como a maior entidade democrática, socioeconómica e política do mundo”¹²². No entanto, na perspetiva do marketing, o posicionamento de um produto é feito pelos potenciais compradores na forma como estes olham para o produto, e é expresso pela relação de posição entre os concorrentes¹²³. Nesta perspetiva, era sugerido um posicionamento para cada uma das instituições Europeias: a Comissão, como a instituição que garante o bem-estar e a vida dos cidadãos da Europa; o Parlamento Europeu, como a instituição que garante o pluralismo e a democracia; e o Conselho, como a instituição que representa diretamente os governos dos Estados-membros¹²⁴.

Na conferência de imprensa de apresentação do relatório, foi relatado que os jornalistas saíram desiludidos com a forma como foi concebida a estratégia propagandística, seguindo uma lógica de publicidade comercial¹²⁵. De facto, a abordagem apresentada segue a tendência de muitos autores que “tratam a política de

¹²⁰ Willy De Clercq, Op. Cit.

¹²¹ Eric Dacheaux, Op. Cit., p. 7

¹²² Willy De Clercq, Op. Cit.

¹²³ Denis Lindon, Jacques Lendrevie, Julien Lévy, Pedro Dionísio, Joaquim Vicente Rodrigues, *Mercator XXI – Teoria e Prática do Marketing*. Lisboa: Dom Quixote, 2004.

¹²⁴ Willy De Clercq, Op. Cit., pp. 15, 16

¹²⁵ Michael Brüggemann, Op. Cit., 2005, p. 66

comunicação como um exercício de informação, marketing e educação, em vez de uma parte integral da própria governação”¹²⁶.

II.3.2.2 O Relatório Oostlander

Com uma visão mais humanista do projeto Europeu surgiu, no relatório Oostlander, uma reflexão do Parlamento Europeu, que apelava a uma Europa mais democrática, incentivando os cidadãos e as organizações a comprometeram-se num diálogo crítico no processo de construção Europeia. Esta reflexão começava por referir que existia alguma controvérsia sobre se o referendo de Maastricht teria realmente respondido à pergunta “o que as pessoas pensam”¹²⁷. Segundo o relatório, era evidente que a grande maioria das pessoas que participaram no referendo tinham problemas com o caminho que a Comunidade Europeia estava a seguir, havendo a tendência para atribuir a falta de compromisso a deficiências na política de informação¹²⁸. Contudo, a política de informação não podia tornar bom o que está estruturalmente errado na Comissão Europeia¹²⁹. Neste sentido, o relatório apelava a uma maior democratização da Comunidade, contrariando “as decisões a portas fechadas”. Para articular uma política democrática era necessário “encorajar um envolvimento social das pessoas no desenvolvimento de um nível europeu”¹³⁰. A informação pública era apresentada como uma forma especial de comunicação, em que os esforços sistemáticos eram feitos para passar informação ao cidadão e às suas organizações sociais, permitindo-lhes formar e

¹²⁶ Christoph Meyer, Op. Cit.

¹²⁷ Arie Oostlander, “Report of the Committee on Culture, Youth, Education and the Media on the information policy of the EuropeanCommunity”, julho 1993, p. 11

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid., p. 12

expressar as suas próprias opiniões. Desta forma, a política de informação deveria encorajar os cidadãos a comprometerem-se num diálogo crítico. Para Oostlander, a Comunidade Europeia estava ainda orientada para a “venda” da política ou para a “venda” da Comunidade Europeia como uma instituição destinada ao bem-estar e à prosperidade dos cidadãos. No entanto, era necessário criar mecanismos que permitissem aos indivíduos e às organizações poderem participar livremente no projeto europeu. A aplicação, na política de informação, do princípio da subsidiariedade, introduzido no Tratado de Maastricht, promoveria uma maior partilha de responsabilidade. A subsidiariedade vertical governava a relação entre as responsabilidades de informação da Comunidade e as autoridades nacionais, regionais e locais nos Estados-membros. Estas autoridades tinham responsabilidades no domínio da informação porque tinham “um claro interesse na integração europeia”¹³¹. A integração europeia tinha um significativo impacto nos Estados-membros, nas regiões e nas comunidades locais. A subsidiariedade horizontal estava relacionada com as responsabilidades das organizações sociais como também as das autoridades públicas. O relatório sugeria que as autoridades públicas deveriam informar os indivíduos e as suas organizações sociais das iniciativas políticas e na respetiva implementação. As autoridades públicas deveriam permitir às organizações sociais (estabelecimentos de ensino, sindicatos, bibliotecas, organizações de juventude) assumirem as suas responsabilidades na informação Europeia. As organizações sociais teriam a tarefa de explicar ao público os efeitos da política Europeia no seu setor. Desta forma, o relatório procurava mostrar que a Integração Europeia não era só uma preocupação política, mas também social. Era neste sentido que importava a introdução dos aspetos políticos nas atividades de informação, permitindo ao público e às suas organizações terem a sua

¹³¹ Ibid., p.13

própria opinião das escolhas e poderem iniciar um diálogo com a Comunidade¹³², durante a preparação, a adoção, a implementação e a avaliação das políticas.

II.3.2.3 Transparência na Comunidade

A própria Comissão, no documento “Transparência na Comunidade”, reforçava a necessidade de mostrar que a Comunidade estava mais próxima dos seus cidadãos¹³³ e apresentava as medidas implementadas e as que estavam previstas nesse âmbito, de forma a responder à declaração, anexa ao Tratado de Maastricht, relativa ao direito de acesso à informação. A declaração expressava, de uma forma clara, que a transparência do processo decisório reforçava o caráter democrático das instituições e a confiança do público na Administração¹³⁴.

Explicando o seu entendimento do termo transparência, a Comissão, com um discurso completamente renovado, afirmava que esta: tinha por desígnio a necessidade de mostrar que a Comunidade devia estar mais próxima dos seus cidadãos; devia criar condições para que existisse um debate público; devia tornar mais acessíveis os documentos das instituições, a fim de promover um debate mais amplo; e, por fim, devia melhorar as relações institucionais com o grande público. O sujeito do grande público passava a ser entendido como um cidadão mais informado sobre a Comunidade e sobre o seu futuro.

¹³² Ibid., p.15

¹³³ COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

¹³⁴ Tratado de Maastricht, Declaração relativa ao direito de acesso à informação. “Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições”.

A Comissão reconheceu, no documento acima referido, o desenvolvimento da sua política de informação e comunicação como algo de intimamente ligado à obtenção de transparência, tendo, nesse sentido, apresentado um conjunto de medidas em fase de aplicação. Entre estas, destacamos a identificação, no processo legislativo, de futuras propostas que deveriam ser precedidas por um amplo exercício de consultas externas, e o estabelecimento de acordos com o objetivo de criar um sistema – rápido e eficaz – capaz de tornar acessíveis textos consolidados para uma utilização prática. Além disso, foram tomadas medidas para garantir que o pessoal da Comissão se consciencializasse sobre a necessidade de aumentar a transparência. No anexo I, constavam outros pormenores relativos aos progressos significativos já alcançados¹³⁵.

Com efeito, os dois grandes suportes da transparência na Comunidade diziam respeito ao acesso aos documentos e à relação com o grande público. O acesso aos documentos era considerado o elemento chave para criar a necessária transparência, juntamente com instituições mais acessíveis, encorajando assim um maior diálogo. A Comissão convidou as restantes instituições a cooperarem nesse sentido, referindo, num dos seus princípios, a importância da manutenção de uma relação aberta entre as instituições comunitárias e os cidadãos da Comunidade. No que dizia respeito às relações com o grande público, a Comissão, numa tentativa de abertura e transparência, procurava implementar medidas suplementares a fim de fazer com que o público compreendesse melhor os seus trabalhos. A Comissão estava consciente de que o processo de integração europeia, passando pela aplicação do Tratado da União Europeia

¹³⁵ COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

e pelo alargamento da Comunidade, apenas poderia progredir com êxito se tivesse o apoio dos cidadãos.

Deste modo, a Comissão passou a mostrar o que estava a fazer, disponibilizando a informação. No entanto, o acesso aos documentos requeria a apresentação de um pedido escrito e específico¹³⁶, que seria, posteriormente, analisado, e que, no caso de ser autorizado, teria um custo, a determinar por cada instituição¹³⁷.

II.3.2.4 A proposta do Comissário João de Deus Pinheiro

Perante os contributos dos Relatórios De Clercq e Oostlander e do documento da Comissão sobre “transparência na Comunidade”, o Comissário João de Deus Pinheiro elaborou um documento onde estava previsto um conjunto de recomendações específicas. Estas recomendações sugeriam uma nova abordagem à política de informação e comunicação da Comissão, determinando os procedimentos e estruturas necessárias para assegurar a sua aplicação. Era reconhecido que a União Europeia tinha avançado no seu processo de construção, baseada, por um lado, na sintonia entre os governos e instituições e com o apoio dos parlamentos nacionais, e, por outro lado, no consenso passivo das opiniões públicas. O principal objetivo consistia em passar de um

¹³⁶ “Desde que tenha sido apresentado numa das línguas comunitárias oficiais. Consequentemente, as Instituições terão que analisar cada um destes pedidos e decidir qual dos documentos de que dispõem, caso existam, melhor se adapte às necessidades de quem faz o pedido.” Anexo II – Acesso aos Documentos, COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

¹³⁷ “7. Custos. Cada instituição pode cobrar um determinado montante pelo fornecimento dos documentos desde que esse montante não seja excessivo. As instituições deverão estudar esta questão, analisando, por exemplo, os casos em que os montantes cobrados são reduzidos e em que fique mais cara a seleção da informação do que o rendimento obtido”. Anexo II – Acesso aos Documentos, COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

“consenso passivo” para uma “participação ativa”, baseada num sistema de informação, comunicação e transparência. Isto é, conjugar a “informação do cidadão”, do Relatório De Clercq, o “diálogo com o cidadão”, do Relatório Oostlander, e o “acesso aos documentos” proposto pela Comissão. O documento do Comissário defendia que “informar” servia para explicar e dar a conhecer, “comunicar” dizia respeito ao escutar e dialogar, e a “transparência” era a verdade total na aplicação dos dois sistemas anteriores.

A Comissão, nessa altura, necessitava de uma política de informação e comunicação para alcançar desafios políticos importantes no futuro próximo: o desenvolvimento da União, na sequência da ratificação do Tratado da União Europeia e na eminência do futuro alargamento; o funcionamento do mercado único; as eleições europeias em junho de 1994; e a nova conferência intergovernamental de 1996. A política de informação e comunicação apresentada baseava-se num conjunto de recomendações com objetivos, regras e definição de tarefas em todos os níveis da estrutura comunitária, contrastando com os programas de informação anteriores a Maastricht.

A nova política de informação e comunicação, por um lado, focava-se numa abordagem conceptual, onde existia a preocupação de responder às necessidades do cidadão, na definição das prioridades políticas e na comunicação das decisões, cumprindo assim o princípio de transparência. Por outro lado, numa abordagem organizacional onde surgia a necessidade de reformular as estruturas internas da Comissão, de forma a envolver todos os serviços, incluindo a formação dos funcionários das instituições europeias na área da informação e comunicação. Nesta nova intenção comunicativa, convém também referir a grande preocupação com o exterior e com a angariação de futuros membros da União, na sua expansão a leste.

II.3.2.4a) Uma abordagem conceptual

A mudança de paradigma do processo de construção europeia trouxe um novo desafio ao contexto político da União. Pela primeira vez, e a partir do quadro político criado com o Tratado de Maastricht, a Comunidade tornou-se um assunto permanente no debate público, não por “boas razões”, controláveis pelas suas instituições comunitárias, mas numa perspectiva de atribuir responsabilidade, em particular à Comissão, de muitos dos problemas que afetavam a sociedade. Os cidadãos tornaram-se mais vigilantes, mesmo suspeitos, sobre as autoridades públicas, incluindo as instituições europeias, e exigiam “mais informação, melhores explicações e um serviço mais rápido”¹³⁸. A própria Comissão referia que o público “não queria nem propaganda, nem banalidades”¹³⁹, sendo necessária uma mudança de paradigma de atuação, através de uma alteração de atitude das instituições comunitárias perante o exterior, que integrava dois novos elementos para além da informação: a comunicação e a transparência.

A Comissão, numa tentativa de assumir o seu papel no processo de integração europeia, afirmava que era “responsável por informar melhor os cidadãos sobre as suas políticas e envolvê-los num diálogo permanente”¹⁴⁰. No entanto, de forma a informar e comunicar com sucesso, era necessário ouvir o que o público tinha para dizer¹⁴¹. A nova abordagem que se perspectivava, fundamentava-se num processo de comunicação aberto, completo e simples, do qual a informação era parte integral¹⁴². Esta abertura permitia à

¹³⁸ SEC(93) 916/9 “The Commission’s Information and Communication Policy – A new approach”, Communication from Commissioner João de Deus Pinheiro, 22 de junho de 1993

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid., p. 3

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

Comissão explicar todos os aspetos das suas decisões, mesmo as mais difíceis e indicar a razão para a sua posição final, isto é, justificar os objetivos e as políticas da Comunidade¹⁴³. Neste sentido, foram definidos procedimentos e estruturas, nas áreas principais de responsabilidade dentro da Comissão, estando previstos três grupos principais de informação: político, geral e especializado. Estas poderiam incluir informação em momentos anteriores e posteriores à tomada de decisões, permitindo ainda que o público se familiarizasse com estas e com as instituições europeias¹⁴⁴.

Numa tentativa de melhorar o acesso à informação, era necessário mostrar que a Comunidade pretendia estar mais próxima dos seus cidadãos, com uma política de informação e comunicação, mais acessível à participação do público¹⁴⁵. Nesse contexto, a transparência surgia como forma de potenciar as medidas de informação e comunicação, ao disponibilizar os documentos ao cidadão, e aos grupos de interesse¹⁴⁶. Além disso, o facto de a Comissão disponibilizar os resultados das suas sondagens e análises constituía também um contributo ativo para concretizar os objetivos de transparência. A atividade de observação e análise permitiria à Comissão reagir atempada e adequadamente à evolução da opinião pública e, também, avaliar o nível de aceitação e de compreensão, relativamente às suas iniciativas políticas de grande alcance¹⁴⁷.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994.

¹⁴⁵ COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

¹⁴⁶ COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Anexo I, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

¹⁴⁷ Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994, p.31

Contudo, apesar de existir este conjunto de intenções, o que se verificava nos documentos de trabalho da Comissão não alterava significativamente os procedimentos de informação seguidos até então. A informação continuava a ser uma forma de explicar as medidas adotadas. A comunicação desenvolvia-se a partir dos resultados das sondagens de opinião, em resposta às questões levantadas. A transparência disponibilizava informação, sem potenciar a participação do cidadão. No documento “Transparência na Comunidade”, no anexo I, relativo ao estado da execução das medidas relativas à transparência, encontravam-se duas referências que poderiam potenciar a participação do cidadão. A primeira consistia na indicação das propostas futuras no programa legislativo, no sentido de permitir amplos debates antes da respetiva adoção. A segunda seria a publicação da lista de temas sobre os quais se encontram em preparação livros verdes ou brancos^{148 149}.

II.3.2.4b) Uma abordagem organizacional

Numa abordagem organizacional, a Comissão procurou nas suas estruturas as condições que poderiam ser alteradas de modo a potenciar uma política de informação

¹⁴⁸ Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia destinados a promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Convidam as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem, por vezes, constituir o ponto de partida para desenvolvimentos legislativos que são, então, expostos nos Livros Brancos.

¹⁴⁹ Outras medidas de transparência já tinham sido realizadas das quais se destacam: a publicação semanal no Jornal Oficial das listas dos documentos “COM” consagrados a temas gerais; a inserção na categoria “COM” de documentos de interesse público, mas com um carácter mais setorial, até esta altura classificados na categoria “SEC” e não sistematicamente publicados, de forma a alargar o acesso às informações abrangidas por esta última categoria; e a publicação dos programas de trabalho e legislativo no Jornal Oficial, a fim de melhor dar a conhecer as ações previstas pela Comissão. Anexo I, COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

interna, essencial para o sucesso da política de informação e comunicação. Nesta perspectiva, foi reconhecido que não existia internamente uma estratégia global coordenada de divulgação dos seus objetivos, o que, conseqüentemente, gerava um excedente de informação com uma qualidade insuficiente. A tudo isto ainda acrescia alguma indiferença, em relação a este tema, por parte da própria Comissão.

Perante este cenário, a Comissão propôs a criação de um conjunto de medidas internas, em termos organizacionais, que permitiriam uma maior dinâmica em torno da informação e comunicação. Neste sentido, foi criada uma complexa estrutura, que englobava diferentes grupos de trabalho¹⁵⁰. O Grupo Estratégico, reunindo numa base regular, assumiria um papel de conselheiro em termos de uma política geral, com a obrigação de alertar para mudanças da opinião pública, de propor medidas corretivas, e de examinar periodicamente as ações de informação e comunicação. O Comité Diretivo, teria a missão de assegurar uma abordagem integrada e coerente para toda a estratégia de informação, sendo dirigido pela DG X (responsável pela política de informação e comunicação) e composto por representantes seniores de todas as DGs e Serviços. A reformulação da DG X com a atribuição de um conjunto de responsabilidades na coordenação interna das ações de informação e comunicação. O reforço das Representações da Comissão nos Estados-membros, a fim de fortalecer a descentralização das atividades de informação e comunicação. A maximização de Redes e Centros, necessária para uma abordagem mais sistemática. A criação de um Conselho Consultivo de Utilizadores que permitiria dar a conhecer os pontos de vista das principais categorias, tais como representantes da imprensa escrita vários grupos socioprofissionais. Por último, e não menos importante, o fortalecimento da Cooperação

¹⁵⁰ SEC(93) 916/9 “The Commission’s Information and Communication Policy – A new approach”, Communication from Commissioner João de Deus Pinheiro, 22 de junho de 1993, p.6.

Interinstitucional, sinergia crucial na cooperação com outras instituições comunitárias, os Estados-membros, as autoridades locais e organizações não-governamentais, de forma a desenvolver uma rede concreta de parcerias. Na cooperação interinstitucional era referido que os Estados-membros teriam uma responsabilidade partilhada com as instituições comunitárias, de modo a fornecer informação ao público. Esta deveria ressaltar as conquistas da comunidade e aferir a medida em que a legislação comunitária afetava o dia-a-dia das pessoas, com o objetivo de estimular o debate sobre futuras iniciativas da comunidade.

No que diz respeito às regiões, as referências eram poucas e dispersas, surgindo como elementos acessórios da política de informação e comunicação. Uma primeira referência surgia no âmbito da atividade de observação e análise da opinião pública. Era referido que a Comissão teria de estimular, por sua iniciativa, o debate público acerca da Europa e das questões importantes da política comunitária. Nas atividades viradas para o exterior, era fundamental a realização de sondagens periódicas sobre os temas mais importantes que fornecessem dados constantemente atualizados. Desta forma, as discussões sobre as tendências de regiões ou grupos específicos poderiam contribuir para incitar e orientar o debate público¹⁵¹. Uma segunda referência surgia no âmbito dos Planos de ação de informação, relativos a propostas de políticas a desenvolver, tais como as medidas previstas para os fundos estruturais. Esses planos reforçariam o papel de coordenação e de aconselhamento da DG X, a nível da consideração da informação de grupos-alvo e da identificação das questões, provavelmente, mais sensíveis para o público de uma determinada região, de um Estado-Membro ou de um país terceiro¹⁵².

¹⁵¹ Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994. p.30

¹⁵² *Ibid.*, p.21

Uma terceira referência, e na ótica de colaboração com outras instituições europeias, surgia o Comité das Regiões, órgão consultivo criado no Tratado da União Europeia, numa perspetiva de alargar a cooperação vigente,¹⁵³.

II.3.2.5 A política de informação e comunicação

Em primeiro lugar, a análise efetuada comprova a existência de um conjunto de intenções na implementação de uma política de informação e comunicação, baseadas nas definições apresentadas de informação, comunicação e transparência. No entanto, não existia uma estratégia concreta de implementação no terreno que potenciase os elementos do conjunto de intenções, como por exemplo, uma participação ativa do cidadão no processo de decisão comunitário. Existia uma abordagem muito institucional, onde eram abordados os meios, através de documentos e a respetiva disponibilização, e não a forma como o cidadão poderia participar no processo de decisão comunitário. A título de exemplo, o Programa Prioritário de Informação para os Cidadãos - PRINCE, criado a partir da decisão da Comissão Europeia, de Outubro de 1995, tinha como objetivo sensibilizar os cidadãos sobre as conquistas e desafios da construção europeia¹⁵⁴. As diversas atividades de informação e comunicação destinavam-se a temas abrangentes como o euro, os direitos dos cidadãos no mercado comum, o alargamento e o futuro da Europa. No caso específico do euro, no livro verde sobre “as modalidades de passagem à moeda única”, propunha-se a abordagem para uma estratégia de comunicação¹⁵⁵, onde se alertava que a sua execução

¹⁵³ Ibid., p.44

¹⁵⁴ Comissão Europeia, “Le programme d’information du citoyen européen - Trois actions prioritaires d’information”, 1996.

¹⁵⁵ COM(95) 333 final, Livro Verde “Sobre as modalidades de passagem à moeda única”, Bruxelas, 31 de maio de 1995.

descentralizada¹⁵⁶ deveria ter presente as diferenças entre as várias realidades nacionais. O livro verde reforçava uma política de informação essencialmente unidirecional: seria “necessário saber explicar aos cidadãos europeus o verdadeiro valor da nova moeda e convencê-los de que se trata de um elemento propiciador de estabilidade, de crescimento e de bem-estar futuro do nosso continente”. O esforço de comunicação deveria de ser determinado, de modo “simples, continuado e transparente”¹⁵⁷.

Em segundo lugar, e na linha de análise do conjunto de intenções, não existia um plano com metas claras e quantificáveis, a curto e a longo prazo, não estando inscritas no âmbito de uma arquitetura de decisão que envolvesse as regiões.

II.4 Conclusões Capítulo II

Podemos concluir que as regiões não são atores ativos nas políticas de informação. Se recordarmos, em termos históricos, desde a sua criação e nos anos seguintes, as Comunidades Europeias ignoraram as regiões. O Tratado de Roma não referenciava as regiões, e mesmo na política regional, desenvolvida no início dos anos setenta, existia uma abordagem tecnocrática. As regiões eram vistas como entidades com um território próprio, uma dimensão económica e democrática, onde se implementavam determinadas políticas. No entanto, não havia forma de serem

¹⁵⁶ “ La mise en place de ces actions, conformément aux souhaits manifestés par le Parlement européen, est guidée par les principes de décentralisation, de subsidiarité, de partenariat et de coordination entre les différents acteurs institutionnels ainsi que par le souci de proximité avec les citoyens”, em Comissão Europeia, “Le programme d’information du citoyen européen - Trois actions prioritaires d’information”, 1996.

¹⁵⁷ COM(95) 333 final, Livro Verde “Sobre as modalidades de passagem à moeda única”, Bruxelas, 31 de maio de 1995.

consideradas entidades com poderes políticos e de, como tal, terem autoridade para fazerem parte na formulação dessas políticas¹⁵⁸.

Na Conferência Intergovernamental para uma União Política, o Conselho Europeu incluiu uma alusão à procura de uma solução relativa à participação regional e ao respeito pelas competências regionais, especialmente quando se referia à legitimidade democrática. Segundo Jordi Pujol, a União necessitava da cooperação das regiões “para se aproximar dos cidadãos e para construir uma estrutura mais democrática¹⁵⁹. Neste sentido, na reforma do Tratado de Maastricht, as regiões destacavam algumas prioridades. Uma das prioridades seria tornar o funcionamento da união mais eficiente e prepará-la para o seu alargamento, no sentido em que melhorar a democracia, a transparência e a proximidade aos cidadãos, bem como realizar a revisão do sistema institucional, deveriam permitir a gestão de uma Europa a 25.¹⁶⁰. Isto implicava que deveria haver uma clara distribuição de tarefas nas relações entre as instituições europeias e entre estas instituições e outros níveis, tanto nacionais como sub-nacionais. Neste sentido, a intervenção de Roberto Speciale argumentava que o princípio de subsidiariedade não deveria ser unicamente um princípio, mas tornar-se um facto, sem ser, naturalmente, utilizado como um alibi para renacionalizar as políticas da

¹⁵⁸ Como justificação para esta abordagem, Jordi Pujol, no discurso de abertura da “1ª. Conferência das regiões da União Europeia” argumentou o seguinte: “Firstly, a regional structure only existed in one Member State of the Community – Germany, and this for a special reason: as a solution imposed by the victors of the Second War to prevent a powerful state emerging in Germany. Indeed, according to the prevailing view of the time, centralized planning was synonymous with efficiency and this required the creation of strong and centralized states (based on the French model)”. Jordi Pujol, “General Overview of the Theme of the Conference.” *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l’Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d’Administration Publique, 1996, p. 34

¹⁵⁹ Ibid., p. 35

¹⁶⁰ Ibid., p. 36

Comunidade ou desinvestir na União Europeia e nas suas competências¹⁶¹. Na sua opinião, na revisão do Tratado de Maastricht deveriam ser considerados dois objetivos políticos: primeiro, deveria ser criado um órgão institucional único, democrático, transparente e eficiente, capaz de responder a um dos desafios mais difíceis, como é o alargamento da União Europeia; segundo, deveria ser criada a Europa dos cidadãos, não só criar um corpo coerente institucional, mas também envolver os cidadãos na construção de uma sociedade democrática¹⁶².

No verão de 2001, a maioria dos eleitores Irlandeses rejeitaram o Tratado de Nice. Neste previa-se um conjunto de alterações ao quadro regulamentar vigente no sentido de simplificar o alargamento continuado a leste da União Europeia. Os resultados surpreenderam muitos, até porque a Irlanda era considerada um dos países que tinha tido um grande benefício com a adesão à União Europeia. A Irlanda, com o apoio dos Fundos Estruturais, tinha deixado de ser, em apenas algumas décadas, o canto mais pobre da Europa, para se tornar o Estado Membro da União Europeia com um maior crescimento. Perante esta observação, os Irlandeses argumentaram que não tinham compreendido a importância da União Europeia. Em 2005, a proposta para uma Constituição para a Europa recebeu o voto contra da França e da Holanda, tendo sido este sido interpretado como resultante da necessidade de ainda mais informação.

¹⁶¹ Roberto Speciale, "Presentation." *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1996. 87-93, p. 89

¹⁶² Ibid.

CAPÍTULO III

Fundamento prático das regiões na política de informação e divulgação dos fundos estruturais

III.1 Introdução: As regiões europeias

A integração europeia teve efeitos muito importantes nas regiões. Em primeiro lugar, e numa abordagem evolutiva, a política regional teve o seu início como um fundo compensatório para as regiões, nos anos setenta do século passado, passando, uma década depois, para o segundo item mais importante do orçamento comunitário¹⁶³. Em segundo lugar, a intervenção comunitária encorajou a uma grande mobilização regional conjunta na emergência de novos atores¹⁶⁴ em Estados-membros cuja organização política administrativa não contemplava o nível regional. O que levou a que muitos Estados-membros exercessem um grande controlo sobre a política regional comunitária, mais concretamente na distribuição interna dos montantes financeiros destinados às regiões. Contrariamente, a Comissão foi insistindo, com maior ou menor sucesso, por um lado, no princípio da adicionalidade¹⁶⁵ e na transparência, com a intenção de assegurar que as regiões, e não os Estados-membros, beneficiassem dos fundos

¹⁶³ Cerca de 25% do total das despesas. Michael Keating, “Is there a regional level of Government in Europe?” In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 11-29. London: Routledge, 1998. p. 18.

¹⁶⁴ Alguns países tiveram mesmo de estabelecer uma estratégia regional mais próxima das regras de gestão das dotações dos fundos estruturais, como, por exemplo, a Irlanda. Noutros países, como a França e a Alemanha, as exigências da competição europeia colocaram em agenda a necessidade de fortalecer as instituições regionais e de redesenhar as fronteiras regionais. Ibid.

¹⁶⁵ O princípio da adicionalidade é um dos princípios que regem o funcionamento dos fundos estruturais. Estabelece que a participação dos fundos não deve substituir as despesas estruturais públicas ou equivalentes de um Estado-Membro. Por outras palavras, a contribuição financeira dos fundos estruturais não implica necessariamente uma diminuição das despesas estruturais nacionais nas regiões em questão. O princípio da adicionalidade aplica-se nas regiões abrangidas pelo objetivo de convergência.

http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/additionality_pt.cfm

estruturais, e, por outro lado, na criação de uma parceria tripartida entre as regiões, os Estados-membros e a Comissão, para a atribuição e a gestão dos fundos estruturais.

O apoio da União Europeia, através da política regional no período de programação 2000-2006, era determinado em função do nível de desenvolvimento das regiões e do tipo de dificuldades com que estas se deparavam. A Comissão Europeia recorria ao sistema de NUTS para agregar as unidades administrativas dos Estados-membros na implementação da política regional. Esse sistema classificava as regiões por três tipos de objetivos: no objetivo um¹⁶⁶, pretendia-se promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento; no objetivo dois, pretendia-se apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais; e, no objetivo três, pretendia-se apoiar a adaptação e a modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego para as regiões que não tinham sido abrangidas pelo objetivo um. A partir do período de programação 2007-2013¹⁶⁷, a política de coesão passou a tocar¹⁶⁸, em todas as regiões da União Europeia,

¹⁶⁶ Por exemplo, em termos de elegibilidade geográfica, diz-se que o objetivo 1 está “regionalizado” na medida em que se aplica a territórios delimitados de nível II na nomenclatura estatística das unidades territoriais que o Eurostat elaborou. Entre essas zonas geográficas, apenas são elegíveis para o objetivo 1 aquelas cujo Produto Interno Bruto (PIB) por habitante é inferior a 75% da média comunitária. O objetivo 1 diz igualmente respeito a categorias específicas de regiões: as regiões ultraperiféricas (devido ao afastamento do continente europeu bem como ao seu reduzido peso demográfico e económico); as zonas suecas e finlandesas (por serem regiões de escassa densidade populacional); a Irlanda do Norte (com o objetivo de promover a reconciliação entre as comunidades e a emergência de uma sociedade estável e pacífica).

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24203_pt.htm

¹⁶⁷ Todo o território da União Europeia é coberto por um ou vários dos objetivos da política de coesão. Para definir a elegibilidade geográfica, a Comissão baseia-se em dados estatísticos. A Europa está dividida em vários grupos de regiões correspondentes à nomenclatura NUTS (nomenclatura das unidades territoriais estatísticas). http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/region/index_pt.htm

na mesma base de elegibilidade demográfica, ficando agora abrangidas pelos objetivos de Convergência ou de Competitividade e Emprego. Muitas regiões passaram também a ser abrangidas pelo terceiro objetivo de Cooperação Territorial Europeia.

No âmbito do processo de investigação em curso, as regiões em questão inscrevem-se na presente descrição. No entanto, é preciso não esquecer que, no conjunto das regiões que recebem a intervenção dos fundos estruturais, estão também contempladas regiões que já faziam parte da organização política administrativa de determinado Estado-Membro. Neste contexto, encontramos no território europeu muitas regiões com características próprias, como as duas regiões insulares autónomas portuguesas, que fazem parte do conjunto de regiões que aplicam o regulamento comunitário em matéria de informação e divulgação.

A questão que vamos testar neste último capítulo procura, na política de comunicação dos fundos estruturais, o papel que destinado às regiões.

III.1.1 A política regional

Na perspetiva da Comissão, a política regional era uma política de investimento, pois visava reduzir as grandes disparidades económicas, sociais e territoriais existentes entre as regiões da Europa. A política regional era também considerada um exemplo de solidariedade da União Europeia para com os países menos desenvolvidos, canalizando os fundos para as áreas e os setores onde poderiam ser utilizados para atingir melhores resultados. A permanência destas disparidades poderia comprometer alguns dos pilares da União Europeia, nomeadamente o desenvolvimento do mercado único, razão pela

¹⁶⁸ Danuta Hübner, “Communication: do better, do more, telling the story together”, comunicação apresentada na Conferência “Telling the story: Communicating Cohesion Policy together”, Bruxelas, 26 de novembro de 2007.

qual o Ato Único Europeu introduziu o objetivo da coesão económica e social propriamente dita. A partir dessa altura, a coesão económica e social passou a ser essencialmente concretizada através da política regional da União Europeia.

Os fundos estruturais, de forma a se adaptarem às adesões da Grécia (1981), de Espanha e de Portugal (1986), foram integrados numa política de coesão global, introduzindo alguns princípios, como a focalização nas regiões mais pobres e menos avançadas e a participação dos parceiros regionais e locais. O período de programação 1994-1999 duplicou os recursos destinados aos fundos estruturais e de coesão, passando a corresponder um terço do orçamento da União Europeia¹⁶⁹. Com as novidades introduzidas, a partir de 2000, através da estratégia de Lisboa - o crescimento, o emprego e a inovação – foram efetuadas alterações às prioridades da política de coesão de forma a dar um novo impulso à dinâmica em torno dos fundos estruturais.

Em termos de operacionalização da política regional, foram elaborados programas operacionais, por cada um dos Estados-membros, onde eram apresentadas as prioridades nacionais e regionais para o período de programação em vigor. Na organização interna de cada Estado-Membro, foi nomeada uma autoridade de gestão para cada programa (ao nível nacional, regional ou outra) encarregue de informar os beneficiários potenciais, de selecionar os projetos e de proceder à monitorização geral da implementação dos mesmos¹⁷⁰. A informação dos fundos estruturais, a partir de 2000-2006, passou a estar explicitamente inscrita no conjunto de prioridades da competência das autoridades de gestão dos programas operacionais, mais precisamente

¹⁶⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_pt.cfm#3

¹⁷⁰ Regulamento (CE) N.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, Capítulo II Normas de execução do regulamento (CE) N.º 1083/2006, Secção 1 Informação e divulgação.

das regiões. No entanto, só foi efetivamente reconhecida no período de programação 2007-2013, na ênfase dada pela Comissão à transparência e à comunicação.

III.1.2 A divulgação dos fundos estruturais

A divulgação dos fundos estruturais remonta em regulamento ao ano de 1988¹⁷¹, a um único artigo, onde estava definido que o organismo responsável pela execução de uma intervenção que beneficiasse de uma contribuição financeira deveria assegurar que essa intervenção seria objeto de publicidade. As ações de informação estavam circunscritas à publicidade com o objetivo de sensibilizar tanto os beneficiários potenciais como a opinião pública, acerca do papel desempenhado pela Comissão em relação a determinada intervenção. No documento da Comissão, de 1981, sobre os programas de informação, era abordada a dimensão regional da informação através de uma referência específica aos fundos estruturais, numa tentativa de sensibilizar os cidadãos das regiões intervencionadas da importância da Comunidade na sua vida diária¹⁷². No ano de 1994¹⁷³, e em consonância com o debate que se gerou em torno da política de informação europeia¹⁷⁴, o regulamento dos fundos estruturais manteve o mesmo capítulo para a informação e publicidade, com alterações pouco significativas, mas reportando para um anexo onde se pormenorizavam as disposições a adotar. Na definição do seu objetivo e domínio de aplicação, era referido que as medidas de

¹⁷¹ Regulamento (CE) N° 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, artigo 32° Informação e Publicidade

¹⁷² COM (81) 116 final “Information Programme: Objectives and Means”, Bruxelas, 4 de maio de 1981.

¹⁷³ Decisão da Comissão de 31 de maio de 1994 em matéria de ações de informação e publicidade a levar a efeito pelos Estados-membros relativamente às intervenções dos fundos estruturais e do Instrumento Financeiro de Orientação de Pesca (IFOP).

¹⁷⁴ No capítulo anterior analisámos com bastante detalhe o relatório De Clerq, o relatório Oostlander, e a proposta do Comissário João de Deus Pinheiro.

informação e publicidade, relativas às intervenções dos fundos estruturais, tinham como propósito aumentar o conhecimento e a transparência da ação da Comunidade. Pretendia-se transmitir, em todos os Estados-membros, uma imagem homogénea das intervenções em causa. A referência às autoridades regionais era constante em todo o documento, designadas como autoridades competentes, juntamente com as autoridades nacionais e locais, para a execução das iniciativas comunitárias, dos programas operacionais e das outras formas de intervenção. Estas autoridades ficavam obrigadas a tomar as medidas administrativas necessárias para assegurar a aplicação das disposições e para colaborar com os serviços da Comissão.

Nesta altura, as referências precisas às regiões não deixavam também de estar associadas à grande dinâmica em torno das regiões da Europa, impulsionada pelo Tratado de Maastricht, com a criação do Comité das Regiões e pela inclusão do princípio de subsidiariedade. Este princípio encontrava, naturalmente, a sua aplicabilidade concreta nos fundos estruturais e em toda a estrutura organizativa onde estavam incluídas as regiões. A última, e não menos importante, referência foi a declaração anexa ao Tratado¹⁷⁵, onde foram reconhecidas as sete regiões ultraperiféricas, no contexto europeu, das quais destacamos as duas regiões insulares autónomas portuguesas.

É perante este cenário que se desenvolve a presente investigação: o papel das regiões na divulgação dos fundos estruturais a partir do período de programação 2000-2006, até às perspetivas regulamentares para o período de programação 2014-2020.

¹⁷⁵ Declaração n.º.26 anexa ao Tratado de Maastricht

III.2 Comunicar em conjunto

Numa primeira abordagem, iremos incidir a nossa análise sobre o debate em torno da comunicação, iniciado a partir de 2000, no âmbito da gestão dos fundos estruturais, mas numa perspetiva mais abrangente, apresentada e interpretada por elementos da Comissão Europeia. Este tipo de abordagem interessa-nos, pois permite compreender a dinâmica em torno da comunicação europeia, as circunstâncias em que surgem as regiões em toda a estrutura de comunicação e de modo como é definida a sua participação.

Neste sentido, encontramos em três discursos, entre 2000 e 2008, de dois Comissários Europeus para a Política Regional e da Vice-Presidente da Comissão Europeia das Relações Institucionais e Estratégia de Comunicação¹⁷⁶, referências concretas às regiões europeias na dinâmica em torno da política de comunicação. Constata-se, nestes discursos, uma perspetiva de descentralização da comunicação das instituições europeias onde as regiões são utilizadas como multiplicadores de informação. Convém referir que este período de tempo engloba três rejeições em referendo aos cidadãos europeus: em 2001, a rejeição pelos eleitores irlandeses, ao Tratado de Nice; em 2005, a rejeição pelos eleitores franceses e holandeses ao Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa; e, em 2008, a rejeição, novamente pelos eleitores irlandeses ao Tratado de Lisboa, tendo este último sido aprovado num segundo referendo.

Os dois primeiros discursos estavam enquadrados na dinâmica em torno da divulgação dos fundos estruturais. O primeiro, do Comissário Michel Barnier, na

¹⁷⁶ 2004–2009 First Vice President of the European Commission for Institutional Relations and Communication Strategy, Comissão Barroso.

abertura do período de programação 2000-2006, e o segundo, da Comissária Danuta Hübner, no encerramento deste mesmo período de programação, mas já com uma linha de atuação definida sobre as futuras regras para o período de programação 2007-2013. O terceiro discurso completa o quadro de atuação das regiões ao nível da Comissão. Margot Wallström, Vice-Presidente da Comissão, salientou a importância do Livro Branco que estabelecia a visão da Comissão para uma nova política de comunicação. Neste documento eram feitas referências às regiões, na implementação de um conjunto de políticas e programas europeus aplicados a nível regional e local. A linha que une estes discursos reforça a importância de “comunicar em conjunto”, considerada uma condição necessária para enfrentar os desafios que o projeto de construção europeia apresenta. Neste sentido, o Comissário Barnier sustentava, no seu discurso de abertura do seminário “Successful Communication on Structural Funds – working together”, que o trabalho feito em cada uma das regiões era uma parte importante do sucesso do debate sobre o futuro da política de coesão¹⁷⁷. Esta posição foi também reforçada, quatro anos depois, pela Comissária Danuta Hübner, na conferência “Telling the Story: Communicating Cohesion Policy Together”, onde afirmava que a política de coesão se apresentava como a ferramenta perfeita para demonstrar que a União Europeia tinha uma presença séria e efetiva na criação de emprego e crescimento, assim como na melhoria da qualidade de vida das pessoas. No entanto, a comunicação, para ser efetiva, não podia ser feita isoladamente. Na sua visão, era necessário cooperar, trocar informação em rede com um objetivo comum: “envolver as pessoas, essencial para o

¹⁷⁷ Michel Barnier, Discurso do Comissário Europeu para a Política Regional, na abertura do Seminário “Successful Communication on Structural Funds: Working Together”, 18 e 19 de março de 2002.

progresso da União, cuja distribuição é visível nos resultados das regiões”¹⁷⁸. Numa abordagem mais abrangente, o discurso da Vice-Presidente da Comissão desenvolveu-se em torno dos princípios-chaves da política de comunicação da União Europeia, no âmbito do Livro Branco, sobre “Uma política de Comunicação Europeia”, onde uma das cinco áreas-chave, era relativa a “doing the job together”. Margot Wallström apresentava como argumento que a política de comunicação deveria chegar ao nível local, a fim de realmente atender as diversas necessidades dos cidadãos europeus em diferentes países e regiões. Indo ainda mais longe, e contrariamente ao que estava definido em termos de regulamentos para a informação e divulgação, afirmava que não deveria ser Bruxelas a determinar como deveria ser organizada a comunicação. A resposta, na sua opinião, poderia variar de país para país, sendo que alguns Estados-membros estão organizados numa linha federal, outros estão divididos em comunidades autónomas, e outros têm uma estrutura administrativa mais centralizada. Desta forma, considerava que cada país deveria encontrar a sua própria maneira de assegurar o debate, no contexto regional e local, sobre as questões europeias. A Vice-Presidente da Comissão apostava numa comunicação melhor coordenada e simplificada, de forma a ouvir e a explicar, localmente. Isto significava adaptar a comunicação à audiência-alvo, transmitir as mensagens que os cidadãos queriam receber, reestruturando os serviços existentes. O objetivo era levar as questões europeias para o terreno, mais em sintonia com a audiência-alvo, melhorando a eficiência e a coerência das fontes existentes¹⁷⁹ - os intervenientes na gestão e aplicação dos fundos estruturais.

¹⁷⁸ Danuta Hübner, “Communication: do better, do more, telling the story together”, comunicação apresentada na Conferência “Telling the story: Communicating Cohesion Policy together”, Bruxelas, 26 de novembro de 2007.

¹⁷⁹ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005. Rede de Comunicação QREN.

A versão final do Livro Branco, apresentada pela Comissão, a um de fevereiro de 2006, referia que muitas políticas e programas europeus eram aplicados a nível regional e local. Nesta perspetiva, as autoridades locais e regionais estavam bem posicionadas para iniciar um longo diálogo com os cidadãos e para envolver de forma ativa as comunidades locais nos assuntos da União Europeia.

Perante este conjunto de argumentos, podemos concluir que, nesta altura, as regiões eram consideradas, tanto nos discursos como nos documentos da Comissão, um elemento essencial no processo de comunicação europeia, de forma a descentralizar a informação. Em termos de fundos estruturais, a tarefa conjunta das regiões funcionava como multiplicadora de informação e potenciava o debate em torno do futuro da política de coesão. Os fundos estruturais deveriam ser explicados nas regiões através das suas instituições, pois estas, devido à sua condição de proximidade, gozavam de credibilidade junto dos cidadãos.

III.2.1 Informar: uma obrigação regulamentar

Em 2002, no seminário “Successful Communication on Structural Funds – working together”, a Comissão juntou em Bruxelas os responsáveis pela informação no seio das autoridades de gestão das regiões do objetivo 1, numa altura em que a União Europeia preparava o seu maior alargamento, o que viria acrescentaria uma maior complexidade de regiões¹⁸⁰. Pela primeira vez, as regiões foram chamadas a debater em conjunto a implementação das medidas de informação e comunicação dos fundos estruturais. No discurso de abertura do seminário, o Comissário para a Política Regional, Michel Barnier, reforçava que a grande novidade neste encontro era a

¹⁸⁰ Agenda 2000, “Para uma União reforçada e alargada”, Bruxelas, 22 de julho de 1997.

possibilidade das regiões debaterem, em conjunto com a Comissão, a informação e a comunicação: “todos querem saber como os outros Estados-membros estão a cumprir a tarefa de informar e comunicar sobre os fundos estruturais, e como estes mesmos programas estão a ser aplicados no terreno”¹⁸¹. A Comissão experimentava um novo papel no processo comunicativo, assumindo a postura de quem ouve, ao afirmar, pela voz do Comissário “as críticas e as propostas que surjam neste dia serão úteis e utilizáveis”¹⁸². De certa forma procurava uma resposta à rejeição irlandesa ao Tratado de Nice, uma vez que a Irlanda era um dos Estados-membros que mais tinha beneficiado do apoio dos fundos estruturais. No entanto, é preciso não esquecer que este debate surgiu apenas depois de as medidas sobre informação e comunicação estarem previstas em regulamento.

Como ponto de partida para o debate, o Comissário Barnier apresentou quatro razões para comunicar. A primeira resultava de uma obrigação regulamentar, a informação e a publicidade era uma obrigação “descrita em regulamento, que todos conhecem bem, e que deverá ser satisfeita tal como as outras obrigações”¹⁸³. A segunda era considerada como uma forma e um dever de prestar contas aos cidadãos europeus em permanência: “conhecer o uso dos impostos é um direito essencial do cidadão e um princípio fundador das democracias modernas”¹⁸⁴, sendo também uma forma de potenciar a transparência na aplicação dos fundos estruturais. A terceira estava relacionada com a necessidade de mostrar a política de coesão como concreta e visível, que poderia ser apresentada “numa altura em que as dúvidas são expressas e em que as

¹⁸¹ Michel Barnier, Discurso do Comissário Europeu para a Política Regional, na abertura do Seminário “Successful Communication on Structural Funds: Working Together”, 18 e 19 de março de 2002. Fonte: Rede de Comunicação QREN

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

polémicas se desenvolvem em torno do projeto europeu”¹⁸⁵. Por último, e no cumprimento da agenda política europeia, preparar o futuro da coesão e o futuro da Europa: “o debate público sobre o futuro da construção europeia e as suas modalidades serão realizadas em público e não a portas fechadas”. Nesta perspetiva, o debate público iria fornecer as respostas a um conjunto de perguntas sobre o futuro da União - o que fazer em conjunto? Qual é o significado do projeto europeu? As conclusões do debate iriam contribuir para determinar “em que medida a política de coesão representava uma certa ideia da construção europeia”¹⁸⁶.

A Comissão procurava uma responsabilidade comunicativa para as autoridades de gestão nas funções previstas em regulamento de aplicação dos fundos estruturais. Assim, transferia-se a função de comunicação, da Comissão para as regiões, através de regulamento comunitário. Isto é, transferia-se para as regiões a obrigação do cumprimento das regras de informação e divulgação. No entanto não era dada às regiões a oportunidade de debater e de construir em conjunto as medidas para a divulgação dos fundos estruturais. Apesar disso, a relação que se iniciou, possibilitava o desenvolvimento de um processo comunicativo direto e em tempo real, entre a Comissão e as regiões, na aplicação dos regulamentos comunitários em matéria de informação e comunicação.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

III.2.2 Contar uma história

Numa perspectiva regional, surgiu o discurso da Comissária Danuta Hübner, no seminário “Telling the story: communicating cohesion policy together”, em novembro de 2007¹⁸⁷. No seu discurso, reforçava a importância de cooperar com as regiões na comunicação da política de coesão junto dos cidadãos. Esta posição era sustentada pela sua experiência como Comissária, na proximidade que sentiu nas visitas que fez às regiões e aos projetos, no encontro com as pessoas e com as autoridades de gestão, tomando conhecimento no local dos benefícios da política de coesão. Na sua opinião, quem comunica deve estar perto do cidadão, e as regiões estão muito bem posicionadas para desempenhar essa função.

Segundo a Comissária, a política de coesão era responsável pela maior parte do orçamento da Comissão, nomeadamente para o seguinte período de programação 2007-2013, sendo essa razão suficiente para divulgar os fundos estruturais. Se a política regional estava perto dos cidadãos e das suas preocupações e era implementada com o envolvimento direto das pessoas locais, então estas mesmas pessoas podiam contar a sua história da política regional: “Os projetos nas regiões são um dos benefícios mais visíveis da política de coesão nos Estados-membros e as Autoridades de Gestão têm a chave para garantir que os cidadãos obtêm essa peça vital de informação”. Neste âmbito, sustentava que a Comissão deveria “confiar e cooperar com os colegas dos Estados-membros que trabalham nas autoridades regionais”, sublinhando, no entanto, que a cooperação na comunicação da política de coesão era necessária a todos os níveis: regional, nacional e comunitário.

¹⁸⁷ Danuta Hübner, “Communication: do better, do more, telling the story together”, comunicação apresentada na Conferência “Telling the story: Communicating Cohesion Policy together”, Bruxelas, 26 de novembro de 2007.

No mesmo sentido, já na reunião do grupo informal de comunicação, de cinco de dezembro de 2006, o diretor geral para a política regional, Graham Meadows, afirmava que a Comissão deveria contar e cooperar com os colegas dos Estados-membros que trabalham com as autoridades regionais, de forma a apresentar a “história verdadeira”¹⁸⁸. Na sua perspetiva, eram as pessoas no terreno que podiam ajudar a dissecar e a contar a história. Os objetivos em termos de ações de informação, tanto da Comissão como dos atores locais, deveriam num curto prazo assegurar que os cidadãos começavam a perceber a importância da política regional europeia, essencial para o progresso da União.

Numa tentativa de enquadrar a informação e divulgação dos fundos estruturais na política de informação e comunicação da Comissão, a abordagem que era feita reforçava que a principal preocupação comunicativa deveria centrar-se no papel desempenhado pela União Europeia, através da política de coesão, na vida dos cidadãos. No discurso referido a Comissária Danuta Hübner declarava que esta era a mensagem mais importante no contexto do Plano D: Democracia, Diálogo e Debate. Este plano tinha sido lançado no seguimento da rejeição, por parte dos eleitores franceses e holandeses, do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, tendo culminado no documento “Parceria para a comunicação sobre a Europa”¹⁸⁹. Neste documento era referido que, “no domínio das políticas regional, de coesão, do ambiente e do desenvolvimento rural, as autoridades de gestão devem respeitar os requisitos

¹⁸⁸ “Report from the meeting of the informal working group - Structural Funds Information Team”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 5 de dezembro de 2006. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

¹⁸⁹ COM (2007) 568 final “Parceria para a Comunicação sobre a Europa”, Bruxelas, 3 de outubro de 2007.

mínimos em matéria de comunicação”¹⁹⁰, Deixando claro o papel destinado às regiões na política de coesão: cumprir os regulamentos comunitários em matéria de informação e divulgação.

Encontramos, no discurso da Comissária, uma abordagem integrada das regiões, reconhecendo a sua importância na aplicação dos fundos estruturais. Devido à sua posição privilegiada, eram as regiões que podiam contar a história da intervenção da política de coesão, em parceria com os seus cidadãos. O testemunho dos seus cidadãos seria fundamental pois eram eles que vivenciavam diariamente com o apoio dos fundos estruturais. Desse modo, a Comissão, na sua tentativa de construção de um modelo de parceria como os diferentes níveis de governação, reforçou a obrigatoriedade informativa das regiões dos apoios comunitários.

III.3 As regiões na implementação das ações de divulgação e informação dos fundos estruturais

Neste ponto, iremos realizar uma incursão aos bastidores da comunicação dos fundos estruturais, de forma a podermos compreender o papel desempenhado pelas regiões e se há reconhecimento pela Comissão. A nossa análise desenvolver-se, primeiro, em torno da rede informal de comunicação, e, segundo, em torno da rede formal de comunicação dos fundos estruturais.

A primeira rede de comunicação dos fundos estruturais resultou do Seminário “Successful Communication on Structural Funds – working together”¹⁹¹. As conclusões do seminário realçaram os pontos fracos da gestão interna da informação ao nível dos

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Seminário “Successful Communication on Structural Funds: Working Together”, 18 e 19 de março de 2002

fundos estruturais. As mesmas indicavam que o domínio da informação ainda não estava suficientemente integrado na gestão dos programas operacionais e que as pessoas responsáveis pela informação se sentiam frequentemente isoladas e subequipadas nas suas tarefas¹⁹². O regulamento 1159/2000¹⁹³ determinava que as autoridades nacionais e regionais competentes deveriam tomar as medidas administrativas adequadas para assegurar a aplicação efetiva das suas próprias disposições e a colaboração com a Comissão. Pela primeira vez num regulamento, o capítulo específico sobre a informação e comunicação previa a apresentação de um plano de ações de comunicação para cada programa operacional. No entanto, não existia uma equipa formada e dedicada a esta área dentro das estruturas internas das autoridades de gestão. Foi neste sentido que, do seminário, saíram dois pedidos das regiões do objetivo 1: constituir uma rede de informação, e reforçar o papel facilitador da Comissão na partilha de informação entre os diversos níveis de gestão dos fundos estruturais. Com base nestes princípios, foi criado um grupo informal de trabalho, constituído pelas autoridades de gestão mais interessadas¹⁹⁴, tendo sido convidadas pela Comissão as regiões com maior peso dentro de cada Estado-Membro. Porém a rotatividade das restantes regiões de cada Estado-Membro não estava prevista.

¹⁹² “Segunda reunião do Grupo Informal para a aplicação do Regulamento (CE) 1159/2000”, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Informação, Bruxelas, 18 de setembro de 2002. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

¹⁹³ Regulamento (CE) N.º.1159/2000 da Comissão, de 30 de maio de 2000, Anexo: Regras de execução em matéria de informação e publicidade sobre as intervenções dos fundos estruturais.

¹⁹⁴ “Segunda reunião do Grupo Informal para a aplicação do Regulamento (CE) 1159/2000”, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Informação, Bruxelas, 18 de setembro de 2002. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

Se considerarmos os documentos criados na década de noventa, o que a Comissão perspectivava era o reforço das redes de informação¹⁹⁵ já existentes. Desta forma, as redes proporcionariam meios suplementares para mostrar a visibilidade da União Europeia através das políticas estruturais. Assim, através dos programas operacionais e do trabalho em rede, as questões europeias ficariam mais próximas do cidadão. Criar uma rede de informação dos fundos estruturais significava trabalhar a componente comunicativa dos programas operacionais através das regiões, com uma capacidade local de divulgar a informação e de amplificar, assim, o processo de informação europeia. Tratava-se, no fundo, de um movimento geral no sentido de descentralização, proposto no documento do Comissário João de Deus Pinheiro, ao reconhecer a impossibilidade de atingir micro-públicos a partir do centro de decisão europeu, em Bruxelas. Neste sentido, a atividade de informação dos programas operacionais, no contexto da aplicação dos fundos estruturais, poderia potenciar uma ferramenta particularmente eficaz pelo facto de envolver públicos que já se encontravam recetivos à informação relativa à União Europeia (já tinham beneficiado direta ou indiretamente do apoio comunitário) e pelo facto de esta informação ser dirigida no contexto de um enquadramento organizacional com o qual se encontravam também familiarizados.

Com a aplicação da política regional assistiu-se, nas esferas públicas nacionais e regionais, a uma europeização vertical, na maior atenção prestada às questões europeias,

¹⁹⁵ Há já muitos anos que a Comissão tem vindo a trabalhar com centros e redes de informação. Como exemplos de redes importantes criadas por iniciativa da própria Comissão podem ser citados os casos dos Centros de Documentação Europeus nas universidades e os «euro-info-centros», especialmente orientados para as PME. Os sectores agrícola, do desenvolvimento regional e social dispõem igualmente de redes bem estabelecidas. Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994.

e a uma europeização horizontal, cujo propósito era potenciar debates e trocas comunicativas transnacionais dos fundos estruturais.

Numa perspetiva mais institucional, existe uma europeização na estrutura e no funcionamento das autoridades de gestão dos fundos estruturais. Esta tendência é observável no processo de construção, difusão e institucionalização de regras e procedimentos de atuação, definidas pela Comissão e incorporadas em regulamento, para serem aplicados pelas autoridades nacionais e regionais.

III.3.1 O discurso comunicativo

No segundo encontro do grupo informal sobre a aplicação do regulamento (CE) 1159/2000¹⁹⁶, o responsável da Comissão por esta pasta abordou a questão da informação e da divulgação numa perspetiva diferente, reforçando que o objetivo dos programas era considerar a informação tão importante como a gestão financeira. Contrariamente a uma posição de obrigação, defendida no primeiro encontro com as regiões, a nova abordagem não considerava o regulamento como um constrangimento, mas antes como um quadro onde se definiam as linhas de atuação e de orientação para as autoridades de gestão na aplicação do regulamento em matéria de informação e divulgação.

Com este pressuposto iniciou-se o trabalho do grupo informal com as regiões do objetivo 1 dos Estados-membros. Os objetivos deste grupo informal eram, por um lado, estar à escuta e favorecer os contatos entre as diversas regiões e, por outro lado, fazer o intercâmbio de boas práticas. Foi desenvolvido um trabalho conjunto entre as regiões

¹⁹⁶ “Segunda reunião do Grupo Informal para a aplicação do Regulamento (CE) 1159/2000”, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Informação, Bruxelas, 18 de setembro de 2002. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

com o sentido de criar um guia prático de aplicação do regulamento, para ser utilizado por todas as autoridades de gestão que comunicavam os fundos. A Comissão, nesta altura, inverteu o seu modo de funcionamento e colocou as próprias regiões a redigir um guia de aplicação dos regulamentos obrigatórios. Este guia tinha como propósito facilitar a aplicação do regulamento, numa linha de ajuda aos responsáveis de informação. No fundo, perspectivava uma certa homogeneidade da informação, procurando obter um efeito de rede. Destinava-se às autoridades de gestão e aos organismos intermédios encarregados das tarefas de informação e aos beneficiários finais que lidavam ou beneficiavam dos fundos estruturais.

III.3.2 O conceito de rede dos fundos estruturais

O próprio propósito da Comissão, relativamente ao objetivo do grupo informal, foi ganhando uma nova dimensão ao longo do período de programação 2007-2013. Este facto ressalta nas diversas designações que as reuniões do grupo informal foram recebendo ao longo dos diversos encontros. De 2002¹⁹⁷ a 2004¹⁹⁸, nos encontros, a rede era referenciada como grupo informal para a aplicação do regulamento (CE) 1159/2000. Em 2005¹⁹⁹, foi designada como a rede oficial de comunicação para lidar com a informação e publicidade das intervenções dos fundos estruturais nos Estados-membros,

¹⁹⁷ “Segunda reunião do Grupo Informal para a aplicação do Regulamento (CE) 1159/2000”, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Informação, Bruxelas, 18 de setembro de 2002. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

¹⁹⁸ “Fourth meeting of the Informal Group for implementing the Regulation (EC) 1159/2000”, Directorate-General Regional Policy, Information Unit, Bruxelas, 10 de setembro de 2004. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

¹⁹⁹ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

referenciando que a sua criação surgiu para facilitar a troca de boas práticas e experiências. Nesse mesmo ano²⁰⁰, a rede oficial passou novamente para uma rede informal de agentes de comunicação que lidam com os requisitos de publicidade sobre as intervenções dos fundos estruturais. A 15 de Junho de 2006, na abertura da 7.^a reunião do grupo informal, o diretor geral para a política regional, recordou as suas origens. O grupo informal tinha sido criado no início do debate sobre a política regional, quando foi publicado o segundo relatório sobre a coesão económica e social. Nessa altura, a Comissão estava focada na nova geração da política de coesão, para o período de programação 2007-2013, considerando que era importante dar continuidade ao debate sobre a política de coesão. Nesse sentido, e com a revisão do orçamento em 2008, era necessário provar que a política de coesão era a ferramenta certa para enfrentar as exigências da globalização e dos desafios económicos e sociais. Por outras palavras, a Comissão pensava a longo prazo e era preciso confirmar a política de coesão para além de 2013. Dessa forma, as atividades de comunicação deveriam, portanto, focar-se nos resultados presentes da política de coesão. Como as reuniões da rede informal serviam para os propósitos da Comissão, o novo regulamento para 2007-2013, previa, entre outras coisas, a obrigatoriedade de uma rede de comunicação. Na opinião de Thierry Daman, Diretor Geral para a Política Regional, deveria ser feito um esforço para não perder o espírito crítico e o sentido de democracia do grupo informal²⁰¹, que se refletia nas reuniões da rede.

²⁰⁰ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 12 de dezembro de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

²⁰¹ “Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 15 de junho de 2006. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

No encontro de Junho de 2006²⁰² houve uma reflexão conjunta sobre o futuro da rede informal, com uma grande ênfase numa nova estrutura que englobasse uma cooperação mais próxima do nível comunitário e do nível nacional. O argumento apresentado sustentava que, o modelo de rede vigente até então tinha sido criado como um grupo de trabalho, designado como "think tanks", para a aplicação do regulamento comunitário. No entanto, havia alguns constrangimentos internos no grupo de trabalho que resultavam, por um lado, da mudança de participantes de encontro para encontro, não havendo uma definição clara da estrutura, e, por outro lado, de a rede trabalhar sozinha e não estar integrada com outras redes europeias. Além disso encontravam-se dificuldades dentro das próprias estruturas das autoridades de gestão, devido ao desempenho reduzido da informação e divulgação no processo de gestão, resultando num conjunto de lacunas de comunicação entre as partes envolvidas. Numa avaliação global da rede informal, eram também apontados aspetos positivos como a construção de novos contactos entre os seus membros e a partilha de pontos de vista na implementação das medidas e informação. Na perspetiva da Comissão, a rede tinha-se tornado um canal privilegiado para receber em primeira mão a informação oriunda dos Estados-membros, mais concretamente, das regiões.

Num dos debates com as regiões, em torno do futuro da rede "oficial" de comunicação²⁰³, estas consideravam que o grupo de trabalho deveria ter uma posição diferente e ser utilizado para discussões importantes, como o futuro regulamento e as orientações sobre a informação e divulgação dos fundos estruturais. Neste sentido, sugeriam que seria útil existirem dois grupos: uma pequena equipa com um papel mais

²⁰² Ibid.

²⁰³ "Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting", Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

ativo nos contatos com a Direção Geral da Política Regional, e uma equipa maior que representasse todas as regiões dos Estados-membros.

Esta opção surgia nos “drafts” do regulamento²⁰⁴, não estando, nessa altura, ainda bem definido o modus operandi e a ligação entre a rede europeia e as nacionais. Uma das possibilidades era um encontro geral de pessoas responsáveis pela informação e publicidade ao nível das autoridades de gestão/Estados-membros, uma vez por ano, seguido de encontros sobre temas específicos dentro de grupos mais pequenos. No entanto, ainda não estava definida a transferência de informação para o nível regional, carecendo de um desenvolvimento mais detalhado.

III.3.2.1 A rede formal de comunicação

A formalização, no regulamento para o período de programação 2007-2013, de uma rede de comunicação dos fundos estruturais foi uma novidade em comparação com o anterior período de programação. A rede formal incluiria membros permanentes em representação dos diferentes níveis de governação comunitária, nacional e regional. Estava prevista uma dinâmica diferente para os encontros da rede, num âmbito mais geral e com a possibilidade de grupos de trabalho temáticos, onde as questões prioritárias poderiam ser discutidas separadamente. Os Estados Membros tinham como obrigação construir redes de comunicação nos respetivos países. Esta posição era frequentemente reforçada nas reuniões do grupo informal, onde apelavam à importância da criação de redes nacionais que podiam trabalhar e encontrar-se em paralelo com os

²⁰⁴ “Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 15 de junho de 2006. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

encontros da futura rede²⁰⁵. Os encontros deveriam ser utilizados para coordenar e transmitir informação da rede europeia para a nacional e vice-versa. Na perspetiva da Comissão, criar uma rede formal colocava mais pressão nos Estados-membros, no entanto reforçava a importância dos corpos intermédios, as regiões europeias, para transmitir a mensagem de forma eficaz. Contudo, no debate em torno do futuro regulamento comunitário, na reunião do grupo informal, de 30 de junho de 2005, um dos membros afirmava que as redes surgiam espontaneamente dependendo das necessidades das regiões, questionando as vantagens de ter a rede prevista em regulamento? Como resposta, a Comissão afirmou que uma rede estabelecida em regulamento significava o fortalecimento do seu papel, a garantia de um orçamento próprio, e o aumento do reconhecimento das conclusões dos seus encontros²⁰⁶. O “draft” do regulamento foi também apresentado, fora do âmbito da rede de comunicação dos fundos estruturais, durante o encontro do Comité para o Desenvolvimento e Conversão das Regiões, em junho de 2005, tendo as delegações dos Estados-membros comentado e questionado algumas iniciativas, entre elas a inclusão de uma rede de comunicação no regulamento²⁰⁷.

A Comissão, no primeiro encontro da rede formal de comunicação, denominada INFORM - “Community network of Regional Policy communication officers”, afirmava que “comunicar a Política de Coesão era uma responsabilidade conjunta que se tornava muito mais efetiva ao juntar as forças e as redes a nível regional, nacional e

²⁰⁵ “Report from the meeting of the informal working group - Structural Funds Information Team”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 5 de dezembro de 2006. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

²⁰⁶ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

²⁰⁷ Ibid.

comunitário”²⁰⁸. Esta nova rede tinha regras de funcionamento pré-definidas pela Comissão. Havia um grupo principal, denominado de “Core Group”, composto por um representante por cada Estado-Membro, geralmente do departamento central responsável por coordenar a política do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER/Coesão. O “Core Group” tinha como tarefas transmitir informação sobre as atividades de comunicação nos respetivos Estados-membros para o nível comunitário, partilhar a informação adquirida durante os encontros da rede INFORM com as redes de comunicação dos respetivos Estados-membros, e participar nos grupos temáticos de trabalho organizados dentro da rede INFORM. Para além deste grupo, a rede incluía também um Grupo Geral, formado pelos gabinetes de comunicação dos programas FEDER e Fundo de Coesão que pretendessem participar na rede numa base voluntária, numa perspetiva baseada na experiência anterior, de abertura a todos os responsáveis pela implementação do plano de comunicação dispostos a partilhar as suas experiências²⁰⁹.

Na nota ao COCOF, de 18 de fevereiro de 2008, era referido que deveria ser criada uma rede de comunicação para assegurar a partilha de boas práticas, incluindo os resultados dos planos de comunicação, e a partilha de experiências na implementação das medidas de informação e comunicação²¹⁰. Eram apresentados como objetivos da rede: a partilha de experiências e a identificação de formas para melhorar a qualidade das atividades de comunicação; a sensibilização para os benefícios da intervenção

²⁰⁸ “Rapport: first meeting of INFORM – Community network of Regional Policy communication officers”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 17 de junho de 2008. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

²⁰⁹ COCOF 07/0071/03-EN, Note to the Cocof “European Transparency Initiative: Implementation of the Financial Regulation regarding the publication of data on beneficiaries of Community Funds under the shared management mode”, Bruxelas, 23 de abril de 2008.

²¹⁰ Ibid.

comunitária junto dos potenciais beneficiários e o público em geral; e a melhoria da visibilidade dos projetos financiados pela União Europeia. Os temas de trabalho sugeridos, para o período de programação, englobavam: a transparência e a publicação da lista de beneficiários do apoio comunitário por cada autoridade de gestão; a cooperação entre redes a nível regional, nacional e comunitário; e a divulgação de histórias de sucesso, com o intuito de destacar as conquistas da Política de Coesão.

Propunha-se um conjunto de orientações para o funcionamento da rede de comunicação dos fundos estruturais, centrado no papel da Comissão de monitorizar, através dos Estados-membros, as obrigações regulamentares aplicadas no terreno pelas regiões. A rede INFORM definia a sua agenda em conformidade com as ações previstas no regulamento, imprimindo, na reunião “Core Group”, uma certa dinâmica de atuação junto dos Estados-membros, para que estes coordenassem a nível nacional.

Nas reuniões da rede informal, durante o debate em torno da política de comunicação 2007-2013, a linha de atuação era apontada como “pensar nas pessoas e não em regulamentos”²¹¹. Encontramos aqui uma mudança de paradigma do conceito de rede dos fundos estruturais, que, ao incluírem o nível de governação nacional, diminuíram uma participação mais ativa e direta das regiões com a Comissão Europeia. As decisões ao nível da informação eram tomadas à porta fechada no “Core Group”, num encontro entre a Comissão e os Estados-membros sendo, mais tarde, comunicadas as conclusões na reunião do grupo geral. A participação das regiões tornou-se muito limitada, não só pelo número de lugares disponíveis para cada Estado-Membro, como

²¹¹ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 12 de dezembro de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

também pela restrição da sua atuação à apresentação de casos de sucesso, previamente selecionados pela Comissão.

As perspectivas futuras da rede formal de comunicação, para o período de programação 2014-2020, no documento apresentado durante a presidência cipriota, em julho de 2012, vêm reforçar a posição dos Estados-membros como interlocutores diretos da Comissão²¹². No documento de trabalho para o futuro regulamento, a rede é estabelecida oficialmente pela Comissão, e a composição da rede é da responsabilidade dos Estados-membros que designam os membros. A rede de comunicação é considerada como uma forma de assegurar a troca de resultados na implementação das estratégias de comunicação nos Estados-membros, a troca de experiências na implementação das medidas de informação e comunicação e o intercâmbio de boas práticas.

III.3.3 O propósito de comunicação dos fundos estruturais

A análise efetuada ao longo deste capítulo verifica que nos documentos das reuniões da rede informal, e, mais tarde, da rede INFORM, os membros da Comissão Europeia, nos seus discursos, referem que as ações de informação têm uma grande importância pois comunicam os benefícios e impactos da política de coesão. No entanto, o regulamento comunitário em matéria de informação não faz uma referência explícita à política regional, mas sim ao papel desempenhado pela Comunidade.

O pequeno artigo 32.º, sobre informação e publicidade, do regulamento comunitário de 1988, referia que era necessário sensibilizar a opinião pública para o papel desempenhado pela Comunidade em relação à ação que beneficiou de uma

²¹² Cyprus Presidency of European Union, “Structural Actions Working Party, Cohesion Policy Legislative Package, Information and communication, Presidency Compromise Text III”, 2012. Fonte: Rede de Comunicação QREN

contribuição financeira²¹³. No período de programação 1994-1999, o mesmo artigo²¹⁴ fazia a mesma referência, no entanto, no anexo das disposições em matéria de informação e de publicidade, designava-se como objetivo das medidas “aumentar o conhecimento e a transparência da ação da Comunidade e dar, em todos os Estados-membros, uma imagem homogénea das intervenções em causa”. Este mesmo regulamento fazia referências precisas aos diferentes níveis de governação nacional, regional e local, que aplicavam os fundos estruturais, e que se tornavam responsáveis pela divulgação da ação da Comissão junto dos seus públicos. O período de programação seguinte, 2000-2006 manteve esta disposição nos princípios gerais, no entanto, numa nova alínea²¹⁵ com os objetivos das ações de informação e publicidade, este princípio foi reformulado, surgindo o Estado-Membro com uma função colaborativa: “informar a opinião pública sobre o papel desempenhado pela União Europeia, em colaboração com os Estados-membros, a favor das intervenções em causa e dos respetivos resultados”.

Atualmente, o período de programação 2007-2013, no regulamento geral²¹⁶ dos fundos, no seu artigo 69.º, sobre informação e publicidade, continua a reforçar o papel da Comunidade: “a informação destina-se aos cidadãos da União Europeia e aos beneficiários, como objetivo de realçar o papel da Comunidade e de assegurar a transparência das intervenções do Fundo”. Nas normas de execução do regulamento em

²¹³ Regulamento (CEE) N° 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, artigo 32.º Informação e Publicidade.

²¹⁴ Regulamento (CEE) N° 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993, artigo 32.º Informação e Publicidade.

²¹⁵ Regulamento (CE) N° 1260/1999 da Comissão, de 21 de junho de 1999, artigo 46.º Informação e publicidade.

²¹⁶ Regulamento (CE) N° 1083/2006 da Comissão, de 11 de julho de 2006, artigo 69.º Informação e publicidade.

termos de informação e divulgação, no artigo 5.º, relativo às medidas de informação destinadas a potenciais beneficiários, está previsto que a autoridade de gestão “garantirá ainda a mais ampla divulgação possível de informação sobre oportunidades de financiamento proporcionadas pela intervenção conjunta da Comunidade e do Estado-Membro no âmbito do programa operacional.” A partir deste regulamento, deixa de existir qualquer referência concreta às regiões, dirigindo-se apenas às autoridades de gestão dos programas operacionais.

No nosso entender, as regiões deveriam ser referenciadas na intervenção conjunta da Comunidade e do Estado-Membro, pois, por um lado, é cada região que implementa no terreno os fundos estruturais, com a autonomia que lhe é conferida em regulamento para aprovar as operações apoiadas, embora, no entanto, não lhe seja reconhecida a sua ação, por outro lado são as regiões que estão obrigadas a informar esta intervenção conjunta, sem ser referido em regulamento o seu papel. Todavia, é preciso também lembrar que o apoio comunitário não é a cem por cento e que a diferença é suportada, em muitos casos, pelas regiões. No fundo, e numa abordagem minimalista do papel das regiões na divulgação dos fundos estruturais, as regiões são considerados pequenos elementos executores, que não figuram na imagem global do todo da União Europeia. No regulamento geral, até esta altura, no artigo relativo à informação e divulgação nunca existiu uma referência concreta à política de coesão mas sim ao papel da Comunidade, não havendo, no fundo, uma ligação concreta entre o que a Comissão pretende da divulgação dos fundos estruturais e o propósito da política de comunicação europeia, através da política de coesão. Por exemplo, será que uma região, quando está preocupada com o cumprimento das regras propostas no regulamento relativo à informação e divulgação, tem como objetivo de comunicação divulgar o apoio em si ou reforçar o papel da política de comunicação? Neste sentido, não podemos de

deixar de citar o primeiro encontro da rede INFORM, onde se abordou o paradoxo da comunicação: “muitos fundos foram canalizados para as regiões, contudo ainda existe uma inadequada visibilidade da União Europeia”²¹⁷.

Pelo que acabamos de dizer, o documento ainda em discussão para o futuro regulamento²¹⁸ 2014-2020, faz uma abordagem completamente renovada a este artigo. O novo artigo 105.º refere “divulgar aos cidadãos da União o papel e os resultados da política de coesão e dos fundos através de ações de informação e comunicação sobre os resultados e o impacto dos acordos de parceria, programas operacionais e as operações”. Como podemos verificar, surge uma abordagem completamente renovada da informação. A divulgação do papel da Comunidade é substituída por uma abordagem integrada através da introdução da política de coesão no capítulo de informação. O capítulo em causa do regulamento passa a designar-se “ações de informação e comunicação”, anteriormente “informação e divulgação”, perspetivando uma maior abertura e diálogo da Comissão com todos os intervenientes da política de coesão.

III.3.4 A transparência na comunicação dos fundos estruturais

Na perspetiva de tornar mais acessível a informação, o artigo 46.º do regulamento geral²¹⁹, referenciava que as medidas necessárias para transferir informação relativa aos fundos se dirigiam a dois tipos de públicos: os potenciais

²¹⁷ “Rapport: first meeting of INFORM – Community network of Regional Policy communication officers”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 17 de junho de 2008. Fonte: Rede de Comunicação QREN

²¹⁸ Cyprus Presidency of European Union, “Structural Actions Working Party, Cohesion Policy Legislative Package, Information and communication, Presidency Compromise Text III”, 2012.

²¹⁹ Regulamento (CE) N° 1260/1999 da Comissão, de 21 de junho de 1999, artigo 46.º Informação e publicidade.

beneficiários e a opinião pública, seguindo a mesma linha do documento da comissão sobre transparência²²⁰. Aos potenciais beneficiários interessava divulgar os procedimentos de acesso ao apoio comunitário, e à opinião pública, através dos meios de comunicação social, “o papel desempenhado pela Comunidade”.

O regulamento comunitário 2000-2006 obrigava cada autoridade de gestão a apresentar um plano de comunicação, acompanhado por uma avaliação das ações de comunicação, cujo objetivo era aumentar a consciência pública e a transparência das medidas financiadas pela União Europeia. Numa das primeiras reuniões da rede informal, a Comissão explicava que transparência era um exercício que envolvia transferir o conhecimento sobre o procedimento de acesso aos fundos, e que a sua avaliação implicava a habilidade em determinar se o beneficiário potencial estava melhor informado. Partia do pressuposto que, quanto maior fosse o nível de transparência, maior seria o número de projetos candidatos. No entanto, em sede de relatório, a Comissão focava-se muitas vezes na quantidade de participantes nas iniciativas de comunicação, como seminários ou conferências, não verificando se a mensagem tinha atingido o seu alvo.

Após a revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, em Fevereiro de 2005²²¹, as principais recomendações recaíram sobre a necessidade de aumentar a propriedade, envolvendo os parceiros sociais, e realizar uma abordagem mais estratégica. Neste sentido, a Iniciativa Europeia de Transparência, teve como objetivos aumentar a abertura e a acessibilidade das instituições europeias, sensibilizar sobre a utilização do

²²⁰ COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

²²¹ “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005. Fonte: Rede de Comunicação QREN.

orçamento comunitário e fazer com que as instituições da União Europeia prestassem contas ao público²²². Esta iniciativa, no que diz respeito aos fundos estruturais, referia que “aumentar a informação sobre os projetos e os programas da União Europeia, significa explicar o que está a ser financiado pelos fundos da União Europeia, para onde foi o dinheiro e quais são os resultados”. Era necessário melhorar o acesso público à informação sobre o projeto, indicando qual o beneficiário do apoio comunitário.

Desta forma, o regulamento para o período de programação 2007-2013 introduziu uma nova medida de transparência na divulgação dos fundos estruturais, relacionada com a publicação, em formato eletrónico ou outro, da lista de beneficiários, a designação das operações e os montantes das subvenções públicas a estas atribuídas²²³. A Comissão considerava que a publicação da lista de beneficiários se enquadrava no esforço em curso para melhorar a transparência da União e, também, para melhorar a visibilidade dos projetos financiados pela União Europeia. No primeiro encontro da rede INFORM, foi debatida pelo grupo alargado a publicação da lista de beneficiários, e foi sublinhado pela Comissão que a lista de beneficiários serviria, também, para reforçar os resultados do programa e mostrar os montantes financeiros atribuídos e a variedade de projetos realizados em todas as regiões da União Europeia.

O texto geral para o período de programação 2007-2013 foi delineado pela Comissão Barroso, que colocou uma grande ênfase tanto na comunicação como na transparência. Em termos de comunicação, considerava-se que era necessário tornar a

²²² COM(2006) 194 final, “Livro Verde – Iniciativa Europeia em Matéria de Transparência”, 3 de maio, 2006.

²²³ Regulamento (CE) N° 1083/2006, Capítulo II, Secção 1 Informação e divulgação, artigo 7° responsabilidades da autoridade de gestão relativamente a medidas de informação e publicidade destinadas ao grande público.

ação da Comunidade mais visível aos cidadãos europeus, e, em termos de transparência, explicitar as ações e os gastos da comunidade.

A Comissão, nessa altura, iniciou um diálogo sobre os regulamentos para 2007-2013, apresentando aos membros da rede informal o “draft” do texto, tendo levado em linha de conta os comentários. Por exemplo, seguindo uma sugestão dos membros da rede, foi introduzida no texto a possibilidade de alterar o plano de comunicação, além disso, os slogans que acompanham a bandeira da União Europeia foram também simplificados.

O período de programação 2007-2013 teve uma maior dimensão regional nos regulamentos porque o seu modelo foi pensado e debatido com base na experiência da rede informal constituída pelas regiões do objetivo um. O próximo período de programação 2014-2020 tem um peso maior dos Estados-membros porque foi debatido e trabalhado no âmbito do “Core Group” da rede INFORM.

Julgamos que, nesta perspetiva, quanto maior é a transparência, maior é a capacidade de cada um expressar a sua opinião e iniciar um debate construtivo com os restantes intervenientes. Consideramos que o processo de construção dos regulamentos não é transparente porque não envolve, desde o início, todos os intervenientes, nomeadamente as regiões. Apenas mostra o “draft” do regulamento numa fase mais avançada das negociações, na qual as regiões não têm uma voz ativa, porque são os Estados-membros que participam. Uma consulta pública do regulamento deveria ser um exemplo para o cidadão, no sentido de mostrar o procedimento correto em que todos os intervenientes são envolvidos.

No entanto, gostaríamos também de questionar onde encontramos, na comunicação dos fundos estruturais, o debate e o diálogo com o cidadão? Os únicos

elementos de transparência que encontramos foram a disponibilização de informação e a prestação de contas ao cidadão europeu. Nesta perspetiva, ainda questionamos o que quer a Comissão das ações de informação e comunicação: uma maior integração europeia ou prestar contas do investimento comunitário feito em cada região?

III.3.5 Conclusões Capítulo III

Em primeiro lugar, o que se destaca nesta análise é que é feita uma abordagem de cima para baixo aos regulamentos comunitários em matéria de informação. A Comissão elabora o regulamento e depois, em sede das reuniões da rede, apresenta a sua proposta. Na rede informal, encontramos um debate com as regiões em torno desta questão, todavia, na rede formal, o debate circunscreve-se aos encontros do “Core Group” com os Estados-membros.

Em segundo lugar, no desenvolvimento de uma rede de comunicação, a Comissão, contrariamente faz uma abordagem de baixo para cima. Apesar dos constrangimentos na aplicação das obrigações previstas em regulamento, são as próprias regiões que sugerem a criação de um grupo. Este mesmo grupo constrói um guia de trabalho para a aplicação do regulamento em matéria de informação e publicidade para as autoridades de gestão dos fundos estruturais. Enquanto a rede informal era formada pelas regiões com um peso mais significativo em cada Estado-Membro, o mesmo já não sucedeu com a participação na rede formal de comunicação dos fundos estruturais a partir de 2007, à qual foram chamados os próprios Estados-membros. Foi esta a forma que a Comissão encontrou para envolver todos os níveis de governação na divulgação dos fundos, e para responder às chamadas de atenção das regiões para o pouco envolvimento dos Estados-membros nas iniciativas de comunicação. Ora, o processo de comunicação em rede teve o seu início com as regiões, com a sua tarefa de executar o

regulamento no terreno, e, depois, com os Estados-membros com a sua função de coordenação a nível nacional. No fundo, a Comissão teve uma dupla intenção, como vimos, para além de envolver todos os níveis de governação, procurou indiretamente no interior de cada Estado-Membro a criação de uma rede nacional de divulgação dos fundos estruturais. Posição que tenta ter outra abordagem nos futuros regulamentos 2014-2020, nos quais se prevê a “coordenação da rede nacional de comunicação dos fundos, onde exista uma rede”. O que a Comissão procurou, e que implementou no período de programação 2007-2013, foi que os Estados-membros coordenassem a divulgação dos fundos estruturais no seu território e que, regularmente informassem sobre as iniciativas desenvolvidas. Desta forma, as regiões passam a ter um papel de mero executor dos regulamentos comunitários, na apresentação de casos de sucesso nas reuniões da rede, pois só estas têm a experiência e os contactos com os seus cidadãos. No fundo, é a Comissão que limita uma participação mais direta com as regiões, colocando os Estados-membros como interlocutores das ações de informação desenvolvidas pelas regiões.

Como resposta à nossa questão de partida, o que atualmente encontramos na divulgação dos fundos estruturais é uma organização muito rígida nos diversos níveis de gestão, não deixando espaço para que as regiões tenham uma participação mais ativa junto das instituições comunitárias. Em termos dos regulamentos, são as regiões que aplicam as ações de divulgação no terreno, sendo neste sentido consideradas como elementos fundamentais para o sucesso da comunicação a nível nacional.

Para podermos considerar as regiões com um papel ativo na divulgação dos fundos estruturais, a sua proximidade com a Comissão deveria ser potenciada com uma dinâmica diferente e com um diálogo mais alargado, e a transparência teria de ser aplicada com as regiões na construção dos regulamentos comunitários. Só desta forma é

que as regiões poderiam potenciar a ferramenta de transparência nas suas ações de divulgação e comunicação.

A última, e não menos importante, referência, ao longo deste último capítulo, a designação “informação e publicidade”, foi sempre o título do artigo em regulamento comunitário. A proposta que está em cima da mesa para o próximo período de programação é “informação e comunicação”. Será que se perspetiva uma maior abertura e um maior diálogo entre a Comissão e as Regiões e entre a Comissão e os cidadãos europeus que beneficiam dos fundos? Ou será apenas uma mudança cosmética no texto do regulamento?

CONCLUSÕES FINAIS

A presente investigação partiu de uma abordagem global da política de comunicação europeia, procurando uma referência concreta às regiões. Encontrámos uma tendência da Comissão para uma comunicação de índole política em vez da difusão de uma informação com um carácter informativo para todos os cidadãos. Neste contexto, as regiões, na política de informação e comunicação da Comissão, são consideradas um meio para atingir um fim.

Procurou-se perspetivar, nos documentos da Comissão, onde se poderiam enquadrar as regiões europeias, relativamente à política de informação e comunicação. A nossa abordagem focou-se no capítulo específico sobre a divulgação dos fundos estruturais, de forma a podermos testar o papel destinado às regiões da Europa. Encontrámos uma perspetiva ambivalente da Comissão, pois esta, por um lado, obriga as regiões a aplicar o regulamento comunitário em matéria de divulgação, reconhecendo desta forma a sua importância no processo comunicativo, mas, por outro lado, em regulamento reforça o papel dos Estados-membros em detrimento das regiões.

Conclui-se que não existe qualquer intenção da Comissão em reconhecer as regiões como um ator ativo na política de informação e divulgação dos fundos estruturais, estando-lhe destinada, apenas, uma função informativa prevista por diretivas comunitárias. Neste sentido, a relação da Comissão com as regiões é influenciada pela sua natureza, de onde destacamos duas características: descendente e tecnocrata. A primeira característica é relativa a uma abordagem “top-down”, onde estão previstas em regulamento as obrigações regulamentares das regiões nesta matéria, que são monitorizadas pela Comissão, ao longo do ciclo de programação, através da rede INFORM. A segunda característica, relativa a uma abordagem tecnocrata da política de

informação e divulgação, está bem presente no relacionamento dos membros da rede INFORM, dos Estados-membros e da Comissão, com as regiões.

A informação e divulgação dos fundos estruturais, prevista em regulamento, é uma tentativa de europeização da esfera pública nacional e regional. No entanto, não encontramos uma dimensão regional explícita no regulamento. Consideramos que as regiões são uma peça muito pequena no puzzle da política de comunicação europeia. Para haver transparência, em todo o processo comunicativo europeu, é necessário que a Comissão dê o exemplo na elaboração e na negociação dos regulamentos dos fundos estruturais, especificamente no capítulo de informação e divulgação, ao colaborar diretamente com as regiões, pois só assim poderão ser consideradas as suas opiniões, sem intervenção das autoridades nacionais.

Nos dias de hoje, perante a maior crise política, económica e social que a União Europeia enfrenta desde a sua criação, porque é que não se debate, no âmbito da rede de comunicação INFORM, o modo de comunicar os fundos estruturais? Com a mudança de paradigma, mais Estado e menos região, porque não repensar o caminho dos regulamentos comunitários em matéria de informação? Perante este cenário, as regiões têm de firmar o seu lugar, iniciando este debate, pois têm, naturalmente, um grande potencial comunicativo junto dos seus cidadãos. Desta forma, podemos pensar numa europeização regional da esfera pública europeia, potenciando-a através da transparência, não apenas nos objetivos previstos em regulamento (publicação da lista de beneficiários dos fundos estruturais), mas através de um debate aberto e efetivo com os cidadãos europeus, que vivem nas regiões europeias.

Bibliografia

Amaral, Carlos. "Constituição Europeia e Europa das Regiões." In *Separata da Revista O Direito*, vols. IV-V. Coimbra: Almedina, 2005.

Amaral, Carlos Eduardo Pacheco do. *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias – Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, 1998.

Bernays, Edward. *Propaganda*. Lisboa: Mareantes Editores, 2006.

Blokker, Paul. "The Post-enlargement European Order: Europe 'United in Diversity?'" *Accademia Europea Bolzano*. 2006. http://aei.pitt.edu/7039/1/2006_edap01.pdf (acedido em 5 de abril de 2005).

Bohman, James. "Towards a critical theory of globalization. Democratic practice and multiperspectival inquiry." *Concepts and Transformation*. 2004. <http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/661B1/documents/BohmanTowardCriticalTheoryGlobalization.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Brüggemann, Michael. "How the EU constructs the European Public Sphere – Seven Strategies of Information Policy." *The Public*. 2005. <http://javnost-thepublic.org/article/pdf/2005/2/4/> (acedido em 5 de abril de 2013).

—. "Information policy and the public sphere. EU communications and the promises of dialogue and transparency." *Javnost – The Public*. Vol. 17 2010. <http://javnost-thepublic.org/article/pdf/2010/1/1/> (acedido em 5 de abril de 2013).

Brüggemann, Michael, e Katharina Kleinen-von Königslöw. "Let's Talk about Europe - Why Europeanization Shows a Different Face in Different Newspapers." *European Journal of Communication*, 2009: 24-27.

Dacheux, Eric. "L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes." 2003. http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/Archives/1-6_Pol_inf_et_comm_inst_europ_E_Dacheux_2003.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

Ellul, Jacques. "The Obstacles to Communication Arising from Propaganda Habits." *The Student World*. 1959. <http://www.jesusradicals.com/wp-content/uploads/obstacles-to-communication.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Ferreira, Gil António Baptista. "A definição da identidade europeia: comunicação, memória e cidadania." in *Comunicação e Identidades Sociais - as políticas de reconhecimento em sociedades complexas e culturas pluralistas, organizado por João Pissarra*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.

Haas, Ernest B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Habermas, Jürgen. "The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)." *New German Critique*, Nº3, 1974: 49-55.

—. *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2012.

—. "Why Europe needs a constitution." *new left review*. 11 de setembro de 2001. <http://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (acedido em 05 de abril de 2013).

Jones, Eric. "The politics of Europe 2000: Unity through diversity?" *Industrial Relations Journal*. 2001. <http://www.jhubc.it/facultypages/ejones/2000.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Jowett, S. Garth, e Victoria O'Donnell. "Propaganda & Persuasion?" *SAGE Publication*. 2006. (acedido em 5 de abril de 2013).

Keating, Michael. "Is there a regional level of Government in Europe?" In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 11-29. London: Routledge, 1998.

Kotler, Philip. *Administração de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1986.

Kurpas, Sebastian, Christoph Meyer, e Kyriakos Gialoglou. "After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better?" *Centre for European Policy Studies*. No 55/ July 2004. http://aei.pitt.edu/6578/1/1140_55.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

Lindon, Denis, Jacques Lendrevie, Pedro Dionísio, Joaquim Vicente Rodrigues, e Julien Lévy. *Mercator XXI – Teoria e Prática do Marketing*. Lisboa: Dom Quixote, 2004.

Meyer, Christoph. "Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the Europeans Union's Communication Deficit". *Journal of Common Market Studies*, Dezembro 1999: 617.

Miguel, Carolina G. de, e Anke Tresch. "Europeanisation of Public Spheres: a regional perspective." *International Conference Europeanisation of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union*. Berlin, June 20-22, 2003.

Padoa-Schioppa, Tommaso. *Europa, forza gentile*. Bologna: Il Mulino, 2001.

Pujol, Jordi. "General Overview of the Theme of the Conference." *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1996. 33-39.

Radaelli, Claudio. "Europeanisation: Solution or problem?" 2004. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (acedido em 05 de abril de 2013).

Risse, Thomas. "Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration." 2004. http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

Sidjanski, Dusan. *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva, 1996.

Smith, Andy. "European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy." fevereiro de 2004. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopStirling/PaperSmith.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Smith, Andy. "The sub-regional level – Key battleground for the structural funds." In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 50-66. London: Routledge, 1998.

Speciale, Roberto. "Presentation." *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1996. 87-93.

Telo, António José. *Propaganda e Guerra Secreta em Portugal 1939 – 1945*. Lisboa: P&R - Perspetivas e realidades, 1990.

Thomasson-Lerulf, Philip, e Hannes Kataja. "The European Union's Burden - Information and Communication to a Reluctant People." *Timbro*. julho de 2009. <http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175667256.pdf> (acedido em 4 de abril de 2013).

Trenz, Hans-Jörg. "In the search of the European Public Sphere." *Centre for European Studies, University of Oslo*. Junho de 2008. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_12.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

—. "Measuring Europeanization of public communication. The question of standards." Fevereiro de 2008. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_03.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

—. "The European dilemmas - the european public sphere: contradictory findings in a diverse research field." *European political science*. 2005. http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/lecture-facultative--book3.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

Valentini, Chiara, e Giorgia Nesti. "Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges." *Cambridge Scholars Publishing*. 2010. http://www.academia.edu/197988/PUBLIC_COMMUNICATION_IN_THE_EUROPEAN_UNION._HISTORY_PERSPECTIVES_AND_CHALLENGES (acedido em 5 de abril de 2013).

Amaral, Carlos. "Constituição Europeia e Europa das Regiões." In *Separata da Revista O Direito*, vols. IV-V. Coimbra: Almedina, 2005.

Amaral, Carlos Eduardo Pacheco do. *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias – Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, 1998.

Bernays, Edward. *Propaganda*. Lisboa: Mareantes Editores, 2006.

Blokker, Paul. "The Post-enlargement European Order: Europe 'United in Diversity?'" *Accademia Europea Bolzano*. 2006. http://aei.pitt.edu/7039/1/2006_edap01.pdf (acedido em 5 de abril de 2005).

Bohman, James. "Towards a critical theory of globalization. Democratic practice and multiperspectival inquiry." *Concepts and Transformation*. 2004. <http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/661B1/documents/BohmanTowardCriticalTheoryGlobalization.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Brüggemann, Michael. "How the EU constructs the European Public Sphere – Seven Strategies of Information Policy." *The Public*. 2005. <http://javnost-thepublic.org/article/pdf/2005/2/4/> (acedido em 5 de abril de 2013).

—. "Information policy and the public sphere. EU communications and the promises of dialogue and transparency." *Javnost – The Public*. Vol. 17 2010. <http://javnost-thepublic.org/article/pdf/2010/1/1/> (acedido em 5 de abril de 2013).

Brüggemann, Michael, e Katharina Kleinen-von Königslöw. "Let's Talk about Europe - Why Europeanization Shows a Different Face in Different Newspapers." *European Journal of Communication*, 2009: 24-27.

Dacheux, Eric. "L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes." 2003. http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/Archives/1-6_Pol_inf_et_comm_inst_europ_E_Dacheux_2003.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

Ellul, Jacques. "The Obstacles to Communication Arising from Propaganda Habits." *The Student World*. 1959. <http://www.jesusradicals.com/wp-content/uploads/obstacles-to-communication.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Ferreira, Gil António Baptista. "A definição da identidade europeia: comunicação, memória e cidadania." in *Comunicação e Identidades Sociais - as políticas de reconhecimento em sociedades complexas e culturas pluralistas, organizado por João Pissarra*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.

Haas, Ernest B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Habermas, Jürgen. "The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)." *New German Critique*, Nº3, 1974: 49-55.

—. *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2012.

—. "Why Europe needs a constitution." *new left review*. 11 de setembro de 2001. <http://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (acedido em 05 de abril de 2013).

Jones, Eric. "The politics of Europe 2000: Unity through diversity?" *Industrial Relations Journal*. 2001. <http://www.jhubc.it/facultypages/ejones/2000.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Jowett, S. Garth, e Victoria O'Donnell. "Propaganda & Persuasion?" *SAGE Publication*. 2006. (acedido em 5 de abril de 2013).

Keating, Michael. "Is there a regional level of Government in Europe?" In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 11-29. London: Routledge, 1998.

Kotler, Philip. *Administração de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1986.

Kurpas, Sebastian, Christoph Meyer, e Kyriakos Gialoglou. "After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better?" *Centre for European Policy Studies*. No 55/ July 2004. http://aei.pitt.edu/6578/1/1140_55.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

Lindon, Denis, Jacques Lendrevie, Pedro Dionísio, Joaquim Vicente Rodrigues, e Julien Lévy. *Mercator XXI – Teoria e Prática do Marketing*. Lisboa: Dom Quixote, 2004.

Meyer, Christoph. "Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the Europeans Union's Communication Deficit". *Journal of Common Market Studies*, Dezembro 1999: 617.

Miguel, Carolina G. de, e Anke Tresch. "Europeanisation of Public Spheres: a regional perspective." *International Conference Europeanisation of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union*. Berlin, June 20-22, 2003.

Padoa-Schioppa, Tommaso. *Europa, forza gentile*. Bologna: Il Mulino, 2001.

Pujol, Jordi. "General Overview of the Theme of the Conference." *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1996. 33-39.

Radaelli, Claudio. "Europeanisation: Solution or problem?" 2004. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (acedido em 05 de abril de 2013).

Risse, Thomas. "Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration." 2004. http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

Sidjanski, Dusan. *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva, 1996.

Smith, Andy. "European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy." fevereiro de 2004. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopStirling/PaperSmith.pdf> (acedido em 5 de abril de 2013).

Smith, Andy. "The sub-regional level – Key battleground for the structural funds." In *Regions in Europe*, de Christian Lequesne Patrick Le Galès, 50-66. London: Routledge, 1998.

Speciale, Roberto. "Presentation." *Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*. Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1996. 87-93.

Telo, António José. *Propaganda e Guerra Secreta em Portugal 1939 – 1945*. Lisboa: P&R - Perspetivas e realidades, 1990.

Thomasson-Lerulf, Philip, e Hannes Kataja. "The European Union's Burden - Information and Communication to a Relutant People." *Timbro*. julho de 2009.
<http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175667256.pdf> (acedido em 4 de abril de 2013).

Trenz, Hans-Jörg. "In the search of the European Public Sphere." *Centre for European Studies, University of Oslo*. Junho de 2008.
http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_12.pdf (acedido em 5 de abril de 2013).

—. "Measuring Europeanization of public communication. The question of standards." Fevereiro de 2008. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_03.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

—. "The European dilemmas - the european public sphere: contradictory findings in a diverse research field." *european political science*. 2005.
http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/lecture-facultative--book3.pdf (acedido em 05 de abril de 2013).

Valentini, Chiara, e Girogiai Nesti. "Public Communication in the European Union: History, Perspectives and Challenges." *Cambridge Scholars Publishing*. 2010.
http://www.academia.edu/197988/PUBLIC_COMMUNICATION_IN_THE_EUROPEAN_UNION._HISTORY_PERSPECTIVES_AND_CHALLENGES (acedido em 5 de abril de 2013).

Documentos da Comissão Europeia²²⁴

COM (63) 242, “Memorandum sur la politique des communautés en matiere d’information a l’attention des conseils”. Bruxelas, 16 de junho de 1963. <http://aei.pitt.edu/35925/1/A2112.pdf> (acedido em 4 de abril de 2013).

SEC(68) 1394 final, “Politique d’information de la Commission”, Bruxelas, 14 de Maio de 1968

SEC(71) 4483/5, “Programme pour la Politique d’Information en 1972”, Bruxelas, 21 dezembro 1971.

COM (81) 116 final, “Information Programme: Objectives and Means”. Bruxelas, 4 de maio de 1981. [http://aei.pitt.edu/15646/1/COM_\(81\)_116_final.pdf](http://aei.pitt.edu/15646/1/COM_(81)_116_final.pdf). (acedido em 4 de abril de 2013).

COM(82) 3 final “Information Programme for 1982”, Bruxelas, 9 de fevereiro de 1982.

COM(93) 258 final, “Transparência na Comunidade”, Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, Bruxelas, 2 de junho de 1993.

SEC(93) 916/9 “The Commission’s Information and Communication Policy – A new approach”, Communication from Commissioner João de Deus Pinheiro, 22 de junho de 1993. http://aei.pitt.edu/7618/1/7618_1.pdf. (acedido em 4 de abril de 2013).

COM(95) 333 final, Livro Verde “Sobre as modalidades de passagem à moeda única”, Bruxelas, 31 de maio de 1995.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0333:FIN:PT:PDF>.

(acedido em 4 de abril de 2013).

COM (2006) 35 FINAL, “Livro Branco sobre uma política de Comunicação Europeia”, 1 de fevereiro de 2006. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_pt.pdf. (acedido em 4 de abril de 2013).

COM(2006) 194 final, “Livro Verde – Iniciativa Europeia em Matéria de Transparência”, 3 de maio, 2006. <http://eur->

²²⁴ Ordem cronológica

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:PT:PDF. (acedido em 4 de abril de 2013).

COM (2007) 568 final “Parceria para a Comunicação sobre a Europa”, Bruxelas, 3 de outubro de 2007. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0568pt01.pdf. (acedido em 4 de abril de 2013).

Regulamentos comunitários²²⁵

Regulamento (CEE) N° 2052/88, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do do Regulamento (CEE) N°. 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes Fundos Estruturas, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro.

Decisão da Comissão, de 31 de maio de 1994, em matéria de ações de informação e publicidade a levar a efeito pelos Estados-membros relativamente às intervenções dos fundos estruturais e do Instrumento Financeiro de Orientação da pesca (IFOP), Anexo – Disposições pormenorizadas em matéria de informação e publicidade relativamente às intervenções dos fundos estruturais e do IFOP.

Regulamento (CE) 1260/1999, de 21 de junho de 1999, do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais.

Regulamento (CE) N° 1159/2000 da Comissão, de 30 de Maio de 2000, relativo às ações de informação e publicidade a levar a efeito pelos Estados-membros sobre a intervenção dos Fundos Estruturais, Anexo – Regras de execução em matéria de informação e publicidade sobre a intervenção dos fundos estruturais.

Regulamento (CE) 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) N° 1260/1999.

Regulamento (CE) N° 1828/2006 da Comissão, de 8 de Dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; Capítulo II Normas de execução do regulamento (CE) N.º 1083/2006, Secção 1 Informação e divulgação.

²²⁵ Ordem cronológica

Documentos da rede informal e INFORM²²⁶

2ª. “Segunda reunião do Grupo Informal para a aplicação do Regulamento (CE) 1159/2000”, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Informação, Bruxelas, 18 de setembro de 2002.

4ª. “Fourth meeting of the Informal Group for implementing the Regulation (EC) 1159/2000”, Directorate-General Regional Policy, Information Unit, Bruxelas, 10 de setembro de 2004.

5ª. “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 30 de junho de 2005.

6ª. “Minutes from the Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 12 de dezembro de 2005.

7ª. “Structural Funds Information Team Meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 15 de junho de 2006.

8ª. “Report from the meeting of the informal working group - Structural Funds Information Team”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 5 de dezembro de 2006.

“Rapport: first meeting of INFORM – Community network of Regional Policy communication officers”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 17 de junho de 2008.

“General information network meeting minutes: second meeting of INFORM – Community network of Regional Policy communication officers”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 26 e 27 de novembro de 2008.

“Minutes: fourth meeting of INFORM – Community network of Regional Policy communication officers”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 1 e 2 de dezembro de 2008.

²²⁶ Ordem cronológica

“Minutes of the 5th INFORM network meeting of communication officers of EU Regional policy”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Bruxelas, 15 e 16 de junho de 2010.

“Report: 6th INFORM network meeting”, Directorate-General Regional Policy, Information and Communication Unit, Madeira, 17 e 19 de novembro de 2010.

“Report: 7th INFORM network meeting”, Directorate-General Regional Policy, Communication, information, relations with third countries, Sofia, 17 e 18 de maio de 2011.

“Report: 8th INFORM network meeting”, Directorate-General Regional Policy, Communication, information, relations with third countries, Bruxelas, 7 e 8 de dezembro de 2011.

“Report: 9th INFORM network meeting”, Directorate-General Regional Policy, Communication, information, relations with third countries, Varsóvia, 10 e 11 de maio de 2012.

“Information and communication – Common Provision Regulation”, Structural
Cyprus Presidency of European Union, “Structural Actions Working Party, Cohesion Policy
Legislative Package, Information and communication, Presidency Compromise Text III”,
Presidência Cipriota a partir de 1 de julho de 2012.

Discursos Comissão Europeia²²⁷

Caron, Giuseppe, "Comment Informer des Problemes du Marche Commun", Université de Liège, 28 janeiro 1963, <http://aei.pitt.edu/14287/1/S14-13.pdf>. (acedido em 4 de abril de 2013).

Rabier, M. Jacques-Rene, Directeur du service de presse et d'information. "Union des six capitales des pays de la Communauté européenne." Bruxelas, 29 maio 1964. <http://aei.pitt.edu/14232/1/S44.pdf>. (acedido em 4 de abril de 2013).

Gaillard, Willy. "The role of communication in the development of supranational communities: the experience of the European community", Conferência na Universidade de Illinois." Champaign-Urbana, abril 1980. <http://aei.pitt.edu/11375/1/11375.pdf>. (acedido em 4 de abril de 2013).

Barnier, Michel, Discurso do Comissário Europeu para a Política Regional, na abertura do Seminário "Successful Communication on Structural Funds: Working Together", 18 e 19 de março de 2002.

Hübner, Danuta, "Communication: do better, do more, telling the story together", comunicação apresentada na Conferência "Telling the story: Communicating Cohesion Policy together", Bruxelas, 26 de novembro de 2007. http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/2000-2006/conferences/november07/doc/presentations/dh_opening_speech.pdf. (acedido em 4 de abril de 2013).

²²⁷ Ordem cronológica

Outros documentos da Comissão Europeia²²⁸

Tratado da União Europeia, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PT.01000101.htm>, (acedido em 04de abril de 2013).

Willy De Clercq, “Reflection on Information and Communication Policy of the European Community”, março 1993.

http://aei.pitt.edu/29870/1/DE_CLERCQ_REPORT_INFO_COMM_POLICY.pdf. (acedido em 04de abril de 2013).

Arie Oostlander, “Report of the Committee on Culture, Youth, Education and the Media on the information policy of the EuropeanCommunity”, julho 1993.

<http://aei.pitt.edu/13426/1/13426.pdf>. (acedido em 04de abril de 2013).

Comissão Europeia, *Informação, Comunicação e Transparência*, da responsabilidade do Comissário João de Deus Pinheiro, Bruxelas, 1994

Comissão Europeia, “Le programme d’information du citoyen européen - Trois actions prioritaires d’information”, 1996.

<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=T2GyPhNRv2yf7k1wjjQTs2NQK8ThHG7Lq17QwSV1whgkfn4WNBx2!1139521418?docId=190897&cardId=190897>. (acedido em 04de abril de 2013).

Agenda 2000, “Para uma União reforçada e alargada”, Bruxelas, 22 de julho de 1997.

COCOF 07/0071/03-EN, Note to the Cocof “European Transparency Initiative: Implementation of the Financial Regulation regarding the publication of data on beneficiaries of Community Funds under the shared management mode”, Bruxelas, 23 de abril de 2008. http://www.interact-eu.net/downloads/1250/Note_European_Transparency_Initiative_Note_to_the_COCOF_07_00_71_03_EN_04_2008.pdf, consultado a 04.04.2013

²²⁸ Ordem cronológica

Outra Bibliografia

Dicionário Torrinha, Latino-Português, Edições Marâmus, 3ª. Edição, 1945