

Isabel Camisão¹

Comissão Europeia: no centro do sistema de governança da União

No centro do sistema de governança da União Europeia está a Comissão Europeia. A Comissão é, nas palavras de Alasdair Murray (2004:1), o coração institucional da UE. E, no entanto, mesmo sendo reconhecido nos tratados o papel central que lhe foi reservado pelos *pais fundadores*, parece, num primeiro olhar, que o seu estatuto no seio do sistema comunitário tem vindo a ser secundarizado, sobretudo quando comparado com o reforço de protagonismo das outras instituições comunitárias, e especialmente das outras duas que com ela formam o chamado triângulo institucional — Conselho e Parlamento Europeu. De facto, assistimos nas duas últimas décadas a um crescimento formal e informal assinalável dos poderes do PE, não só como co-legislador, mas

¹ Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais e Assistente Convidada na Universidade do Minho

também no que se refere ao controlo que exerce sobre a Comissão, bastando lembrar a sua assinalável influência sobre a composição do colégio de comissários. Por outro lado, a agenda da União tem muitas vezes sido dominada por temáticas enquadradas no âmbito dos Segundo e Terceiro Pilares nos quais a Comissão tem poucos ou nenhuns poderes formais. Importa aqui, todavia, sublinhar o qualificativo «*formais*», já que a estes poderes a Comissão soma um conjunto de poderes informais (não explicitamente consagrados nos tratados) que, se convenientemente aproveitados, poderão alterar significativamente a balança de poder a favor desta instituição.

A questão que se coloca então será a de saber se existe ou não uma secundarização *real* do papel da Comissão enquanto motor ou líder da construção europeia.

Tomemos como ponto de partida a influência da Comissão na definição da agenda comunitária, o mesmo será dizer o seu papel de *agenda-setter*. Em termos formais, este papel chave de liderança da Comissão está definido pelos tratados, cujas disposições lhe asseguram o direito de avançar com políticas e propostas legislativas que sirvam os interesses dos Estados-membros. No entanto, para além deste papel formal de líder, são várias as oportunidades que a Comissão tem de exercer liderança (ainda que de um modo mais subtil). Genericamente, este papel de liderança mais informal inclui a *sugestão*, a *mobilização*, o *estabelecimento de consensos* e a *mediação*.

No exercício da sua actividade a Comissão tem à sua disposição um leque significativo de recursos. Desde logo as disposições dos tratados, mas às ferramentas jurídicas somam-se igualmente os mais variados recursos políticos. Refiro-me, por exemplo, ao *background* político dos comissários, cujo

currículo profissional integra não raras vezes o exercício de cargos de influência no país de origem, ou à importância crescente do estatuto de presidente da Comissão que acaba por se reflectir num aumento da influência da instituição como um todo. Por outro lado, a Comissão é reconhecidamente a instituição que melhor conhece o conteúdo e o impacto das políticas comunitárias, o que a coloca numa posição privilegiada para influenciar as outras instituições (que a ela recorrem quando necessitam de informação especializada), mas também para tomar decisões informadas e circunstanciadas sobre a necessidade de promover novas políticas, de sugerir a revisão de políticas existentes ou até mesmo de recusar ceder às pressões externas em qualquer um destes sentidos. A Comissão é igualmente perita em aproveitar um determinado contexto que lhe é favorável para expandir a agenda política da UE. A este propósito Laura Cram (1999: 48) considera que a Comissão age como um verdadeiro «*purposeful opportunist*» ou seja uma organização que tem consciência efectiva dos seus objectivos gerais e dos seus fins, mas que é bastante flexível quanto à forma de os atingir. Neste sentido, e de acordo com a mesma autora, a Comissão «...has learned to maximize its room for manoeuvre in the policy process *while attempting to avoid direct conflict with the member states* (1999, 48)¹.

Obviamente que a capacidade da Comissão para usar integralmente todos estes recursos na afirmação da sua liderança estará sobretudo dependente de um contexto favorável (ao avanço da integração) e do tipo de temática em discussão (temas de natureza económica — mesmo que os *outcomes* sejam também políticos — constituem uma di-

¹ Itálico da autora.

menção do processo de integração tradicionalmente mais consensual). Estes dois elementos determinarão amplamente a percepção que os Estados-membros têm quanto à conveniência de a decisão ser tomada no nível comunitário ou, pelo contrário, através da cooperação intergovernamental.

Não surpreende pois que o debate académico possa abarcar no seu seio perspectivas tão díspares como as que consideram que a Comissão é um mero *agente* dos Estados-membros (não lhe reconhecendo praticamente qualquer autonomia), e as que consideram a Comissão um verdadeiro *empreendedor* político que age muitas vezes deliberadamente à revelia daquelas que seriam as preferências dos Estados-membros.

A coexistência e, no limite, a própria verificação empírica de tão díspares conclusões é explicável em parte pela diferença no enfoque da análise. De facto, a visão intergovernamental tende a concentrar a sua atenção na decisão final, ignorando que o processo de decisão, precisamente porque é um processo, tem diversas etapas, e é sobretudo nestas, e mesmo na fase que o precede, que se pode avaliar verdadeiramente a centralidade desta instituição, por oposição à centralidade dos Estados.

No sistema de governação da UE, a decisão final e formal em algumas das áreas políticas-chave está reservada essencialmente ao Conselho Europeu (no papel de líder), ao Conselho de Ministros e eventualmente ao Parlamento Europeu. A Comissão tem, portanto, em termos formais, assistido a uma secundarização do seu papel face a estas instituições comunitárias.

Ainda assim, parece certo, como é corroborado aliás por diversos estudos empíricos, que a Comissão tem uma influência efectiva, mesmo nas matérias em que os tratados

lhe reservam pouca ou nenhuma influência formal. A Comissão é portanto reconhecidamente um actor político de primeiro plano no seio do sistema de governação da UE, exercendo a sua actividade de forma independente e autónoma; o mesmo será dizer que uma parte significativa das suas propostas legislativas não resultam de pressões externas, mas são fruto das suas próprias preferências.

Por outro lado, se é verdade que, em termos relativos, isto é, quando comparado com o das outras instituições, o poder da Comissão diminuiu, ou pelo menos não aumentou proporcionalmente, em termos

absolutos a Comissão tem hoje mais competências do que nunca. O seu poder de iniciativa legislativa estende-se às mais diversas áreas, algumas delas com fortes repercussões internacionais. Veja-se o caso da política da concorrência, talvez o exemplo mais flagrante das ramificações que as medidas desencadeadas por esta instituição podem ter.

O declínio da autoridade ou, talvez melhor, da influência da Comissão não deve portanto ser exagerado. A mesma nota poderá ser feita, aliás, no que respeita à sua independência. Efectivamente, mesmo sendo muitas vezes evidente a relutância dos Estados-membros em permitir uma expansão significativa do poder da Comissão — relutância esta traduzida na criação dos mais variados mecanismos de controlo da acção da Comissão de entre os quais se destaca o sistema de comitologia — a evidência empírica tem demonstrado que

A Comissão é actor político de primeiro plano no seio do sistema de governação da UE, exercendo a sua actividade de forma independente e autónoma; uma parte significativa das suas propostas legislativas não resultam de pressões externas, mas são fruto das suas próprias preferências.

uma liderança forte aliada a um contexto favorável permitem à Comissão libertar-se do papel de agente e assumir-se como motor da integração.

Dito isto, não poderia deixar de reconhecer também que a evolução do processo de integração que a Comissão tem ajudado a moldar, ditou a necessidade de uma reforma da própria instituição. Um primeiro esforço está já em curso, com a reorganização interna dos seus serviços (ou seja, do seu «braço» administrativo) que se espera possa suprir alguns dos seus reconhecidos problemas organizacionais e que lhe tem permitido recuperar gradualmente a imagem de credibilidade que foi seriamente afectada pelo escândalo que envolveu a Comissão Santer.

Continuava, no entanto, por operar uma reforma de fundo no «braço» político da Comissão. Com a entrada da Bulgária e da Roménia, o colégio atingiu o número máximo de comissários previsto pelo Tratado de Nice, recolocando na agenda a necessidade de repensar a composição do colégio. O novo Tratado Reformador, mantendo a solução que já era avançada pelo Tratado Constitucional, avança com a redução do número de comissários, em detrimento de outras propostas como, por exemplo, a sugestão de dividir os comissários em «seniores» e «juniores» para reduzir o número de *portfólios*. Significa isto que, a partir de 2014, o número de comissários não poderá ultrapassar os dois terços do número de Estados-membros. Um sistema de rotatividade determinará quais os países que indicarão comissários em cada mandato. Pretendeu-se ganhar em eficiência e coerência do colégio. O preço a pagar poderá, todavia, ser um abalo na legitimidade da instituição. Um colégio mais pequeno será funcionalmente mais operacional, mas, por outro lado, abdicar do seu comissário poderá contribuir para agravar o distan-

ciamento entre a UE e os cidadãos dos Estados que ficam de fora. Ainda que seja certo que o comissário não deva ser considerado uma espécie de «embaixador nacional», o mesmo será dizer, não deva procurar influenciar e promover activamente os interesses nacionais, é também compreensível que ele seja percepcionado como estando mais bem posicionado para perceber as realidades políticas, económicas, sociais e culturais do país de origem, e, logo, para traduzir melhor as preocupações dos seus cidadãos.

Durante cinquenta anos as características básicas da Comissão não se transformaram, antes evoluíram. Os recentes desenvolvimentos no processo de integração europeia põem mais uma vez à prova a sua capacidade de adaptação e de reinvenção. Caberá à Comissão estar à altura dos desafios e aproveitar as oportunidades de forma a manter-se central para o projecto europeu. Numa Europa alargada, mais heterogénea, onde coexistem diferentes centros de decisão, de desenvolvimento e de controlo, ganha ainda maior importância a necessidade de uma instituição política, forte e independente capaz de garantir a coesão do projecto europeu.

Numa Europa alargada, mais heterogénea, onde coexistem diferentes centros de decisão, de desenvolvimento e de controlo, ganha ainda maior importância a necessidade de uma instituição política, forte e independente capaz de garantir a coesão do projecto europeu.

Referências bibliográficas

- Cram, Laura, Desmond Dinan, e Neill Nugent, eds. (1999), *Developments in the European Union*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G, ed. (2004), *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.
- Franchino, Fabio (2007), *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet (2001), *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murray, Alasdair (2004), *An Unstable House: Reconstructing the European Commission*. Londres: Centre for European Reform.