

Várias Respostas, uma Mesma Pergunta: a comissão europeia é um outlier?

Cinthia Regina Campos (UFPE)¹

Resumo: *Esse artigo tem por objetivo condensar as principais problemáticas elencadas por alguns especialistas na integração europeia. Diversas abordagens estão disponíveis para uma mesma pergunta: seria a Comissão Europeia capaz de se tornar um player com preferências próprias ou apenas reflete as preferências dos estados-membros, mesmo que estas sejam agregadas? Diferentes respostas teóricas estão disponíveis. Na última seção do artigo, alguns achados empíricos de Wonka (2004), Doring (2007) e Hooghe (2012) serão discutidos, assim como as lacunas que ainda persistem.*

Palavras-chave: Comissão Europeia; delegação; autonomia; preferências.

Abstract: *This article aims to summarize the main problems raised by some scholars specialized in European Union integration. Several approaches are available to answer the same question: is the European Commission able to become a preference-outlier player or does it only reflects member states preferences, even if they are aggregated? Different theoretical answers are available. In the last section of the paper, empirical findings of Wonka (2004), Doring (2007), and Hooghe (2012) are discussed, as well as the gaps that still persist.*

Keywords: European Commission; delegation; autonomy; preferences.

INTRODUÇÃO: A GRANDE QUESTÃO

Ao longo das últimas duas décadas, pesquisadores tem aplicado a teoria da delegação e o modelo mandante-agente (principal-agent) bem

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Este artigo é parte integrante de tese de doutorado a ser defendida em 2014, a qual tem o auxílio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

como a teoria dos jogos para compreender as implicações político-institucionais da integração europeia e como os estados membros reagiriam a essa dinâmica (Tsebelis & Garret, 1996, 2000; Hug, 2003; Talberg, 2003; Franchino, 2004, 2005, 2007; Trondal, 2008). Por outro lado, alguns pesquisadores rejeitam completamente a aplicabilidade desse modelo para a realidade europeia. Nessa perspectiva, diversas consequências emergem e a lógica inovadora da supranacionalidade fornece novas assertivas teóricas (Moravcsik, 1991, 1993, 1997, 2002; Majone, 1998, 1999, 2001; Peterson, 2001; Thatcher, 2003). Por fim, há um terceiro grupo de especialistas que propõe um modelo inspirado no neo-funcionalismo de Ernst Haas (1964) para analisar o complexo desenho institucional da União Europeia. Segundo essa visão, cada ator político-institucional – seja nacional, supranacional ou até mesmo subnacional –, tem a habilidade, em algum grau, de influenciar no sistema. Essa característica interfere diretamente na formação das preferências de cada um desses players. Dessa forma, a União Europeia é frequentemente apresentada como uma instituição *sui generis* (Scharpf et al 1996; Marks, et al 1996; Hooghe & Marks, 2003; Hooghe, 2012). Esta última abordagem ganha cada vez mais espaço na comunidade acadêmica.

Em geral, as abordagens condensadas a seguir partem da definição clássica do modelo mandante-agente: delegação de autoridade que ocorre devido às limitações inerentes das lideranças governamentais (Lupia, 2001). Dentro desse contexto, alguns temas requerem um conhecimento técnico específico que idealmente só poderia ser fornecido por agências completamente dedicadas a solucionar problemas dessa alçada. Portanto, os governantes podem regular em alguma medida o desempenho dessas agências por meio de diversos mecanismos, sobretudo estabelecendo as regras pelas quais o agente irá realizar suas tarefas. E aqui está o grande

dilema: como controlar as agências sem interferir em sua autonomia? A autonomia da agência é constantemente percebida como uma característica essencial que impulsiona sua eficiência. A ideia principal é que o agente seja capaz de exercer suas funções baseado apenas em critérios técnicos ao invés de basear suas propostas em preferências políticas.

A relação entre agente e mandante se mostra ainda mais complexa a depender das dinâmicas entre esses atores. No geral, a assimetria de informação existente nessa relação estimularia o mandante a tentar sempre acompanhar de perto as ações do agente no ímpeto de evitar que este se desvirtue de seus compromissos iniciais. Bendor et al (2001) afirmam que o mandante e o agente teriam virtualmente duas opções: delegar ou não, trabalhar em prol dos interesses do mandante ou não, respectivamente. A partir do momento em que o agente centraliza mais informação do que o mandante e este escolhe delegar, o agente teria a oportunidade de decidir baseado em informações acuradas, enquanto o mandante opera em meio à incerteza. Além disso, há uma alta possibilidade do agente se comportar como um oportunista ao exercer suas funções (Melo, 1996). Oportunismo deve ser entendido aqui como um comportamento do agente visando uma concentração cada vez maior de poder de decisão ou induzir o mandante a aumentar seu grau de discricionariedade. Em suma, o agente pode representar um ator político qualquer, mas também pode se tornar um player com preferências próprias e potencialmente divergentes das preferências do mandante.

No contexto da integração europeia, o cenário se torna ainda mais complexo. Majone (2001) aponta duas formas de delegação distintas, porém conexas: dos estados membros para o âmbito supranacional; e deste para as instituições responsáveis pela integração. Os mecanismos e os objetivos de cada tipo de delegação poderiam ser completamente

diferentes. Na primeira, os estados membros cederiam parte de sua soberania, permitindo que a comunidade decida e haja a seu favor; ao mesmo tempo em que fazem parte da tomada de decisão quando discutem e barganham dentro do Conselho². No segundo tipo, por meio de sua participação no Conselho, os estados membros criam agências e instituições dedicadas a descobrir as melhores políticas para todos e identificar a melhor forma de concretizá-la. Neste último caso, a tomada de decisão é compartilhada com diversos *players*³.

Sendo assim, o primeiro tipo de delegação requer um comprometimento dos estados membros com o conceito de supranacionalidade. Nesse caso, eles precisam confiar na União Européia como o melhor mecanismo para se construir uma política comunitária que incremente em algum grau o desempenho econômico de seus membros. Para tanto, o sistema decisório precisa ser confiável no sentido em que nenhum interesse individual seja privilegiado. Para reforçar o comprometimento dos estados membros, a delegação de autoridade para agências especializadas e o empoderamento de instituições supranacionais é idealmente desejada. Ou seja, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e a Corte de Justiça precisariam funcionar de forma autônoma. Mas na prática, essa delegação ocorre? Os Estados membros sempre transferem autoridade para o âmbito supranacional? Ou eles buscam sempre acompanhar ou interferir nas funções das instituições europeias, como prevê o modelo mandante – agente⁴? É nesse contexto que o artigo

² Seja no Conselho Europeu ou no Conselho de Ministros.

³ Lijphart (2003) classifica a União Europeia como um dos mais consensuais modelos de democracia, apesar de não ser um considerada um Estado.

⁴ Muitos mecanismos podem ser usados pelo mandante para evitar que o agente se torne um ator com preferências próprias: desde demissão do cargo a um processo bem rigoroso de nomeação, ou ainda um simples monitoramento de suas ações (Lupia & McCubins, 2000).

questiona se a Comissão Europeia se comporta como um outlier, ou seja, um ator com preferências próprias, sem a interferência do Conselho ou do Parlamento.

Entre todas essas correntes, a burocracia supranacional está no centro do debate, especialmente a Comissão Europeia em virtude do seu poder de iniciativa legislativa. A Comissão é responsável pela proposição de leis e acompanhamento das mesmas no Conselho e no Parlamento Europeu. E mais, a instituição auxilia os estados-membros a se adequarem às normas comunitárias e monitora, em conjunto com a Corte de Justiça, a incorporação dessas normas⁵. Em linhas gerais, cabe ao Conselho e ao Parlamento Europeu, representantes respectivamente dos governos nacionais e do povo europeu, discutir e modificar a política comunitária. Em virtude de ser responsável pela iniciativa legislativa, parte-se do princípio que a atuação da Comissão seja imparcial e considerando apenas os ganhos para a UE como um bloco supranacional. No entanto, alguns estudos teóricos, e mais recentemente empíricos também, levantam outras hipóteses para a atuação da Comissão Europeia, até então considerada imparcial e predominantemente supranacional. O objetivo principal do artigo é sintetizar estes argumentos e discutir alguns estudos empíricos já disponíveis.

O debate sobre a autonomia das instituições europeias esta longe de um consenso, principalmente no que tange a Comissão Europeia. Para além de entender até que ponto a Comissão é autônoma ou não, alguns especialistas questionam se ela deveria de fato ser autônoma, seja dos estados membros, seja de outras instituições, em especial o Conselho e o Parlamento. Portanto este artigo busca discutir as diferentes posições

⁵ Para mais informações sobre as funções da Comissão Europeia, ver o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, art.º 244-250.

teóricas, com um foco especial na atuação da Comissão. A classificação a ser utilizada nesse artigo segue, em parte, a tipologia proposta por Pollack (2001), que sugeriu ir-se além do velho debate entre neofuncionalistas e intergovernamentalistas⁶. Na segunda seção, apresentamos as abordagens influenciadas pelo paradigma da Escolha Racional, a saber, o Intergovernamentalismo Liberal (IL), Institucionalismo e os estudos de Regulação. Na terceira seção, trataremos da Governança de Multinível. Na quarta seção apresentamos estudos empíricos mais recentes que corroboram ou negam as perspectivas teóricas apresentadas pelo artigo. E finalmente, na quinta seção, avaliamos o que ainda precisa ser feito, em termos de estudos empíricos, para nos aproximarmos de uma resposta mais apurada sobre a capacidade da Comissão se tornar uma instituição completamente desvinculada de preferências externas, seja do Conselho, seja do Parlamento Europeu.

A ABORDAGEM DA ESCOLHA RACIONAL

Em geral, neofuncionalistas percebem o empoderamento da burocracia europeia como uma das ferramentas mais importantes para aprofundar a política comunitária. Eles também não ignoram as tentativas individuais dos Estados Membros em influenciar a União Européia, mas eles defendem um argumento tecnocrático acima do político. O efeito de

⁶ Pollack (2001) classifica em duas as principais abordagens da teoria da integração regional: pesquisadores inspirados pelos modelos da escolha racional e outros que seguem uma tendência mais construtivista. No primeiro, ele separa em dois níveis: teorias neorealistas e intergovenamentalistas. Em virtude do baixo número de estudos contemporâneos dentro da perspectiva realista dedicados apenas ao caso da União Européia, decidi centralizar a discussão exclusivamente nos modelos intergovernamentalistas e suas variantes. De qualquer forma, para uma abordagem mais genérica neorealista sobre poder e instituições internacionais, ver Mearsheimer (1994/1995).

spill-over é um bom exemplo de como consequências não intencionais poderiam incrementar a integração regional. Baseado em premissas liberais, os neofuncionalistas pretendem identificar as possibilidades de cooperação, ao invés de conflito. A diferença para o liberalismo ortodoxo é o papel que os estados-nação desempenham quando dão o primeiro passo para a cooperação⁷. Em suma: os estados criam instituições para diminuir a assimetria de informação entre eles e fornecer razões confiáveis para se continuar as relações comerciais (Nogueira & Messari, 2005). Um grupo mais recente de pesquisadores concentra-se nessa última afirmação quando discutem até que ponto os estados-membros podem (e tentam) maximizar suas preferências políticas, mesmo em um arranjo tão complexo de integração regional. De acordo com essa perspectiva, a abordagem racionalista busca entender esse processo na União Européia com uma atenção especial às preferências dos atores políticos e como eles as maximizam, seja promovendo cooperação ou tentando influenciar a comunidade política exclusivamente em prol do seu interesse em particular.

Intergovernamentalismo Liberal (IL): uma simples questão de compromisso

Originalmente, o IL dialoga com o modelo racionalista no que concerne o papel essencial dos governos como os únicos de fato responsáveis pela tomada de decisão, e com as afirmativas neofuncionalistas no que tange a crescente interdependência complexa que

⁷ Um importante autor que primeiro debateu essa importante característica da integração regional foi Ernest Haas no seu livro seminal *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964.

afeta o comportamento dos estados nação. Esse conceito foi inicialmente discutido por Keohane & Nye (1997) e diz respeito ao grau de sensibilidade e vulnerabilidade entre os governos e como eles interagem em assuntos específicos. O principal foco aqui é como os estados podem ser classificados de acordo com sua capacidade de lidar com os custos de vulnerabilidade, especialmente porque ele varia de acordo com a matéria. O que importa aqui são os fatores econômicos influenciando diretamente na vulnerabilidade e seus custos para os estados membros. Como esses custos são recíprocos, apesar de assimétricos, os acordos internacionais são a melhor estratégia para reduzi-los⁸.

O IL é também influenciado pelo artigo seminal de Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”, em que as preferências dos Estados são constrangidas por diversos fatores, mais notadamente pelas dinâmicas domésticas. De acordo com Putnam (1998), há uma interação constante entre os níveis doméstico e internacional, na qual ambas as esferas influenciam em algum grau as decisões políticas dos governos no sistema internacional.

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign⁹. (Putnam, 1988: 435).

⁸ A diferença aqui do IL é que em trabalhos recentes, Keohane irá defender a estabilidade da cooperação por meio do desempenho de instituições internacionais, reduzindo a assimetria de informação. Esse aspecto será melhor discutido em breve neste artigo.

⁹ Tradução do autor: “No nível nacional, os grupos buscam seus interesses pressionando o governo para que este adote políticas públicas favoráveis, da mesma forma que os políticos buscam poder ao construir coalizões entre esses grupos. No plano internacional, governos tentam maximizar sua habilidade para satisfazer as pressões domésticas,

Putnam (1998) está especialmente preocupado com o processo de ratificação dos acordos e o grau de discrição delegado aos líderes políticos nacionais¹⁰ em ambos os níveis. O IL aplica essa complexa análise para enfatizar que, apesar da interdependência e dos constrangimentos nos dois níveis, os atores estatais tem a palavra final. No entanto, as preferências dos governos não são fixas, podendo mudar de acordo com as interações do jogo político.

Isso significa dizer que qualquer teoria que trate do processo de integração regional não pode considerar as preferências dos estados nação como fixas. Dessa forma, o IL assume que governos são atores políticos cruciais tentando maximizar seus interesses na arena internacional, mas que por meio de negociações, eles podem gradualmente escolher a cooperação ao invés de apenas promover o conflito de interesses. Dessa forma, as preferências nacionais são construídas de forma exógenas por meio da influência dos principais atores nacionais; fatores econômicos; e por outros atores políticos no nível internacional. Esse aspecto diferencia o IL dos modelos realistas clássicos que assumiam as preferências dos governos nacionais como endógenas e centralizando sua análise no âmbito internacional¹¹.

enquanto ao mesmo tempo procuram minimizar as consequências adversas de desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos podem ser ignorados pelos tomadores de decisão, desde que seus países se mantenham interdependentes, e ainda assim soberanos”.

¹⁰ Para tanto, ele analisa o tamanho do win-set e como ele é definido. Ou seja, o número de estratégias disponíveis e os atores políticos necessários para o sucesso da ratificação.

¹¹ De acordo com as premissas realistas, o principal interesse do estado nação é sempre acumular poder individualmente como forma de auto proteção (Nogueira & Messari, 2005).

Andrew Moravcsik¹² é o nome mais importante dessa corrente, sendo considerado seu fundador com uma série de artigos publicados que versam exclusivamente sobre as premissas teóricas da IL (Moravcsik, 1991; 1993; 1997; 1995)¹³. Podemos resumir seu modelo em dois estágios principais de tomada de decisão, como a figura abaixo demonstra:

Figura 1. Duas etapas do processo decisório no modelo de integração regional



Figura elaborada com base em Moravcsik (1993).

Dessa forma, podemos identificar duas características principais: as preferências não são fixas, mas agregadas internamente e dão origem ao interesse nacional o qual é representado pelo governo; e, após a agregação das preferências, o estado nação é considerado um ator unitário o qual é responsável por negociar com os outros estados membros. Este último estágio implica em uma desconsideração parcial (se não total) das instituições supranacionais como importantes atores em todo o processo. De acordo com essa perspectiva, o processo de integração é bem sucedido em virtude da convergência de preferências entre os principais estados

¹² De tradição americana, ele é formado pelas Universidades de Stanford e Havard, onde obteve um bacharelado em História e um PhD em Ciência Política, respectivamente.

¹³ Moravcsik aplicou também o modelo para a União Europeia em 1998, no livro *Choice for Europe* e no importante artigo "In Defence of the Democratic Deficit: reassessing legitimacy in the Europe Union", 2002.

membros. Os países menores participariam da comunidade europeia porque eles esperam ter algum ganho futuro por meio de políticas de redistribuição. Em outras palavras, seja para os países mais fortes ou mais vulneráveis economicamente, é melhor fazer parte da comunidade europeia do que estar fora e ter que lidar sozinho com os constrangimentos no âmbito internacional. Nessa corrente, é perceptível que as instituições burocráticas europeias tem pouca influência explicativa para o desenvolvimento do processo de integração.

Entretanto, Moravcsik (1998, 2002) modificou sua linha de pensamento no que diz respeito às instituições supranacionais. Em *Choice for Europe* (1998), ele adicionou um novo estágio no processo decisório a nível supranacional: a escolha institucional. De acordo com o autor, em um dado momento das negociações, os governos poderiam perceber que a política comum requer mecanismos específicos para reforçar o compromisso de alguns estados membros mais relutantes. Instituições supranacionais como a Comissão Européia e a Corte de Justiça reduzem a assimetria de informação e os custos de transação. Como consequência, estados membros passam a considerar o processo de integração regional como uma decisão confiável, tendo em vista que a burocracia é capaz de prover razões confiáveis para os estados cooperarem.

Em contrapartida, Moravcsik (1998) nega que haja uma total autonomia das instituições supranacionais. Ao contrário, governos nacionais decidem delegar ou compartilhar soberania com esses organismos, porém mantêm ao mesmo tempo suas prerrogativas políticas escolhendo onde, quando e como delegar autoridade. Ao mesmo tempo, instituições tecnocráticas podem ser classificadas como jogadores semi-autônomo de acordo com o sistema europeu,

Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens (Moravcsik, 2002: 605)¹⁴.

Institucionalismo da Escolha Racional: uma questão de oportunidade

Há diferentes perspectivas aplicando o institucionalismo da escolha racional para entender o papel das instituições supranacionais¹⁵. Como o foco do artigo é a Comissão Europeia, será discutido um grupo particular de autores que aplicam o modelo mandante-agente para identificar o grau de discrição dessa instituição e como ele tem sido reforçado ou não pelos estados membros e a própria Comissão.

As pesquisas sobre a União Europeia que se baseiam nessa perspectiva surgiram como uma crítica ao neofuncionalismo bem como ao intergovernamentalismo clássico. De acordo com essa abordagem, o neofuncionalismo não poderia reconhecer o papel essencial que os estados desempenham quando criam as instituições supranacionais e tentam regular a ação das mesmas. Por outro lado, o intergovernamentalismo ignoraria completamente a capacidade das instituições supranacionais de acumular mais prerrogativas e usar a assimetria de informação como um

¹⁴ “Freios e contrapesos constitucionais, controle democrático indireto via governos nacionais e um crescente empoderamento do Parlamento Europeu são suficientes para assegurar que a tomada de decisão na União Europeia é, em quase todos os casos, limpa, transparente, efetiva e politicamente responsiva para as demandas dos cidadãos europeus”.

¹⁵ Há alguns estudos interessantes sobre a Corte de Justiça e a hipótese que esta favoreceria constantemente estados membros mais influentes, enquanto prejudicaria membros mais fracos (Garret, 1992; Tsebelis & Garret, 1996; Meunier & Nicolaidis (1999); Tsebelis & Garret, 2000).

importante mecanismo para reforçar sua própria autonomia. Como Pollack (1996) bem afirma:

It accepts the fundamental intergovernmentalist insight about the initial primacy and continuing centrality of member governments in the creation and amendment of EC institutions, and then works directly from this assumption to determine how, and under what conditions, EC institutions, once created, serve to structure the individual and collective choices faced by member governments, and thereby influence policy choices in ways that cannot be predicted from the preferences and relative power of the member states alone¹⁶ (430p.)

Considerando essa complexidade, o modelo mandante-agente é frequentemente aplicado para entender porque estados membros delegam autoridade para instituições supranacionais e que consequências resultam disso. Como discutido inicialmente, instituições supranacionais são criadas para tornar a integração regional mais eficiente em áreas onde os estamos membros não possuem informação suficiente para decidirem sozinhos. É importante enfatizar uma afirmação crucial: no modelo clássico, criado nos contexto norte-americano de separação clara de poderes, o agente é moldado pelo mandante para desempenhar suas funções de acordo com as preferências deste (Melo, 1996; Pollack, 1996; Bendor et al, 2001).

No entanto, e se – não importa a razão – o agente decidir agir contra os interesses do mandante? A literatura especializada oferece muitas

¹⁶ “(essa corrente) Aceita a ideia principal do intergovernamentalismo sobre a primazia inicial e a contínua centralidade dos governos membros na criação e alterações das instituições da comunidade europeia e trabalha diretamente com essa afirmação para determinar como e sobre que condições as instituições europeias, uma vez criadas, servem também para estruturar as escolhas individuais e coletivas enfrentadas pelos estados membros e, dessa forma, influenciar as escolhas políticas de forma que não possam ser resultado das preferências e do poder relativo de um estado membro em particular”.

respostas para como os mandantes percebem e tentam evitar a perda da agência (Lupia, 2001). Há mecanismos de controle ex-ante e ex-post que podem ajudar o mandante a minimamente exercer algum tipo influência sobre o trabalho do agente, como por exemplo: processo de nomeação de seus dirigentes; escolha cuidadosa das áreas específicas na quais a autoridade será delegada para a agência; criação de regras pelas quais o agente deverá exercer suas funções; sanções ou demissões; monitoramento por meio de questionamentos ou relatórios.

De acordo com Pollack (2001), pesquisadores que usam o institucionalismo da escolha racional concluem que quando se aplica o modelo mandante-agente para a União Europeia é possível identificar muitas oportunidades disponíveis para as instituições supranacionais se tornarem um outlier. No entanto, as oportunidades variam a depender do tempo, da matéria, da natureza e das funções de cada instituição. Pollack (1999) identifica razões diferentes para se delegar poder às instituições europeias. Em resumo, são essas:

Figura 2. Diferentes funções e instituições

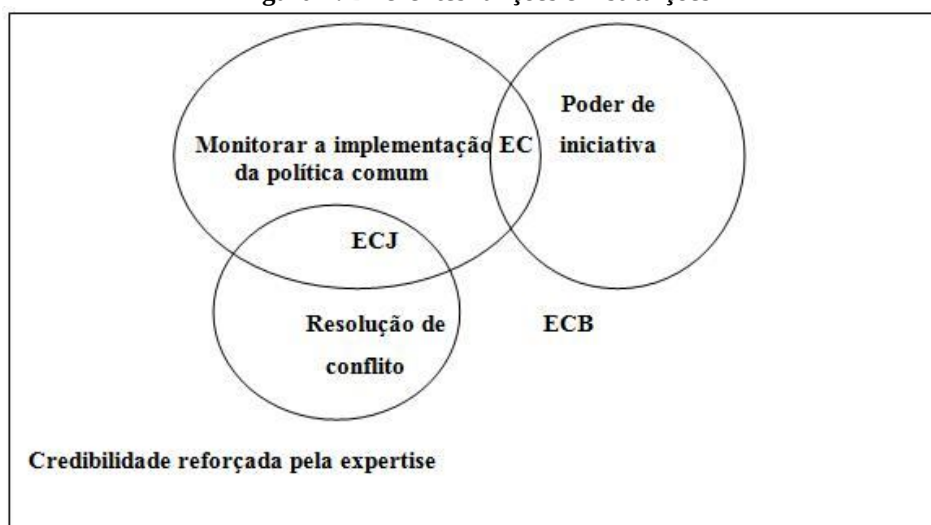


Figura elaborada baseada em Pollack (1999). ECJ: European Court of Justice; EC: European Commission; ECB: European Central Bank.

Como podemos ver na figura 2, a Comissão Europeia é encarregada de três diferentes dinâmicas de delegação. Primeiro, ela tem poder de iniciar os atos legislativos, o que lhe dá uma grande oportunidade de usar a assimetria de informação para reforçar sua autonomia propositiva. Segundo, a Comissão é parceira da Corte de Justiça ao monitorar a adoção da política comum pelos estados membros¹⁷. Terceiro, todas essas funções servem para aprimorar a credibilidade da integração. Dessa forma, a autonomia da Comissão Europeia varia de acordo com o processo decisório e especialmente com os assuntos nos quais a ela é delegada a competência de construir uma proposição de forma mais isolada¹⁸. Em suma, em virtude da relação mandante-agente entre os estados membros por meio do Conselho e as instituições supranacionais (agentes), a Comissão europeia pode acessar em certa medida poder político, mas somente quando e como esse poder é delegado pelos estados membros ou Conselho.

Essa é uma informação importante, pois ao invés de dar uma simples resposta sobre a Comissão ser ou não um outlier em termos de preferências, esta abordagem permite identificar quando essa instituição pode de fato ser mais do que uma mera ramificação dos interesses dos estados membros. Por exemplo, Pollack (1999) reafirma o crescente poder de agenda da Comissão, especialmente desde o Tratado de Amsterdam

¹⁷ Julgar o não cumprimento da política comum por parte dos estados membros é uma competência exclusiva da Corte de Justiça, mas a Comissão pode informar (ou até mesmo denunciar) esses países para a comunidade europeia.

¹⁸ Tradicionalmente, os estados membros dão as diretivas da legislação a ser adotada por meio do Conselho Europeu, no entanto, espera-se que quanto maior o nível técnico da matéria, mais autonomia a Comissão tenha em virtude dela ter a seu dispor um aparato técnico maior.

(1997) quando houve uma ampliação no número de matérias nas quais a Comissão teria mais liberdade para iniciar as propostas. No entanto, “the degree of agenda setting power delegated to the Commission varies sharply depending on the sensitivity of the issue-area and the proliferation of new formulate reflect member-state concern to limit the Commission’s autonomy in these new sensitive areas¹⁹” (Pollack, 1999: p.8).

Há importantes artigos também dedicados a identificar sob que regras a Comissão teria uma maior oportunidade para influenciar no processo decisório. Como discutido antes, um mecanismo essencial aplicado pelos mandantes para evitar a perda da agência é limitar as regras disponíveis para o agente executar suas funções. Essa estratégia permite que o agente e o mandante mantenham suas preferências alinhadas. De acordo com Tsebelis & Garret (1996), quando o Conselho decide por meio de unanimidade, a Comissão tem pouca possibilidade de interferir, principalmente porque a proposta deve ser a mais genérica possível e previamente construída e acordada em conjunto com todos os estados membros. Do contrario, a proposta corre o risco de ser vetada. Franchino (2004) enfatiza o recurso da unanimidade como uma prerrogativa política dos estados membros para reduzir ao mínimo a delegação em assuntos mais controversos. No que tange a maioria qualificada, o autor afirma que a Comissão tem mais oportunidade de influenciar na política comunitária, pois esta precisa apenas convencer os estados membros mais importantes para aprovar suas sugestões²⁰.

¹⁹ “O grau do poder de agenda delegado à Comissão varia a depender da sensibilidade da temática e da proliferação de novas fórmulas (decisórias) reflete a preocupação dos estados membros em limitar a autonomia da Comissão nessas novas áreas mais sensíveis”.

²⁰ Uma questão interessante para investigações futura é se o Conselho reduziu ou paralisou a extensão das matérias decididas por maioria qualificada após o último

O modelo mandante-agente também discute um mecanismo crucial de controle ex-ante criado para desencorajar o agente a agir de forma completamente autônoma: nomeando os altos burocratas. Tendo em vista que os estados membros não podem demitir os comissários²¹, há apenas uma oportunidade de tentar preservar os interesses nacionais dentro da União Europeia. De acordo com Melo (1996), a seleção adversa (adverse selection) é um contexto em que o mandante não tem informação sobre os objetivos do agente quando este toma uma decisão e a perda da agência não seria a única consequência, mas o agente poderia também ser influenciado por outros atores, como por exemplo, grupos de interesses.

Crombez (1997) foi o primeiro a observar com mais atenção essa característica na União Europeia. Em sua perspectiva, as preferências dos comissários seriam plenamente alinhadas com as dos estados membros porque cada um dos governos nacionais seleciona os burocratas que irão representar seus países²². Ou seja, quando um país nomeia seu representante para a Comissão, ele irá provavelmente escolher alguém próximo aos interesses nacionais. Diferentemente, Tsebelis & Garret (2000) argumentam que is pode não ser um fato para todos os estados membros, tendo em vista que um comissário claramente influenciado por interesses nacionais iria perder credibilidade e poder de persuasão dentro da própria Comissão. Como uma instituição tecnocrata, credibilidade e poder de persuasão são duas características essenciais no processo decisório.

alargamento em 2007. Provavelmente há um receio que um grupo formado por pequenos estados com interesses similares possa ser capaz de influenciar o processo decisório.

²¹ Nesse sentido, apenas o Parlamento pode demitir ou solicitar a renúncia dos membros da Comissão.

²² Nas discussões para aprovação do Tratado de Lisboa, tinha-se a proposta de reduzir o número de comissários e implementar um sistema de rotação geográfica, sendo descartada pela Irlanda em 2008 e até o momento permanece engavetada.

Wonka (2004) alerta para o crescimento da influência do Parlamento em toda a dinâmica decisória europeia, principalmente no processo de nomeação da Comissão. Por quase 40 anos, os comissários eram indicados de forma separada por cada estado membro que também votava de forma unânime para o cargo de presidente da Comissão e, por fim, o Conselho aprovava toda a Comissão por unanimidade. Após o Tratado de Maastricht (1993), o procedimento permanecia, porém o Parlamento passou a ser consultado tanto sobre o Presidente da Comissão, como os demais integrantes desta. Desde o Tratado de Amsterdam (1997), o Parlamento teve sua influência incrementada por meio do voto de maioria simples.

O Tratado de Nice (2003) foi responsável pela mudança mais importante no processo de nomeação: os estados membros agora devem decidir por maioria qualificada. E mais: após o alargamento de 2007, agora os estados membros deve ter o direito de indicar apenas um integrante da Comissão, o que reduz suas opções²³. Além disso, o Tratado prevê ainda que em um futuro próximo, os números de comissários deve ser menor do que o número de países membros.

Under the current appointment rules the EP's ability to move the Commission into its own direction, is restricted by qualified majority requirement in the Council and thus by that member state's preference who represents the qualified majority pivot in the decision on the appointment of the Commission. In addition, each member state government still is an agenda setter when it comes to the nomination of its respective Commissioners. Thus the member state governments are able to nominate the candidate they prefer

²³ De acordo com Peterson (2006), quando os estados membros com o direito de nomear dois comissários e então tem esse direito reduzido para apenas um, poderíamos esperar uma tendência para fazer uma indicação baseada em critérios políticos.

most and who still gets approved by the majority of the members of the European Parliament²⁴. (Wonka, 2004:11).

Dessa forma, de acordo com Wonka (2004), apesar das últimas modificações institucionais no processo de nomeação, os estados membros permanecem como um ator central, seja individualmente ao oferecer os nomes para a sabatina, como por meio do Conselho como o último a decidir em todo o processo. Em outras palavras, considerando a impossibilidade de demitir o agente (o comissário), o mandante (estado membro) mantém sua prerrogativa de controlá-lo ao alinhar as preferências em primeiro lugar (mecanismo ex-ante). Haveria, portanto, uma pequena probabilidade para a Comissão se tornar um outlier, pelo menos não ainda²⁵.

O principal problema com o modelo mandante-agente e a escolha racional é a necessidade de assumir atores com preferências claramente definidas, o que pode não ser sempre o caso para estados membros nem para as instituições europeias, principalmente porque estes não são atores unitários. Hug (2003) afirma que é igualmente difícil identificar as preferências de um ator a nível individual, mas em um ambiente de interação é diferente. Quando se analisa preferências institucionais (seja dos estados membros ou das instituições europeias), novas informações e

²⁴ “Sob as atuais regras de nomeação, a habilidade do Parlamento Europeu em mover a Comissão na sua direção é restrita pela maioria qualificada requerida no Conselho, ou seja, pelos estados membros cujas preferências representam a decisão mínima necessária para aprovar a Comissão. Além disso, cada estado membro ainda tem poder de agenda ao indicar o comissário. Dessa forma, os governos nacionais são capazes de nomear o candidato que preferem mais e ainda obter a aprovação pela maioria dos membros do Parlamento Europeu”.

²⁵ O autor argumenta que sobre a regra da unanimidade, os estados membros poderia ser mais influenciados pelas preferências do Parlamento quando este vota por maioria simples, especialmente porque os estados membros necessita de um consenso nos nomes que tem mais chances de serem aprovados pelo Parlamento. Em suma: o Parlamento poderia ser uma espécie de filtro para as preferências dos estados membros.

modificações contextuais podem alterar as preferências iniciais. Porém, mesmo quando as preferências são diferentes das hipóteses iniciais, isso não significaria que elas seriam completamente diferentes. Segundo o autor, conceitos como racionalidade limitada e ranking de preferências tem contribuído para incrementar o institucionalismo da escolha racional, principalmente para explicar porque preferências mudam e quais suas consequências.

Como Pollack (2006) lembra, a escolha racional não é desenhada para oferecer uma explicação teórica e empírica completa sobre tudo, e talvez nenhuma teoria seja capaz disso. Thatcher & Stone Sweet (2003) afirmam que essa abordagem pode ser bem eficiente se aplicada de forma complementar: “for some purposes, a P-A analysis might profitably complement a sociological or historical approach, or one might help to explain residual variance left over by the other” (p.8)²⁶. De qualquer forma, hipóteses claramente definidas e uma boa quantidade de evidências empíricas poderiam guiar para uma explicação útil sobre a complexidade da integração europeia. Nas próximas duas seções, serão apresentadas rapidamente duas perspectivas sobre o grau de autonomia da Comissão e sua interação com as outras instituições.

Estado Regulador: uma questão de credibilidade

Giandomenico Majone é o principal autor dessa perspectiva e publicou diversos artigos e livros (1996;1998;1999;2001;2001) dedicados a explicar o processo de integração da União Europeia como um sistema

²⁶ “Para algumas propostas, uma análise mandante-agente poderia aproveitar uma abordagem complementar sociológica ou históricas, ou também poderia ajudar a explicar a variância residual explicativa deixada por um ou outro”.

de regulação. Segundo ele, como tendência global, a União Europeia também se tornou um estado regulado onde delegação aparece como um instrumento político importante para lidar com a integração regional. Apesar das diferenças entre um estado nacional comum e o contexto supranacional, as razões para delegar permanecem as mesmas: reduzir os custos de transição, incrementar informação em uma temática específica, aumentar a credibilidade do processo decisório (Majone, 1999).

Com uma atenção especial para a União Europeia, Majone (2001) argumenta que a autonomia das instituições burocráticas é uma condição crucial para a eficiência do sistema regulatório europeu. O autor também aplica o modelo mandante-agente, mas com um resultado diferente: enquanto pesquisadores discutidos anteriormente sugerem que os estados membros não apenas tentam, mas sempre intencionalmente evitam a perda da agência, Majone afirma que isso só acontece quando a delegação ocorre do Conselho para as instituições supranacionais. O autor apresenta a dinâmica europeia em duas lógicas diferentes: a primeira, quando os estados membros delegam autoridade para o sistema supranacional, esta deve ser uma delegação completa para reforçar o compromisso; segunda, quando o Conselho decide os procedimentos e regras pelos quais as instituições supranacionais exercem suas funções (também definidas pelo Conselho), este é o mandante enquanto as instituições seriam as agências. Então, quando se fala em autonomia da Comissão em relação aos Estados membros, o processo de nomeação não configuraria como um mecanismo de controle ex-ante, mas ao contrário. Majone (2001) parece concordar com a assertiva de Tsebelis e Garret (1996), contra os demais pesquisadores discutidos no modelo mandante-agente, porque:

...they miss what is arguably the most important factor in the appointment of Commissioners: the desire of national governments to prove their commitment to European Integration. (...) if the preferences of the Commissioners simply reflected the preferences of the governments that appoint them, then there would be no significant functional distinction between Commission and Council²⁷ (Majone, 2001: p.112).

Aqui temos uma relação ainda mais complexa entre estados membros e Comissão, bem como Conselho e Comissão. De acordo com o autor, estados membros não deveriam tentar nomear comissários para servir apenas a interesses nacionais. Por outro lado, uma lógica similar aparece quando o Conselho regula as funções da Comissão, mas agora apenas esta de fato se configura como um agente. Ou seja, “the Commission is an agent when it exercises implementing powers delegated to it by the Council, but it is a trustee or fiduciary of the member states when it exercises the other powers mentioned above²⁸” (p.114-115).

Portanto, poder-se-ia classificar a Comissão em dois momentos diferentes: quando os estados membros delegam autoridade total e quando escolher não interferir nas preferências da Comissão, podendo esta construir um arranjo de preferências completamente diferente da dos estados nacionais. A lógica aqui é autorizar a instituição burocrática a agir mesmo contra as preferências dos estados membros. Por outro lado, há uma perspectiva similar em Lupia & McCubbins (2000), onde os autores argumentam que quando o mandante não pode identificar (ou não tem o

²⁷ “...Eles esquecem o que é o fator mais importante para a indicação dos Comissários: o desejo dos governos nacionais em provar seu compromisso com a integração europeia. (...) se as preferências dos comissários apenas refletem as preferências dos governos que os indicam, então não haveria nenhuma diferença funcional significativa entre Comissão e Conselho”.

²⁸ “a Comissão é um agente quando exercita seus poderes executivos delegados pelo Conselho, mas é um administrador ou fiduciário dos estados membros quando implementa outros poderes mencionados acima”.

interesse em fazê-lo) se o agente trabalha a seu favor e quando o agente não tem incentivos para fazê-lo. Nesse contexto, os autores afirmam: a delegação se torna na verdade uma abdicação. Dentro desse ponto de vista, a delegação só existe se o agente agir ou tiver incentivos para trabalhar a favor dos interesses do mandante. Em suma, Majone estaria errado quando classifica em duas lógicas de delegação, porque há apenas uma: do Conselho para Comissão. Quando os estados membros transferem autoridade para o comissário, isto seria abdicação de autoridade e não delegação.

GOVERNANÇA DE MULTINÍVEL: COMPLEXIDADE A FAVOR DA COMISSÃO

Ao contrário das abordagens anteriores, a governança de multinível ainda é pouco desenvolvida como corrente teórica e tem poucos pesquisadores identificados claramente com essa perspectiva. Influenciada pelo neofuncionalismo, em linhas gerais, a governança de multinível afirma que o sistema político europeu é diferente de qualquer outra experiência anterior e, portanto, seria necessária uma nova forma de abordar as dinâmicas do bloco²⁹. Ela ainda compartilha a ideia neofuncionalista da importância das instituições supranacionais, porém não descarta a presença constante dos estados membros nas negociações para a política comunitária.

²⁹ Em virtude de por vezes utilizar diversas técnicas de pesquisa, seja qualitativa ou quantitativa, a governança de multinível é por vezes confundida com perspectivas construtivistas. No entanto, a governança de multinível, até o momento, não se apresenta como uma perspectiva que aborda **exclusivamente** o sistema de crenças e a formação das identidades coletivas, pelo contrário, ela busca aplicar uma maior variedade possível de instrumentos analíticos justamente para dar cabo à complexidade natural do sistema.

Em artigo seminal de Marks et al (1996), temos o que seria o primeiro texto a definir os conceitos do modelo. O primeiro mais importante deles é a noção de decisão compartilhada por diversos atores em todos os níveis do processo decisório, seja nacional, subnacional ou supranacional. Não há qualquer instituição ou governo executivo que possa isoladamente monopolizar a tomada de decisão dentro da União Europeia. Além disso, a interação entre os estados membros é alta, tendo em vista que nenhum deles decide individualmente, porém não impede que essas relações sejam consideradas um jogo de soma-zero, ou seja, inevitavelmente pode haver tanto ganhos quanto perdas para alguns países.

Outra importante assertiva do modelo é não considerar as arenas decisórias como um âmbito aninhado, mas sim interconectado, rejeitando a premissa de separação entre as esferas nacional e supranacional. Segundo Marks et al (1996),

Instead, subnational actors operate in both national and supranational arenas, creating transnational associations in the process. States do not monopolize links between domestic and European actors, but are one among a variety of actors contesting decisions that are made at a variety of levels. In this perspective, complex interrelationships in domestic politics do not stop at the nation-state, but extend to the European level (p.346)³⁰.

O modelo também afirma que pode ser do interesse dos estados membros ceder mais poder para instâncias subnacionais e supranacionais, ao contrário do que as perspectivas mais estado-cêntricas afirmam. Há duas

³⁰ “Ao contrário, atores subnacionais operam em ambas as arenas nacional e supranacional, criando associações transnacionais ao processo. Estados não monopolizam as conexões entre atores domésticos e europeus, mas são apenas um entre a variedade de atores contestando decisões que são feitas em uma variedade de níveis. Nessa perspectiva, interrelações da política doméstica não param no nível do estado-nação, mas se estendem para o nível europeu”.

razões para isso: primeiro, a redução dos custos de transação incrementando o grau de informação sobre determinadas políticas públicas; e, para evitar a responsabilidade de tomar decisões de pouco apoio popular, transferindo então o possível peso negativo dessa da política para o âmbito supranacional³¹.

No que tange à atuação da Comissão, a abordagem de multinível faz uma importante ressalva ao tentar aplicar o modelo do mandante-agente ao contexto europeu. Segundo essa visão, a complexidade intrínseca do bloco faz com que seja muito difícil um controle direto dos estados membros, como mandantes, em relação às instituições supranacionais, como agentes, principalmente no que diz respeito à Comissão. Devido às diversas dinâmicas presentes no processo decisório, desde regras de votação até o número de atores envolvidos, a Comissão lida com uma multiplicidade de mandantes, o que a coloca em vantagem em diversos momentos. Ou seja, mesmo que por meio da nomeação dos comissários os estados membros tentem individualmente refletir suas preferências nacionais na Comissão, esta ainda não configuraria como um mero agente dos estados membros ao exercer suas funções, já que o processo decisório é intrincado o suficiente para torná-la autônoma o suficiente.

Este quadro muda apenas quando se trata da relação com o Conselho e o Parlamento, onde o processo decisório tem se tornado cada vez mais coletivo, fazendo com que a Comissão precise antever as reações das demais instituições ao propor um ato legislativo. Ainda sim, segundo

³¹ É interesse rever esse ponto em um momento de crise político-econômica do bloco, em que grande parte da população demonstra insatisfação não apenas com os governos nacionais, mas principalmente com os planos de austeridade impostos pelas instituições supranacionais europeias, principalmente a Comissão que tem acompanhado de perto os planos de recuperação de Portugal, Espanha e Grécia.

Marks et al (1996), não se configura como uma relação mandante-agente, tendo em vista que a formação da agenda é compartilhada e não monopolizada por apenas um ator. No entanto, os autores afirmam que a capacidade da Comissão em se antecipar e mediar o diálogo entre as demais instituições e atores políticos depende da coesão interna entre seus membros e os portfólios (p.360). Em suma, apesar de considerar a Comissão autônoma em virtude da complexidade do sistema europeu, a abordagem de multinível condiciona essa autonomia à configuração interna da instituição. Nesse sentido, não parece coerente descartar o processo de indicação dos comissários da análise global da performance da referida instituição.

DE VOLTA À LUZ: O QUE AINDA FALTA SER FEITO?

Apesar de todas as tentativas de explicar a complexidade do processo de integração europeia, apenas nos últimos dez anos, é possível identificar uma grande quantidade de estudos empíricos compromissados em descobrir até que ponto a Comissão pode ser classificada como um *outlier* em termos de preferências. A maioria deles concentra-se em mecanismos de controle *ex-post* e o poder de agenda da Comissão (Tsebelis & Garret, 2000; Thatcher & Stone Sweet, 2003; Talberg, 2003; Magnette, 2003; Hug, 2003; Franchino, 2004; Trondal, 2008). No entanto, o interesse deste artigo é discutir se os estados membros tentam alinhar as preferências dos comissários as suas próprias, nos concentramos em estudos empíricos que avaliam um mecanismo *ex-ante* de controle: o processo de nomeação.

Hug (2003) analisou a construção e o processo de ratificação do Tratado de Amsterdam (1997), especialmente no que tange à performance

dos comissários. Nesse artigo, o autor tenta identificar em que grau as preferências dos comissários se distanciam a dos estados membros. De acordo com ele, as preferências dos comissários eram próximas aos dos governos nacionais apenas em duas grandes temáticas: meio ambiente e emprego. Hug (2003) também afirma que quando se trata de outras matérias, não há grandes discordâncias entre comissários e estados membros. No entanto, o autor alerta ainda que essa é uma análise muito restrita e apenas com estudos empíricos longitudinais para identificar se seus achados é uma tendência ou apenas uma coincidência, e mais: o processo de nomeação seria de fato uma variável explicativa preponderante?

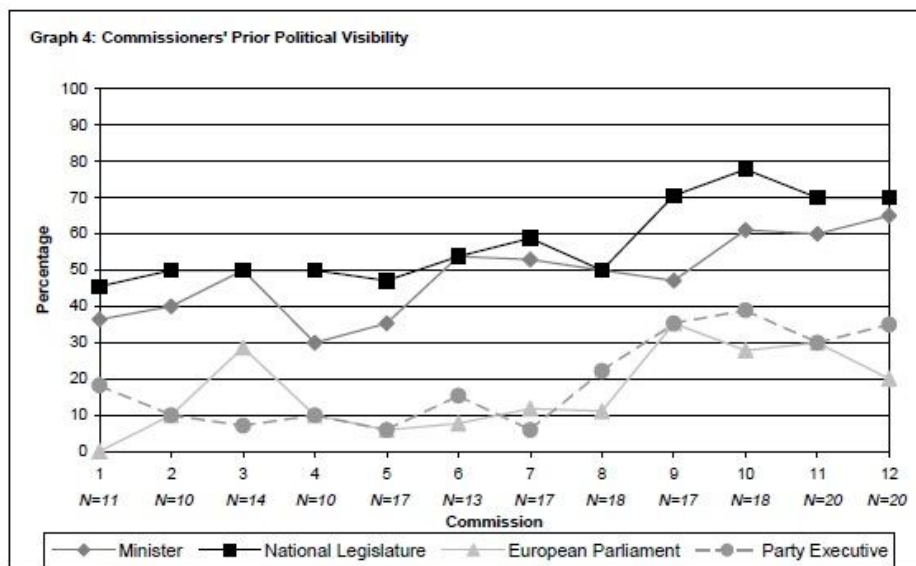
Wonka (2004) criou um banco de dados com informações sobre o perfil político e profissional dos comissários nomeados desde a primeira Comissão (1958) até a Comissão Prodi (1999-2004), gerando um $n=185$. Duas mudanças institucionais importantes ainda não tinham acontecido antes do artigo de Wonka: a redução de nomeações para apenas um comissário por estado membro; e a regra da maioria qualificada foi implementada pelos países para votar sobre os nomes da Comissão antes da aprovação do Parlamento. Considerando esse problema temporal, Wonka (2004) testa três hipóteses principais³²: estados membros indica perfis com uma afinidade política com o governo nacional (afiliação partidária); como consequência do aprofundamento da integração europeia, afiliação partidária tem aumentado ao longo do tempo; e, finalmente, visibilidade política prévia (mais alto cargo político já exercido) é uma importante variável para ser escolhido.

³² Há ainda uma quarta hipótese na qual o autor tenta identificar as expectativas dos comissários após seu mandato na Comissão, mas ele não pode inferir nenhuma conclusão substantiva devido a ausência de dados sobre os cargos a posteriori dos comissários.

Como resultado, o autor consegue confirmar a hipótese para afiliação partidária, tendo em vista que 62,2% de todos os comissários eram membros do partido da situação no momento da indicação, contra 21,6% dos comissários advindos de partidos da oposição, enquanto apenas 13,5% não tinham qualquer afiliação partidária. Wonka também identificou um padrão diferente de delegação entre estados membros maiores e menores, em que este último usualmente indica comissários filiados aos governos nacionais, provavelmente porque eles tinham apenas uma chance de nomear alguém com preferências similares.

Quando se trata de analisar os cargos anteriores de maior importância dos comissários, há uma visível diminuição ao longo do tempo da percentagem de comissários sem um passado político.

Figura 3. Classificação dos cargos políticos anteriores



Source: Munzinger Archiv.

Note: In each category the positive, negative and missing values add up to 100%. The graph reports only positive answers for each category. One individual could however, appear in more than one of the categories, i.e. he or she could have served as a minister and in the national legislature.

Fonte: Wonka (2004).

De acordo com os dados de Wonka (2004), desde a primeira comissão até 2004, a percentagem de comissários sem cargos políticos anteriores reduziu de cerca de 40% para em torno de 6%. Considerando comissários com um perfil político, é interessante observar a prevalência de ministros e políticos eleitos, como o autor aponta na Figura 3.

De forma um pouco mais intuitiva, Peterson (2006) aponta que a carreira política ainda permanece como um critério importante de seleção na Comissão Barroso (2004-09), onde a maioria dos comissários tinha carreira política prévia. Após o alargamento em 2004, identifica-se nesta comissão quinze ex-ministros, quatro ex-primeiros ministros e apenas um cientista, que também já foi conselheiro na União Europeia.

Outro importante trabalho empírico dedicado ao processo de nomeação como um mecanismo de controle *ex-ante* é o artigo de Döring (2007). O autor também investiga duas variáveis propostas por Wonka (2004), a saber, cargo político anterior de maior importância e afiliação partidária como critérios amplamente utilizados pelos estados membros. Döring (2007) codificou cada comissário em cada Comissão como uma observação, totalizando $n=215$. Seu banco de dados é semelhante ao utilizado por Wonka (2004), com comissários de 1958-2004. Portanto, suas conclusões são semelhantes, sendo a principal delas a de que estados membros menores tendem a enviar mais comissários com afiliações políticas dos estados maiores.

Outra contribuição importante de Döring (2007) foi o foco na presidência da Comissão. Como discutido anteriormente, a aprovação do presidente da Comissão ocorre em um momento diferente da dos demais comissários, o que pode refletir no perfil geral do grupo, já o que Presidente, após ser aprovado, pode influenciar nas negociações para

aprovar o restante da Comissão. Também é possível perceber o aumento do critério político para aprovar toda a Comissão, como o autor exibe,

Figura 4. Cargo político anterior de maior importância dos Presidentes e demais membros da Comissão

Table 2 Prior positions of Commission Presidents

<i>Year</i>	<i>President</i>	<i>Highest prior position</i>	<i>Score^a</i>	<i>Average^b</i>
1958	Walter Hallstein (D)	Junior minister	0.84	0.55
1962	Hallstein II	(Foreign affairs)		0.62
1967	Jean Rey (B)	Minister of economic affairs	1.02	0.53
1970	Franco Maria Malfatti (I)	Minister of state participation in industry	1.18	0.52
1972	Sicco Mansholt (NL)	Minister of agriculture	0.74	–
1973	Francis-Xavier Ortoli (F)	Minister of economy and finance	1.92	0.68
1977	Roy Jenkins (UK)	Chancellor of the Exchequer	1.64	0.84
1981	Gaston Thorn (L)	Prime minister	2.17	0.95
1985	Jacques Delors (F)	Minister of economy	1.92	0.80
1989	Delors II	and defence		1.00
1993	Delors III			1.01
1995	Jacques Santer (L)	Prime minister	2.75	1.07
2000	Romano Prodi (I)	Prime minister	2.48	0.94
2004	Jose Manuel Barroso (P)	Prime minister	2.20	1.23

Sources: Munzinger archive and Druckman and Warwick (2005).

^a Position score for Commission President's highest prior position.

^b Average position score of all Commissioners in Commission.

Fonte: Döring (2007)

Em uma análise multivariada, o autor aponta que não pode ser estatisticamente comprovado que afiliação partidária é o principal critério aplicado pelos estados membros. Döring (2007) porém acredita que isso pode ser explicado pelo fato de alguns estados membros antes terem dois assentos a nomear para a Comissão, tendo como consequência o fato de alguns deles indicarem um da coalizão do governo e outro da oposição. Por fim, o autor aponta para uma deficiência do modelo mandante-agente

para explicar o processo de nomeação dos comissários e ainda faz uma referência indireta à preocupação de Moravcsik com a dinâmica doméstica,

The delegation behavior of some large member states follows a principal-agent logic – these countries assign Commissioners from governing parties. In contrast, other states regularly include opposition members. These differences can hardly be explained in the light of principal-agent theory without including domestic factors³³.

Por fim, Hooghe (2012) utiliza uma fonte diferente de dados para verificar se há coesão dentro da Comissão e em até que ponto o perfil profissional e as origens culturais interferem no compromisso de seus membros com a política comunitária. Em suma, experiências profissionais anteriores, conexões com os governos nacionais, identidades culturais, crenças; todos esses fatores tornam a atuação desses oficiais enviesada nacionalmente ou eles se mantêm atentos às suas funções no âmbito supranacional³⁴? Por meio de um *survey* online realizado em 2008 com os oficiais que trabalham nos Diretórios Gerais da Comissão³⁵, Hooghe (2012) obteve respostas de um total de 1.901 funcionários, que segundo a autora, é representativo para identificar os perfis que impulsionam o

³³ “O comportamento de delegação de alguns estados membros maiores segue a lógica do mandante-agente, esses países nomeiam comissários a partir dos partidos de governo. Em contraste, outros estados regularmente indicam membros da oposição. Essas diferenças podem dificilmente serem explicadas a luz da teoria do mandante-agente sem incluir fatores domésticos”.

³⁴ É importante frisar que nessa pesquisa a autora colheu dados apenas dos oficiais que trabalham nos Diretórios Gerais, o que não inclui os comissários que representam os estados membros.

³⁵ A Comissão se organiza por meios de departamentos, os Diretórios Gerais, responsáveis por cada temática específica, no qual o comissário é uma espécie de coordenador naquele portfólio específico.

trabalho na instituição. A preocupação epistemológica da autora é bem diferente da discutida nos dois artigos anteriores. Ao contrário de Wonka (2004) e Döring (2007), Hooghe (2012) não está preocupada em definir claramente como agem e quais as preferências dos atores e as estratégias utilizadas por eles, mas com o conjunto de crenças que permeiam suas ações, identidades e auto-imagem. Por meio dessa pesquisa qualitativa, a autora tenta ir além do debate dicotômico entre “more” ou “less” Europa (p.89), em que alguns atores defendo uma Comissão mais independente, enquanto outros reforçam o papel dos estados membros com os reais dirigentes do bloco. Hooghe (2012) se questiona se não haveria um meio termo nesses extremos, ou seja, oficiais compromissados com a política comunitária, mas ao mesmo tempo sensíveis às diversidades nacionais. Aos oficiais que responderam ao questionário e demonstraram estas características, a autora os classificou como institucionalistas pragmáticos, ou seja, acreditam que a Comissão e o Conselho deveriam trabalhar juntos, considerando tanto as questões supranacionais quanto as particularidades internas dos estados membros³⁶.

No que tange ao papel das experiências profissionais e culturais prévias dos oficiais, Hooghe (2012) percebeu que variáveis como educação, mobilidade e participação em atividades de liderança cumprem um papel importante em trazer uma visão de mundo cosmopolita à Comissão. No entanto, quando se trata da estrutura da EU e a jurisdição de cada instituição, as origens nacionalistas influenciam a forma como a

³⁶ Ao lado dos pragmáticos institucionais, a autora classifica ainda supranacionalistas e estado-centristas, que, respectivamente, defendem um maior descolamento da Comissão em relação aos estados membros e uma legítima interferência dos governos nacionais nos trabalhos da instituição.

instituição é vista pelos seus oficiais. E isso é verdadeiro tanto para estatocentristas, quanto supranacionalistas e institucionalistas pragmáticos:

(...) supranationalists who favour a federalist Union are most likely to hail from multi-level systems. Officials who support a state-centric Union should come disproportionately from state-centric systems. Institutional pragmatics should hail from decentralized countries with some practice of sharing authority (p.96)³⁷.

Outro ponto interessante tratado por Hooghe (2012) é como o tempo de serviço pode induzir a uma identidade mais ou menos supranacionalista, em outras palavras, quanto maior o número de anos de trabalho na Comissão, maior a socialização com as temáticas específicas. A autora localizou a maior parte dos supranacionalistas em áreas como competição e comércio, onde a Comissão tem tradicionalmente amplo poder de iniciativa. Em contrapartida, os estatocentristas estão em grande maioria em áreas onde os estados membros estão amplamente envolvidos, como relações exteriores, defesa, educação, emprego, entre outros. Já em relação aos institucionalistas pragmáticos, estes são mais presentes em áreas de atuação que exigem um maior nível técnico, como meio ambiente, pesca e desenvolvimento.

Em suma, no que diz respeito aos oficiais que trabalham nos Diretórios Gerais, portfólio, experiência profissional e fatores domésticos influenciam na estrutura de crenças e na visão de mundo com a qual exercem suas atividades na Comissão.

³⁷ “... supranacionalistas que são a favor de uma união federativa estão mais propensos a saudar um sistema de multinível. Oficiais que apoiam uma união estatocentrista vem de desproporcionalmente de sistemas estatocentristas. Institucionais pragmáticos surgem de países mais centralizados com algumas práticas de autoridade compartilhada”.

Apesar dos esforços empíricos de Wonka, Döring e Hooghe para clarificar o sistema político europeu, ainda há algumas dúvidas a serem esclarecidas.

CONCLUSÃO: O QUE CONTINUA OBSCURO?

A primeira e principal conclusão que temos aqui é a ausência de estudos empíricos consistentes que possam confirmar com maior precisão estatística até que ponto podemos de fato considerar a Comissão Europeia um *outlier* em termos de preferências. Há ainda diversas lacunas analíticas, especialmente no que concerne ao processo de indicação dos comissários. Primeiro, após perder um assento na Comissão devido ao alargamento em 2007, os estados membros mais fortes continuam, ou melhor, aumentaram a importância da afiliação partidária como critério para nomeação? Se assim for, isso irá reforçar as descobertas anteriores que razões estritamente políticas guiam as preferências dos principais estados membros do bloco, e não credibilidade, como Majone (2001) afirma.

Segunda, a política doméstica interfere nas escolhas de um nome específico? Podemos considerar as dinâmicas nacionais como um primeiro filtro enfrentado pelos estados membros? Como discutido em todo o artigo, o principal problema do modelo mandante-agente é a necessidade intrínseca de uma análise micro o que pode obscurecer a influência de outros fatores da complexa integração europeia. Por exemplo, os parlamentos nacionais interferem no processo de escolha por parte dos estados membros ou é uma prerrogativa exclusiva do chefe de governo?

Em terceiro lugar, pouca atenção tem sido dada ao papel dos Presidentes da Comissão não apenas no processo de escolha dos demais comissários, como também na articulação com o Parlamento para sua

própria eleição. Como Döring (2007) apontou, nos últimos anos há um crescimento na importância política do presidente, tendo desde 1995 apenas ex-primeiro ministros nesse cargo. Como funciona o processo de sua indicação, tendo em vista que não há uma eleição de fato, mas uma sabatina? Seria então o Presidente da Comissão um cargo altamente disputado? De que forma os estados membros se articulam por esse posto? E como os grupos partidários no Parlamento negociam o apoio para aprovação?

Quarto, nos últimos quinze anos, com mais de 50 anos desde que a instituição existe, diversas modificações procedimentais foram feitas no processo de indicação, incluindo uma votação do presidente à parte dos demais membros da Comissão; com Parlamento se tornando o principal ator contra (ou a favor) das preferências dos estados membros; nos diferentes métodos de votação usados pelo Parlamento e os países europeus, assim como o Conselho votando sobre os indicados; e, finalmente, a inserção de novos dez membros, sendo a maioria deles classificados como países mais vulneráveis em virtude dos seus indicadores econômicos. Poderíamos então identificar um padrão de indicação ao longo da história da Comissão? Poderíamos sugerir que a medida em que a integração se aprofunda, mais modificações são feitas para evitar a perda da agência (ou seja, que a Comissão se torne um *outlier*) ou para reforçar as motivações supranacionais?

Finalmente, para entender o processo de indicação por completo, é crucial identificar o grau de influência do Parlamento Europeu quando este vota nos nomes enviados para a Comissão. Deveríamos mesmo desconsiderar o Parlamento como um importante jogador na dinâmica com os países-membros como Wonka (2004) e Döring (2007) fizeram? A última Comissão Barroso (2004-2009) teve três membros do Parlamento

indicados pelos governos nacionais, a saber, Itália, Luxemburgo e Finlândia. Ainda em relação à Comissão Barroso eleita em 2004, seu presidente precisou reelaborar a lista de comissários a serem aprovados pelo Parlamento, pois este ameaçou votar contra os nomes sugeridos³⁸. Com que frequência isso tem acontecido? Esse fator apenas reflete a afiliação partidária ou as dinâmicas internas do Parlamento? Uma observação importante: o poder do Parlamento ainda reside como a principal lacuna a ser esclarecida.

Embora as contribuições aqui condensadas, sejam elas teóricas ou empíricas, iluminam algumas questões, precisa-se ainda avançar em pesquisas alinhadas com diferentes técnicas (quantitativas ou qualitativas), e o mais importante: manter os olhos abertos para todos os arranjos possíveis na dinâmica do complexo processo de integração europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANKS, J., WEINGAST, B. (1992). "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information". *American Journal of Political Science*, 36 (2): 509-524.
- BAWN, K. (1995). "Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures". *The American Political Science Review*, 89 (1): 62-73.
- BENDOR, Jonathan et al. (2001). "Theories of Delegation." *Annual Review Political Science*. 4: 253-269.
- CAMPOS, Cinthia R. . "Delegação e integração regional: aspectos teóricos do paradigma principal-agente aplicado ao sistema europeu". *Contexto Internacional* (PUCRJ. Impresso), v. 31, p. 85-114, 2009.
- DORING, H. (2007). "The Composition of the College of

³⁸ No total, dois nomes foram substituídos e outros foram realocados de portfólio. Ainda sim, a votação no Parlamento não foi fácil: 449 votos a favor, 149 contra e 82 abstenções. Os votos a favor representaram na época apenas 48,6% do total dos votos. Para mais detalhes: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4021499.stm>

- Commissioners: Patterns of Delegation”. *European Union Politics*, 8 (2): 207- 28.
- FRANCHINO, F. (2004). “Delegating Powers In The European Community”, *British Journal Of Political Science*, 34(2): 449-76.
- _____. (2005) “A Formal Model of Delegation in the European Union”, *Journal of Theoretical Politics*, 17(2):217-247.
- _____. (2007). *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 355
- HALL, Peter A. e Taylor, Rosemary C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, 2003, no.58, p.193- 223.
- HOOGHE, L. (2012). “Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution’s Role”, *Journal of Commum Market Studies*, 50 (1): 87-111.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2003). “Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review* (97) 2: 233-43.
- HUG, S. (2003). “Endogenous Preferences And Delegation In European Union”, *Comparative Political Studies*, 36(1-2): 41-74.
- KEOHANE, R. & NYE, J. (1997). *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: little brown. 268p.
- LUPIA, A. (2001). “Delegation of Power: Agency Theory.” In____. Smelser and Paul B.Baltes (eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*. Oxford, UK: Elsevier Science Limited 5: 3375- 3377.
- LUPIA, A. & McCUBBINS, M. (2000). “Representation or Abdication: How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed”. *European Journal of Political Science*, 37: 291-307.
- MAGNETTE, P. (2001). “Appointing and Censuring the European Commission: the Adaptation of the Parliamentary Institutions to the Community Context”. *European Law Journal*, 7 (3): 292-310.
- _____. (2003). *Contrôler l’Europe: Pouvoirs et responsabilité dans l’Union Européenne*. Ed. Université de Bruxelles.
- MAJONE, G. (1998). “Europe’s Democratic Deficit’: the question of standards”. *European Law Journal*, 4 (1): 5-28.
- _____. (1999). “Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, ano 50, nº1, Jan-Mar, 5-34 p.
- _____. (2001). “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”. *European Union Politics*, 2 (1): 103 – 122.
- _____. (2003). “The Politics of Regulation and European Regulatory

- Institutions". In: HAYWARD, J., MENON, A. (eds.). *Governing Europe*, Ed.Oxford.
- MARKS, Gary et al (1996). "European Integration from 1980s: state-centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, 34 (3): 341-378.
- MELO, M. (1996). "Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal." *Revista do Servidor Público*. 120 (1): 67 – 79.
- MORAVCSIK, Andrew (1991). "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organization* 45 (1): 19–56
- _____. (1993). "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524.
- _____. (1995) "Why international cooperation strengthens national executives: the case of the European Community". In: UNSPECIFIED, Charleston, South Carolina
- _____. (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". [*International Organization*](#) 51 (4): 513–53.
- _____. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____. (2002). "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40 (44): 603-24.
- NOGUEIRA, J. & MESSARI, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PETERSON, J. (2001). "The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis". *European Journal of Political Research*, 39: 289-318.
- _____. (2006). "The College of Commissioners". In: Peterson, J., Shackleton, M. (orgs). *The Institutions of Europe Union*. New York: Oxford University.
- POLLACK, M.A. (1996). "The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis". *Governance: an international journal of policy and administration*, 9 (4): 429-458.
- _____. (1997). "Delegation, Agency And Agenda Setting In The European Community", *International Organizations*, 51 (1): 99-134.
- _____. (1999). "Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty

- of Amsterdam”, artigo publicado no European Integration Online papers, 3(6): disponível em: www.eiop.or.at/texte, acessado em 14 de Maio, 2007.
- _____. (2001). “International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 221-44.
- _____. (2003). “Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation. In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass.
- _____. (2006a). “Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes”, artigo apresentado na Conference on ‘Delegating Sovereignty: Constitutional and Political Perspectives, Duke University, 3-4 Março, 2006. Disponível em: www.law.duke.edu/publiclaw/workshop/papers.html, acessado em 14 de abril, 2007.
- POLLACK, M.A., JORGENSEN, K.E., ROSAMOND, B. (orgs). (2006), *Handbook of European Union Politics*. London, SAGE publications.
- PUTNAM, R. (1998). “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”, *International Organizations*, 42 (3): 427-460.
- SCHARPF, F. et al (1996). *Governance in the Europe Union*, Sage publications, 192p.
- TALLBERG, J. (2003). “Delegation to Supranational Institutions: why, how and with what Consequences?”. In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass.
- THATCHER, M., STONE SWEET, A. (2003). “Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions”. In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass.
- THATCHER, M. (2003). “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”. In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass.
- TRONDAL, J. (2008). “The Anatomy of Autonomy: reassessing the autonomy of the European Commission”. *European Journal of Political Research*, 47 (4): 467-488.
- TSEBELIS, G., GARRET (1996). “Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the Europe Union”, *International Review of Law and Economics*, 16: 345-361.

- TSEBELIS, G., GARRET, G. (2000). "Legislative Politics in the European Union", *European Union Politics*, 1 (1): 09-36.
- WONKA, A. (2004) "Delegation and Abdication? The Appointment of European Commissioners and Its Policy Implications", *Working Papers – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, No. 84. Mannheim.