

# OS LIMITES DAS TEORIAS CLÁSSICAS DA INTEGRAÇÃO PARA MEDIR A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES O CASO DA COMISSÃO EUROPEIA

Isabel Camisão

O PAPEL CRÍTICO QUE AS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS TÊM VINDO A DESEMPENHAR NO PROCESSO POLÍTICO DA UNIÃO ENCONTRA-SE CADA VEZ MAIS RECONHECIDO [...]. A QUESTÃO JÁ NÃO CONSISTE EM SABER SE AS INSTITUIÇÕES E O DIA-A-DIA DO PROCESSO POLÍTICO CONTAM, MAS EM DETERMINAR O SEU IMPACTO E AS FORMAS COMO INFLUENCIAM A FEITURA DA POLÍTICA COMUNITÁRIA E, EM ÚLTIMA ANÁLISE, TODO O PROCESSO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.

Laura Cram<sup>1</sup>

## A DECLARAÇÃO DE 9 DE MAIO – UM PROJECTO DE SUCESSO

A 9 de Maio de 1950 Robert Schuman apresentava ao mundo um plano para colocar sob o controlo de uma Alta-Autoridade toda a produção de carvão e aço franco-germânica, numa organização aberta à participação de outros países da Europa. Ao retirar do controlo das autoridades nacionais os dois ingredientes essenciais de uma economia militar, este plano, inteligentemente concebido por Jean Monnet, dava um passo decisivo para a consolidação da paz num continente barbaramente devastado por rivalidades fratricidas e guerras internacionais. A Declaração de 9 de Maio de 1950 marca pois o início de um processo de integração regional cujo sucesso não tem paralelo na história recente.

Ora, esse sucesso reside em boa parte no método adoptado e no entendimento de que a integração europeia não é, nem poderá ser, um fim em si mesma. Max Kohnstamm, o primeiro secretário da Alta-Autoridade da CECA e um dos colaboradores próximos de Jean Monnet, dizia em Março de 2007 numa entrevista concedida ao *euobserver.com* (a propósito dos cinquenta anos dos Tratados de Roma)<sup>2</sup> que Monnet não tinha um objectivo final para o projecto europeu, vendo-o antes como um processo sem um fim. Para Monnet, continuava Kohnstamm, expressões como federação ou confederação eram apenas palavras, mas o processo esse era claro – implicava a consciência de uma responsabilidade comum. Trata-se de uma abordagem pragmática, baseada num plano realista, concreto, orientado para a acção, ainda que tendo subjacente um ideal, ou, talvez melhor, um dever de solidariedade que serviria como força aglutinadora dos povos da Europa. Um pragmatismo que tem, de resto, caracterizado em boa parte a evolução

desta grande comunidade, marcada por uma tentativa de resposta à recomposição do sistema internacional e aos dilemas que resultam do seu próprio sucesso. Um pragmatismo que transparecia já no discurso de Robert Schuman quando este afirmava: «A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto.» Será pois esta uma das chaves da longevidade deste projecto. A outra residirá na originalidade da arquitectura institucional que lhe serve de base. A mesma originalidade que permitiu que esta Comunidade sobrevivesse a divisões internas, a cadeiras vazias, a *opting-out's*, a tratados pequenos e mesmo a tratados rejeitados, continuando não obstante a ser um pólo de atracção para países vizinhos e de inspiração para os mais distantes. A adaptabilidade, ou, talvez melhor, a elasticidade, da sua arquitectura institucional, mesmo quando levada ao limite – como na situação em que nos encontramos presentemente – é seguramente uma prova da viabilidade e da saúde deste projecto.

### **COMISSÃO EUROPEIA: A INSTITUIÇÃO CENTRAL**

No centro do sistema de governação da Comunidade, diria mesmo da União Europeia (UE), está a Comissão Europeia. A Comissão é, nas palavras de Alasdair Murray<sup>3</sup>, o coração institucional da UE<sup>4</sup>. E, no entanto, mesmo vendo 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 marginalizado, 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 (PE). De facto, assistimos nas duas últimas décadas a um crescimento formal e informal notável dos poderes do PE, não só como co-legislador, mas 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 UE tem muitas vezes sido dominada por temáticas enquadradas no âmbito dos 2.º e 3.º 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* (e que portanto não estão explicitamente consagrados nos tratados) que, se convenientemente aproveitados, poderão alterar significativamente a balança de poder a favor desta instituição.

Tomemos como ponto de partida a influência da Comissão na definição da agenda comunitária, o mesmo será dizer a sua capacidade de *agenda-setting*. Em termos formais, este papel-chave de liderança da Comissão está definido pelos tratados cujas disposições lhe asseguram o direito genérico de avançar com políticas e propostas legislativas que sirvam os interesses dos estados-membros. O direito de propor políticas não é exclusivo da Comissão, mas o direito de propor legislação é. No entanto, para além deste papel de líder formalizado pelos tratados, são várias as oportunidades que a Comissão tem de exercer liderança, ainda que sejam menos evidentes por-

que consideravelmente mais subtile. Genericamente, este papel de liderança mais informal inclui a *sugestão*, isto é, a possibilidade de indicar potenciais colaboradores áreas em que a acção comum será mutuamente benéfica; a *mobilização*, ou seja, a capacidade para levar os principais actores políticos a trabalhar em conjunto; o *estabelecimento de consensos*, isto é, a promoção de entendimentos comuns sobre a natureza dos problemas e a forma como estes devem ser resolvidos; e a *mediação*, ou seja, a identificação de possíveis esferas de entendimento onde existam desacordos.

Para exercer o papel de líder 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 passado 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<sup>5</sup> considera que a Comissão age como um *purposeful opportunist*, ou seja, é uma organização que, embora tendo consciência efectiva dos seus objectivos gerais e dos seus fins, é bastante flexível quanto à forma de os atingir. Neste sentido, e de acordo com a mesma autora, a Comissão «aprendeu a maximizar a sua margem de manobra no processo político tentando ao mesmo tempo evitar o conflito directo com os estados-membros»<sup>6</sup>.

Esta última afirmação reveste-se, em minha opinião, de particular relevância na medida em que parece evidente que a capacidade da Comissão para usar integralmente todos os recursos na afirmação da sua liderança, estará largamente dependente do contexto em que opera, e, obviamente, do tipo de temática em discussão. 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.

A COMISSÃO É IGUALMENTE PERITA  
EM APROVEITAR UM DETERMINADO CONTEXTO  
QUE LHE É FAVORÁVEL PARA EXPANDIR  
A AGENDA POLÍTICA DA UE.

## OS LIMITES DAS TEORIAS TRADICIONAIS E O RECURSO A NOVAS ABORDAGENS

Não surpreende portanto 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-mem-

bros (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, mesmo as expectáveis, 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 (advogada pela visão intergovernamental). Esta é uma dificuldade que poderá, no entanto, ser atenuada com o crescente desenvolvimento e utilização de modelos teóricos e abordagens conceptuais alternativos que permitam ultrapassar uma das insuficiências principais das tradicionais teorias da integração: o seu reconhecido estatocentrismo. Sendo, pois, notória a incapacidade das teorias clássicas da integração – neo-realismo vs neofuncionalismo – para medir adequadamente a importância das instituições no processo de decisão e, de uma maneira geral, no processo de governação da UE, ganha especial relevância o recurso a outros modelos teóricos e abordagens conceptuais que permitam ultrapassar o enviesamento que decorreria de uma análise demasiadamente estatocêntrica<sup>7</sup>. Na verdade, a consciência crescente desta insuficiência teórica levou grande parte dos estudiosos a (re)centrar a sua atenção no papel das instituições. Como resultado, sobretudo a partir da década de 1990, a análise neo-institucionalista atingiu a posição de considerável relevo outrora alcançada pelas explicações institucionalistas no seio da

ciência política, tendo vindo a adquirir um lugar de destaque no estudo do sistema de governação da UE. Ainda assim, deve referir-se que a literatura institucionalista é diversa, estando longe de constituir um programa de pesquisa coeso. A teoria neo-institucionalista apresenta diferentes variantes<sup>8</sup>, sendo habitual subdividir a análise institucionalista em pelo menos três

A ANÁLISE NEO-INSTITUCIONALISTA ATINGIU A POSIÇÃO DE CONSIDERÁVEL RELEVO OUTRORA ALCANÇADA PELAS EXPLICAÇÕES INSTITUCIONALISTAS NO SEIO DA CIÊNCIA POLÍTICA, TENDO VINDO A ADQUIRIR UM LUGAR DE DESTAQUE NO ESTUDO DO SISTEMA DE GOVERNAÇÃO DA UE.

subtipos: racional, histórico e sociológico<sup>9</sup>, cada um deles igualmente subdivisíveis. Quando consideradas num modelo simplificado (Figura 1) as três vertentes institucionalistas poderão ser apresentadas ao longo de um espectro desde o fim económico (onde se situaria a vertente da escolha racional) até ao fim sociológico (Figura 1).

**Figura 1** > Teoria neo-institucionalista [principais variantes]



Daqui decorreria que, embora partindo do pressuposto genérico de que «as instituições são importantes», os diferentes institucionalismos apresentam visões alternativas (sem prejuízo de poderem ser entendidas como complementares) sobre a importância das instituições, e mesmo daquilo que se entende por «instituição».

No caso particular do estudo da Comissão Europeia, parece-me particularmente interessante a utilização da abordagem institucionalista da escolha racional «temperada» pelo institucionalismo histórico, dado que a vertente racionalista tende a desvalorizar (em minha opinião, com prejuízo para o rigor dos resultados encontrados) a ideia de que a integração europeia é um processo que tem evoluído e se tem revelado ao longo do tempo, muitas vezes como produto de consequências não expectáveis do processo de decisão política da UE. Significa isto que os resultados de algumas decisões escapam ao controlo dos decisores (estados-membros), criando uma dinâmica integracionista muito complexa e, em alguns casos, virtualmente impossível, de reverter sem que tal implique a adopção de uma medida extrema por parte dos estados, como seria, no limite, o abandono da União.

O objectivo subjacente a uma investigação deste tipo não será, pois, o de provar se o processo de integração europeia (e em particular as escolhas institucionais iniciais) têm gerado efeitos não esperados eventualmente no sentido de um reforço da integração (argumento neofuncionalista que considero verificado), mas antes se, e sob que condições, poderão os estados-membros conter ou mesmo reverter tais consequências, e, expandindo este argumento, em que medida estariam dispostos a fazê-lo.

Afigura-se-me útil introduzir aqui o conceito de «custos de transacção» utilizado pelos modelos racionalistas de delegação (*principal-agente*) para explicar as razões pelas quais os principais (regra geral, os estados) delegam competências nos agentes (normalmente uma organização ou instituição), mesmo sabendo que estes poderão não respeitar as suas preferências (isto sem prejuízo do papel de destaque que este modelo atribui aos mecanismos de controlo que, no caso da UE, têm o seu expoente máximo no sistema de *comitologia*). Esta abordagem parte do pressuposto da acção racional do actor principal, pelo que o seu argumento central assenta, de um modo simplificado, na ideia de que os estados criam e delegam competências nas organizações internacionais principalmente para reduzir os custos de transacção, isto é, os riscos e as penalizações que surgem naturalmente associados às negociações entre dois ou mais actores. Trata-se reconhecidamente de uma visão essencialmente funcionalista das instituições, na medida em que se assume que estas são deliberadamente desenhadas pelos actores contemporâneos com vista a um desempenho eficiente de funções específicas (tais como o fornecimento de informação especializada, ou a adopção de políticas credíveis), sendo conferida pouca ou nenhuma atenção ao legado histórico<sup>10</sup>, ou seja, à forma como as instituições evoluem e moldam os resultados políticos ao longo do tempo. Será pois esta uma das razões que me levam a defender a vertente histórica do institucionalismo como complemento da abordagem racional, parecendo-me em

especial particularmente úteis para a compreensão do sistema de governação da UE os conceitos de «inércia» ou (*lock-ins*) e *path dependence*. O primeiro explicaria o facto de as instituições existentes poderem permanecer em equilíbrio durante longos períodos de tempo, apesar das consideráveis mudanças políticas (o *lock-in* de instituições formais significará, portanto, que organismos como, por exemplo, a Comissão Europeia desenvolvem agendas próprias que poderão ser distintas das dos seus criadores e que poderão ser «suportadas» por um *feedback* positivo). Já o último conceito (*path dependence*) traduziria a ideia de que as decisões iniciais forneceriam incentivos para os actores perpetuarem as escolhas políticas e institucionais herdadas do passado, mesmo quando os resultados políticos são manifestamente insuficientes<sup>11</sup>. Simplificando, o rumo da integração europeia seria determinado pelas decisões iniciais que foram influenciadas por um contexto histórico particular. Tal não significa que este rumo seja «inalterável», mas apenas que não poderá ser alterado sem que para tal se verifique uma forte pressão política.

Aplicados ao estudo do sistema de governação da UE, estes conceitos permitem-nos, pois, compreender melhor por que razão algumas funções de governação têm escapado do controlo nacional no sistema político da UE. Como sugere Pierson<sup>12</sup>, a primazia inicial dos estados-membros na criação das instituições e políticas não impede que ocorram falhas na sua capacidade para controlar as instituições e as políticas subsequentes. Significa isto que no modelo *principal-agente* estes conceitos poderão ajudar a justificar a existência das chamadas «perdas de agência» (*agency losses*). Recuperando a conhecida expressão de Oliver Williamson, os agentes «procuram o interesse próprio com astúcia»<sup>13, 14</sup> pelo que é provável que se assista a um conflito de interesses entre as partes. Mesmo sendo certo que os principais tentarão controlar o comportamento dos seus *agentes*, sabe-se que este controlo será sempre imperfeito e implicará custos, levando inevitavelmente às «perdas de agência».

Caberá portanto sublinhar que, apesar de serem abordagens diferentes, as duas perspectivas teóricas – escolha racional e institucionalismo histórico – não devem ser necessariamente entendidas como escolas de pensamento concorrentes. Na verdade, embora

rejeite a abordagem não histórica e funcionalista da vertente racionalista, o institucionalismo histórico adopta explicações sobre as preferências e os comportamentos dos actores que são compatíveis com a perspectiva da escolha racional. Neste sentido, como refere Mark Pollack<sup>15</sup>, o institucionalismo histórico pode ser consi-

APESAR DE SEREM ABORDAGENS DIFERENTES, AS DUAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS – ESCOLHA RACIONAL E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO – NÃO DEVEM SER NECESSARIAMENTE ENTENDIDAS COMO ESCOLAS DE PENSAMENTO CONCORRENTES.

derado uma variante particular da teoria da escolha racional que enfatiza a importância da inércia, da sequência e da ideia de uma certa perpetuação das escolhas políticas (*path dependence*) no processo de integração europeia.

Expostos os modelos teóricos, importará uma nota sobre as dificuldades de uma comprovação empírica dos resultados. Um primeiro obstáculo é desde logo a subjectividade e, portanto, a dificuldade na medição, de conceitos como «autonomia», «independência» ou «controlo». O recurso aos estudos de caso tem sido uma das estratégias usadas pelos institucionalistas para analisar as preferências de actores como a Comissão ou os estados-membros (por exemplo, através da análise do processo de decisão nos comités relativamente a uma política específica). Neste domínio, porém, não poderá deixar de salientar-se que tais preferências variarão muito provavelmente em função do ambiente político (isto é, do contexto) que envolve a tomada de decisão. Tomemos como exemplo, de um modo simplificado, a Comissão presidida por Jacques Delors, normalmente apontada como referência no que respeita ao protagonismo e influência da instituição no impulsionamento do processo de integração. A escolha desta Comissão como termo de comparação não surpreende, já que durante os seus mandatos (sobretudo durante o primeiro) Delors contribuiu para um aumento assinalável do prestígio da instituição e em especial do papel do presidente, projectando a relevância da Comissão no sistema de governação da UE. Mas, ao escolhermos a Comissão Delors como referência correríamos um risco de um enviesamento dos resultados, uma vez que estes mandatos marcaram o ponto alto da influência da Comissão; um nível que provavelmente não se repetirá, porque muito dificilmente se repetirá também o conjunto de circunstâncias favoráveis que possibilitaram o seu sucesso. Refiro-me ao facto de a presidência ter sido exercida por um homem de personalidade forte e considerado por alguns como algo visionário, que liderou uma equipa de comissários com poucos protagonismos individuais (à excepção do próprio presidente), mas também ao facto de os mandatos Delors terem decorrido num contexto extremamente favorável ao avanço integracionista e terem versado sobre temas de natureza essencialmente económica (mesmo que os resultados tenham sido também políticos), uma dimensão do processo de integração tradicionalmente mais consensual.

Um outro problema está directamente relacionado com a dificuldade em determinar com precisão quem no processo de decisão influencia e quem é influenciado. Efectivamente, se é relativamente fácil identificar quais os papéis que permitem à Comissão exercer uma liderança efectiva, já não será tão fácil perceber quais os que ela exerce de facto. Tomando como referência a capacidade de fixar (ou pelo menos influenciar) a agenda política, não poderá neste processo deixar de ser considerada a importância dos grupos de interesse, dos próprios estados e das outras instituições comunitárias. Ora, sabendo que muitas vezes participam nas negociações todos estes actores, torna-se especialmente árduo medir com rigor qual o grau real de independência da Comissão. Na verdade, mesmo na ausência de «conflito» político (ou seja, mesmo quando a proposta da Comissão é aprovada sem qualquer alteração), será difícil definir se a ausência de conflito se deveu à capacidade de influência da Comissão ou apenas à sua

capacidade de, estrategicamente, antecipar aquelas que seriam as preferências dos estados-membros.

## NOTAS FINAIS

À medida que o processo de integração europeia foi evoluindo, as abordagens teóricas foram-se ajustando para permitir uma compreensão mais rigorosa do fenómeno em análise. Recorrendo à distinção feita por Markus Jachtenfuchs<sup>16</sup>, temos assistido nos últimos anos à passagem da fase clássica da teoria da integração, na qual a «política europeia» é uma variável dependente, para a fase contemporânea da governação na qual a «política europeia» aparece como variável independente.

A consciência crescente de que a UE é «sem dúvida a organização internacional mais institucionalizada do mundo»<sup>17</sup> levou a que nas últimas décadas os inúmeros estudos sobre a UE fossem sendo cada vez mais influenciados pelo chamado «novo institucionalismo». Sob este rótulo abrigam-se, no entanto, diferentes perspectivas teóricas que, apesar de terem em comum a premissa de que «as instituições são importantes», divergem significativamente quanto ao grau de importância que lhes é atribuído. Não obstante, estas novas abordagens têm permitido um debate aceso e consistente sobre os mais diversos aspectos da governação europeia, nomeadamente sobre o poder de decisão, mas também de definição da agenda política, das várias instituições comunitárias. No sistema de governação da UE, a decisão final e formal em algumas das áreas políticas-chave está reservada essencialmente ao Conselho Europeu, ao Conselho de Ministros e, nalguns casos, ao PE. A Comissão tem, portanto, em termos formais, assistido a uma secundarização do seu papel face a estas instituições comunitárias.

Ainda assim, parece certo que a Comissão tem uma influência efectiva<sup>18</sup>, 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 (não apenas na definição da política nacional dos estados-membros, mas também na esfera internacional).

O declínio da autoridade ou, talvez melhor, da influência da Comissão não deve portanto ser sobrevalorizado. 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 a famosa «comitologia» – a evidência empírica tem demonstrado que uma liderança forte aliada ao contexto certo permite 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 de uma das fases mais «negras» da sua existência.

Refiro-me às acusações de corrupção e fraude de que foram alvo alguns elementos da Comissão Santer, mas que acabariam por afectar a credibilidade de todo o colégio (levando-o à resignação) e, no limite, da própria instituição.

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 sua composição. 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 portefólios. 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 distanciamento 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, que não deva procurar influenciar e promover activamente os interesses nacionais, é também compreensível que ele seja percebido 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 radicalmente, antes evoluíram. Os recentes desenvolvimentos no processo de integração europeia põem mais uma vez à prova a sua capacidade de adaptação e de rein-

A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO  
QUE A COMISSÃO TEM AJUDADO  
A MOLDAR DITOU A NECESSIDADE  
DE UMA REFORMA DA PRÓPRIA INSTITUIÇÃO.

venção. Caberá à Comissão estar à altura dos desafios e aproveitar as oportunidades de forma a manter-se central para a governação europeia. 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. **RI**

## NOTAS

**1** CRAM, Laura – *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and Integration Process*. Londres: Routledge, 1997 (sublinhado nosso).

**2** BEUNDERMAN, Mark – «We had no time to philosophise about this revolution». [Consultado em: 24 de Março de 2007]. Disponível em: <http://euobserver.com/9/23759/?print=1>.

**3** MURRAY, Alasdair – *An Unstable House: Reconstructing the European Commission*. Londres: Centre for European Reform, 2004, l.

**4** Esta é, aliás, uma afirmação comum a vários estudiosos da integração europeia, estando mesmo reflectida no título de uma das obras de referência sobre a temática: NUGENT, Neill (ed.) – *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. 2.ª edição, Londres: Macmillan Press, 2000.

**5** CRAM, Laura, DINAN, Desmond e NUGENT, Neill (eds.) – *Developments in the European Union*. Nova York: St. Martin's Press, 1999, p. 48.

**6** *Ibidem*.

**7** CAMISÃO, Isabel, e LOBO-FERNANDES, Luís, – «A evolução das teorias da integração e os novos debates». In *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia, 2005. pp. 34-42.

**8** B. Guy PETERS (*Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*.

2.ª edição, Londres: Continuum, 2005) distingue sete variantes da teoria neo-institucionalista, pp. 18-23.

**9** ROSAMOND, Ben – *Theories of European Integration*. Londres: Palgrave, 2000, p. 144.

**10** WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 139.

**11** *Ibidem*, p. 114.

**12** PIERSON, Paul – *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

**13** «Self-interest seeking with guile» no original.

**14** HAWKINS, Darren, et al. (eds.) – *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 24.

**15** WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – *European Integration Theory*, p. 141.

**16** JACHTENFUCHS, Markus – «The governance approach to European Integration». In *Journal of Common Market Studies*. Oxford, UK. Vol. 39, n.º 2, Junho de 2001, p. 250.

**17** POLLACK, Mark A. – *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 137.

**18** Esta capacidade de influência efectiva da Comissão – uma das conclusões preliminares da investigação que desenvolvo actualmente no âmbito do doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais – é corroborada por diversos estudos empíricos. Não obstante, os mesmos estudos demonstram também que o grau de influência e autonomia da instituição varia consideravelmente, ao longo do tempo e mesmo consoante o tipo de matéria em discussão, em função de um conjunto de variáveis como, por exemplo, as preferências dos estados-membros, as leis europeias vigentes, a informação disponível para as partes envolvidas na negociação, e a capacidade de sugestão e mobilização da Comissão. Cf. a título de exemplo, POLLACK, Mark A. – «The engine of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union». In *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. pp. 217-249. GRAY, Mark, e SPENCE, David, – «The Commission and Intergovernmental Conferences». In *The European Commission*. 3.ª edição, Londres: Jonh Harper Publishing, 2006. pp. 426-453. FRANCHINO, Fabio – «Delegation in the European Union: case studies». In *The Powers of the Union*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 199-237.

## BIBLIOGRAFIA

- BOMBERG, Elizabeth, e STUBB, Alexander, – *The European Union: How does it Work?* Oxford: Oxford University Press, 2005.
- CAMISÃO, Isabel, e LOBO-FERNANDES, Luís, – «A evolução das teorias da integração e os novos debates». In *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Príncipeia, 2005. pp. 27-60.
- CINI, Michelle, e BOURNE, Angela K. (eds.) – *Palgrave Advances in European Union Studies*. Londres: Palgrave Macmillan, 2006.
- CRAM, Laura – *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and Integration Process*. Londres: Routledge, 1997.
- CRAM, Laura, DINAN, Desmond e NUGENT, Neill (eds.) – *Developments in the European Union*. Nova York: St. Martin's Press, 1999.
- DIMITRAKOPOULOS, Dionyssis G. (ed.) – *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- FRANCHINO, Fabio – *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HAWKINS, Darren, et al. (eds.) – *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- HOOGHE, Liesbet – *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- JACHTENFUCHS, Markus – «The governance approach to European Integration». In *Journal of Common Market Studies*. Oxford, UK. Vol. 39, n.º 2, Junho de 2001, pp. 245-264.
- MONNET, Jean – *Memórias*. Lisboa: Ulisseia, 2004.
- MURRAY, Alasdair – *An Unstable House: Reconstructing the European Commission*. Londres: Centre for European Reform, 2004.
- NUGENT, Neill – *The European Commission*. Londres: Palgrave, 2001.
- PIERSON, Paul – *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- PETERS, B. Guy – *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*. 2.ª edição, Londres: Continuum, 2005.
- POLLACK, Mark A. – *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- ROSAMOND, Ben – *Theories of European Integration*. Londres: Palgrave, 2000.
- SCHNEIDER, Gerald, e ASPINWALL, Mark (ed.) – *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- SPENCE, David, e EDWARDS, Geoffrey (eds.) – *The European Commission*. Londres: John Harper Publishing, 2006.
- THOMSON, Robert, et al. (eds.) – *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- WALLACE, Helen, e YOUNG, Alasdair R. (eds.) – *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.