

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Entre a Expertise e a Política: uma Questão de Escolha? O
Perfil da Comissão Européia e o Empoderamento do
Parlamento Europeu**

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

VIRTUS IMPAVIDA

**UFPE
Recife
2015**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Entre a Expertise e a Política: uma Questão de Escolha? O
Perfil da Comissão Européia e o Empoderamento do
Parlamento Europeu

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção de título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Co-orientador: Enivaldo Carvalho da Rocha

UFPE
Recife
2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586e Silva, Cinthia Regina Campos da.
Entre a expertise e a política : uma questão de escolha? O perfil da Comissão Europeia e o empoderamento do Parlamento Europeu / Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva. – Recife, O autor, 2015.
205 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.
Coorientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha .
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Ciência Política - Metodologia. 3. União Europeia. 4. Países da União Europeia - Política e governo. 5. Parlamento europeu. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Rocha, Enivaldo Carvalho da (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2015-65)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORAMENTO

Folha de Aprovação

Entre a Expertise e a Política:
uma Questão de Escolha? O Perfil da Comissão Europeia e o
Empoderamento do Parlamento Europeu

CINTHIA REGINA CAMPOS RICARDO DA SILVA

Recife, 23 de Janeiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Co-orientador)

Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (Examinador interno)

Profa. Dra. Cristiane Lucena Carneiro (Examinadora externa)

Profa. Dra. Ana Paula Tostes (Examinadora externa)

"One heartbeat away from the presidency and not a single vote case in my name.
Democracy is so overrated."

-- Francis Underwood ---

(House of Cards, season 2, ep2)

Resumo:

A União Européia é um dos fenômenos de integração regional mais pesquisados da atualidade, porém ainda pouco explorado por pesquisadores brasileiros. Esta tese busca sanar esta lacuna ao propor um desenho de pesquisa multimétodo sobre as duas principais instituições, além do Conselho: a Comissão Européia e o Parlamento Europeu. A pesquisa possui duas frentes: definir o perfil do comissário e identificar de que forma o Parlamento Europeu influencia a formação desse perfil. A partir da análise, conclui-se que: a) tanto variáveis políticas quanto técnicas estão presentes ao longo das gestões; b) o cargo de Presidente da Comissão é o que tem mais se politizado em comparação com os demais membros da instituição; c) os currículos dos comissários não explicam a dinâmica de distribuição dos portfólios; d) há indícios para concluir que a Comissão tem se tornado um trampolim profissional para aqueles burocratas de carreira assumirem um cargo eletivo e/ou em empresas *lobbystas*. Por fim, percebe-se que o Parlamento Europeu possui maior capacidade de exercer controle *ex-ante* do que *ex-post* sobre a Comissão.

Palavras-chave: Instituições, Integração Regional, Processo Decisório, Metodologia

Abstract:

The Europe Union is currently one of the most studied phenomena of regional integration, however it's still unexplored by brazilian researchers. This thesis aims to reduce this gap and proposes a multimethod research design to analyze the two main institutions, besides the Council: the European Commission and the European Parliament. The research has a two-front work: to identify the commissioner profile pattern and to determinate how and whether the European Parliament influences this pattern. Therefore, the main conclusions are: a) both political and *expertise* variables are presents along the Commissions; b) the position of Commission's President is the most politicized when compared to the other members of the institution; c) the CV of the commissioners don't explain the dynamics distribution of portfolios; d) there is evidences to conclude that the Commission has become a professional springboard for bureaucrats to assume a elective office or/and a position in lobbyists enterprises. Ultimately, the European Parliament has greater institutional capacity to exercise an *ex-ante* control than an *ex-post* control over the Commission.

Key-words: Institutions, Regional Integration, Decision-making Process, Methodology

Agradecimentos

Quando se elabora uma sessão de agradecimentos após o fim de um doutorado, geralmente tem-se em mente uma jornada de pelo menos quatro anos. No entanto, no meu caso é diferente, pois me formei desde a graduação ao doutorado nesta mesma universidade, tendo mestrado e doutorado concluídos no mesmo programa de pós-graduação. Este não será um agradecimento após o fim de uma jornada, mas pelo encerramento de uma das principais fases de minha formação profissional: minha trajetória acadêmica.

Resgatando memórias no já longínquo ano de 2002, quando iniciei meu curso de graduação de ciências sociais, não esperava chegar tão longe. Meu irmão e eu fomos os primeiros de uma grande família a termos formação acadêmica e com fim desta jornada, espero, serei a primeira da família a obter o título de doutora. Não foi um feito fácil e não é para ser fácil. No entanto, sem o apoio incondicional de meu irmão, Ricardo, minha mainha, Sonia, e a avó mais fofa do mundo, Honorina, esta tese não existiria. Eles não fazem idéia do que se trata este trabalho e mesmo assim confiaram cegamente na minha capacidade e competência para realizá-lo. A eles, dedico esta tese.

Como diz a célebre frase de Shakespeare: amigos são a família que escolhemos. Na maior parte das ocasiões, eu fiz as escolhas corretas. Agradeço especialmente a Natália Leitão, Ana Carolina Moura, José Alexandre, Leon Victor e Mariana Batista por aguentarem minhas lamúrias nas diversas crises que tive durante a realização deste trabalho, bem como me ajudarem diretamente seja revisando o texto, dando conselhos ou simplesmente com um: "tem calma, pow!". Também agradeço imensamente a Amélia Bernardes, Tais Castelo Branco, Danilo Bertholini e Reginaldo Silva por me acolherem durante um dos momentos mais difíceis desse doutorado após meu acidente em Québec. Serei eternamente grata pelo carinho e pela amizade que até hoje conservamos.

Lista de Tabelas, Figuras, Organogramas e Gráficos

Tabelas

Tabela 1. Diversas Abordagens das Ciências Sociais.....	10
Tabela 2. Características do modelo MDSD.....	35
Tabela 3. Interação entre estudos Quantitativos e Qualitativos.....	38
Tabela 4. Variáveis Coletadas.....	86-87
Tabela 5. Reagrupamento dos Portfólios.....	88
Tabela 6. Comissão e Incidência Temática dos Portfólios.....	87
Tabela 7. Taxa de Renomeação por Gestão.....	90
Tabela 8. Frequência de Comissários que já tiveram cargos eletivos antes de serem nomeados.....	92
Tabela 9. Cargo Eletivo de Maior Importância que já exerceu.....	93
Tabela 10. Qual o alinhamento político no país de origem.....	94
Tabela 11. Alinhamento dos Comissários ao PE.....	95
Tabela 12. Teste do X^2 - Comissão x Variáveis de Explicativas.....	98
Tabela 13. Teste do X^2 - Nomeação x Situação.....	99
Tabela 14. Teste Exato de Fisher Comissão x Variáveis de Controle.....	104
Tabela 15. Teste do X^2 Presidente x Variáveis de Explicativas.....	110
Tabela 16. Regressão Logística Cargo Presidente x Primeiro-Ministro.....	111
Tabela 17. Modelo Logístico 1 - Cargo de Presidente.....	112
Tabela 18. Modelo Logístico 2 - Cargo de Presidente.....	113
Tabela 19. Alinhamento do Presidente da Comissão ao PE.....	115
Tabela 20. Distribuição de Portfólios entre os <i>Big Five</i>	120-21
Tabela 21. Modelo Logístico - Portfólio Político.....	123
Tabela 22. Modelo Logístico 2 - Portfólio Político.....	124
Tabela 23. Modelo Logístico - Portfólio Econômico.....	125
Tabela 24. Modelo Logístico - Portfólio Social.....	126
Tabela 25. Modelo Logístico 2 - Portfólio Social.....	127
Tabela 26. Classificação dos Cargos.....	130
Tabela 27. Relação dos Tipos de Cargo por Comissão.....	131
Tabela 28. Comissários que Ocuparam cargos Think Tank na mesma área do portfólio	133

Tabela 29. Alinhamento da Comissão Santer ao Parlamento Europeu.....	143
Tabela 30. Relação dos Programas Investigados e as Conclusões do Comitê.....	147-48
Tabela 31. Posicionamento dos Grupos Partidários no Parlamento Europeu sobre Jaques Santer - 20 de Julho de 1994.....	152
Tabela 32. Relação dos Comissários envolvidos na crise da Comissão Santer.....	153
Tabela 33. Votação da Moção de Censura por País e Eurogrupo - 14 de Janeiro de 1999	155
Tabela 34. Eleição de Barroso - Debates e Posicionamentos.....	160
Tabela 35. Modificações da Comissão Prodi para Comissão Barroso entre os Novos Países Membros.....	163
Tabela 36. Composição Aproximada da LIBER nos dias de votação a respeito da nomeação de Buttiglione.....	166
Tabela 37. Alinhamento Político dos Eurodeputados na Eleição da Comissão Barroso (2004).....	170

Figuras

Figura 1. Análise aninhada: Modelos de Teste e de Construção de Teorias.....	41
Figura 2. Duas etapas do processo decisório no modelo de integração regional.....	51
Figure 3. Diferentes funções e instituições.....	54
Figura 4. Classificação dos cargos políticos anteriores.....	65
Figura 5. Cargo político anterior de maior importância dos Presidentes e demais membros da Comissão.....	66
Figura 6. Posicionamento Programático dos Grupos Partidários Europeus.....	150
Figura 7. Alinhamento Ideológico em 2005 e 2010.....	176
Figura 8. Coalizões nas votações por temática 2004-2009 no PE.....	178
Figura 9. Questão: no geral, a conjuntura atual do PE para você é positiva, razoavelmente positiva, neutra, razoavelmente negativa ou uma imagem muito negativa?.....	179
Figura 10. Questão: Você diria que nos últimos dez anos o papel do PE dentro da UE tem (...).	180
Figura 11. Questão: Para cada uma das instituições abaixo, diga se você tende a confiar nelas ou não.....	181

Organograma

Organograma 1. O Processo de Nomeação após o Tratado de Lisboa.....	82-83
---	-------

Gráficos

Gráfico 1. Alinhamento Político das Nomeações por País.....	100
Gráfico 2. Análise de Correspondência: Alinhamento Nacional x Comissão.....	102
Gráfico 3. Alinhamento Nacional x Comissão.....	103
Gráfico 4. Análise Múltipla de Correspondência.....	106
Gráfico 5. Gráfico de Dispersão da Análise Múltipla de Correspondência.....	107
Gráfico 6. Distribuição dos Cargos dentro da Comissão por País.....	109
Gráfico 7. Distribuição Geral dos Portfólios por País.....	119
Gráfico 8. Relação dos Países que já enviaram Comissários com Experiência.....	123

Lista de Abreviaturas e Siglas

AC Análise de Correspondência

AF Análise Fatorial

ALDE Group of Alliance of Liberals and Democrats for Europe

AMC Análise Múltipla de Correspondência

AUE Ato Único Europeu

CE Comissão Européia

CECA Comunidade Econômica do Carvão e do Aço

CEE Comunidade Econômica Europeia

DG Diretório Geral

EC: European Commission

ECB: European Central Bank.

ECJ: European Court of Justice

ECON Economic and Monetary Affairs (Economia e Assuntos Monetários)

EDA European Democratic Alliance

EDD Group of a Europe of Democracies and Diversities

ELDR Group of European Liberal, Democrat, and Reform Party

EPP European People's Party

ERA European Radical Alliance

EURATOM Comunidade Europeia da Energia Atômica

FE Forza Europe

FMI Fundo Monetário Internacional

FN Front National

GREENS/ VERTS Group of Greens

GUE Confederal Group of European United Left

IL Intergovernamentalismo Liberal

IMCO Internal Market and Consumer Protection (Mercado Interno e Proteção do Consumidor)

IND/DEM Independence Democratic Group

ITRE Industry, Research, and Energy (Indústria, Pesquisa e Energia)

JURI Legal Affairs (Assuntos Jurídicos)

KKV King, Keohane e Verba

LIBE Civil Liberties, Justice and Home Affairs (Liberdades Cíveis, Justiça e Assuntos Internos)

MDSD *Most Different Design System*

PE Parlamento Europeu

PES Party of European Socialists

PPE Partido Popular Europeu

S&D Sociais e Democratas

TFUE Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE União Europeia

UEN Union for Europe of the Nations Groups

UMP Union Pour un Mouvement Populaire

Sumário

Introdução.....	3
Capítulo 1: Em defesa do multimétodo: explicando mais e melhor	8
1.1 Dilemas Epistemológicos.....	8
1.2 Explicação <i>versus</i> causalidade: de fato uma antítese?	14
1.3 Os desafios da Política Comparada e a Crítica a KKV	22
1.4 A Importância dos Estudos de casos e a análise aninhada de Lieberman (2005).....	32
Capítulo 2: Várias Respostas, uma Mesma Pergunta: A Comissão Europeia é um <i>Outlier</i> ?	45
2.1 A grande questão.....	45
2.2 A abordagem da Escolha Racional	48
2.2.1 Intergovernamentalismo Liberal (IL): uma simples questão de compromisso	49
2.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional: uma questão de oportunidade	52
2.3 Estado Regulador: uma questão de credibilidade.....	59
2.4 Governança de multinível: complexidade a favor da Comissão	61
2.5 De volta à luz: o que ainda falta ser feito?	63
2.6. O que continua obscuro?	69
Capítulo 3: O Perfil dos Comissários Europeus (1958-2010): é possível identificar um padrão?.....	71
3.1 O Processo de Seleção dos Comissários Europeus	71
3.2 Apresentação dos dados: variáveis, hipóteses e primeiras impressões.....	84
3.3 Identificando Padrões de Indicação.....	96
3.4 A Hierarquia dentro da Comissão Europeia	107
3.5 A Distribuição dos Portfólios: experiência e formação importam?.....	116
3.6 Há vida após a Comissão?	128
Capítulo 4: Parlamento Europeu e Controle Democrático da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2010).	136
4.1 O Parlamento Europeu como um <i>Veto Player</i> : a hipótese da antecipação de reação .	137
4.2 Favorecimento, Fraude e Nepotismo: A Renúncia da Comissão Santer	140

4.2.1 Um breve Perfil da Comissão Santer	140
4.2.2 A Implementação da Política Pública Comunitária: fraude ou ingerência?	144
4.2.3 A Dinâmica Partidária no PE durante a crise da Comissão Santer	149
4.3 O Parlamento Europeu reformulando a Comissão Barroso (2004-2010)	157
4.3.1 Procedimentos e Mudanças no período Pós-Santer	157
4.3.2 A Escolha de Barroso	158
4.3.3 Os Impasses na Formação da Comissão Barroso.....	162
4.3.4 O Parlamento Europeu na Aprovação Final da Comissão Barroso.....	169
4.4 Controle Democrático e a Burocracia Européia: reflexões acerca do empoderamento do Parlamento Europeu.....	172
Considerações Finais.....	182
Referências Bibliográficas	187
Anexos	193

Introdução

A Comissão Europeia é considerada uma das instituições mais importantes do sistema europeu, seja no processo decisório pelo seu poder de iniciativa legislativa, seja em virtude do seu papel na implementação e monitoramento da política pública comunitária. No entanto, apesar dos mais de 60 anos de existência, poucos estudos empíricos já se dedicaram a traçar o perfil político-profissional dos membros da instituição e, por conseguinte, entender as dinâmicas que envolvem sua nomeação e posterior controle. Por sua vez, estas pesquisas indicam que a Comissão tem cada vez mais membros com um perfil político (Wonka, 2004; Döring, 2007), no entanto pouco se sabe sobre a formação educacional e sua atuação prévia em cargos correlacionados com as temáticas com as quais lidará dentro da Comissão.

O crescente papel da Comissão no processo de aprofundamento da integração europeia tem despertado interesse não apenas da comunidade acadêmica, mas também da sociedade europeia, principalmente no contexto posterior à crise econômica de 2008. O grupo de *experts* formado para resgatar a Grécia da crise financeira, que ficou conhecido como Troika, tem além de representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Central Europeu, o acompanhamento direto da Comissão Europeia, responsável pelo suporte técnico e o diálogo entre as autoridades gregas e as instituições financeiras supracitadas. A Comissão também tem sido responsável pelos planos de austeridade adotados pelos Estados-membros na tentativa de conter as consequências da crise de 2008. Como possível consequência das medidas impopulares, ao lado do Banco Central Europeu, a instituição foi a que mais perdeu a confiança do cidadão europeu, conforme dados do *Eurobarometer*, nº 415 (2014)¹. Em 2007, a Comissão possuía 52% da confiança dos cidadãos europeus, porém, em março 2014, apenas 32% deles acreditavam na instituição. O mesmo relatório também indica que 51% dos europeus concordam que a Presidência da Comissão deveria ser escolhida a partir da indicação dos eurogrupos no Parlamento Europeu. Em outras palavras, apesar de concordar que a União Europeia é a melhor solução disponível para os problemas que o continente

¹ Gráfico disponível no quarto capítulo desta tese, na página 179.

enfrenta², existe uma preocupação do cidadão europeu com a forma como que as instituições supranacionais direcionam esta solução.

Claro está que importância desta tese reside justamente em fornecer mais subsídios empíricos para entender as dinâmicas presentes quando a Comissão Europeia desempenha suas funções. Ao levantar mais evidências sobre o perfil daqueles que fazem parte de uma das principais instituições da União Europeia, espera-se analisar a trajetória da instituição e compreender melhor os rumos que a construção da política pública comunitária pode tomar. Dessa forma, é válido questionar: quais as variáveis mais presentes no perfil dos comissários? Existe uma preponderância de características técnicas ou um histórico político se apresenta com maior frequência? Há alguma relação entre o perfil profissional e o portfólio para o qual ele fora nomeado? Teria o Presidente da Comissão um perfil diferenciado dos demais comissários? Quais Estados-membros indicam comissários com um histórico preponderantemente político? Qual o impacto no perfil da Comissão com as mudanças institucionais realizadas ao longo da história? De que forma o Parlamento Europeu (PE) tem se tornado um ponto de controle *ex-ante* e *ex-post* da Comissão? Seria o empoderamento do PE uma tentativa de diminuir o *déficit* democrático tão evocado pela literatura especializada nos últimos 15 anos?

Para tanto, construiu-se um banco de dados com informações sobre todas as personalidades que já passaram pela Comissão Europeia, considerando desde a primeira gestão Hallstein (1958) até a última gestão de Barroso (2010). Os dados foram coletados em sua ampla maioria pelo sistema *Dorie*, site da União Europeia que disponibiliza diversos documentos, entre eles os currículos daqueles que já ocuparam o posto de comissário europeu. Outras fontes de dados como as Assembléias Nacionais, *websites* pessoais e de partidos políticos também serviram como fonte complementar e/ou confirmatória. Também fora realizado um estágio sanduíche no Centre d'Étude de la Vie Politique, na Université Libre de Bruxelles, financiado pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), dentro do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), de março a setembro de 2013. Durante este período, várias visitas foram realizadas ao *Historical Archives of the Commission*, a fim

² Ainda de acordo com o mesmo relatório, 58% dos entrevistados contra 32% acreditam que o futuro será melhor dentro da UE do que fora dela.

de verificar inconsistências nos dados e ter acesso a outros documentos que auxiliaram na análise³.

Porém, o principal objetivo dos sete meses como pesquisadora visitante no CEVIPOL era realizar entrevistas com os eurodeputados a fim de averiguar o crescente empoderamento do Parlamento Europeu, latente desde o final dos anos 90. Diversos contatos foram realizados com os escritórios dos eurodeputados, porém poucos retornaram e nenhum se disponibilizou a agendar encontros, muito menos fornecer entrevistas. O relatos dos eurodeputados representava uma parte fulcral desta tese, como forma de ampliar as conclusões sobre o perfil da Comissão, tendo em vista que esta tese parte da hipótese de que a inserção do Parlamento no processo de nomeação dos comissários configura-se como um ponto crítico na politização no perfil dos comissários. Infelizmente, a impossibilidade de ter acesso aos eurodeputados forçou uma reformulação do modelo inicialmente pensado para esta tese.

Tendo dito isto, a tese divide-se em quatro capítulos. No primeiro, a pesquisa aqui apresentada permite-se um momento para discutir metodologia de uma forma geral, bem como apresentar o viés epistemológico que este trabalho se baliza. Esta tese solidariza-se com a recente preocupação da ciência política em contribuir para pesquisa nacional ao propor um modelo de pesquisa que se pautar pela variedade de métodos e rigor científico. Soares (2005) foi um dos primeiros a alertar a ausência de discussão metodológica na ciência social brasileira e o preconceito que permeia as técnicas quantitativas. Como o autor lembra, a resistência às técnicas quantitativas por vezes não se traduz no emprego de técnicas qualitativas, mas pelo contrário: na ausência total de método, recorrendo a narrativas que não apresentam qualquer desenho de pesquisa. A tese aqui desenvolvida pretende também enriquecer essa discussão ao propor um modelo multimétodo, ou seja, que lance mão tanto de técnicas quantitativas quanto qualitativas, quando estas forem pertinentes, sem preconceitos metodológicos. Para tanto, faz-se necessária uma discussão em profundidade, levantando as vantagens e dificuldades de cada técnica para o desenvolvimento desta pesquisa, bem como para o sentido da ciência social como um todo.

³ Durante as visitas, algumas conversas informais foram realizadas com a coordenadora geral da unidade, Sr^a Jocelyne Collonval. Em uma desses encontros, ela confidenciou que alguns dos ex-comissários solicitaram que seus currículos fossem retirados da plataforma *Dorie*. Foi também por meio dela que tive acesso aos históricos dos membros da Comissão Santer (1995-99) em meio impresso, já que alguns deles não estavam disponíveis *on line*.

O segundo capítulo trata das teorias desenvolvidas ao longo dos últimos vinte anos voltadas especialmente para compreender o sistema europeu. Em uma perspectiva mais objetiva, apresenta-se um estado da arte com as principais hipóteses levantadas por teorias realistas, liberais e de multinível, bem como alguns estudos empíricos, a exemplo dos trabalhos de Wonka (2004) e Döring (2007). A questão principal aqui desenvolvida diz respeito às relações interinstitucionais, com atenção especial ao papel da Comissão Européia frente aos demais atores europeus. A segunda parte desta tese também apresenta as lacunas que os estudos citados deixaram em aberto e que serão objeto de investigação ao longo dos demais capítulos.

No terceiro capítulo, apresenta-se a estatística descritiva do banco de dados. Nele também realiza-se uma análise múltipla de correspondência (AMC) com o intuito de explorar melhor os dados. O objetivo aqui é mensurar a presença tanto de variáveis políticas, a exemplo de *Se já ocupou cargo eletivo*, *Se já foi Ministro*, entre outras; quanto variáveis de *expertise*, como *Formação Acadêmica* e *Área de Formação*. Apesar de uma leve preponderância de variáveis políticas, a formação profissional dos comissários também é aprofundada e tem seguido esse padrão ao longo das gestões. Esta característica impossibilitou uma distinção clara entre as dimensões. Ainda no terceiro capítulo, analisa-se por meio de regressões logísticas o perfil diferenciado do Presidente da Comissão⁴ e a importância da formação profissional e experiência prévia, política ou não, para assumir os portfólios temáticos da Comissão. Por fim, a tese apresenta um campo pouco explorado pela literatura: os cargos assumidos pelos comissários após deixarem a Comissão. Estaria o cargo na Comissão ganhando importância para o futuro profissional ou político do ex-comissário? Por meio de uma inferência descritiva, chama a atenção o crescente aumento de casos que ocuparam cargos em empresas envolvidas com atividade lobbyista, bem como ex-comissários sem histórico político e passaram a se elegerem seja para as assembleias nacionais ou até mesmo para o Parlamento Europeu.

No último capítulo desta tese, são apresentados dois estudos de casos com o intuito de averiguar o real empoderamento do Parlamento Europeu. Para tanto, aplica-

⁴ Foco reforçado em conversa informal com a ex-comissária Benita Ferrero-Waldner (2004-2010), durante a 3rd Europe Day Conference: The Enlarged European Union in a Time of New Challenges, organizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e realizada no Rio de Janeiro em março de 2012. Segundo a ex-comissária, em boa parte dos casos na Comissão Barroso (2004-2010), da qual fez parte, o presidente da Comissão influenciou diretamente nos nomes enviados pelos Estados-membros.

se a metodologia de *Most Different Systems Design* (MDSD), discutido em detalhe no primeiro capítulo. A demissão voluntária da Comissão Santer em 1999 e o processo de nomeação para a Comissão Barroso em 2004 (em que o Presidente foi forçado a mudar sua lista de indicados) são casos completamente diferentes, porém apresentam um fator sistêmico comum: a ação do Parlamento Europeu. O principal ponto que norteia este capítulo é a capacidade da referida instituição em efetivar seu controle sobre a Comissão Européia e quais dinâmicas permeiam esta relação.

O problema de pesquisa proposto por esta tese é extremamente complexo e dificilmente oferece respostas definitivas para as indagações aqui apresentadas. No entanto, esta tese pretende senão responder parcialmente alguma dessas questões, ao menos aguçar o interesse do leitor e estimular futuros desenhos de pesquisa, voltados para a temática da União Européia.

Capítulo 1: Em defesa do multimétodo: explicando mais e melhor

Este primeiro capítulo dedica-se a apresentar as referências metodológicas que balizam esta tese, bem como discutir as diversas posições que ora apresentam pontos divergentes, ora complementares. Em um primeiro momento, volta-se às origens do debate epistemológico e à tentativa de se estabelecer os parâmetros mínimos de cientificidade da teoria social. Na segunda seção, há um espaço para explorar estudos que tratam de explicações causais, modelagem e desenho de pesquisa. Em seguida, discute-se a definição e os problemas inerentes à Política Comparada. Na última e quarta seção, discute-se as principais armadilhas dos estudos de caso, técnica a ser aplicada no quarto capítulo desta tese. É interessante enfatizar que apesar deste capítulo não se dedicar integralmente à temática específica desta tese, serão constantes as referências ao objeto de pesquisa e como os recursos metodológicos aqui discutidos são aplicados.

1.1 Dilemas Epistemológicos

Em geral, toda discussão metodológica inicia-se na clássica diferenciação entre ontologia e epistemologia. Um debate que parece banal e, por vezes superado, na verdade reflete nossas escolhas e a forma como conduziremos a pesquisa científica. Em primeiro lugar, claro está a diferença entre ontologia e epistemologia. A primeira reflete a natureza em si do ser e a segunda a teoria do conhecimento, ou seja, não mais o que define a realidade, mas de que forma apreendê-la. Apesar de correlatos, os dois conceitos são diferentes e não podem ser ignorados pelos cientistas políticos. Marsh & Furlong (2002) bem lembram que dificilmente um pesquisador, principalmente das ciências sociais, é totalmente isento de valor em suas premissas ontológicas e epistemológicas. A exemplo de um pesquisador que se identifique com o Positivismo, este busca uma separação mínima entre suas convicções pessoais e o objeto de estudo, recorrendo a técnicas de pesquisas que priorizam relações causais e generalizações. Todavia, a identificação inicial pelo Positivismo como ferramenta para produzir conhecimento já revela um posicionamento do pesquisador acerca de sua concepção de

ciência. Corrobora-se, então, com o alerta de Marsh & Furlong (2002): “(...) all students of political science should recognize and acknowledge their own ontological and epistemological positions and be able to defend these positions against critiques from other positions⁵” (2002: 17). Em outras palavras, quando esclare-se ao leitor e à comunidade acadêmica o posicionamento desta tese sobre o papel da Ciência e os objetivos de pesquisa aqui propostos, permite-se não apenas clareza do desenho de pesquisa, mas principalmente a possibilidade de replicar os resultados aqui apresentados. Replicabilidade é um dos componentes de um bom desenho de pesquisa (King et al, 1994).

Além do Positivismo, temos uma segunda corrente epistemológica classificada como hermenêutica, também conhecida como interpretativista. Nesta perspectiva, toda e qualquer forma de conhecimento é subjetiva, percebendo a realidade como socialmente construída, passível de mudanças e interpretações. Ao contrário dos positivistas mais aguerridos, que se atem somente aos fenômenos sociais passíveis de observação direta, os adeptos da hermenêutica se preocupam especialmente em compreender os mecanismos sociais que permeiam as relações humanas. Em outras palavras, enquanto o primeiro está interessado em *por que* certos fenômenos ocorrem, a segunda corrente busca entender *como* esses processos se desenvolvem. Em virtude desses posicionamentos distintos, a escolha entre essas duas abordagens dificilmente pode ser feita de forma permutável, ao bel sabor do pesquisador, pois estas refletem a percepção do que é e de como fazemos a ciência social (Marsh & Furlong, 2002: 21).

A partir dos posicionamentos epistemológicos, pode-se escolher técnicas de pesquisa que melhor se incorporem aos dados disponíveis e ao objetivo de pesquisa. Um problema que Della Porta & Keating (2008) bem apontam é a recorrente confusão entre epistemologia e método, quando na verdade, apesar de conectadas, são duas noções diferentes. Separar ou aderir às correntes positivistas ou interpretativistas em virtude dos métodos que a priori aplicam com mais frequência é um erro que deve ser evitado. Segundo os autores: “Methods are no more than ways of acquiring data. Questions about methods do, however come together with epistemology and theory in

⁵ “(...) todos os estudantes deveriam identificar e admitir suas próprias posições ontológicas e epistemológicas e serem capazes de defendê-las contra críticas de outras posições”.

discussions about methodology, which refers to the way in which methods are used⁶” (p.29). Inicialmente, o que inicialmente diferencia as duas correntes é como elaboram a questão de pesquisa: enquanto os positivistas constroem e operacionalizam suas hipóteses de forma dedutiva, baseadas em teorias e conhecimento prévio; os interpretativistas derivam suas hipóteses de forma mais indutiva, em que seus conceitos emanam e se modificam no decorrer da própria pesquisa. É importante lembrar que refere-se aqui às abordagens positivistas clássicas⁷ e interpretativistas, em que a partir delas uma gama imensa de ramificações surgiu ao longo da história da teoria do conhecimento. As diferenças entre algumas dessas derivações estão exemplificadas na tabela abaixo:

Tabela 1. Diversas Abordagens das Ciências Sociais

	Positivismo	Pós-positivismo	Interpretativismo	Humanista
<i>Ontologia</i>				
Realidade Social existe?	Objetiva; realismo	Objetiva; realismo crítico	Objetiva e subjetiva assim como intrinsecamente correlata	Extremamente subjetiva
É possível apreender a realidade?	Sim e fácil de ser capturada	Sim, mas não muito fácil de ser capturada	De alguma forma sim, mas não é imune à subjetividade humana	Não; o foco da ciência social é na subjetividade humana
<i>Epistemologia</i>				
Relação entre pesquisador e seu objeto de estudo	Dualismo: pesquisador e objeto estão completamente separados; procedimentos indutivos	Conhecimento é influenciado pelo pesquisador; procedimentos dedutivos	Busca entender o conhecimento subjetivo	Nenhum conhecimento objetivo é possível
Formas de conhecimento	Leis Naturais (relações causais)	Leis probabilísticas	Foco no contexto	Foco nos significados/símbolos

Fonte: traduzido e adaptado de Della Porta & Keating (2008).

⁶ “Métodos não são além do que meios de adquirir dados. Questões sobre métodos, entretanto, surgem com discussões epistemológicas e teóricas sobre metodologias, que se referem à forma como métodos são usados.”

⁷ Atualmente, o realismo cumpre a função de manter alguns dos princípios positivistas, porém fazendo concessões a algumas críticas recebidas pelo positivismo. A primeira delas diz respeito à objetividade da ciência social, em que, ao contrário dos positivistas, os realistas admitem a existência de estruturas sociais tão complexas que não possam ser explicadas, além de contestarem a premissa da objetividade e da imparcialidade do pesquisador social (Marsh & Furlong, 2002).

Na tabela acima, é possível perceber uma gradação desde o positivismo ortodoxo até a corrente humanística, ou seja, não se pode discutir posições epistemológicas em categorias binárias. Os pontos extremos dessa linha classificatória tendem a perder espaço, principalmente na Ciência Política Contemporânea. Atualmente, correntes pós-positivistas admitem a dificuldade em apreender determinando fenômenos sociais que não apresentam observação direta, e, portanto, são mais complicados de mensurar, ao contrário do positivismo ortodoxo que considera a ciência social muito similar às ciências exatas. A exemplo de conceitos como capital social, que requer um esforço multi-método para tentar defini-lo e ainda assim exige cautela na tentativa de transpor suas conclusões para um maior número de casos⁸.

Outra diferença importante entre o positivismo ortodoxo e os paradigmas menos radicais é o reconhecimento da interferência, em algum grau, do pesquisador no objeto de estudo, tendo em vista que a visão clássica positivista assume uma total separação entre pesquisador e objeto, bem como a capacidade daquele em derivar leis causais a partir da observação deste. O pós-positivismo faz uso do método indutivo, originando leis probabilísticas, ou seja, não elimina totalmente o erro padrão⁹ da pesquisa, mas busca diminuí-lo ao máximo por meio de um número maior de observações, o que ainda permite algum grau de incerteza. Ou seja, não nega a existência de *outsiders*, valores extremos que em virtude de fatores específicos não podem ser enquadrados nos resultados da pesquisa, todavia não eliminam a capacidade do pesquisador em identificar padrões explicativos e traçar tendências (Della Porta & Keating, 2008).

Ainda em relação à Tabela 1, a abordagem interpretativista assume que a objetividade e a subjetividade estão inerentemente conectadas na realidade social, a qual não pode ser considerada totalmente separada dos valores do pesquisador. Portanto, apreender também como esse conhecimento é construído, ou seja, o contexto histórico-cultural no qual a pesquisa se desenvolve é fundamental para esse paradigma. A diferença mais saliente entre a corrente interpretativista e sua versão mais ortodoxa, a

⁸ Em virtude dos esforços necessários para apreender fenômenos sociais não-observáveis diretamente, é mais comum vermos estudos de casos dedicados a essa faceta da Ciência Social. Para um exemplo clássico de um estudo multi-método dedicado a averiguar conceitos como capital social e confiança, ver *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*, Putnam (2008). Ainda neste capítulo há uma discussão sobre o papel dos estudos de casos.

⁹ Na linguagem estatística, erro padrão refere-se à diferença entre a média da amostra aleatória e a média da população. Quanto maior a amostra, menor o erro padrão. Em outras palavras, para reduzir o erro padrão, o pesquisador deve aumentar o número de observações para ter conclusões probabilísticas mais seguras.

humanista, é que esta não admite qualquer possibilidade de uma realidade ser apreendida objetivamente. Na verdade, essa perspectiva nega até existência de uma *realidade*, afirmando que o máximo que se pode absorver sobre as relações sociais são os símbolos e significados que as permeiam.

De uma forma geral, os positivistas estão interessados em identificar causalidades e padrões de comportamento, analisando o maior número possível de casos, captando as variações entre eles; enquanto que os interpretativistas priorizam um número reduzido de casos, com o objetivo de acumular o máximo de informações na tentativa de apreender a complexidade do problema específico de pesquisa. Como Della Porta & Keating (2008) deixam claro, a escolha epistemológica precede à escolha das técnicas de pesquisa. Uma vez que o pesquisador se identifique com uma determinada perspectiva científica partirá, então, para a escolha dos métodos que melhor se enquadram aos seus objetivos de pesquisa. Apesar da obviedade neste procedimento, Green & Shapiro (2005) bem lembram que há uma tendência em priorizar a técnica em detrimento do problema de pesquisa, principalmente pelos positivistas. Isso significa dizer que um pesquisador que domina métodos quantitativos, finda por se dedicar a temáticas capazes de serem mensuradas e dificilmente aplica outras técnicas como entrevistas, análise de discurso, estudo de casos *outliers*, etc.

Essas características nos guiam ao problema de adesão a duas modalidades de pesquisa: *method-driven* versus *problem-driven* (Green & Shapiro, 2005). A primeira refere-se diretamente ao apego do pesquisador ao método que este mais domina, o que o impele a analisar apenas temáticas que se enquadram em uma técnica específica de pesquisa. Em contrapartida, os autores defendem uma postura científica que priorize o problema de pesquisa, aplicando todas as ferramentas disponíveis, contanto que contribuam para apreender ao máximo do objeto de pesquisa. Em crítica ao tipo de modelagem proposta pelo paradigma da Escolha Racional, Green & Shapiro (2005) afirmam que conceitos como *maximização da utilidade* não contribuem para o entendimento das relações sociais, pois já parte de pressupostos construídos a partir de uma teoria hipotética universal sobre o comportamento humano. Segundo os autores, é possível ser um pesquisador guiado pelo método, mas sem a pretensão ao universalismo. Os autores apontam como solução um universalismo parcial, em que se admitem predições, pressupostos definidos pela teoria, mas que não elimina totalmente explicações alternativas ou complementares. Como fica claro,

Once the world of monocausal explanation has been eschewed, it makes little sense to zero in on one variable and model it, without trying first to get a sense of how important it is in relation to other variables and how it interacts with them. This is why we press the question, what seems most likely to account for X?, as superior to: how can a rational choice model be developed that accounts for X¹⁰? (Idem, 2005: 89).

Destacam-se aqui três pontos principais que estão nas entrelinhas do alerta de Green & Shapiro: parte-se primeiro de uma pergunta de pesquisa que leve em consideração a empiria e suas limitações; é possível sim ser guiado apenas pela técnica específica com a qual está mais familiarizado, no entanto tem-se que reconhecer as limitações das conclusões a que se chegou; por fim, o multimétodo, ou seja, o emprego de diversas ferramentas de pesquisa contribui não apenas para o melhor entendimento de um problema mais complexo, como também elimina em algum grau explicações alternativas. Em suma:

“Whether the tools of economics, psychology, sociology or other discipline should be brought to bear in the study of a given problem is always an open question, depending on the nature of the problem and the prior history of attempts to study in these and other disciplines¹¹” (Idem, 2005: 99).

Esta tese guia-se justamente pelo multimétodo, ou seja, pela variedade de técnicas de pesquisa, com o objetivo de abarcar de forma conjugada o geral e o particular. Identificando os padrões de indicação dos comissários europeus, por meio da técnica quantitativa, mas apresentando o contrafactual por meio de estudos de casos, em especial a Comissão Santer (1995-1999) e a primeira Comissão Barroso (2004-2009). No decorrer deste capítulo, ficará mais claro o modelo de análise proposto. Por hora, o principal objetivo da primeira parte deste capítulo foi cumprido: demonstrar que este trabalho não ignora as diversas abordagens epistemológicas existentes. Porém, para o estudo proposto ser executado é preciso fazer escolhas. No próximo tópico, encontram-se as vertentes metodológicas que guiam a tese.

¹⁰ “Uma vez que o mundo de explicação monocausal seja evitado, faz muito pouco sentido zerar em uma variável e modelá-la, sem tentar primeiramente entender sua importância em relação a outras variáveis e como elas interagem. Por isso forçamos a pergunta, o que é mais provável para ser considerado para X?, como (uma questão) superior a: como o modelo da escolha racional pode ser desenvolvido para explicar X?”

¹¹ “Quaquer das ferramentas da economia, psicologia, sociologia ou outra disciplina a ser trazida para apoiar o estudo de um dado problema é sempre uma questão aberta, dependendo da natureza do problema e do histórico de tentativas anteriores do estudo nessa e em outras disciplinas”.

1.2 Explicação *versus* causalidade: de fato uma antítese?

A aproximação entre o positivismo ortodoxo e as ciências exatas é a razão de muito criticismo direcionado a termos como generalização, relações causais, predição, entre outros. Há muita resistência em transferir tais conceitos para compreender as relações sociais. No entanto, como discutido anteriormente, não existem apenas duas correntes epistemológicas completamente divergentes, mas pelo contrário: o desenvolvimento e o embate metodológico da Ciência Política nas últimas décadas permitiram um espectro mais variado de abordagens. No livro seminal *Objective Knowledge: an evolutionary approach* (1972), Karl Popper apresenta uma espécie de *continuum* entre o que chama de determinismo e indeterminismo físicos, ou *clocks and clouds*¹², respectivamente. No primeiro extremo, o mundo como conhecemos é plenamente passível de ser explicado por meio das leis da física, deixando pouco espaço para a ação criativa do ser humano, enquanto no segundo extremo admite-se que nem todos os eventos no mundo físico são predeterminados.

O paralelo feito com relógios e nuvens serve como uma metáfora para demonstrar que na verdade as regularidades do mundo da física são regularidades diferentes das regularidades passíveis de serem encontradas na ciência social. De um lado os relógios apresentam uma regularidade completamente observável e previsível, de outro temos nuvens que apresentam formas de difícil observação direta e podem apresentar eventos que não são completamente controláveis, ou seja, as ideias, símbolos e a criatividade presentes no ser humano impedem qualquer tipo de predição, na forma mais literal do termo. Popper (1972) afirmava ser o determinismo físico um pesadelo para as ciências sociais, pois “it thus destroys, in particular, the idea of creativity¹³” (222p.). Ao mesmo tempo em que o completo indeterminismo também não resolve o problema, já que atribuir ao puro acaso (*sheer chance*) um papel majoritário para explicar o mundo físico satisfaz ainda menos do que a corrente determinista¹⁴. O autor discute uma perspectiva que una a noção de controle e o conceito de liberdade, esta

¹² “Relógios e Nuvens”.

¹³ “Isso então destrói, em particular, a ideia de criatividade”. Entenda criatividade aqui como fenômenos histórico-culturais.

¹⁴ Ao apresentar o acaso como explicação preserva-se a autonomia do ser humano frente ao mundo físico, porém Popper afirma que essa autonomia também é relativa, e não total, como faz crer a doutrina do indeterminismo físico.

entendida como “the result of a subtle interplay between *something almost random or haphazard*, and *something like a restrictive or selective control*”¹⁵ (232p.). Dessa forma, surge a noção de *plastic control* (controle plástico) em contraposição a *cast-iron control* (controle de ferro maciço), que refletiria o determinismo físico discutido há pouco.

Segundo Popper (1972), a noção de controle plástico serve como um meio termo para identificar regularidades do mundo político, percebendo que as regularidades da física são diferentes daquelas apreendidas pela teoria social, porém, é possível e interessante que se busque por padrões explicativos para a ação humana. Almond & Genco (1977) sintetizam a perspectiva popperiana ao explicar a razão de nem o modelo do relógio e nem da nuvem serem capazes de averiguar de forma satisfatória a realidade social, mas a noção de controle plástico seria mais eficiente, pois o mundo político “It consists of ideas – human decisions, goals, purposes – in constant and intense interaction with other ideas, human behavior, and the physical world. At the center of this complex system are choices and decisions – decisions to command, obey, vote, make demands¹⁶” (492p.).

Em outras palavras, os atores políticos são influenciados por variáveis histórico-culturais, com as quais eles aprendem pela experiência, se diferenciam em seus interesses e metas e mudam seus cálculos estratégicos diante desse aprendizado. Em suma, a ação política não é fixa: toda e qualquer decisão política está sujeita a um sistema de constrangimentos e oportunidades. Dessa forma, como bem lembram Almond & Genco (1977), uma simples busca por regularidades e leis causais entre variáveis, a exemplo do modelo de relógio das ciências exatas, não explica resultados sociais, mas apenas algumas das condições que afetam esses resultados. Regularidades políticas diferem das regularidades físicas. A noção de controle plástico contribui para o *continuum* entre determinismo e indeterminismo, pois fornece um grau considerável de generalização ao mesmo tempo em que admite exceções em função dos constrangimentos que os atores políticos enfrentam. Em geral e a depender do tipo de

¹⁵ “O resultado de uma fina combinação entre *algo quase aleatório ou casual* e *algo restritivo ou com controle seletivo*”. Grifos do autor.

¹⁶ “Consiste de ideias – decisões humanas, objetivos, propostas – em constante e intensa interação com outras ideias, comportamento humano e o mundo físico. No centro desse sistema complexo estão as escolhas e decisões – decisão de comandar, obedecer, votar, fazer demandas”.

pesquisa, essas exceções tendem a ser ignoradas ou servem como objeto de estudo para uma modelagem cada vez mais em voga: os estudos de caso¹⁷.

Dito isto, a pesquisa a ser apresentada nesta tese seguirá um desenho analítico que identifique padrões explicativos, sem que isso signifique ignorar que variáveis históricos-culturais estejam interferindo em nossas conclusões. Merece destaque duas obras importantes que influenciam a metodologia deste estudo, são elas: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (1994), King et al.; e *Guide to Methods for Students of Political Science* (1997), de Stephen Van Evera.

A obra seminal de King, Keohane and Verba é considerada referência principalmente por propor um desenho de pesquisa a ser aplicado independente da técnica de pesquisa escolhida pelo pesquisador. Segundo os autores, seja um estudo quantitativo ou qualitativo, este pode ser sistemático e científico, contanto que siga uma lógica de inferência: “the lessons of these efforts should be clear: neither quantitative nor qualitative research is superior to the other, regardless of the research problem being addressed¹⁸” (1994:159, kindle). Apesar de não elencarem uma técnica como superior a outra, King et al (1994) admitem que haja uma maior facilidade em identificar as regras de inferência em estudos quantitativos (1994:166, kindle). E mais, estudos qualitativos contribuiriam muito mais para entender as dinâmicas sociais se buscassem produzir explicações baseadas na lógica de inferência apresentada pelos autores¹⁹. É importante lembrar que os autores não estendem essa recomendação a todo e qualquer tipo de pesquisa social. Eles lembram que o desenho de pesquisa proposto pelo livro se refere apenas aos estudos com um viés empírico, excluindo aqueles que tem preocupações estritamente filosóficas ou teóricas.

Segundo os autores, um desenho de pesquisa para ser considerado científico deve apresentar idealmente quatro características principais: a) inferência como objetivo final; b) procedimentos de pesquisa devem ser públicos; c) incerteza das conclusões; d) método como conteúdo principal de uma pesquisa. No primeiro ponto, os autores afirmam que é comum não se considerar estudos descritivos como científicos,

¹⁷ Trataremos dessa vertente da política comparada ainda neste capítulo.

¹⁸ “As lições desses esforços deveriam ser claras: nem a pesquisa quantitativa ou qualitativa é superior a outra, independentemente do problema de pesquisa a ser resolvido”.

¹⁹ Essa perspectiva recebeu diversas críticas em estudos posteriores e que serão discutidas a seguir, principalmente porque esta tese considera essas ressalvas importantes para nosso modelo analítico.

principalmente aqueles que aplicam a técnica qualitativa²⁰ com variáveis históricas. Para tanto, os dados coletados precisam culminar em ao menos uma inferência descritiva.

Quanto à publicidade dos procedimentos utilizados, esta serve não apenas para incrementar a credibilidade da pesquisa, mas principalmente para permitir que a mesma possa ser averiguada e replicada por outros pesquisadores. Se os procedimentos não estão claros, se o leitor encontra dificuldades de entender o percurso feito pelo cientista, não é possível nem discordar e nem concordar com as conclusões as quais o pesquisador chegou e, por fim, sua validade se tornaria questionável.

Em terceiro lugar, reconhecer que as inferências possuem limitações e explicitá-las. Compreender o alcance explicativo do próprio modelo de pesquisa permite visualizar melhor as lacunas deixadas pela análise, facilitando a replicabilidade e a confiança nela. “A researcher who fails to face the issue of uncertainty directly is either asserting that he or she knows everything perfectly or that he or she has no idea how certain or uncertainty the results are²¹” (226, kindle). Por fim, toda e qualquer pesquisa que se julgue científica deve apresentar um método, um desenho de pesquisa com os procedimentos que guiaram para as inferências apresentadas. Nesse ponto, os autores são enfáticos ao afirmarem que é o método que importa, independente do objeto de pesquisa em si, pois é o método que pode ser repassado e aplicado para qualquer objeto de pesquisa²².

O objetivo desta pesquisa é buscar evidências empíricas que demonstrem o padrão de indicação dos membros da Comissão Européia (CE), principal membro executivo do bloco, e em contrapartida apresentar variáveis que em alguma medida interfiram positivamente ou negativamente nesse padrão explicativo. A partir de alguns estudos empíricos já realizados²³, há duas questões principais para esta tese: qual o perfil do indicado nacionalmente para ocupar um assento na CE? Considerando esse

²⁰ Durante este capítulo, e provavelmente em outros momentos desta tese, aplica-se a terminologia técnica quantitativa *versus* técnica qualitativa mais com um intuito de classificação dentro do senso comum metodológico do que uma definição precisa das duas técnicas. Esta tese tem plena consciência que o método estatístico lança mão tanto de dados quantitativos quanto qualitativos na codificação de suas variáveis.

²¹ “Um pesquisador que falha ao enfrentar diretamente a questão da incerteza estar tanto afirmando que sabe sobre tudo de forma perfeita ou que não tem ideia do quanto os resultados são precisos ou não”.

²² Reforçando que método e técnica de pesquisa são conceitos diferentes. Enquanto o método se refere ao desenho de pesquisa, a técnica nada mais é do que a ferramenta aplicada para coletar dados, seja qualitativa ou quantitativa.

²³ Dentre eles Wonka (2004) e Döring (2007). Para mais, ver capítulo 2 a seguir.

perfil como majoritariamente político, hipótese principal de pesquisa, seria o Parlamento Europeu (PE) um ator que reforça esse perfil ou não? Para tal, é preciso ir além de uma análise quantitativa-descritiva, tabulando as características de cada nomeado e apresentando aquelas mais proeminentes. Por exemplo, far-se-á necessário inserir variáveis de controle temporais, para avaliar se o maior empoderamento do PE, adquirido tanto pelo aprofundamento constitucional do bloco quanto pela demanda de representação direta do cidadão europeu, refletiu na forma como os estados-membros escolhem seus representantes na CE.

Com essa breve explanação do principal interesse dessa tese, é perceptível que ela se guia por um modelo de pesquisa que, a partir de um conjunto de teorias, geração de hipóteses e seleção de variáveis de controle, busca explicações com algum grau de causalidade. Conforme Van Evera (1997: 27), há duas formas básicas de testar teorias nas ciências humanas²⁴: por meio de uma análise *large-n*, ou seja, de uma ampla gama de casos; ou os estudos de casos. No primeiro caso, reúne-se o maior número disponível de casos para identificar em quais valores há uma maior ou menor variância, para em seguida classificar quais fenômenos afetam, seja positiva ou negativamente, cada caso. Quando se trata de uma pesquisa dessa amplitude, em que se tem obrigatoriamente dezenas de casos em análise, o interesse primordial é indicar o que há de comum a esses casos e quais variáveis explicam esse comportamento. Esse tipo de abordagem é tradicionalmente feita por meio de técnicas quantitativas de pesquisa.

Por outro lado, nem todos os casos apresentam características similares em alguma variável de controle ou são passíveis de uma comparação mínima. Nesse momento, entra o papel dos estudos de caso, que no geral se dedicam aos objetos comumente conhecidos como *outliers*, ou que na linguagem estatística traduz-se como casos específicos que não se enquadram no modelo analítico de forma aceitável, apresentando valores extremos. Predominantemente, estudos de caso aplicam a técnica qualitativa para fins de compreender em detalhe todas as dinâmicas presentes no objeto de estudo. Como será visto adiante, os estudos de caso não excluem comparações, apenas diminuem a amplitude ao mesmo tempo em que aumentam significativamente a profundidade da análise. A escolha entre uma das duas formas de testar teorias por

²⁴ O autor também cita o experimento como principal modalidade amplamente aplicada pelas ciências naturais, porém sabemos que nas ciências sociais o cenário é diferente. Para nosso campo de estudo, temos o método da observação, em suas duas derivadas *large-n* e estudos de caso.

vezes não depende da mera vontade do pesquisador, mas da própria disponibilidade e da tipologia dos dados, como frisa abaixo Van Evera (1997);

“We should favor the method that allows the most strong tests. More tests are better than fewer; strong tests are better than weak; many strong tests are best, as are methods that allow them. The structure of available data decides which method is strongest for testing a given theory. Most theories of war are best tested by case-study methods because the international historical record of prewar politics and diplomacy, which serves as our data, usually lends itself better to deep study of a few cases than to exploration of many cases²⁵” (1997:30).

A geração de hipóteses é fundamental para um desenho de pesquisa, independente da perspectiva epistemológica seguida pelo pesquisador. De acordo com King et al (1994), até mesmo estudos interpretativistas contribuem mais e melhor quando geram hipóteses para compreender seu objeto de pesquisa. Essa é a grande diferença entre um estudo descritivo e uma inferência descritiva, considerando o primeiro como o mero acúmulo de informações sobre um dado fenômeno. É fundamental frisar que a depender do objeto de pesquisa, principalmente quando é um tema ou evento novo na literatura, onde ainda há pouca informação disponível, uma pesquisa amplamente descritiva é pré-requisito antes de qualquer modelagem. O que não é o caso do objeto de estudo aqui analisado, pois já há informação sobre o tema. Após mais de 50 anos de existência e apesar de sua complexidade, já existe uma gama importante de literatura descritiva sobre as dinâmicas das instituições européias e que já formulou hipóteses interessantes de pesquisa. Guardadas as devidas exceções, estudos que não apresentam uma hipótese para conectar os eventos descritos a algum grau de inferência, pouco contribuem para o campo. Os autores definem bem a noção de inferência, seja ela descritiva ou causal;

“Inference is the process of using the facts we know to learn about the facts we do not know. The facts we do not know are the subjects of our research questions, theories, and hypotheses. The facts we do know form our (quantitative or qualitative) data or observations²⁶” (King et al, 1994:941, kindle).

²⁵ “Deveríamos favorecer o método que permita os testes mais fortes. Mais testes são melhores que poucos; testes mais robustos são melhores que os fracos; muitos testes robustos são o melhor, contanto que haja métodos que permitam. A estrutura dos dados disponíveis decide qual método é o mais robusto para testar uma dada teoria. A maioria das teorias sobre guerra são melhores testadas pelo método dos estudos de caso porque o registro histórico internacional de políticas pré-guerra e diplomacia, que serve como banco de dados, frequentemente se presta melhor para estudos aprofundados de poucos casos do que para explorar muitos casos”.

²⁶ “Inferência é o processo de usar os fatos que conhecemos para aprender sobre fatos que não conhecemos. Os fatos que não conhecemos estão sujeitos às nossas questões de pesquisa, teorias e

Em uma inferência descritiva a chave da investigação está em identificar fatores sistêmicos e não-sistêmicos relacionados ao objeto de pesquisa. Isso significa isolar os processos constantes nas observações daqueles ocasionais. Por exemplo, no perfil dos comissários, 78% é composto por pessoas que já ocuparam cargo eletivo anterior a sua indicação para à CE. Diante desse dado, é possível inferir que ter cargo eletivo é um fator sistêmico entre aqueles que já ocuparam uma cadeira na instituição. A ideia aqui é expor o padrão que é comum e persistente entre as observações e o que é uma exceção; evidenciar quais fatores sistêmicos apresentam algum grau de impacto quando a observação assume um determinado valor (idem, 1994).

Diferentemente de uma inferência descritiva, a definição de causa e efeito é bem mais complexa para as ciências sociais, o que provoca um certo receio por parte do pesquisador para avaliar até que ponto seus achados estabelecem de fato uma inferência causal. Segundo os autores, esta é uma incerteza que dificilmente será sanada, mas que não deve impedir o cientista de ir além da inferência descritiva quando tiver evidências suficientes para tal (idem; 1994: 1485, kindle). Há duas formas de averiguar a causalidade, em que ambas são derivadas das próprias evidências empíricas. Em dados do tipo *large-n*, o efeito causal é calculado a partir da diferença de valor que o fator sistêmico, identificado pela inferência descritiva, assume na presença de uma variável explicativa e na ausência desta. Um exemplo simples é quando temos uma variável dependente binária e uma série de variáveis independentes afetando, seja de forma positiva ou negativa, o valor da dependente. Estando os demais valores constantes, e respeitando o critério de aleatoriedade, podemos a partir de uma regressão simples mensurar qual variável explicativa tem maior efeito sobre a dependente e qual o impacto desse efeito. Também faz parte desse cálculo os coeficientes de confiabilidade do modelo que indicam se há outros fatores, além do identificado como sistemático, afetando a variável principal de pesquisa. Ou seja, “the causal effect is the difference between the systematic component of observations made when the explanatory variable takes one value and the systematic component of comparable observations when the explanatory variable takes on another value²⁷” (idem, 1586, kindle).

hipóteses. Os fatos que nós conhecemos formam nossos (quantitativos ou qualitativos) dados ou observações”.

²⁷ “O efeito causal é a diferença entre o componente sistemático das observações feitas quando a variável explicativa tem um valor e o componente sistemático das observações comparáveis quando a variável explicativa apresenta outro valor”.

Ao contrário das técnicas disponíveis para analisar dados *large-n*, em uma pesquisa de *small n*, o controle das variáveis é menos automático. É impossível reescrever a história com a presença ou ausência dos processos sistêmicos inicialmente identificados pela inferência descritiva, o que torna o estabelecimento de uma causalidade uma tarefa muito mais complexa. Mensurar e calcular são palavras que perdem sua função aqui, já que não é possível observar diretamente o efeito causal, muito menos garantir a aleatoriedade dos casos selecionados. Segundo King et al (1994), a partir da política comparada e dos estudos de casos é possível isolar fatores sistêmicos e não sistêmicos, identificando um efeito causal médio. Em outras palavras, ao invés de valores brutos e variáveis de controle binárias, os autores sugerem a construção de escalas analíticas, identificando altas, médias e baixas variâncias nas variáveis de interesse (idem, 1605, kindle). Para tanto, o estudo de casos deve necessariamente aumentar sempre que possível o número de observações, pois apenas dessa forma o efeito causal é melhor visualizado em uma pesquisa qualitativa.

Esta tese enfrenta diversos desafios. Em primeiro lugar, os dados quantitativos disponíveis para análise lidam apenas com as taxas de sucesso na variável dependente *Indicação*. Em outras palavras, não temos como comparar o perfil dos que assumiram o cargo na Comissão com possíveis nomes rejeitados, pois a informação destes é praticamente nula²⁸. Ao propor um estudo multimétodo, que lança mão tanto da estratégia de *large-n* quanto de estudo de casos, o objetivo é testar ao máximo os pressupostos teóricos a serem apresentados no segundo capítulo, bem como inserir novas variáveis de controle para ampliar o poder explicativo da hipótese principal de que os membros da CE estão cada vez mais próximos a um perfil político, e mais que este perfil se alinha às dinâmicas internas do PE. Para a análise quantitativa, temos inicialmente um n= 259 eventos, correspondendo a cada indicação nacional para a CE entre 1958 e 2010²⁹, mesmo que seja uma reeleição, pois o perfil partidário do nomeado e a configuração política nacional e no PE podem sofrer alterações a cada nova gestão na CE, além do fato de que os Comissários renomeados passam pelo mesmo processo

²⁸ A pesquisa só identificou alguns nomes que foram cogitados para nomeação e não assumiram o cargo, porém não houve uma rejeição direta por parte do Parlamento Europeu. Previamente à ratificação da Comissão Barroso em 2004, houve uma resistência inicial a alguns nomes durante a sabatina e o presidente da CE, João Manuel Barroso, se viu forçado a reformular sua equipe antes da aprovação final, sob risco de ter todo o time rejeitado pelo PE, já que este não pode vetar individualmente os nomes enviados pelo presidente.

²⁹ Também inclui o comissário croata, cujo país foi recentemente incorporado à União Européia, em 2013.

de ratificação que os demais para a nova gestão. Mas como dito acima, além de não haver dados sobre comissários negados pelo PE, definir um perfil político ou burocrático/diplomático por meio de uma variável binária é inviável, pois podemos encontrar casos com valores positivos nas duas variáveis de controle³⁰. Sendo assim, seguiremos a recomendação de King, Keohane e Verba (KKV), efetuando uma análise que priorize médias de aproximação entre um ou outro perfil, localizando valores baixos, médios e altos³¹.

No próximo tópico, entenderemos melhor as limitações do desenho de pesquisa proposto pelos autores e quais alternativas surgiram para refinar os procedimentos adotados nesta tese.

1.3 Os desafios da Política Comparada e a Crítica a KKV

Apesar de ser uma faceta da Ciência Política amplamente presente, a política comparada por vezes sofre de um problema de identidade. Intuitivamente associada às Relações Internacionais, Lijphart em texto seminal já dizia em 1971 que a política comparada não é uma área específica de estudo, mas um método aplicável a qualquer pesquisa que tenha por objetivo estabelecer proposições gerais, assim como os demais métodos disponíveis (1971:682). Também é interessante ter em mente que a política comparada é uma estratégia de pesquisa; mais um procedimento do que uma técnica (Idem, 1971).

Como discutido anteriormente, a questão de pesquisa a ser respondida e o tipo dos dados disponíveis para respondê-la serão fatores determinantes na escolha da técnica de pesquisa, a saber, quantitativa ou qualitativa. No entanto, o método comparado é comumente aplicado para pesquisas com *medium* ou *small-n*, ou seja, estudo de casos. Isso se deve principalmente ao problema da indeterminação causal quando se tem mais variáveis de controle do que número de casos. Em virtude disso, a técnica estatística perde a capacidade de determinar com segurança quais são os fatores sistêmicos que apresentam maior impacto na variável de interesse. Também por isso o método comparado foi tão bem aceito nas Relações Internacionais, pois permite analisar

³⁰ Ou seja, um comissário que tenha carreira diplomática e que já tenha exercido cargo eletivo também.

³¹ Análise a ser feita com a técnica da geração de análise de correspondência.

diversas variáveis em distintos fenômenos, desde países a guerras e tratados internacionais.

Assim como KKV (1994), Lijphart (1971) já antevia como solução para o problema das muitas variáveis e poucos casos o aumento do *n* sempre que possível, a exemplo de estudos longitudinais, como forma de evitar a indeterminação causal. A política comparada de *medium-n*, mesmo quando feita dentro de uma unidade de análise ou um país, deve sempre que possível aumentar o número de observações ou diminuir as variáveis de análise, seja combinando variáveis por meio de técnicas como análise fatorial ou variáveis binárias. No entanto, segundo o autor, a política comparada precisa ser menos audaciosa em suas conclusões do que o método quasi-experimental devido à capacidade relativa em eliminar explicações rivais. Para Lijphart (1971: 65), parcimônia é componente essencial da análise comparada, seja ela de *medium-n* ou *small-n*.

Contemporâneo a KKV, Collier (1993) afirma que estudos nos anos 70 eram influenciados fortemente pela tradição estatística e que se acreditava que a política comparada seguiria pelo mesmo caminho. No entanto, percebeu-se que a sistematização e a coleta de dados *large-n* principalmente para estudos comparados entre países, regimes políticos, instituições internacionais entre outros, demandava um enorme esforço financeiro e logístico. Além disso, surgiram artigos com procedimentos duvidosos e inferências causais com baixa confiabilidade estatística, fazendo com que não houvesse uma dominância de estudos quantitativos na política comparada, abrindo espaço para estudos de caso. Segundo o autor, o desenvolvimento das técnicas estatísticas tem permitido ainda um amplo lugar ao sol dos estudos *large-n*, estimulando a busca pelo aumento no número de observações como forma de lidar com o dilema das muitas variáveis, poucos casos da política comparada (1993:111).

Outro dilema da política comparada diz respeito ao tipo de comparação passível de ser feita. Desde Lijphart (1971), é crescente uma preocupação com a sistematização do método comparado, seja aplicado para poucos casos ou caso único com estudos longitudinais. Em uma preocupação de tornar pesquisadores *conscientes* ao realizar pesquisas comparadas, Sartori (1991) afirma que uma das grandes contribuições do método é inicialmente fornecer tipologias e classificações, além de identificar pontos em comum entre objetos que ao primeiro olhar seriam completamente diferentes. Usando como exemplo a comparação entre maçãs e peras e entre rochas e macacos, fica claro que mesmo entre unidades semelhantes ou diferentes, deve haver alguma paridade

nas unidades de análise, seja uma característica ou um resultado semelhante produzido por casos com características completamente díspares³². Sem algum grau de comparabilidade entre as análises, a comparação torna-se ilógica e por mais hipóteses diferentes que se levante para justificar a originalidade da comparação, corre-se o risco de no fim da análise descobrir que o objeto de estudo é inexistente ou sua análise contribui tanto para a ciência quanto um *cat-dog*³³ (1991:247).

O caso do *cat-dog* parece um pouco surreal, mas serve como exemplo claro de quatro erros comuns na seleção de fenômenos a serem comparados. O primeiro deles diz respeito à busca pela originalidade desconsiderando teorias gerais ao elencar um caso único para investigação, criando categorias *ad hoc* aplicáveis apenas a aquele caso. Sartori (1991) classifica esse problema com paroquialismo, em que o caso em questão é tão específico que não é passível de comparação com outros casos. Em segundo lugar, temos o erro de classificação: na tentativa de inserir casos em teorias gerais, o pesquisador corre o risco de colocar em uma mesma categoria um fenômeno que se enquadra bem, um segundo que se adequa parcialmente e um terceiro que não se encaixa. Há ainda o *degreeism*, ou o erro de gradação, em que classificações dicotômicas pecam por não reconhecerem que para algumas temáticas uma perspectiva ordinal se adapta melhor do que uma binária. Um exemplo clássico dessa dificuldade é a classificação de regimes políticos. Por último, Sartori (1991) alerta para o problema da definição conceitual que quando mal elaborada ou excessivamente larga pode levar o pesquisador a conclusões errôneas ou tipologias infundadas.

Em suma, todos os problemas elencados até agora demonstram a necessidade de sistematização desde a escolha do objeto de estudo até a coleta e análise dos dados, seja qual for a natureza das observações. Por ser esta uma tese que lança mão da política comparada, também apresenta problemas semelhantes apontados por Lijphart (1971),

³² Maças e peras, por exemplo, são produtos comestíveis e fazem parte da mesma classe de frutas. Enquanto que rochas e macacos nada tem de comum, configurando como um exemplo de casos que não podem ser comparados. No último tópico deste capítulo, trataremos melhor dessa relação ao falarmos do Método da Semelhança e da Diferença, originalmente pensando por Mill e aplicado para as ciências sociais por diversos pesquisadores, sendo o mais proeminente por Landman (2008).

³³ Exemplo em formato de anedota dado por Sartori (1991) para mostrar como uma busca sem critérios por uma comparação original e quiçá inédita pode guiar o pesquisador a erros fundamentais de classificação e seleção de casos. Um pesquisador parte da hipótese que todos os gatos-cães latem e ao comparar diversos casos, ele percebe que nem todos os gatos-cães emitem aquele som. O pesquisador resolve então mudar sua hipótese para que todos os gatos-cães na verdade fazem miau-miau, mais uma vez sem sucesso. Já sem esperanças, o pesquisador visitou um oráculo para pedir aconselhamento sobre sua pesquisa, quando ouviu simplesmente que um gato-cão não existe, logo, ele não pode comparar algo que não é comparável a nenhum outro fenômeno minimamente semelhante.

Collier (1991) e Sartori (1993). Em primeiro lugar, apesar de termos um n=259 de assentos na Comissão, a análise agregada nos indica apenas 11 Comissões ao longo de 50 anos, sendo apenas quatro gestões após o empoderamento do Parlamento Europeu. Além disso, a comparação longitudinal precisa ser feita com parcimônia, tendo em vista as recorrentes mudanças histórico-culturais que afetaram cada país-membro, desde o pós-Segunda Guerra, passando pela Guerra-Fria e a queda do comunismo na Europa Oriental. Além disso, a União Européia tem um regime político que por vezes cai na categoria *ad hoc*, cujo sistema integrado produz um contexto institucional e uma economia política comum sem igual em outros blocos de integração, a exemplo do Mercosul. Inclusive o regime europeu ainda passa por um processo de tentativas de classificação, que por vezes fazem a comparação a um sistema semifederado ou a uma oscilação entre governo supranacional e intergovernamental³⁴. Em virtude dessas limitações metodológicas, gerar explicações causais acerca das interações institucionais na União Européia sempre apresentará um *trade-off* entre o rigor científico e a noção de contexto.

No tópico anterior, apresentamos a contribuição fundamental de King, Keohane e Verba (KKV) na busca pela cientificidade nas ciências sociais. A obra é considerada seminal principalmente por propor uma sistematização de pesquisa, com o intuito de dar maior rigor às ciências sociais. Em poucas palavras, KKV consideram como boa ciência toda aquela que tenha procedimentos públicos; método claro; reconhecimento da incerteza das conclusões, ou seja, admitir que as ciências sociais são diferentes das exatas nesse aspecto; busca pela inferência, seja ela descritiva ou causal, lembrando que a primeira antecede a segunda; causalidade entendida como a mensuração do efeito causal de uma determinada variável em um dado fenômeno social. Ao lado de Van Evera (1997), é inegável a contribuição de *Designing Social Inquiry* (1994) para as ciências sociais, principalmente para estudantes iniciantes na metodologia de pesquisa que tem contato pela primeira vez com termos como variável, hipótese, causalidade, replicabilidade, modelo de pesquisa, entre outros. No entanto, como os próprios autores afirmaram posteriormente, em artigo publicado como réplica a algumas críticas

³⁴ Referências no capítulo 2 desta tese.

recebidas: “our book may be the latest word on research design in political science, it is surely not the last³⁵” (King et al, 1995: 475).

A principal crítica direcionada à obra é certamente a predileção desta por uma inferência baseada na lógica quantitativa. Apesar de reconhecerem outras definições de causalidade³⁶, além daquela da mensuração do efeito das causas, o pouco espaço dedicado por KKV a essas alternativas fez surgir uma série de estudos que não apenas tentam corrigir essa deficiência, mas que defendem uma maior importância da técnica qualitativa, ou pelo menos um reconhecimento dos *trade-offs* enfrentados pela lógica quantitativa de inferência causal (Lieberman, 2005; Box-Steffensmeier, Brady & Collier, 2008; Mahoney, 2010; Brady & Collier, 2010).

O primeiro problema levantado diz respeito à dificuldade, quiçá impossibilidade, de se aplicar a lógica de inferência causal de KKV para determinados problemas de pesquisa em que o controle das variáveis e das observações não pode ser manipulado pelo pesquisador, o que ocorre com certa frequência em estudos da política comparada, instituições e regimes. Como bem aponta Przeworski (2007),

To identify the impact of political regimes on growth, we need to learn how political regimes come about and die. To identify the impact of peace-keeping mission on peace, we need to know when such missions are undertaken. To identify the impact of voting machines on the Bush vote, we need to know under what conditions different machines were in place. Hence, we need to study *causes of effects* as well as *effects of causes*³⁷ (2007:148).

Przeworski (2007) afirma que pela impossibilidade de controlar variáveis histórico-culturais de forma aleatória ou quasi-experimental, inferências causais podem sofrer de endogeneidade. É possível garantir que as variáveis de controle e a dependente não sejam mutuamente reforçadas? A hipótese de homogeneidade causal implica na necessidade de se separar o efeito da causa das condições nas quais ela é gerada. Quando se trata de instituições, regimes políticos e todo e qualquer fenômeno que apresente um processo histórico em curso, é necessário ter em mente a dificuldade de se

³⁵ “Nosso livro pode ser a mais nova palavra em desenho de pesquisa em ciência política, (mas) certamente não é a última”.

³⁶ Entre elas, mecanismos causais, múltipla causalidade e causalidade simétrica e assimétrica. Para King, Keohane e Verba, mecanismos causais se estabelecem após a identificação do efeito de uma causa; enquanto a ocorrência de múltiplas causas pode ser corrigida com recursos estatísticos mais sofisticados; por último, causalidade simétrica e assimétrica não constituíram uma definição em si de causalidade, mas apenas um tipo de inferência causal (1994:1654, kindle).

³⁷ “Para identificar o impacto de regimes políticos no crescimento, precisamos aprender como regimes políticos surgem e morrem. Para identificar o impacto das missões de paz, precisamos saber como essas missões são empreendidas. Para identificar o impacto das máquinas de votação na eleição Bush, precisamos saber sob que condições diferentes máquinas estavam no lugar. Por isso, precisamos estudar a causa dos efeitos assim como o efeito das causas.”

eliminar totalmente a endogeneidade e a interferência das condições específicas nas quais as causas são geradas. Por exemplo, após a agregação das características dos comissários nomeados, teremos um índice de politização que será analisado e comparado com determinadas variáveis que podem indicar as condições nas quais os comissários foram escolhidos. Esse procedimento é necessário para explicar o contexto político-histórico no qual cada país selecionou seu representante para a Comissão Européia, a exemplo das variáveis número de vagas a qual cada país tem direito à época da indicação; tipo de coalizão do governo nacional; qual o vínculo que o nomeado possui com o governo nacional; entre outras. Ainda assim não é possível eliminar totalmente a endogeneidade devido às tradições político-culturais nacionais que se diferenciam de forma significativa quando se compara um escopo de 28 países ao longo de décadas³⁸.

Ao discutir brevemente o conceito de mecanismos causais, King, Keohane & Verba (1994) reservam um lugar de coadjuvante para ferramentas qualitativas de pesquisa como *process-tracing*. Segundo eles, este tipo de recurso é uma faceta complementar, contribuindo para inferência descritiva que antecede a inferência causal, mas que não constitui o foco principal para mensurar o efeito das causas. Collier, Brady & Seawright (2010) rechaçam fortemente essa visão afirmando que mecanismos causais não apenas fornecem uma noção de contexto, como possuem potencial para confirmar ou negar uma inferência causal, além de alertar para correlações espúrias. Brady (2010) vai além afirmando que tanto é possível ter uma explicação sem causalidade, assim como efeitos de uma causa sem explicação (72p.). Segundo o autor, o grande problema na definição de causalidade apresentada por KKV é o pré-requisito da validade interna do modelo, que depende significativamente da eficiência na mensuração dos dados disponíveis. Brady (2010:76) considera insuficiente a solução apresentada por KKV para a dificuldade de mensuração nas ciências sociais, afirmando ser simplista a divisão entre variáveis nominais, ordinais e intervenientes para a complexidade das ciências sociais. No entanto, o autor não apresenta uma alternativa consistente à proposta de KKV, mas alerta para a contribuição da pesquisa qualitativa na elaboração de tipologias e taxonomias conceituais, mas que possuem algum grau de flexibilidade, como no exemplo abaixo,

³⁸ Przeworski (2007) recomenda aumentar o número de suposições explicativas e averiguar se os resultados permanecem sem grandes variações. Se o modelo explicativo se mantiver, teremos então conclusões que se mantêm mesmo considerando condições diversas.

Thus we can measure democracy extensively by the fraction of the population enfranchised or by the number of parties, or we can measure it conjointly by using ratings from knowledgeable observers. If we use the second method, as qualitative researchers are inclined to do, then we might want to think about whether we should scale the raters as well as the countries that are rated. Maybe the raters differ in their willingness to call a country a democracy; maybe they even have biases of some sort or another³⁹ (Brady, 2010: 79).

A preocupação de Brady (2010) é similar a autores que lhe são contemporâneos: KKV ao estimular uma padronização da boa ciência, o faz com base nos princípios da técnica quantitativa, reservando para o método qualitativo um lugar de espectador o qual teria muito a aprender com a lógica de inferência apresentada pelos autores. Brady (2010) alerta para o fato de que essa forma de organizar um desenho de pesquisa pode cegar o pesquisador quanto à dificuldade em se formular bons modelos estatísticos capazes de elaborar inferências causais robustas, além de negligenciar a importância de estudos qualitativos, de onde surgem teorias e hipóteses iniciais de pesquisas utilizadas pela técnica quantitativa (p.81).

Assim como Przeworski (2007), Mahoney (2010) alerta para a tipificação diferenciada de explicação causal que guia para técnicas diferentes de pesquisa, ou seja, o efeito das causas *versus* a causa dos efeitos, a primeira tradicionalmente aferida pela análise de dados *large-n* e a segunda por meio da identificação de mecanismos causais, percebidos a partir de estudos de casos. Por conseguinte, o autor também rechaça a defesa de KKV de uma lógica única de inferência causal, uma vez que a ponte construída por KKV entre as duas técnicas baseia-se nas regras lineares de explicação. A partir do modelo de análise *fuzzy-set*⁴⁰ apresentado por Ragin (1987), Mahoney (2010) defende a existência de uma nova metodologia qualitativa que se revela de grande contribuição para o desenho de pesquisa, em que ambas as ferramentas associadas poderiam compartilhar seus pontos fortes e superar em conjunto suas limitações.

This literature suggests that qualitative work can help quantitative researchers with inevitable challenges concerning concepts and measurement, case homogeneity, and justifying key assumptions such as conditional independence. It likewise assumes that

³⁹ “Então podemos mensurar democracia extensivamente pela fração da população libertos ou pelo número de partidos, ou podemos mensurá-la conjuntamente usando taxas de observadores experientes. Se nós usarmos o segundo método, como pesquisadores qualitativos são inclinados a fazer, então nós poderíamos querer pensar sobre quando deveríamos escalonar as taxas assim como os países que são classificados. Talvez as taxas diferem na boa vontade em chamar um país de democracia, talvez elas até tenham algum grau de enviesamento”.

⁴⁰ Técnica desenvolvida para criação de tipologias e taxonomias por meio da redução de conceitos e características em comum feita a partir de uma comparação qualitativa de poucos casos. Baseado na álgebra booleana, a técnica de *fuzzy-set* permite uma análise formal na pesquisa qualitativa.

qualitative analysts can benefit from quantitative research when selecting cases, formulating hypotheses, and generalizing results⁴¹. (2010:139).

Tarrow (2010) também questiona a extensão da lógica de inferência causal linear para estudos qualitativos. Para o autor, a ponte entre as duas técnicas tem sido cada vez mais comum nas ciências sociais, o que demonstra uma contribuição mútua entre as duas ferramentas na explicação de um dado fenômeno social. O argumento é que o verdadeiro progresso para uma ciência social mais rigorosa passa inevitavelmente pela combinação dessas ferramentas, respeitando a lógica interna de cada uma, mas sempre com o objetivo final de explicar em profundidade o objeto de estudo. Uma das técnicas de multimétodo mais comuns é o que Tarrow (2010) denomina de triangulação, em que em um único projeto de pesquisa há uma combinação entre dados lineares e dados qualitativos. Esta combinação é feita com o intuito de complementar possíveis vácuos explicativos deixados por uma ou outra técnica de pesquisa, além de contribuir para o teste de teorias e modelos estatísticos⁴².

Aplicando a diferença conceitual sugerida por Collier, Brady & Seawright (2010) entre *Causal Process Observations* (CPOs) e *Data Set Observations* (DSOs)⁴³, Freedman (2010) busca na epidemiologia exemplos em que a lógica de inferência por meio de mecanismos causais pode solucionar mistérios da medicina e que a técnica quantitativa não foi bem sucedida. Desde a descoberta da penicilina até a investigação da origem de um surto de cólera no séc. XIX, o autor demonstra que em todos os exemplos, estudos em profundidade de casos específicos que fugiam ao padrão dos acontecimentos auxiliaram na descoberta de novas doenças, bem como procedimentos profiláticos ou até mesmo a cura. Freedman (2010) reitera a necessidade de se estudar os casos que não se adequam às análises lineares pela sua importância ao inserir novas ideias, repensar teorias e até testá-las. Em uma defesa do alinhamento entre a técnica quantitativa e a qualitativa, considerando sua independência no que tange à lógica de inferência, o autor considera que a estratégia do multimétodo só tem a contribuir com o

⁴¹ “Esta literatura sugere que trabalhos qualitativos podem ajudar pesquisadores quantitativos com desafios inevitáveis no que concerne a conceitos e mensuração, homogeneidade de casos e justificando afirmações-chave como independência condicional. E igualmente supõe que analistas qualitativos se beneficiem da pesquisa quantitativa quando selecionem casos, formulem hipóteses e generalizem resultados”.

⁴² No próximo tópico, trataremos melhor da triangulação, especialmente a proposta por Lieberman (2005) pela análise aninhada, a ser aplicada nesta tese.

⁴³ Em termos gerais, o primeiro se refere a um tipo de dado que identifique mecanismos causais; enquanto o segundo é o tipo de dado passível de mensuração linear.

rigor científico nas ciências sociais. Em suma: “scientific inquiry is a long and tortuous process, with many fake starts and blind alleys. Combining qualitative insights and quantitative analysis – and a healthy dose of skepticism – may provide the most secure results⁴⁴” (2010:232).

Ao avaliar uma série de estudos que tentam estabelecer o efeito do regime democrático no crescimento econômico, Seawright (2010) afirma que nenhuma pesquisa que aplicou apenas modelos de regressão conseguiu estabelecer com segurança qual o tipo de relação que se estabelece entre esses dois fenômenos. As conclusões desses estudos vão desde que a democracia causa crescimento econômico até que ela é irrelevante. As inconsistências apresentadas pelos modelos estatísticos derivariam do excesso de confiança depositado em regressões lineares aplicadas a processos complexos (idem, 2010: 249). Para o autor, a pesquisa qualitativa e os estudos de caso em profundidade não apenas serviram como teste de teoria e dos modelos quantitativos, mas principalmente como uma forma de tornar a inferência causal mais plausível, validando-a ou como forma de identificar mecanismos causais. Em virtude da complexidade de alguns fenômenos sociais, torna-se uma tarefa difícil estabelecer relações causais apenas a partir de um desenho de pesquisa linear, em que é possível visualizar uma correlação entre as variáveis de interesse, mas não se traduz necessariamente em uma explicação causal. Segundo Seawright (2010), o movimento mais comum do pesquisador que se encontra nesta situação é aumentar o número de variáveis de controle, como aconteceu com os estudos citados pelo autor que inseriram variáveis educacionais. No entanto, essa é uma solução controversa, pois esse modelo (democracia – educação – crescimento econômico) sofre de endogeneidade, tendo em vista que podem ser tanto uma causa como um resultado da relação entre esses fenômenos. Segundo o autor, quando se trata de uma causalidade complexa, sempre haverá o risco de se ter variáveis omitidas pelo modelo estatístico e por mais que se ajuste esse modelo, sempre será difícil tratar com um objeto de estudo que é multicausal.

Os artigos de Wonka (2004) e Döring (2007) a serem discutidos mais detalhadamente no segundo capítulo desta tese são dois exemplos interessantes. Apesar de aplicarmos na tese diversos *insights* presentes nos dois artigos, notamos que a análise

⁴⁴ “Inferência científica é um longo e tortuoso processo, com muitas estrelas falsas e becos cegos. Combinar ideias qualitativas e análise quantitativa – e uma dose saudável de ceticismo – pode prover resultados mais seguros”.

apresentada por cada autor identificou algumas variáveis que são mais recorrentes no perfil dos comissários, inclusive percebendo um aumento da importância política dos currículos entre os nomeados, porém não apresentaram uma explicação causal para a crescente politização no perfil dos comissários. Ambos os estudos trabalham com dados anteriores ao alargamento na União Européia, em 2004, por conseguinte, permitem a esta tese sanar essa limitação histórica e ao mesmo tempo identificar como se comportaram os países-membros quando estes perderam um assento na Comissão Executiva. Houve mudança nas preferências desses Estados? Quais variáveis são mais importantes na escolha do comissário para representá-los a nível supranacional? Teria a inserção do Parlamento Europeu no controle da nomeação funcionado como um catalisador desse perfil mais político dos comissários? Para tentar responder essas questões, aumentamos o número de variáveis de controle, a exemplo da correlação entre partido/grupo político ao qual pertence o comissário e a dominância daquele no PE. O objetivo é identificar se a configuração político-partidária na Comissão Executiva reflete o desenho presente no PE. Para ampliar o poder explicativo da tese, dedicamos um capítulo para o estudo de dois casos referentes à relação entre PE e CE com o intuito de aprofundar a análise e identificar mecanismos causais que expliquem a politização no perfil dos comissários.

Com a discussão desse tópico claro está que o desenho de pesquisa apresentado por KKV é de suma importância para o rigor científico e a sistematização da pesquisa social. Conceitos como variáveis, hipóteses, modelagem e inferência fazem parte de um bom desenho de pesquisa. No entanto, como a literatura e os próprios autores reconhecem posteriormente, esses não são conceitos suficientes para garantir uma inferência causal confiável e em profundidade. Mas são condições necessárias para se identificar relações causais, bem como mecanismos causais: combinar sempre que preciso diversas ferramentas de pesquisa, compreendendo a lógica de inferência de cada uma e a tipologia dos dados disponíveis para análise. No próximo tópico, discutimos brevemente a contribuição e os limites dos estudos de casos como técnica de pesquisa qualitativa e de que forma o modelo de análise aninhada de Lieberman (2005) se aplica a esta tese.

1.4 A Importância dos Estudos de casos e a análise aninhada de Lieberman (2005)

Como dito anteriormente, os estudos de *large-n* tem por prerrogativa um modelo que apresente um amplo número de observações, aleatoriedade e se pauta pela busca por padrões explicativos, por conseguinte, este tem sido um modelo aplicado com regularidade na política comparada. No entanto, pesquisas que se dedicam a poucos casos tem adquirido cada vez mais espaço na política comparada, principalmente como forma de complementar a análise de *large-n*. Ao mesmo passo em que há um debate metodológico sobre a melhor forma de associar os estudos de caso às demais ferramentas de pesquisa, seja para complementar ou como análise contrafactual (Collier, 1993).

Enquanto pesquisas de *large-n* possibilitam a construção de teorias gerais, os estudos de caso apresentam um *pay-off* interessante ao propor uma análise profunda em um dado objeto de pesquisa. Como bem lembra Sartori (1991:253): “On balance, case studies sacrifice generality to depth and thickness of understanding, indeed to *Verstehen*: one knows more and better about less (less in extension)”⁴⁵. A grande vantagem dos estudos de caso é sem dúvida superar o problema da técnica quantitativa de poucos casos e muitas variáveis, tendo em vista que a escolha dos casos é intencional e não aleatória. Quando se encontram valores negativos em estudos de *large-n*, os mesmos, quando isolados, não teriam potencial para refutar completamente a hipótese inicial de trabalho, mas apenas diminuem a probabilidade da mesma ser refutada (Lijphart, 1975). Por vezes, são esses casos destoantes em estudos estatísticos que surgem como potenciais análises em profundidade, geralmente com o intuito de identificar as razões que levaram a essas observações específicas a não se enquadrarem no modelo preditivo inicialmente proposto pelo pesquisador.

Lijphart (1975) apresenta uma tipologia dos estudos de caso, elencando as diversas formas pelas quais os estudos de caso podem contribuir com a pesquisa social. São seis tipos ideais: 1) o atóxico, estudo descritivo geralmente aplicado a casos pouco explorados pela literatura; 2) interpretativo, quando há um interesse especial em um dado caso; 3) quando geram novas hipóteses; 4) os que confirmam uma teoria; 5) os que

⁴⁵ “Em equilíbrio, estudos de casos sacrificam a generalidade pela profundidade e densidade na compreensão, de fato para *Verstehen*: alguém sabe mais e melhor sobre menos (menos em extensão)”. *Verstehen* é um termo em alemão, tradução literal como entendimento, mas utilizado na sociologia como crítica hermenêutica ao pensamento positivista nas ciências sociais.

a enfraquecem; e 5) os casos desviantes, que enfraquecem uma dada teoria, ao mesmo tempo em que fortalecem outra. Sartori (1991) chama a atenção para que os casos que servem para aumentar ou diminuir o poder explicativo de um dado modelo teórico não possuem capacidade metodológica suficiente para confirmar totalmente ou derrubar por completo alguma teoria. Na verdade, essas duas categorias de estudos de caso servem apenas para dar confiança ou inferir o contrafactual na análise, pois segundo o autor, não é possível realizar testes de hipóteses com estudos de caso (252p.).

À parte da funcionalidade do estudo de casos, questiona-se também como selecioná-los. Este é um problema inexistente na pesquisa de *large-n*, na qual se aplica largamente a técnica estatística, pois a escolha das observações é aleatória. Ao contrário do que acontece nos estudos de caso, em que os mesmos são selecionados justamente pelos valores que apresentam. Ou seja, o resultado entre as variáveis de controle e as independentes já é conhecido ou minimamente previsto (George & Bennet, 2005). Em suma, é justamente pelos valores que assumem na variável dependente que estes casos despertam o interesse do pesquisador. King, Keohane & Verba (1994) alertam para os riscos desse procedimento, sendo o principal deles o de enviesar os resultados da análise comparativa, ou em outras palavras, confirmar uma hipótese inicial de pesquisa com casos que não apresentam variabilidade entre eles. Geddes (1990) afirma que se o pesquisador selecionar apenas casos similares, a explicação é incompleta. Quando o pesquisador escolhe casos de acordo com os valores da variável dependente, duas ordens de problemas surgem: primeiro, incorre-se no erro de considerar que as similitudes entre os casos representam a causa do fenômeno em estudo; segundo, tentar generalizar as conclusões encontradas nos casos em estudo para os demais casos não selecionados. Para solucionar essas dificuldades, Geddes (1990:135) recomenda escolher os casos sempre de forma aleatória, ou por alguma regra que não esteja relacionada com a variável dependente, manobra recorrente na pesquisa quantitativa. Apesar das considerações da autora, quando se trata de um número limitado de casos e de uma pesquisa qualitativa, aleatoriedade torna-se uma tarefa impossível (Bennet & Elman, 2006). Outra escolha condenada por Geddes (1990) e já antecipada por Lijphart (1975) diz respeito à seleção dos casos em virtude de proximidade geográfica. Frequentemente a política comparada de poucos casos é utilizada para investigar a relação entre países, configurando estes como unidades de análise unitárias. A depender

da questão de pesquisa, selecionar países pelo critério geográfico também pode enviesar a análise⁴⁶.

Landman (2008) aponta que o problema do viés de seleção é mais latente em estudos de poucos países e em casos único, em que o pesquisador aprofunda a análise em um único país. Nesse caso, a intencionalidade da escolha é parte integrante da pesquisa, porém não exclui certos procedimentos para evitar uma superestimação das conclusões de pesquisa. Segundo o autor, há quatro soluções para amenizar o problema de selecionar casos com valores na variável dependente. O primeiro deles é escolher casos que apresentem valores positivos e negativos da variável dependente. Segundo, se baseia na escolha de países em que a partir de um conhecimento já estabelecido e substantivo se investiga se de fato são casos paralelos. Terceira solução surge quando se tem uma teoria forte o suficiente que auxilie a esclarecer os resultados e as explicações obtidas a partir dos casos selecionados. Por fim, uma teoria forte também permite identificar casos menos prováveis de se encontrar o fenômeno de interesse (2008:39). No entanto, é bom lembrar que “All four solutions demand close attention to the types of inferences that are being drawn when intentionally choosing countries for comparison⁴⁷” (39p.).

Esta tese adere a essas recomendações ao selecionar casos paralelos, apesar dos casos aqui selecionados não tratarem especificamente de países, mas de dois eventos que produzem um resultado similar, a saber, o empoderamento do PE na relação com a Comissão Européia. Ao selecionar dois casos que demonstram uma atuação mais incisiva do PE, a saber, a demissão e nomeação nas gestões Santer e Barroso, respectivamente, entendemos que a seleção feita aqui de fato é intencional ao elencar dois casos que apresentam características extremas na variável de interesse. Além disso, como será discutido em breve, o estudo de caso a ser feito nesta tese serve como análise complementar aos dados estatísticos sobre o perfil dos comissários europeus, portanto, sem o objetivo direto de generalizar os resultados da comparação entre os eventos, mas

⁴⁶ Geddes (1990) utiliza como exemplo pesquisas sobre repressão à classe trabalhadora e crescimento econômico. Quando se compara apenas entre os países do Leste Asiático, tem-se a falsa impressão que repressão e crescimento econômico estão correlacionados, mas na verdade o Leste Asiático tem uma média de crescimento naturalmente maior do que outros países em outras regiões, seja países democráticos ou não.

⁴⁷ “Todas as quatro soluções demandam uma atenção especial para os tipos de inferências que são feitas quando intencionalmente se escolhe países para comparação”.

de proporcionar mais evidências empíricas acerca da interferência do PE na escolha dos membros da Comissão Executiva.

Para tal análise, também se aplica o modelo originalmente proposto por John Stuart Mill (1843) e que recentemente tem sido cada vez mais empregado nos estudos de poucos casos (Landman, 2008). Trata-se do *most different systems design* (MDSD)⁴⁸, ou em uma tradução literal, “modelo dos sistemas mais diferentes”, que pretende comparar casos diferentes que confluem para um mesmo resultado, que no nosso caso é o sucesso do PE em forçar uma modificação nos assentos da CE. O MDSD é comumente aplicado para o estudo comparativo entre países, como por exemplo, a análise de regimes políticos diferentes que apresentam crescimento econômico semelhante. No entanto, entendendo que o método original proposto por Mill não considerava exclusivamente países, mas sim unidades de análise, aplicamos o MDSD para os eventos anteriormente elencados na relação entre o PE e a CE. Abaixo, há uma representação tabulada de como funciona o MDSD, nele é possível perceber que apesar de apresentarem características diferentes, todos os eventos possuem um fator em comum que implica no resultado igualmente obtido pelos eventos.

Tabela 2. Características do modelo MDSD

Most Different System Design (MDSD)			
	Evento 1	Evento 2	Evento 3
Características	a	d	g
	b	e	h
	c	f	i
Fator Explicativo Chave	x	x	x
Resultado a ser explicado	y	y	y

Fonte: Landman, 2008.

Para averiguar o grau de interferência do PE, aplicamos dois estudos de caso diferenciados: um de demissão coletiva e outro de ratificação. Nos dois casos, o PE foi

⁴⁸ Existe ainda a versão *most similar systems design* (MSSD), que em uma tradução literal seria algo como “modelo dos sistemas mais similares”. Neste modelo, países com características similares apresentam um fenômeno diferente como resultado. Um exemplo clássico desse modelo é o estudo de Putnam sobre a Itália moderna, em que a partir de um caso único, ele faz uma análise em profundidade das regiões daquele país, que possuem características institucionais idênticas, porém a região sul apresenta um menor desenvolvimento econômico do que a norte.

protagonista para o resultado final dos fatos: na Comissão Santer, o PE pela primeira vez exerceu seu papel exclusivo de controle da CE ao forçar uma investigação sobre o trabalho desempenhado pelos comissários, que se viram obrigados a renunciar coletivamente aos cargos em virtude de denúncias de corrupção levantadas pelo PE em conjunto com a Corte de Auditores. No segundo caso analisado por esta tese, o PE incentivou a modificação de nomes e portfólios após a sabatina dos primeiros indicados à Comissão Barroso, em 2004, tendo em vista a ameaça dos principais grupos políticos no PE em rejeitar a lista completa dos indicados. A escolha dos dois casos se dá em especial pela dificuldade de acesso aos dados e relatórios nas comissões mais antigas, mas principalmente por esses apresentarem resultados singulares, não verificados em outras gestões. Apenas a partir do Tratado de Amsterdam (1997), o PE adquire prerrogativas de controle da CE, em que lhe cabe ratificar seu presidente e toda a comissão *a posteriori*, apesar de não poder rejeitar ou dispensar individualmente os indicados e nem demitir a Comissão. Como são eventos raros até então, não faz sentido partir dessa análise isolada para elaborar uma explicação causal irrefutável⁴⁹. No entanto, o estudo desses eventos singulares contribui para aumentar o poder explicativo do modelo, além de aumentar a validade dos dados e aproximar a literatura na área a uma inferência causal, esta percebida sempre como um processo de construção lento e gradual de se eliminar explicações alternativas (King et al, 1994).

Além da análise documental a ser feita nos relatórios que tratam tanto da demissão da Comissão Santer quanto da nomeação da Comissão Barroso, empregamos também o perfil dos comissários para identificar os fatores-chave explicativos no modelo. Um exemplo seria a convergência partidária entre o PE e a CE, que tem se acentuado ao longo dos anos. É possível isolar esta variável e literalmente medir o impacto e a direção da mesma na atuação do PE? Não, porém podemos avaliar a convergência partidária entre as duas instituições ao longo do tempo e identificar em que momentos que ela foi menos intensa, observações similares estavam igualmente presentes. Dessa forma, podemos realizar um corte histórico na análise e confirmar se a partir do Tratado de Amsterdam em 1997, quando o empoderamento do PE foi

⁴⁹ É importante deixar claro que número de casos e número de observações são medidas completamente diferentes. O número de casos se refere à quantidade de eventos selecionados para a análise, enquanto que as observações representam os dados disponíveis para cada caso ou evento. Nesta tese, teremos dois casos que se referem a duas gestões da Comissão Europeia, Santer e Barroso, enquanto que o número de observações podem se referir a relatórios, número de sabinas aos comissários, moções de censura, etc.

acentuado, este se tornou um ator político importante na dinâmica europeia, especialmente no que tange ao controle da CE. Como não há eventos que produziram o mesmo resultado nas gestões anteriores ao Tratado, ou seja, não houve modificações nos assentos da CE que fossem provocadas pela atuação do PE, parte-se da hipótese que o Tratado de Amsterdam além de se enquadrar como um *turning point*⁵⁰ na relação entre PE e CE, pode ser considerado o fator-chave explicativo comum aos dois casos analisados pelo MDSD.

É fundamental esclarecer que há diversas formas de se alinhar as técnicas quantitativa e qualitativa em uma mesma pesquisa. A mais recorrente delas é o uso dos estudos de caso para complementar uma análise estatística: “case studies can help determine whether correlations in statistical analyses are spurious or subject to problems of endogeneity⁵¹” (Bennet & Elman, 2006: 458).

Collier & Elman (2008) afirmam que a noção de complementaridade entre as ferramentas de análise quantitativas e qualitativas apresenta diversas configurações quando se trata de uma pesquisa de multimétodo. Além disso, para entender melhor as aplicabilidades do multimétodo, é preciso se despir das concepções tradicionais de ambas as ferramentas. Segundo os autores, por exemplo, tanto pesquisas quantitativas quanto qualitativas podem usar modelos matemáticos em suas análises⁵², assim como se encontram estudos históricos de *large-n*, com análise qualitativa aprofundada. Collier & Elman (2008) apresentam ainda três definições práticas de multimétodo, em que a primeira delas refere-se ao uso das diversas ferramentas qualitativas entre si. Entendendo que a pesquisa qualitativa tem se ampliado significativamente na última década, a possibilidade de interação entre a variedade de técnicas qualitativas disponíveis permite elaborar explicações alinhando diversas metodologias, como exemplo de estudo de poucos casos aliado a *process tracing*, ou *fuzzy set*, ou ainda em associação com a identificação de *parth dependece* (idem, 2008:782).

Outra definição para multimétodo parte da conexão entre a abordagem interpretativista e a construtivista, baseada na ideia de que os fenômenos sociais podem

⁵⁰ Em tradução literal seria um ‘ponto de virada’, em que, a princípio por meio de pesquisa quantitativa de análise de séries temporais, identifica-se uma mudança importante nos dados, que geralmente é explicada pela análise qualitativa complementar (Tarrow, 2010).

⁵¹ “Estudos de caso podem ajudar a determinar quando correlações em análises estatísticas são espúrias ou sujeitas a problemas de endogeneidade”.

⁵² Assim como há programas estatísticos que fazem análise de discurso, a exemplo do Nvivo, há a técnica de fuzzy set desenvolvida por Ragin (1987) que utiliza álgebra booleana em pesquisas qualitativas.

ser compreendidos integrando a noção de hermenêutica com a construção social do mundo político. Por último e com ampla aplicabilidade nas ciências sociais, temos o multimétodo dedicado ao diálogo entre as técnicas qualitativas e quantitativas, cuja integração entre as duas tem sido cenário para o desenvolvimento de inúmeras estratégias de pesquisa. Como vimos anteriormente, o diálogo entre as duas modalidades tem crescido desde a sugestão de KKV para o emprego da técnica qualitativa como complementar aos estudos estatísticos. Também já foi discutida a reação dos adeptos a essa forma de interação entre as duas ferramentas, principalmente no que tange ao reconhecimento da lógica de inferência diferenciada da técnica qualitativa. Com base em Tarrow (2010), temos abaixo uma tabela que resume as possibilidades de interação mais presentes na literatura atual,

Tabela 3. Interação entre estudos Quantitativos e Qualitativos

Técnica	Procedimento
<i>Process Tracing</i> (rastreamento)	Análise qualitativa voltada para identificar processos de mudanças, explicando mecanismos causais não claramente explicados por prévia análise estatística.
Pontos de Ruptura	Explica mudanças bruscas de padrões em análises quantitativas de séries temporais.
Inferências qualitativas reforçadas pela técnica quantitativa	Análise aprofundada de alguns casos que fornece confiança suficiente para uma inferência causal, passível de ser comprovada em um estudo estatístico complementar.
Dados quantitativos como ponto de partida para análise qualitativa	Tarrow (2010) propõe uma <i>combinação</i> das duas técnicas, enquanto sugere que KKV defendem a noção de complementaridade com vistas à lógica de inferência estatística.
Estudos sequenciais	Entre diversos projetos diferentes de pesquisa, pesquisadores recorrem a ambas as técnicas de forma aleatória, na tentativa de expandir os achados anteriores.
Triangulação	Combinação das técnicas quantitativa e qualitativa em um único projeto de pesquisa com o intuito de aumentar o poder explicativo do modelo.

Fonte: Traduzido e adaptado de Tarrow (2010: 104).

Dentre as formas descritas acima de se associar as técnicas quantitativas e qualitativas, a triangulação é de especial interesse nesta tese. Nessa perspectiva, tanto a modelagem qualitativa quanto a quantitativa podem representar o ponto de partida da pesquisa, percebendo a outra técnica como forma de expandir as descobertas da técnica previamente utilizada. Mahoney (2010) tem ressalvas quanto ao uso da análise

qualitativa posteriormente ao emprego de regressões, em virtude das críticas que o autor retém a KKV, ao passo que também vê com desconfiança o modelo proposto por Lijphart (1971) que apresenta os estudos de caso, tradicionalmente qualitativos, como forma de gerar hipóteses a serem testadas posteriormente pela técnica estatística. Mahoney (2010:142) afirma que a literatura mais recente não apresenta uma divisão do trabalho tão clara entre as duas ferramentas, e sim que é possível gerar hipóteses e testá-las apenas com procedimentos qualitativos. Mais uma vez, o autor credita à autonomia das lógicas de inferência entre as duas técnicas e aos objetivos iniciais da pesquisa como a melhor forma de interação entre os dois modelos:

In short, process tracing in an individual case can lead a researcher to use regression analysis. The purpose of the regression analysis, however, is not necessarily to generalize a finding about the one case to a broad range of cases. Rather, its purpose may be to increase leverage for validity answering a question about that one specific case⁵³ (idem, 2010:143).

Apesar da importância das observações de Mahoney (2010), as quais esta tese se solidariza, a proposta defendida pelo autor esbarra em problemas práticos e apresenta algumas contradições. A exemplo da citação acima, ao propor que a análise de regressão seja aplicada para entender apenas um caso específico, ignora-se o fato que a lógica de inferência da própria regressão é de fato identificar padrões e, por consequência, generalizar conclusões ao comparar o maior número possível de observações. Ao defender a lógica própria de inferência da pesquisa qualitativa, peca por repetir o erro no que tange aos estudos quantitativos. Além disso, Mahoney (2010) não apresenta um modelo claro de como associar as duas ferramentas sem que haja interferência nos procedimentos de cada uma.

Considerações feitas, fica a escolha pela análise aninhada proposta por Lieberman (2005). O modelo aninhado usa a triangulação como forma de interação entre as ferramentas quantitativas e qualitativas em um único projeto. Ao mesmo tempo em que aplica os estudos de caso como forma complementar, o autor rechaça uma comparação da análise aninhada com a perspectiva defendida por KKV (1994). Ao contrário de defender a técnica quantitativa afirmando que estudos qualitativos precisam aprender sobre a lógica estatística de inferência, Lieberman (2005): “I *emphasize* the

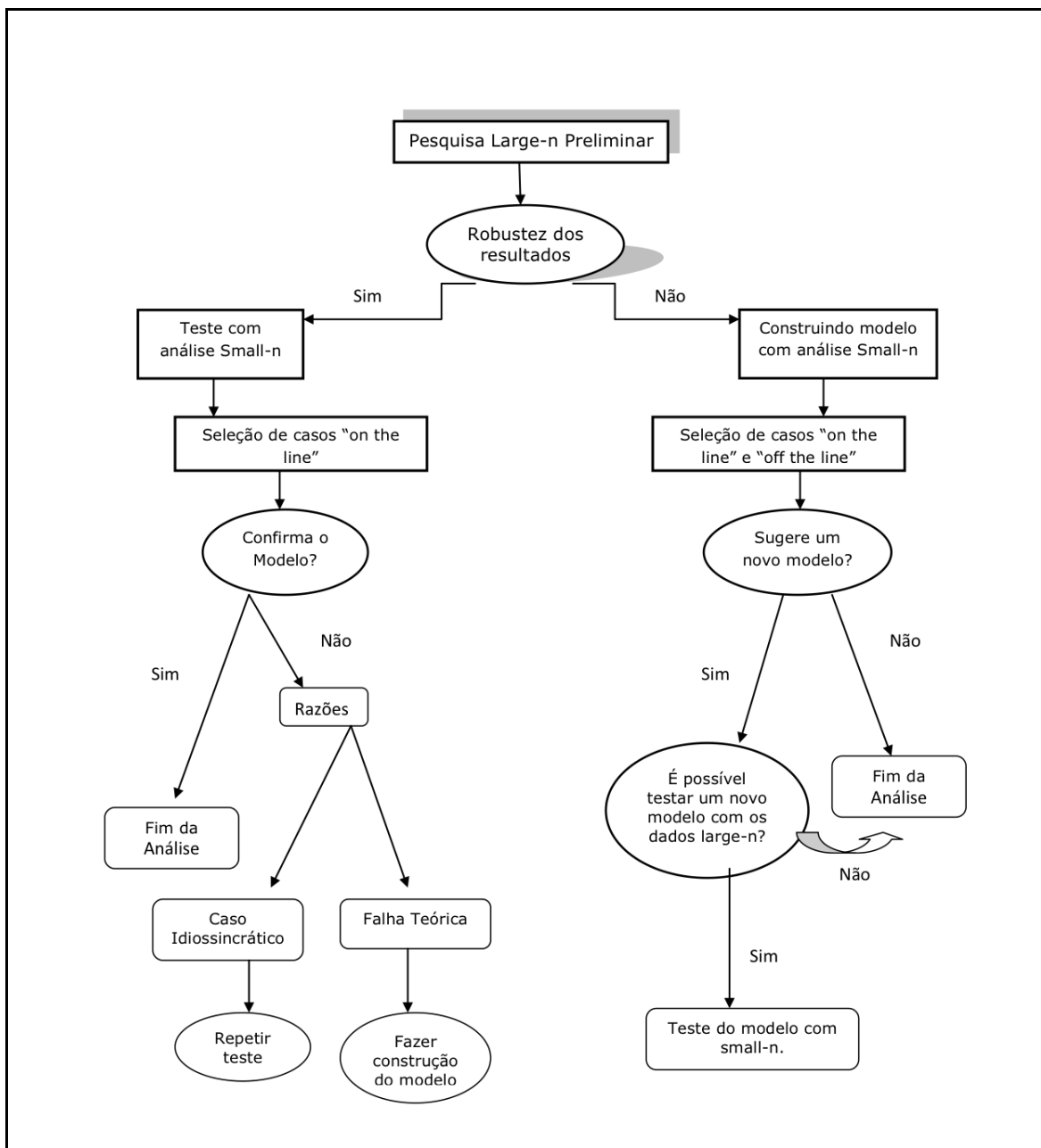
⁵³ “Em suma, *process tracing* em um caso único pode levar o pesquisador a usar análise de regressão. O propósito da análise de regressão, no entanto, não é necessariamente generalizar uma descoberta sobre um único caso para uma maior gama de casos. Preferencialmente, seu propósito pode ser aumentar a validade respondendo uma questão sobre aquele caso específico”.

benefits of distinct complementarities rather than advocating a single style of research⁵⁴” (idem, 2010:436).

Em linhas gerais, o modelo aninhado tem como ponto de partida a análise estatística, que apesar de ser complementada pela técnica qualitativa, deve apresentar um modelo bem específico com resultados robustos. A análise aninhada não é aplicada para corrigir possíveis problemas que a pesquisa de *large-n* previamente realizada por ventura apresente, mas se dedica a ampliar o escopo da análise. Partindo dos resultados encontrados pelos dados *large-n*, aplica-se a técnica qualitativa com dois objetivos distintos: testar o modelo ou construir o modelo. Na figura abaixo, adaptada de Lierberman (2005), fica claro o processo de análise aninhada,

⁵⁴ “Eu enfatizo os benefícios das complementaridades distintas ao invés de advogar um estilo único de pesquisa”.

Figura 1. Análise aninhada: Modelos de Teste e de Construção de Teorias



Fonte: adaptada de Lieberman (2005:437).

Na figura acima, a pesquisa inicia-se sem exceção pelo estudo de *large-n*, estágio preliminar do modelo. A partir dos resultados da pesquisa quantitativa, o modelo tem dois caminhos diferenciados na forma de aplicar a análise de *small-n*. Quando a pesquisa preliminar indica robustez, ou seja, os resultados são satisfatórios, o posterior estudo de casos se direciona para uma análise de teste, em que os casos são selecionados de acordo com o padrão identificado nos dados, seja de forma aleatória ou intencional. Por ser um modelo de teste, o interesse aqui é selecionar casos que tenham

sido previstos de forma eficiente pelo modelo *large-n*, pois o objetivo é identificar possíveis correlações espúrias. Caso o estudo de caso corrobore os resultados da pesquisa preliminar, finaliza-se a análise tendo em vista que os dois métodos apresentam conclusões semelhantes sobre os dados. Do contrário, se o estudo de casos indicar conclusões diferentes daquelas obtidas pela análise *large-n*, duas razões são possíveis: casos idiossincráticos ou que apresentam falha teórica.

O primeiro caso ocorre quando ao aprofundar o estudo de caso percebe-se que este apresenta características incomuns aos demais. O contexto diferenciado faz parte da explicação específica desta observação, tornando necessária a repetição do teste com outros casos (Idem, 448). Se o problema persistir com outros casos, o pesquisador enfrenta na verdade uma dificuldade com o próprio modelo, que possivelmente não está corretamente projetado. Quando se trata de uma falha teórica, uma das razões para a análise de *small-n* apresentar resultados diversos da pesquisa preliminar é a identificação de uma relação espúria nas correlações. Nessa perspectiva, a relação causal prevista anteriormente não se apresenta aqui de forma tão evidente ou outras variáveis não previstas interferem na análise. A melhor solução é reunir as evidências encontradas e aplicá-las para a outra modalidade de análise aninhada: a construção de teoria.

Quando o modelo estatístico não for robusto, muda-se a estratégia anterior de teste para o emprego de estudos de caso com o objetivo de construção de um novo modelo analítico/teórico. Seleciona-se casos *on* e *off-the-line*, ou seja que tenham valores diferentes na variável dependente. Segundo Lieberman (2005: 446), a pesquisa quantitativa preliminar diminuiria os riscos de falsas inferências quando a escolha dos casos ocorre com base nos valores da variável dependente. Como o próprio autor lembra, esta etapa é muito similar ao modelo MDSD (Most Different System Design), tendo como diferença a contribuição prévia da análise de *large-n* em orientar a seleção dos casos. A partir da análise desses casos, avalia-se se os eventos desviantes sugerem ou não uma nova explicação teórica. Caso sugiram, amplia-se o número de casos similares aos desviantes com o intuito de realizar uma nova análise *large-n* para testar uma teoria alternativa. Na impossibilidade de aumentar o número de casos para proceder ao teste, encerra-se a análise. O modelo também se encerra quando se conclui que os casos desviantes não passam de *outliers* sem prejuízo ao modelo inicial proposto.

Como dito anteriormente, aplicamos o multimétodo com o intuito de maximar as explicações para o perfil dos membros da Comissão Europeia, identificando quando se aproxima de um viés político ou tecnocrático, além da sua relação com os governos nacionais e as demais instituições. Nesse sentido, será importante averiguar quais gestões se aproximam mais de um perfil político e quais fatores favorecem essa característica. O modelo aninhado de Lieberman trará fundamental contribuição, embora algumas adaptações sejam necessárias aos dados disponíveis nesta tese.

A primeira delas diz respeito ao fato do banco de dados não apresentar apenas uma amostra, mas o universo de dados disponíveis sobre todos os casos observados. Apesar de não ser possível ter acesso ao currículo dos comissários não nomeados, pelas razões já elencadas neste capítulo, é possível avaliar com maior segurança os padrões que os dados apresentam, tendo em vista que elimina-se o problema da aleatoriedade e da necessidade de uma amostragem representativa. Com um $N=259$, realizar-se-á uma análise multivariada com o objetivo principal de identificar quais variáveis, políticas ou técnicas, estão mais presentes nos currículos dos comissários e, por conseguinte, identificar quais Comissões desde 1958 apresentam um colegiado com currículos mais técnicos ou mais políticos, localizando possíveis pontos críticos, a exemplo da inserção do Parlamento Europeu no processo de nomeação e o alargamento de 2004, que reformulou a distribuição de vagas dentro da Comissão.

Ainda em relação ao modelo aninhado de Lieberman e sua recomendação para selecionar casos apenas após a análise *large-n* e a depender da robustez do modelo, o objeto de pesquisa aqui investigado é complexo e apresenta nuances históricas que precisam ser consideradas. Como utilizamos o universo dos dados observados, não faz sentido aplicar um modelo de regressão da forma classicamente aplicada. O objetivo primeiro aqui é tentar identificar os padrões a partir da análise multivariada para caso as dimensões política e técnica sejam bem definidas, aplicar o impacto de cada dimensão por outras variáveis de controle e, eventualmente, averiguar a tendência de nomeação para as gestões futuras.

Por outro lado, a escolha dos casos a serem estudados de forma isolada também requer algumas adaptações. Em virtude da inserção do PE na seleção dos comissários, a partir do Tratado de Amsterdam, o processo se torna cada vez mais intrincado e múltiplo causal, retirando dos governos nacionais a prerrogativa quasi-exclusiva de indicar seus representantes na CE. No entanto, a análise quantitativa indicará quais gestões,

anteriores e posteriores ao Tratado de Amsterdam, apresentam um perfil mais próximo de um viés político e se a participação do PE influenciou nesse contexto. Com os estudos de caso, pretende-se então avaliar a influência do PE na formação da CE. No próximo capítulo, trataremos do banco de dados e da sua avaliação estatística.

Capítulo 2: Várias Respostas, uma Mesma Pergunta: A Comissão Europeia é um *Outlier*⁵⁵?

2.1 A grande questão.

Ao longo das últimas duas décadas, pesquisadores tem aplicado a teoria da delegação e o modelo mandante-agente (*principal-agent*) bem 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 tem ganho cada vez mais espaço na comunidade acadêmica.

Entre todas essas abordagens, a burocracia supranacional está no centro do debate, especialmente a Comissão Europeia em virtude do seu poder de iniciativa legislativa. Este capítulo tem como objetivo principal levantar estas questões com base na literatura voltada especificamente para entender as relações interinstitucionais do bloco europeu. Ao mesmo tempo pretende-se aqui elencar alguns estudos empíricos que já tentaram traçar um perfil do comissário europeu e quais variáveis importam mais para este perfil.

⁵⁵ Este capítulo é uma versão posterior do artigo já publicado na Revista Política da UFPE, vol.22, nº.1, 2013.

Considerando a definição clássica do modelo mandante-agente, a delegação de autoridade ocorre devido a limitações inerentes das lideranças governamentais (Lupia, 2001). Dentro desse contexto, alguns temas requerem um conhecimento técnico específico que idealmente só pode ser fornecido por agências completamente dedicadas a solucionar problemas nessa questão em particular. 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 informações 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 a total incerteza. Além disso, há uma alta possibilidade que o agente seja 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 aja a seu favor; ao mesmo tempo em

que fazem parte da tomada de decisão quando discutem e barganham dentro do Conselho⁵⁶. 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*⁵⁷.

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 Europeia como o melhor mecanismo para se construir uma política comunitária que melhore 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 – agente⁵⁸?

O debate sobre a autonomia das instituições europeias está 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 capítulo busca discutir as diferentes posições teóricas, com um foco especial na atuação da Comissão. A classificação a ser utilizada será baseada parcialmente na tipologia proposta por Pollack (2001), que sugeriu ir além do velho debate entre neofuncionalistas e intergovernamentalistas⁵⁹.

⁵⁶ Seja no Conselho Europeu ou no Conselho de Ministros.

⁵⁷ Lijphart (2003) classifica a União Europeia como um dos mais consensuais modelos de democracia, apesar de não ser um considerada um Estado.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ 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 Europeia, decidi centralizar a discussão exclusivamente nos modelos

2.2 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 Europeia, mas defendem um argumento tecnocrático acima do político. O efeito de *spill-over* é um bom exemplo de como consequências não intencionais poderiam incrementar a integração regional. Baseados 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 países desempenham quando dão o primeiro passo para a cooperação⁶⁰. 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 Europeia 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.

intergovernamentalistas e suas variantes. De qualquer forma, para uma abordagem mais genérica neorealista sobre poder e instituições internacionais, ver Mearsheimer (1994/1995).

⁶⁰ 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.

2.2.1 Intergovernamentalismo Liberal (IL): uma simples questão de compromisso

Originalmente, o IL dialoga com o modelo racionalista no que concerne ao papel essencial dos governos como os únicos de fato responsáveis pela tomada de decisão, e com as afirmativas neofuncionalistas no que tange à crescente interdependência complexa que 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-los⁶¹.

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 e 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 sovereign⁶². (Putnam, 1988: 435).

⁶¹ 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.

⁶² 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, 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”.

Putnam (1998) está especialmente preocupado com o processo de ratificação dos acordos e o grau de autonomia delegado aos líderes políticos nacionais⁶³ 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 internacional⁶⁴.

Andrew Moravcsik⁶⁵ 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)⁶⁶. Podemos resumir seu modelo em dois estágios principais de tomada de decisão, como a figura abaixo demonstra:

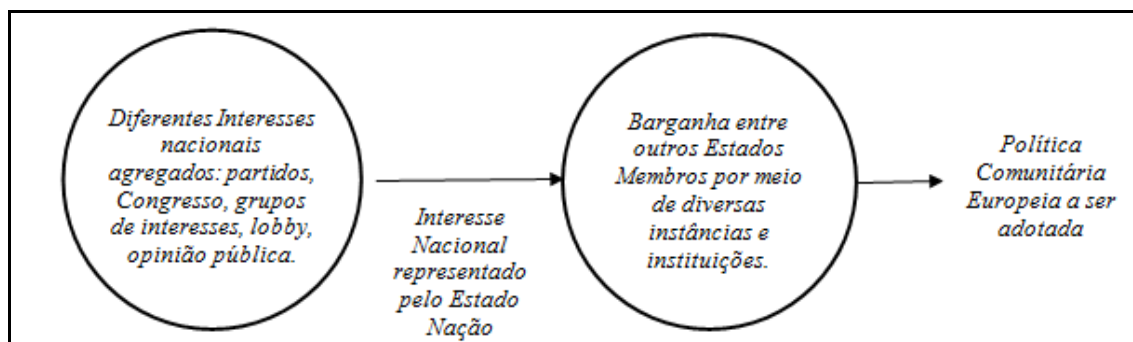
⁶³ Para tanto, ele analisa o tamanho do win-set e como ele é definido. Ou seja, o número de estratégias disponíveis e os atores políticos necessários para o sucesso da ratificação.

⁶⁴ 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).

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

Figura 2. Duas etapas do processo decisório no modelo de integração regional.



Fonte: Figura elaborada pela autora 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 que 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 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 Europeia 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 mantém 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)⁶⁷.

Ou seja, a complexidade do modelo federativo provê algum grau de autonomia para as agências supranacionais, mas isto varia de acordo com assuntos específicos e regras institucionais aplicadas por outros atores nos dois níveis, nacional e supranacional (Moravcsik, 2002). Como o autor afirma, as instituições europeias podem ser mais autônomas em algumas temáticas onde os conflitos de interesses são menos salientes. Ainda sim, quando a política comum é menos consensual, atores políticos intergovernamentais (como diplomatas e chefes de estados) interferem por meio do diálogo. Podemos concluir, então, que a Comissão Europeia teria um grande poder de agenda em virtude de iniciar a legislação, mas não pode ser vista como um outlier capaz de formar preferências divergentes dos principais atores do jogo. Pelo menos não na visão do intergovernamentalismo liberal.

2.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional: uma questão de oportunidade

Há diferentes perspectivas aplicando o institucionalismo da escolha racional para entender o papel das instituições supranacionais⁶⁸. Como o foco aqui é a Comissão Europeia, será discutido um grupo particular de autores que aplicam o modelo

⁶⁷ “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”.

⁶⁸ Há alguns estudos interessantes sobre a Corte de Justiça e a hipótese de que esta favoreceria constantemente estados membros mais influentes, enquanto prejudicaria membros mais fracos (Garret, 1992; Tsebelis & Garret, 1996; Meunier & Nicolaïdis (1999); Tsebelis & Garret, 2000).

mandante-agente para identificar o grau de autonomia 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 reconheceu 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 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 alone⁶⁹ (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 estados membros não possuem informação suficiente para decidirem sozinhos. É importante enfatizar uma afirmação crucial: no modelo clássico, criado no 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 decide agir contra os interesses do mandante? A literatura especializada oferece muitas 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

⁶⁹ “(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”.

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:

Figure 3. Diferentes funções e instituições

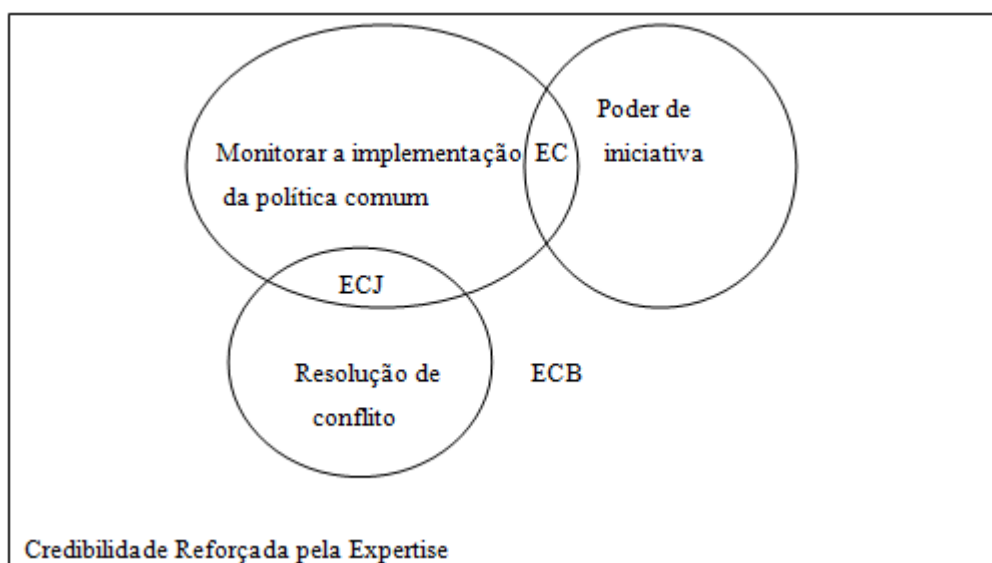


Figura elaborada com base em Pollack (1999). ECJ: European Court of Justice; EC: European Commission; ECB: European Central Bank.

Como podemos ver na figura 3, 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 membros⁷⁰. 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 de acordo com os assuntos nos quais a ela é delegada a competência de construir uma proposição de forma mais isolada⁷¹. Em suma, em virtude da relação mandante-agente entre os estados membros por meio do Conselho e das 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 (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 areas⁷²” (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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² “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”.

a proposta deve ser a mais genérica possível e previamente construída e acordada em conjunto com todos os estados membros. Do contrário, 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 essa precisa apenas convencer os estados membros mais importantes para aprovar suas sugestões⁷³.

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 comissários⁷⁴, 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 países⁷⁵. 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 isso 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.

⁷³ Uma questão interessante para investigações futura é se o Conselho reduziu ou paralisou a extensão das matérias decididas por maioria qualificada após o último 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.

⁷⁴ Nesse sentido, apenas o Parlamento pode solicitar a renúncia dos membros da Comissão.

⁷⁵ 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 permaneceu, porém o Parlamento passou a ser consultado tanto sobre o Presidente da Comissão, como dos 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 opções⁷⁶. Além disso, o Tratado prevê ainda que em um futuro próximo, o número 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 most and who still gets approved by the majority of the members of the European Parliament⁷⁷. (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, ou 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

⁷⁶ De acordo com Peterson (2006), quando os estados membros com o direito de nomear dois comissários e tem esse direito reduzido para apenas um, poderíamos esperar uma tendência para fazer uma indicação baseada em critérios políticos.

⁷⁷ “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”.

lugar (mecanismo *ex-ante*). Haveria, portanto, uma pequena probabilidade para a Comissão se tornar um outlier, pelo menos não ainda⁷⁸.

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 esses 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 modificações contextuais podem alterar as preferências iniciais. Porém, mesmo quando as preferências são diferentes das hipóteses iniciais, isso não significaria que elas sejam 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)⁷⁹. De qualquer forma, hipóteses claramente definidas e uma boa quantidade de evidências empíricas podem 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.

⁷⁸ O autor argumenta que sobre a regra da unanimidade, os estados membros poderiam ser mais influenciados pelas preferências do Parlamento quando este vota por maioria simples, especialmente porque os estados membros necessitam 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.

⁷⁹ “Para algumas propostas, uma análise mandante-agente poderia aproveitar uma abordagem complementar sociológica ou histórica, ou também poderia ajudar a explicar a variância residual explicativa deixada por um ou outro”.

2.3 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 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. No entanto, em algum grau, 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 intencionam evitar a perda da agência, Majone (2001) 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, essa deve ser uma delegação completa para reforçar o compromisso. A segunda, quando o Conselho decide os procedimentos e regras pelos quais as instituições supranacionais exercem suas funções (também definidas pelo Conselho), esse 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 Council⁸⁰ (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 above⁸¹” (p.114-115).

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

⁸⁰ “(...) 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”.

⁸¹ “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”.

2.4 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. Em linhas gerais e influenciada pelo neofuncionalismo, 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 bloco⁸². 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.

Em artigo seminal de Marks et al (1996), temos o que seria o primeiro texto a definir os conceitos do modelo. O primeiro e 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)⁸³.

⁸² 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.

⁸³ “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”.

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 razões para isso: primeiro, 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 política para o âmbito supranacional⁸⁴.

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 se configuraria como um mero agente dos estados membros ao exercer suas funções, já que o processo decisório é intrincado o bastante 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 assim, segundo 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

⁸⁴ É interessante 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.

interna da instituição. Nesse sentido, não parece coerente descartar o processo de indicação dos comissários da análise global da *performance* da referida instituição.

2.5 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 10 anos, podemos identificar alguns 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, como um dos interesses desta tese é identificar se os estados membros tentam alinhar as preferências dos comissários as suas próprias, a discussão será centralizada no importante 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 das 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. O autor 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 revelam uma tendência ou apenas uma coincidência, e mais: o processo de nomeação seria de fato uma variável explicativa preponderante?

Wonka (2004) a partir de dados do *Munzinger Archive*⁸⁵, coletou informações sobre o perfil político e profissional dos comissários nomeados desde a primeira Comissão (1958) até a Comissão Prodi (1999), 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 que foi implementada pelos países para votar sobre os nomes da

⁸⁵ <https://www.munzinger.de/>

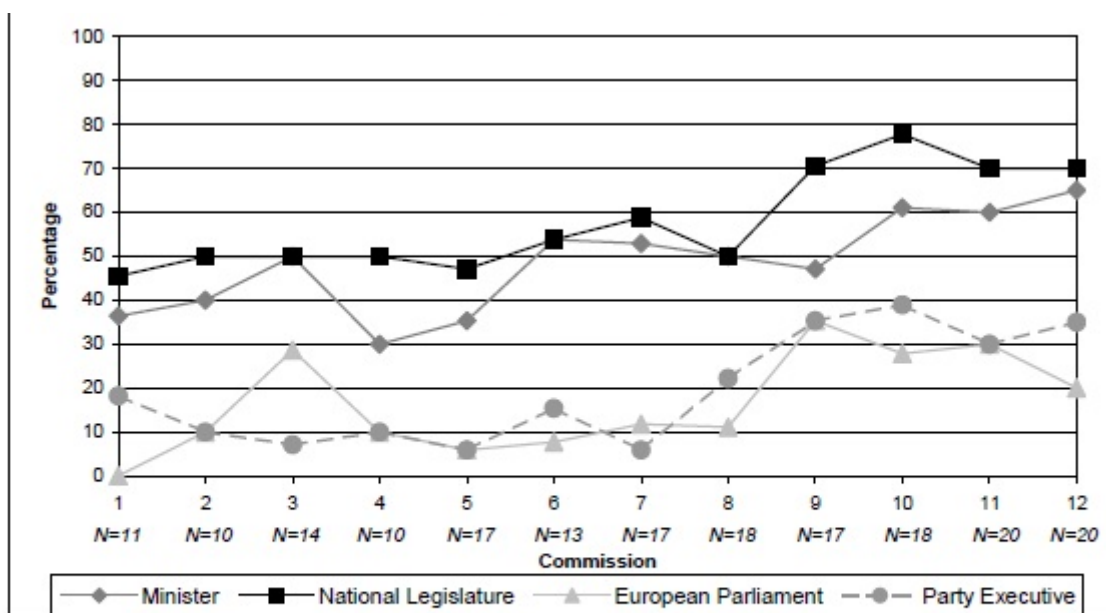
Comissão antes da aprovação do Parlamento. Considerando esse problema temporal, Wonka (2004) investiga três hipóteses principais⁸⁶: estados membros indicam perfis com uma afinidade política com o governo nacional (afiliação partidária); como consequência do aprofundamento da integração europeia, afiliação 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.

Como resultado, o autor acredita que há evidências para afiliação partidária ser uma variável importante a ser analisada, pois 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. 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 abaixo,

⁸⁶ 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 à ausência de dados sobre os cargos a posteriori dos comissários.

Figura 4. 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 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, identificam-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, também com base no *Munzinger Archive*. Portanto, suas conclusões são semelhantes, sendo a principal delas a de que estados membros menores tendem a enviar mais comissários com afiliação política do que estados maiores.

Outra contribuição importante de Döring (2007) é 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 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 exhibe,

Figura 5. Cargo político anterior de maior importância dos Presidentes e demais membros da Comissão

<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)

Na figura acima, Döring (2007) utiliza um estudo de Druckman & Warwick (2005) para gerar escores sobre a importância nacional dos ministérios e a partir desses escores comparar com os demais países ao longo do tempo. A escolha metodológica do autor é arriscada, tendo em vista que o estudo de Druckman & Warwick (2005) é um survey aplicado entre experts de apenas 14 estados europeus, com questionários aplicados entre 2000 e 2002 para averiguar a saliência dos portfólios em cada país. A partir dos escores nacionais de importância desses ministérios, Döring (2007) atribuiu escores aos demais países que não estão presentes no survey e considerou os mesmos valores independente da variável tempo. Ou seja, a saliência de um dado portfólio é a mesma para todas as gestões. O próprio autor reconhece que esta mensuração está longe do ideal, mas que segundo ele ainda seria a melhor fonte disponível (idem, 218p.).

Em uma análise multivariada, o autor então aponta que não pode ser estatisticamente comprovado que afiliação partidária⁸⁷ é o principal critério aplicado pelos estados membros. Porém ele acredita que isso possa 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 indica 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 factors (Döring, 2007: 225)⁸⁸.

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 supranacional⁸⁹? Por meio de um *survey* online realizado em 2008 com os oficiais que trabalham nos Diretórios Gerais da Comissão⁹⁰, Hooghe (2012) obteve respostas de um total de 1.901 funcionários que, segundo a autora, é representativo para identificar os perfis que impulsionam o 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

⁸⁷ Ou seja, se o comissário é membro da Situação ou da Oposição.

⁸⁸ “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”.

⁸⁹ 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 no *College*.

⁹⁰ 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.

“more” ou “less” Europa (p.89), em que alguns atores defendem 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 membros⁹¹.

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 UE e a jurisdição de cada instituição, as origens nacionalistas influenciam a forma como a instituição é vista pelos seus oficiais. E isso é verdadeiro tanto para estado-centristas, 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)⁹².

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 estado-centristas são a grande maioria em áreas onde os estados membros estão amplamente envolvidos, como relações exteriores, defesa,

⁹¹ 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.

⁹² “... supranacionalistas que são a favor de uma união federativa estão mais propensos a saudar um sistema de multinível. Oficiais que apoiam uma união estado-centrista vem de desproporcionalmente de sistemas estado-centristas. Institucionais pragmáticos surgem de países mais centralizados com algumas práticas de autoridade compartilhada”.

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

2.6. 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 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.

Segundo, 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 neste capítulo, 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 podem interferir 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-primeiros ministros assumido esse 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) e/ou para reforçar as motivações supranacionais?

Finalmente, para entender o processo de indicação por completo, é crucial identificar o grau de influência do Parlamento quando este vota nos nomes enviados para a Comissão. Deveríamos mesmo desconsiderar o Parlamento como um importante *player* 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. Com que frequência isso tem acontecido? Esse fator apenas reflete a afiliação partidária ou as dinâmicas internas do Parlamento? Uma constatação é possível aqui: a importância do Parlamento ainda reside como a principal lacuna a ser esclarecida.

Embora as contribuições sejam elas teóricas ou empíricas, precisa-se avançar em pesquisas alinhadas com diferentes técnicas (quantitativas ou qualitativas), e o mais importante: manter os olhos abertos para todos os arranjos possíveis no complexo arranjo do processo de integração europeu.

Capítulo 3: O Perfil dos Comissários Europeus (1958-2010): é possível identificar um padrão?

Como capítulo central desta tese, essa seção trata do processo de nomeação da Comissão Europeia e do crescente empoderamento do Parlamento Europeu como forma de atribuir legitimidade democrática às ações da mesma. Há uma subdivisão que cumpre as seguintes funções, respectivamente: apresentar brevemente as funções de cada instituição e, principalmente, como elas interagem no processo de nomeação da CE, bem como as modificações realizadas ao longo dos tratados; introduzir o banco de dados, variáveis coletadas, e agrupamentos básicos a serem analisados; apresentar os resultados da análise descritiva e quais padrões podemos identificar.

3.1 O Processo de Seleção dos Comissários Europeus

A Comissão Europeia é considerada o órgão mais supranacional do bloco, responsável por diversas funções, desde legislativas, - pois é responsável pelas proposições iniciais a serem discutidas no PE e no Conselho -, ao monitoramento da aplicação das resoluções acordadas. Seu caráter supranacional advém da complexa composição de seus membros, tanto no alto comissariado aos funcionários internos nos Diretórios Gerais (DG). Ao contrário do que acontece nos Conselhos Europeu e de Ministros e no Parlamento Europeu, a princípio não existe atualmente na Comissão Europeia uma representação exclusiva de interesses nacionais. A trajetória de alterações realizadas pelos tratados constitucionais permite considerar que a Instituição possui uma espécie de representatividade coletiva, na medida em que tanto os Estados-membros quanto as demais instituições interagem no processo de escolha dos comissários.

O Tratado de Paris, assinado em 1952, criou a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), primeiro passo dado por Bélgica, Alemanha Ocidental, França, Itália, Holanda e Luxemburgo para a integração europeia no pós-guerra. Com a constituição da CECA, já era possível visualizar um esboço do que viria a ser a atual arquitetura institucional do bloco, a saber: a Alta Autoridade; a Assembleia Comum; o Conselho Especial de Ministros e a Corte de Justiça. Como corpo executivo da CECA, a Alta Autoridade pode ser considerada como o embrião do bloco, em virtude dos seus objetivos e responsabilidade técnica denotada de um viés naturalmente mais autônomo

do que as demais instituições criadas. O Tratado de Paris, em seu artº 9, reitera a não-interferência de interesses nacionais no exercício de suas funções, reforçando inclusive a ideia de supranacionalidade. No entanto, delega aos membros indicados e aos governos nacionais a tarefa de preservar a autonomia da instituição. Enquanto os Estados-membros assumem o compromisso de não influenciar seus nomeados, os integrantes da Alta Autoridade eram proibidos pelo Tratado de acumular funções, seja no âmbito nacional ou nas demais instituições europeias. Uma característica importante dessa restrição profissional é a previsão dos membros serem proibidos de assumirem postos relacionados às temáticas do carvão e do aço por três anos após deixarem suas funções na Alta Autoridade, como afirma trecho do artº 9 do Tratado de Paris:

Les membres de la Haute Autorité ne peuvent exercer aucune activité professionnelle, rémunérée ou non, ni acquérir ou conserver, directement ou indirectement, aucun intérêt dans les affaires relevant du charbon et de l'acier pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant une durée de trois ans à partir de la cessation desdites fonctions⁹³.

A Alta Autoridade era composta por nove membros indicados diretamente pelos governos nacionais sob a regra da unanimidade, ou seja, era necessária a concordância de todos os governos nacionais sobre cada nome a fazer parte do time. Após a formação do grupo inicial, estes escolhiam entre si o presidente da instituição. França, Alemanha Ocidental e Itália tinham direito a duas nomeações, enquanto Bélgica, Holanda e Luxemburgo apenas uma. O primeiro presidente de uma instituição europeia de caráter supranacional foi o diplomata Jean Monnet (1952-55), conhecido incentivador de um modelo tecnocrático para o sistema europeu.

Entre os anos 50 e os anos 60, o bloco apresentou uma triplicidade de órgãos burocráticos baseados na Alta Autoridade. Ambos assinados na cidade de Roma em 1957, o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e o Tratado que estabelece a Comunidade Econômica Europeia (CEE) - apresentavam as agora nomeadas Comissões Executivas, mas que possuíam formação e funções semelhantes a da Alta Autoridade, no entanto cada uma em seu âmbito particular de atuação dentro de cada comunidade. Apenas com o Tratado de Fusão (1965), também conhecido como Tratado de Bruxelas por ter sido assinado nesta cidade, a unificação

⁹³ “Os Membros da Alta Autoridade não podem exercer nenhuma atividade profissional, remunerada ou não, nem adquirir ou conservar, diretamente ou indiretamente, algum interesse nos assuntos relevantes do Carvão e do Aço durante o exercício de suas funções e durante três anos a partir da cessão destas funções”.

das instituições foi estabelecida, tendo como referência a Comissão e o Conselho de Ministros da CEE.

Em termos de nomeação, o procedimento adotado na Alta Autoridade se manteve para a Comissão Executiva da CEE. O principal diferencial é a previsão de demissão estabelecida pelo Tratado da CEE em seu artº 160, no qual o Conselho delega à Corte de Justiça a função de julgar uma possível conduta irregular do comissário e demiti-lo, em caso de comprovação de irregularidade. No entanto, cabia ao Conselho, por unanimidade, afastar temporariamente o comissário de suas funções. Esta decisão demonstrava a necessidade de exercer algum grau de controle sobre a conduta dos comissários, principalmente para garantir que esses se mantivessem comprometidos com a supranacionalidade e a autonomia político-institucional.

Em virtude desta tríplice atuação da Comissão Executiva, esta tese irá se dedicar exclusivamente aos documentos referentes à comissão criada pelo Tratado da CEE. Apesar da notável contribuição da Alta Autoridade como primeiro modelo a ser seguido, os regulamentos europeus e os dados confiáveis sobre os comissários só estão disponíveis a partir da Comissão Hallstein (1958-1967), cuja primeira gestão se deu ainda no âmbito da CEE.

Até a assinatura do Ato Único Europeu (1986), poucas modificações institucionais foram implementadas. Em 1973, houve o primeiro alargamento no bloco, com a entrada do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, aumentando para treze o número de membros da Comissão⁹⁴, mantendo a prerrogativa de duas nomeações para os países considerados mais representativos, a saber: França, Alemanha Ocidental, Itália e, agora também Reino Unido. Com o alargamento, a redistribuição dos votos quando aplicada a maioria qualificada também foi alterada. Além disso, o Parlamento Europeu passa a ser eleito por sufrágio universal a partir de 1976. Nos anos 80 Grécia, Espanha e Portugal também passaram a fazer parte do bloco.

Com o AUE ratificado em 1986, primeira reforma institucional desde a criação da Comunidade Europeia, a principal meta era reformular os Tratados de Roma de forma que o processo de unificação do mercado interno fosse finalizado até 1992. Para tanto, fora ampliado o número de matérias decididas por maioria qualificada, sobretudo no que tange à integração econômica, o que impedia que a oposição de um dos membros fosse suficiente para a paralisia decisória. Outra modificação crucial foi uma

⁹⁴ A Noruega também era um país candidato, porém o referendo nacional não aprovou a adesão.

maior participação do Parlamento Europeu, já eleito por sufrágio universal, no processo decisório por meio do procedimento de cooperação. Neste, o Parlamento elabora um parecer sobre a proposta da Comissão e o Conselho de Ministros pode incorporá-lo integralmente ou parcialmente na construção do projeto final aplicando a regra da maioria qualificada. Em segunda leitura, o Parlamento poderia rejeitar por maioria absoluta a posição comum, restando ao Conselho a possibilidade de derrubar o veto por meio da unanimidade. Ao mesmo tempo em que a Comissão pode reelaborar o projeto de lei inserindo e justificando as alterações solicitadas pelo Parlamento. Para alterá-las, o Conselho aplicaria a unanimidade, enquanto que para adotar integralmente a proposta reexaminada pela Comissão a regra seria a maioria qualificada (Ato Único Europeu, cap.II, secção I, artº 6 e 7).

Este primeiro marco na inserção do Parlamento no cotidiano decisório da União Europeia representa uma mudança institucional que reverberaria nas alterações futuras no processo de nomeação e ratificação dos membros da Comissão Europeia. O AUE não alterou o procedimento de escolha adotado desde os Tratados de Roma, que só viria a ser alterado de forma significativa nos tratados seguintes. No entanto, criou as condições para um incremento da supranacionalidade ao fragmentar a tomada de decisão e diminuir a capacidade dos governos nacionais de individualmente influenciarem a integração regional.

Também conhecido como o tratado que cunhou a nomenclatura União Europeia, com o Tratado de Maastricht, em vigor a partir de 1993, modificações profundas foram inseridas no bloco. O primeiro marco constitucional no pós-guerra fria tinha por objetivo principal fortalecer a integração tanto política quanto econômica, incrementando suas instituições e estabelecendo as bases para a União Monetária. Estabeleceu-se também os três pilares temáticos, a saber: o comunitário, caracterizado pela integração econômica; o da política externa e segurança comum; e o da cooperação judicial. Os dois últimos são pilares claramente intergovernamentais, que na época representavam uma necessária ampliação da lógica integracionista para além das questões econômicas, em que a regulamentação sobre o trânsito não apenas de bens, mas também de pessoas e serviços se tornou imprescindível, permitindo inclusive a criação da cidadania europeia, em coexistência com a cidadania nacional.

Após mais de trinta anos de criação da Comissão, apenas com o Tratado de Maastricht é que a instituição terá modificações no processo de seleção de seus

membros, observando-se uma maior fragmentação decisória ao se retirar dos governos nacionais a competência exclusiva de escolha. Pelo sistema anterior a Maastricht, estados membros selecionavam todos os integrantes da Comissão, que era aprovada pelo Conselho o qual aplicava a regra da unanimidade, ou seja, sem interferências de outras instituições que não fossem constituídas pelos próprios governos nacionais. Dentre as inovações, destaca-se a escolha do presidente que passa a ter uma eleição em separado dos demais comissários. Em virtude da importância que o cargo adquiriu ao longo dos anos e da necessidade de coordenação entre comissários de diferentes interesses, origens e currículos, o Presidente da Comissão Executiva desempenha um papel crucial e essencialmente político, exigindo um perfil mais negociador do que burocrata (Willie, 2012).

Percebendo essas mudanças, o Tratado de Maastricht, de acordo com o artº 158, passou a prever a seleção dos comissários em três fases: na primeira o Conselho Europeu escolhia o Presidente; na segunda fase, com a consulta do Presidente eleito, os estados membros indicavam seus comissários; e em uma última fase, a confirmação da Comissão. Além do aumento da complexidade no processo de nomeação dos comissários, é nesse momento em que o Parlamento Europeu estreia sua participação, ainda que de forma consultiva na primeira etapa, mas na última exerce um poder de veto sobre o time final. Nas três fases, enquanto os estados membros, seja individualmente ou na confirmação final por meio do Conselho de Ministros, aplicam a regra da unanimidade, o Parlamento emprega a maioria simples.

A Comissão presidida por Jacques Delors desde 1985 passaria então por um processo de transição, em que sua gestão de 1993-94 permanecia pela regra anterior ao Tratado de Maastricht, enquanto que a gestão seguinte, presidida pelo ex-primeiro ministro luxemburguês Jacques Santer, assumiria pela nova regra a partir de 1995. A duração do mandato também foi alterada de quatro para cinco anos, com o objetivo justamente de tornar a Comissão uma instituição mais alinhada com o mandato do Parlamento, ou seja, que os partidos políticos que obtivessem maioria para a próxima gestão da instituição fossem os mesmos a participarem da formação da Comissão.

Se a criação do mecanismo de cooperação pelo Ato Único Europeu já dotava o Parlamento de algum poder decisório, certamente este foi o grande vencedor do Tratado de Maastricht, que além de inserir a instituição no processo de nomeação da Comissão, permitiu algum grau de paridade decisória entre o Parlamento e o Conselho de

Ministros ao criar o procedimento de codecisão. A diferença deste com o mecanismo de cooperação instituído pelo AUE é principalmente a possibilidade de uma terceira leitura – quando não houver consenso na segunda leitura --, mediada pelo Comitê de Conciliação formado por representantes do Conselho e do Parlamento, com o suporte técnico da Comissão. O Comitê tem por função construir uma proposta comum que atenda aos anseios das duas instituições, tendo o Parlamento deliberando por maioria absoluta e o Conselho por maioria qualificada. A partir da codecisão, tanto o Parlamento quanto o Conselho poderiam exercer poder de veto sobre o projeto de lei iniciado pela Comissão. Na cooperação, um possível veto do Parlamento poderia ser derrubado pelo Conselho, este aplicando a regra da unanimidade.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdam, em 1999⁹⁵, houve um fortalecimento do papel do Parlamento e do Presidente da Comissão, retirando cada vez mais dos governos nacionais a prerrogativa, até pouco tempo quase exclusiva, de selecionar os comissários europeus. Além de ampliar o número de matérias decididas pela codecisão, o Tratado estabeleceu um aumento do poder decisório de outros atores. Ao invés de exercer apenas um papel consultivo na escolha do Presidente da Comissão, agora o Parlamento exerce poder de veto por meio da maioria simples ao nome enviado em conformidade pelos estados membros. Uma vez ocupado o cargo da presidência da Comissão, este agora decide (não mais opina) sobre cada indicação enviada pelos governos nacionais para ocupar o posto de comissário. Tendo este processo finalizado, a terceira fase permaneceu sem alteração, seguia o voto por maioria simples do Parlamento e por unanimidade do Conselho sobre o time completo de comissários, agora escolhidos com o consentimento do Presidente.

Em virtude das modificações iniciadas pelo Tratado de Maastricht, é perceptível um claro direcionamento político do perfil do Presidente da Comissão Executiva, no sentido de apresentar cada vez mais características de chefe de governo do que de um mero burocrata coordenador de políticas comuns. Sucessor de Jacques Santer na presidência, Romano Prodi também era um político conhecido antes de ser indicado ao cargo, primeiro ministro na Itália entre 1996 e 1998, apenas meses antes de se tornar

⁹⁵ Neste momento, já aderiu à União Europeia a Áustria, Suécia e Finlândia, cada um com apenas um representante na Comissão.

presidente da Comissão em 1999, já sob o novo regulamento e após uma conturbada demissão voluntária de toda gestão Santer⁹⁶.

Em 2001 a União Europeia passa a ser regida por novas modificações com o Tratado de Nice, que cumpria a função de preparar suas instituições para o maior projeto de alargamento já feito, com a entrada de novos dez membros do leste europeu além da previsão de adesão da Romênia e Bulgária dois anos mais tarde. Mais uma ampliação no número de temas decididos por codecisão, além de uma extensão na aplicação da maioria qualificada pelo Conselho de Ministros. A ponderação de votos dentro do Conselho também foi reformulada para absorver os novos membros e pela primeira vez a representatividade dentro da Comissão foi alterada. Após quase cinquenta anos de existência e tendo as cinco principais potências europeias, a saber França, Itália, Reino Unido, Alemanha e Espanha, as únicas a reterem duas indicações para a Comissão perderam esse privilégio. Como discutido no primeiro capítulo de forma introdutória, esta medida pode ser considerada um ponto de mudança institucional importante, tendo em vista a previsão que esses cinco estados membros tenham modificado o perfil e os critérios utilizados para selecionar seus futuros comissários.

Contudo, outra modificação profunda no processo de nomeação dos comissários foi a extinção da unanimidade tanto na escolha do Presidente da instituição por parte dos estados membros quanto na votação final dentro do Conselho de Ministros. A medida se fazia necessária para evitar uma paralisação decisória e garantir a governabilidade mínima de um bloco que quase dobrou o número de membros em um curto espaço de tempo. As negociações para o Tratado de Nice também serviram como um termômetro para um projeto reformador ainda maior: a possibilidade de criar uma Constituição para a União Europeia, cujo projeto foi finalizado em 2004. No entanto, a dificuldade em ratificar o projeto por parte de diversos países membros, dentre eles Holanda e França, deu lugar a uma proposta menos ambiciosa, mas que não deixou de ser considerado um tratado reformador.

Por fim, mas não menos importante, o Tratado de Nice ainda atribuiu ao Presidente da Comissão uma prerrogativa sem precedentes: o comissário deve entregar

⁹⁶ O capítulo quatro desta tese dedica-se a analisar este momento da história da Instituição.

sua demissão caso o Presidente a requirite, com o aval dos demais Comissários⁹⁷. Além disso, a reformulação do artº 217 ainda prevê que o Presidente distribua as reponsabilidades dos comissários dentro da Instituição, bem como tenha o poder de redefinir os portfólios em acordo com os Estados Membros. O Presidente também fica responsável por nomear os vice-presidentes da Comissão, com o aval do colegiado.

O Tratado de Lisboa, último marco legal e que está em vigor desde 2009, prevê uma série de alterações cruciais para a principal demanda feita à União Europeia nos últimos vinte anos: maior transparência e controle democrático de suas instituições. Como igualmente discutido no primeiro capítulo desta tese, diversos pesquisadores se dedicaram a averiguar o papel da Comissão como a principal instituição propulsora da política comunitária, avaliando inclusive sua capacidade de implementar ações contra o desejo popular dentro dos estados membros. Com a importância crescente da Comissão e seu poder exclusivo de iniciar uma legislação, aumenta também a cobrança por um maior controle da instituição, seja para garantir sua credibilidade técnica e aumentar o compromisso dos governos nacionais com a integração europeia, seja para aproximar o debate sobre os rumos da política pública comum dos anseios da opinião pública e do eleitorado como um todo (Christiansen, 1997). Ao que tudo indica, pela análise do desenvolvimento dos marcos legais europeus, a segunda alternativa foi escolhida como modelo de governança a ser seguido.

Claro está que o sistema europeu tem cada vez mais se aproximado de um modelo semipresidencialista de gestão, em que poderíamos considerar o Presidente da Comissão uma espécie de chefe de governo, concomitante com o Conselho de Ministros, e os comissários e seus ministérios, formados com a aprovação direta do Parlamento Europeu. Já este foi mais uma vez fortalecido pelo Tratado de Lisboa, que transformou a codecisão em um processo legislativo ordinário, inclusive adotando esta nova nomenclatura. Dessa forma, as áreas decididas pela regra da unanimidade e sem a paridade decisória do Parlamento Europeu⁹⁸ restringem-se aos assuntos mais salientes na integração europeia, a exemplo da seguridade social, adesão de novos membros, política fiscal e temas relativos aos pilares de política externa e segurança comum.

⁹⁷ A exemplo da demissão apresentada ao Presidente Barroso em 2012 pelo ex-Comissário John Dalli, representante de Malta responsável pelo portfólio de Saúde e Política do Consumidor, após um relatório da Agência Europeia de Anti-fraude (OLAF) apontar que o ex-comissário estaria envolvido em corrupção com a indústria do tabaco. Para mais: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-788_en.htm

⁹⁸ O que não impede seu papel consultivo por meio de parecer.

Além de determinar que o Parlamento compartilhe com o Conselho poder decisório sobre o orçamento da União Europeia, o Tratado de Lisboa reitera a importância em fortalecer o viés democrático da governança europeia. Em seu artº 12, o tratado reforça a representatividade como um componente fulcral da governabilidade democrática e elenca os partidos políticos europeus como atores responsáveis pela conexão entre a política comunitária e o cidadão. No mesmo trecho, o tratado reforça o papel dos parlamentos nacionais, do Comitê Econômico e Social e do Comitê das Regiões, estes dois últimos como um mecanismo de diálogo direto com a sociedade civil, ainda que de forma consultiva.

No que tange ao processo de nomeação da Comissão, duas modificações são centrais: redefinição na alocação de vagas e aumento do poder do Presidente⁹⁹. No artº 18, nº 5 o Tratado de Lisboa definiu que a partir de novembro de 2014 o número de comissários deveria ser reduzido a dois terços do seu número atual e adotado um sistema rotativo entre os Estados Membros, o que claramente significaria que alguns governos nacionais não teriam qualquer representação dentro da instituição por pelo menos cinco anos. Não é difícil prever que haveria resistências ao novo sistema¹⁰⁰ e em virtude do tratado não regulamentar como seria essa rotação, não houve consenso durante os quatro anos seguidos à assinatura do Tratado de Lisboa. Em maio de 2013, o Conselho Europeu decidiu por unanimidade manter a regra: um país, um comissário¹⁰¹. Apesar de ser esta uma manobra prevista pelo próprio Tratado, claro está a importância para os governos nacionais em manter algum grau de influência sobre a formação da Comissão, mesmo sob um cada vez mais complexo sistema de nomeação.

No que tange à atuação do Presidente, o artº18, nº6 a-c define as atribuições e prerrogativas do mesmo, no que diz:

⁹⁹ Também foi reformulado o posto de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, considerado um dos vice-presidentes da Comissão, porém sendo nomeado por maioria qualificada pelo Conselho Europeu, com o acordo do Presidente da Comissão. O Conselho Europeu também pode substituí-lo pelo mesmo procedimento. O Alto Representante tem um papel similar ao de um embaixador, com a função de garantir o diálogo e a coerência na política de segurança comum, além de facilitar os acordos comerciais extra-bloco. O cargo de Alto Representante foi criado pelo Tratado de Amsterdam (1999), mas apenas com o Tratado de Lisboa a função passou a ser exercida dentro da Comissão Europeia.

¹⁰⁰ Como exemplo, temos a complicada ratificação do Tratado pela Irlanda, que após dois referendos aprovou o texto final. Dentre as concessões obtidas pelo país, a principal delas é a manutenção da prerrogativa de ter um comissário. Folha on line, 03 de Outubro de 2009: www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u633034.shtml.

¹⁰¹ Decisão 2013/272, publicada em 22 de maio de 2013, acessada em 14 de junho de 2014. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.165.01.0098.01.POR

- a) Define as orientações no âmbito das quais a Comissão exerce a sua missão;
- b) Determina a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua ação;
- c) Nomeia vice-presidentes dentre os membros da Comissão, com exceção do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Qualquer membro da Comissão apresentará a sua demissão se o Presidente lho pedir. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentará a sua demissão, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º-E, se o Presidente lho pedir.

Aqui identificamos duas novas prerrogativas cruciais: distribuir os portfólios entre os comissários escolhidos; e requisitar a demissão destes, individualmente. Até então, o presidente participava junto com o Conselho e em acordo com os Estados Membros da definição das pastas para cada comissário. No entanto, ao delegar total poder para o Presidente na definição dos portfólios, o Tratado de Lisboa reitera suas funções diferenciadas dos demais comissários, além de aproximar cada vez mais a organização interna da Comissão a de um chefe do executivo quando define seus ministérios. A segunda modificação crucial é o poder de demissão individual dos comissários, que no período anterior ao tratado só poderiam ser retirados do cargo individualmente com o aval dos demais comissários, como visto anteriormente, ou em conjunto com a interferência do Parlamento Europeu¹⁰². A exemplo do que aconteceu com a Comissão Santer (1995-99), quando uma investigação realizada pelo Parlamento Europeu apontou indícios de fraude e favorecimento ilícito por parte de Édith Cresson, comissária francesa¹⁰³. Segundo a legislação anterior, a partir de uma monção de censura emitida pelo Parlamento, a Comissão, por completo, apresenta sua renúncia¹⁰⁴. Dessa forma, não era possível demitir individualmente um membro da Comissão. Com a nova regulamentação, reitera-se não apenas a possibilidade retirar individualmente do

¹⁰² Desde Maastricht (1992) em seu artº 129 (atual artº 247 do TFUE) tanto o Conselho quanto a Comissão poderiam solicitar a demissão individual de um membro ao Tribunal de Justiça, quando aquele cometesse falta grave. Com o Tratado de Lisboa, esse mecanismo permanece, porém determina-se que o Conselho delibere por maioria simples. De qualquer forma, esse mecanismo torna-se mais prático quando concentrada sua decisão nas mãos do Presidente da Comissão.

¹⁰³ A investigação iniciou-se após um relatório elaborado por um funcionário holandês da Comissão, Paul Van Buitenen, responsável pela área de controle financeiro e orçamentário. Trataremos melhor do caso no quarto capítulo desta tese. Por hora, para mais detalhes: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/250052.stm>

¹⁰⁴ De acordo com o artº 8 do Tratado de Lisboa, mantém-se a prerrogativa de controle do Parlamento sobre a Comissão por meio da monção de censura. Caso aprovada pelo Parlamento, a Comissão deve apresentar demissão coletiva. Pelo artº 234 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, a monção de censura para ser aprovada necessita de ao menos dois terços dos parlamentares.

cargo um comissário, como se torna competência exclusiva do Presidente da instituição fazê-lo¹⁰⁵.

Dessa forma, a Comissão agora responde coletivamente ao Parlamento e seus membros individualmente ao seu Presidente¹⁰⁶. As últimas gestões são exemplos claros dessa nova dinâmica, como a Comissão Barroso (2004-2010) cujo presidente enfrentou dificuldades para formar seu colegiado, tendo em vista que alguns dos indicados pelos governos nacionais enfrentaram resistências dentro do Parlamento Europeu e tiveram suas nomeações retiradas e/ou modificadas por Barroso¹⁰⁷. A nova gestão, ao tomar posse em novembro de 2014, presidida pelo ex-primeiro ministro luxemburguês Jean-Claude Juncker, enfrenta situação semelhante novamente. Presidida pelo seu ex-concorrente ao cargo de Presidente da Comissão, o alemão Martin Schulz, a atual gestão do Parlamento Europeu já adiantou que não irá aprovar uma Comissão sem equilíbrio de gênero¹⁰⁸, indicando que Juncker terá que fazer pressão sobre os governos nacionais para que estes indiquem mais mulheres para a Comissão, correndo inclusive o risco de atrasar a formação final a ser votada pelo Parlamento¹⁰⁹.

Atualmente, a Comissão é formada por vinte e oito membros, sendo cada um indicado por um governo nacional e ratificado de acordo com os procedimentos já discutidos aqui. A instituição tem uma complexa organização interna em que os comissários são apenas a ponta de um iceberg institucional, formado por diretórios gerais¹¹⁰, agências especializadas e um corpo técnico altamente qualificado, com formação cosmopolita e de origem multicultural, além de apresentarem uma grande

¹⁰⁵ A exceção fica por conta do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, em que o Presidente da Comissão pode solicitar sua demissão, porém ainda precisa do acordo do Conselho Europeu por meio da maioria qualificada.

¹⁰⁶ O artº 247 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão 2012) também admite que em caso de falta grave, a pedido do Conselho (por maioria simples) ou da Comissão, o Tribunal de Justiça pode julgar o caso e solicitar a demissão do comissário.

¹⁰⁷ Trataremos melhor dessa gestão Barroso no próximo capítulo. Para mais informações: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4021499.stm>

¹⁰⁸ A Comissão sempre foi conhecida como uma instituição com pouca representação feminina, apesar da primeira Alta Representante ter sido uma mulher, a britânica Catherine Asthon. Para mais sobre as declarações de Schulz: <http://euobserver.com/political/124985>.

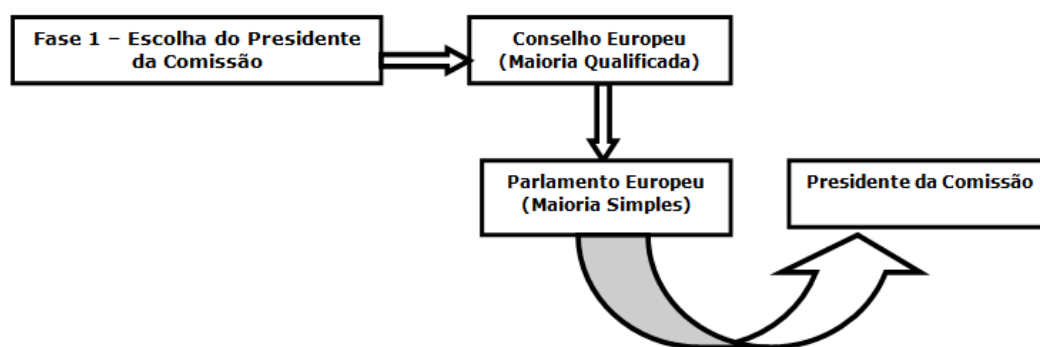
¹⁰⁹ Para mais sobre o impasse entre Juncker e as indicações nacionais. <http://euobserver.com/political/125166>.

¹¹⁰ Com um total de trinta e três unidades, com temáticas que vão desde tradução a orçamento, os diretórios gerais cumprem a função de fornecer elementos técnicos, relatórios e avaliações para que os comissários apresentem em seus portfólios. Por isso é comum ver diretórios gerais auxiliando em mais de um portfólio ao mesmo tempo, o que também pode causar desentendimentos entre eles (Hooghe, 2004). Para uma relação completa dos DGs, ver: http://ec.europa.eu/about/ds_pt.htm

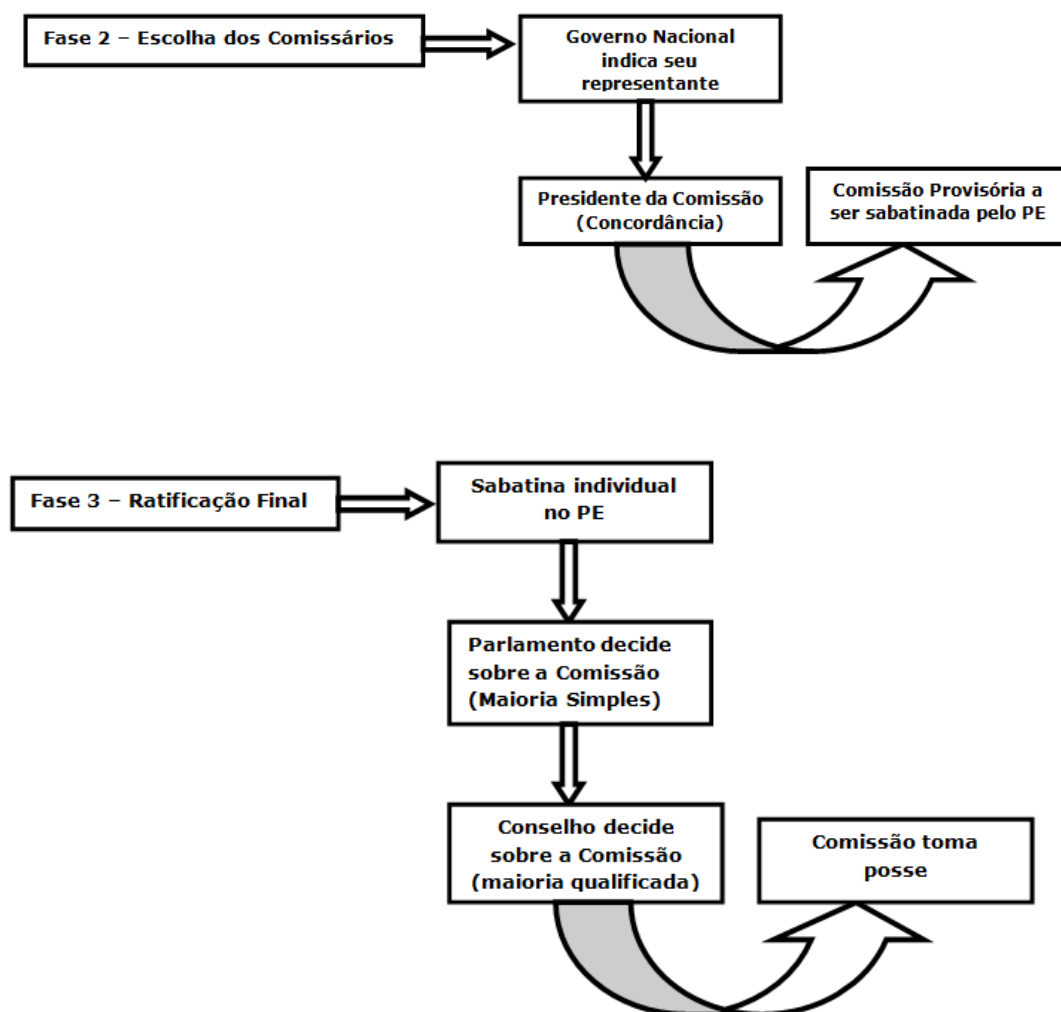
variação em suas expectativas sobre o papel da Comissão na União Europeia (Hooghe, 2012).

Por fim, fica evidente que o atual modelo busca cada vez mais anular a capacidade dos governos nacionais de influenciar a formação da instituição, no entanto, isto não significa que a indicação tenha se tornado menos política e mais técnica. Pelo contrário, como bem lembra Wonka (2004), a inserção do Parlamento como principal controle pode estimular os estados membros a nomearem profissionais com um perfil transitório entre o burocrata e o político, porém este com um alinhamento partidário com os grupos europeus de maior representação no Parlamento. Para encerrar este breve histórico sobre as transformações as quais a Comissão sofreu ao longo dos seus mais de cinquenta anos de existência, temos um organograma resumindo o atual processo de nomeação do presidente e demais comissários.

Organograma 1. O Processo de Nomeação após o Tratado de Lisboa¹¹¹



¹¹¹ É importante frisar que o Alto Representante para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança é escolhido em um processo semelhante, porém intermediário. Assim como ocorre com o Presidente da Comissão, o Conselho Europeu também nomeia o Alto Representante que passa pelo crivo do Parlamento Europeu. Geralmente o Alto Representante é nomeado em um momento posterior a escolha do Presidente da Comissão, mas é sabatinado e aprovado pelo PE em conjunto com os demais comissários.



Por fim, é interessante perceber que com o cargo de Presidente da Comissão ganhando importância ao longo dos últimos anos, a expectativa é que o seu processo de seleção se torne cada vez mais politizado, a exemplo da última disputa pelo cargo, realizada em julho deste ano. Embora não seja uma eleição direta, o Tratado de Lisboa reiterou o papel crucial dos partidos políticos europeus e a democracia representativa como modelo de governança o que impeliu a um maior alinhamento entre o processo de escolha da Comissão com as eleições para o Parlamento Europeu. Cada grande grupo partidário lançou seu pretense candidato como uma espécie de vitrine para as propostas a serem debatidas nas eleições gerais de Maio, inclusive com a realização de um debate transmitido ao vivo com os possíveis nomes a serem escolhidos pelo Conselho Europeu para o posto de Presidente da Comissão Europeia¹¹². Apesar das resistências por parte

¹¹² Dentre os candidatos lançados, o eurodeputado e presidente do Parlamento Europeu Martin Schulz também lançou seu nome pelo S&D. Para mais sobre o debate realizado em abril:

do Reino Unido e da Hungria que votaram contra, Juncker foi escolhido pelo Conselho Europeu, que considerou o fato do seu partido, o Partido Popular Europeu, ter conseguido a maioria das cadeiras no PE¹¹³. Na próxima seção apresentaremos os dados levantados por essa pesquisa para avaliar o impacto dessas transformações no processo de escolha dos comissários europeus.

3.2 Apresentação dos dados: variáveis, hipóteses e primeiras impressões

Como já discutido em diversos momentos anteriores, esta tese tem por objetivo principal identificar quais os fatores determinantes para o perfil de um comissário europeu, bem como analisar de que forma as mudanças institucionais impactaram nas escolhas dos governos nacionais e no próprio perfil geral da Comissão e na dinâmica com as demais instituições. Para tanto, como já foi adiantado pelo capítulo inicial desta tese, o modelo analítico aqui proposto prevê o método aninhado em uma lógica semelhante à triangulação, com uma combinação de técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa.

Abaixo, temos a relação de hipóteses a serem investigadas:

H₁: Variáveis políticas estão mais presentes no perfil dos membros da Comissão do que variáveis técnicas.

H₂: Após a inserção do Parlamento Europeu no processo de confirmação da nomeação, o perfil dos comissários se tornou mais politizado.

H₃: Com o alargamento de 2004 que provocou a distribuição igualitária dos assentos na Comissão, aqueles Estados membros que perderam o privilégio de indicar dois comissários, passaram a escolhê-los com base no alinhamento político nacional.

<http://www.euronews.com/2014/04/14/what-will-you-ask-the-potential-future-president-of-the-european-commission/>

¹¹³ Em 15 de julho de 2014, o Parlamento Europeu confirmou a escolha do Conselho por 422 votos, 46 votos a mais do mínimo necessário para ser eleito. O novo presidente ainda teve 250 votos contra, 47 abstenções e 10 votos nulos. Fonte: <http://www.bbc.com/news/world-europe-28299335>.

H4: O cargo de Presidente da Comissão é o que apresenta maior politização em comparação aos demais comissários.

H5: A experiência e a formação específica de um comissário apresentam efeito positivo para o portfólio ao qual ele foi designado.

H6: O perfil político do Comissário está alinhado aos grupos políticos predominantes no Parlamento Europeu.

H7: A passagem pela Comissão favorece o *upgrade* ou o início de uma carreira política do ex-membro.

Para tanto, fez-se imprescindível a construção de um banco de dados com informações detalhadas sobre o passado dos comissários europeus, considerando todas as gestões, desde 1958¹¹⁴ até a última formada em 2010. O banco de dados foi montado a partir de diversas fontes, mas com base principalmente nos currículos dos comissários disponibilizados no sistema *Dorie*, banco de dados primários da União Europeia; no site do Parlamento Europeu; nos sites dos congressos nacionais; e no ParlGov, base de dados montada pela University of Bremen¹¹⁵. Dentro das informações obtidas, temos as seguintes variáveis coletadas:

¹¹⁴ Como vimos no tópico anterior, a Alta Autoridade criada pelo Tratado de Roma (1951) não é computada. Em virtude da dificuldade no acesso de dados daquela época e da triplicidade de instituições, coletou-se dados a partir da Comissão Hallstein, criada pela CEE em 1958 e que posteriormente assumiu as funções das demais Comissões após a unificação da CECA, EURATOM e CEE.

¹¹⁵ Ao contrário de Wonka (2005) e Döring (2007), esta tese não utilizou o Munzinger Archive por questões de acesso restrito e principalmente por ser um banco de dados secundário.

Tabela 4. Variáveis Coletadas

Nº	Variável	Tipo	Valores	Relação Prevista
1	Nome	Nominal/String	-----	Nome do Comissário nomeado
2	Gestão	Nominal/String	-----	Gestão da qual fez parte
3	País de Origem	Nominal/String	-----	País de Origem
4	Data de Nascimento	Númerica	-----	Para averiguar média de idade ao ser indicado
5	Sexo	Categórica/Numérica	0 = masculino 1 = feminino	Gênero
6	Formação Acadêmica	Nominal/String	-----	Avaliação do Background Educacional do Comissário
7	Data de Entrada	Numérica	-----	Data de entrada na Comissão, que pode variar em virtude de possíveis substituições
8	Data de Saída	Numérica	-----	Para avaliar eventual saída antes do término da gestão
9	Cargo	Categórica/Ordinal	Presidente Vice-presidente Membro	Diferencia os comissários por hierarquia administrativa
10	Portfólio	Nominal	-----	Identifica a distribuição de pastas temáticas dentro da Comissão
11	Cargo Eletivo	Categórica/Numérica	0= Não 1= Sim	Se já exerceu cargo eletivo antes da nomeação
12	Cargo Eletivo 2	Categórica/Ordinal	Presidente Primeiro-ministro Membro do PE Parlamentar Nacional Prefeito Conselheiro Municipal Sem Cargo eletivo	Cargo eletivo de maior importância
13	Cargo Político Não eletivo	Categórica/Numérica	0=Não 1= Sim	Se já exerceu cargo político não eletivo

14	Cargo 3	Nominal	_____	Cargo político não eletivo
15	Posição Anteriormente Ocupada	Categórica/Ordinal	Cargo Eletivo Ministro Cargo Diplomático Cargo Burocrático Comissário	Tipo de cargo ocupado anteriormente à nomeação
16	Reeleição	Categórica/Numérica	0=Não 1=Sim	Verifica se o comissário foi reconduzido ao cargo pelo governo nacional. N/A se aplica aos casos de adesão recente.
17	Membro Partido	Categórica/Numérica	0=Independente 1=Sim	Afiliação partidária no país de origem
18	Partido	Categórica/Nominal	_____	Nome do partido do qual faz parte
19	Grupo EP	Categórica/Nominal	_____	Grupo EP ao qual está vinculado
20	Dominância	Categórica/Ordinal	Primeiro Segundo Terceiro Minoria N/A	Averigua se o grupo partidário europeu do qual o comissário faz parte é dominante no PE.
21	Alinhamento	Categórica/Ordinal	Oposição Situação Sem vínculo	Verifica se o partido ao qual o comissário é afiliado faz parte da situação ou oposição
22	Governo	Categórica/Ordinal	Ampla Maioria Maioria Mínima Minoria	Atesta se o governo de origem responsável pela indicação do comissário é uma coalizão de maioria
23	Cargo Posterior	Categórica/Nominal	_____	Cargo que assumiu após passagem pela Comissão

Fonte: elaboração própria.

Devido a uma grande variação em seus currículos, a exemplo de variáveis como Portfólio e Formação Acadêmica, uma reclassificação posterior fez-se necessária. Em um estudo sobre a formação de ministérios no presidencialismo de coalizão chileno, Dávila, Lavados & Avendaño (2013) pesquisam a hipótese em que há uma correlação entre uma trajetória acadêmica tecnocrata e a saliência do ministério a ser ocupado pelo político em questão, ou seja, aqueles cuja trajetória se pauta pela expertise ocupariam

ministérios econômicos, enquanto aqueles mais próximos da militância político-partidária assumiriam ministérios políticos. Para tanto, os autores apresentam uma classificação tripartite dos ministérios, dividindo-os em: políticos, considerando as pastas responsáveis pela articulação política, seja interna ou externa; econômicos, englobando as temáticas que envolvem investimento pesado de recursos públicos, a exemplo da infraestrutura, trabalho, energia, meio ambiente, entre outros; e por fim, ministérios sociais, que incluem temáticas como educação, cultura, planejamento, saúde e justiça.

Considerando a ampla gama de pastas presentes na Comissão desde sua atuação na CEE, bem como a ampliação nas temáticas e no número de membros ao longo da história, um exercício de reclassificação também se fez necessário. Seguindo a lógica explicativa dos autores supracitados, temos a seguinte classificação tripartite dos portfólios europeus:

Tabela 5. Reagrupamento dos Portfólios

Tipo de Portfólio	Pastas Agrupadas
Político	Alargamento, Política Regional, Relações Exteriores, Secretaria Geral, Relações Interinstitucionais.
Econômico	Transporte, Agricultura, Telecomunicações, Finanças, Orçamento, Política Comercial, Competição, Mercado Interno, Meio Ambiente, Política Fiscal, Desenvolvimento, Emprego, Pesca, Energia e Assuntos Industriais.
Social	Educação, Saúde, Cultura, Pesquisa e Ciência, Multilingüística, Assuntos Sociais, Assuntos Judiciais.

Fonte: Elaboração própria com base em Dávila, Lavados & Avendaño (2013).

Também é importante lembrar que muitos desses portfólios passaram por mudanças ao longo dos mais de 60 anos de exercício da Comissão Executiva, com alguns deles sendo criados, remodelados, extintos e/ou agregados a outros portfólios, o que dificultou sobremaneira a reclassificação da variável. Abaixo temos uma tabela com a incidência temática de cada pasta, controlada por gestão, em que podemos identificar uma predominância natural de portfólios econômicos em todas as Comissões, apesar de uma crescente importância das demais pastas nas últimas três gestões, com especial atenção para a temática social.

Tabela 6. Comissão e Incidência Temática dos Portfólios

Gestão	Portfólio Agregado			Total	% referente a portfólios econômicos
	Político	Econômico	Social		
Hallstein I	2	8	2	12	66,0%
Hallstein II	2	7	1	10	70,0%
Rey	1	10	3	14	71,42%
Malfatti	3	5	1	9	55,55%
Ortoli	3	9	2	14	64,28%
Jenkins	4	7	2	13	53,84%
Thorn	4	8	2	14	57,14%
Delors	3	12	2	17	70,58%
Delors II	4	11	2	17	64,7%
Delors III	5	11	1	17	64,7%
Santer	7	11	2	20	55,0%
Prodi	4	20	6	30	66,6%
Barroso	5	16	6	27	59,2%
Barroso II	7	15	6	28	53,5%
Total	56	159	44	259	

Fonte: Elaboração própria. OBS: A tabela considera possíveis substituições durante as gestões. Ou seja, elimina repetições de portfólio, a exemplo das Comissões Ortoli, Thorn, Delors, Prodi e Barroso I e II.

Outra modificação necessária nas variáveis iniciais diz respeito à formação acadêmica prévia dos comissários. Ainda baseando-se em Dávila, Lavados & Avendaño (2013), em que os autores apontam para a importância do grau de escolaridade e da área temática ao qual o tecnocrata tem formação prioritária para a análise de distribuição de portfólios, fez-se imprescindível a derivação e reagrupamento da variável formação acadêmica em duas: tipo e grau de formação. Na primeira, identificou-se uma preponderância dos cursos de Direito e Economia nos currículos dos membros da Comissão, enquanto na segunda percebe-se que quase a totalidade dos comissários possui ao menos o mestrado, com uma ampla gama desses com formação até o doutorado. Portanto, derivou-se formação acadêmica em: Grau de Escolaridade, a saber, graduação, mestrado, doutorado e sem formação superior; e, Área de Formação, em Direito, Economia, outras Ciências Humanas, Ciências Exatas e sem formação superior¹¹⁶.

¹¹⁶ Todas as variáveis foram desagregadas em binárias, a fim de coletar o máximo de informação sobre o perfil dos comissários, pois a grande maioria possui formação em diversos níveis e áreas. Por ser uma das

Como averiguado nas tabelas iniciais, o banco conta com um total de 259 casos correspondentes as 14 gestões que se formaram entre 1958 e 2010. Para cada comissão nomeada, uma nova leva de assentos é considerada, porém a análise não ignora a alta taxa de reeleição apresentada ao longo dos anos. Como podemos ver na tabela abaixo, temos uma alta taxa de renomeação na segunda gestão de Hallstein (1962-67) de 80%, o que pode ser visto como natural dada a menor importância política que a instituição tinha logo após sua criação, sendo vista mais como um secretariado de alto escalão do que um *agenda-setter*. O menor índice de renomeação apresentado pela Comissão Prodi (1999-2004) pode ser explicado pelo período de transição após a demissão voluntária coletiva da Comissão Santer em 1999, causada por uma investigação do Parlamento Europeu. Abaixo, temos uma tabela que aponta a taxa de renomeação por gestão:

Tabela 7. Taxa de Renomeação por Gestão

Gestão por ordem cronológica	Se já estava na Comissão na Gestão Anterior			Total	Percentual de Renomeação (%)
	Não	Sim	N/A		
Hallstein I	0	0	12	12	0
Hallstein II	2	8	0	10	80
Rey	9	5	0	14	35,7
Malfatti	4	5	0	9	55,5
Ortoli	8	4	4	16	25
Jenkins	7	6	0	13	46,1
Thorn	7	7	1	15	46,6
Delors	12	3	3	18	16,6
Delors II	9	8	0	17	47
Delors III	8	9	0	17	52,9
Santer	9	8	3	20	40
Prodi	21	4	10	35	11,4
Barroso	18	14	2	34	41,1
Barroso II	14	14	1	29	48,2
Total	132	95	32	259	

Fonte: Elaboração própria. OBS: Valores N/A se referem a casos que não se aplicam a renomeação em virtude de ser: a) a primeira Comissão, nesse caso a gestão Hallstein I (1958); b) em casos que o país tornou-se membro da EU. É importante frisar que o número total de comissários por gestão varia em virtude de substituições feitas ao longo do mandato.

variáveis a ser analisadas pelo teste do X^2 a ser feito no próximo tópico, não trataremos em maior detalhe agora.

Outro dado importante para esta tese é a presença de comissários com um histórico de cargos eletivos no currículo. Esta variável é crucial, pois representa um termômetro para a articulação política prévia nacional e supranacional que os nomeados tenham e que por ventura aumente a possibilidade de serem indicados pelos governos nacionais. Dos 259 casos coletados, 72,2% dos comissários já tiveram cargos eletivos em algum momento anterior ao seu mandato na gestão. E ao contrário do que se imagina, tendo em vista o caráter tecnocrático das funções da Comissão, quase todas as gestões apresentaram proporcionalmente mais comissários que já passaram por cargos eletivos do que o oposto. As exceções residem justamente nas duas primeiras Comissões, ambas presididas por Hallstein (1958-62), e na Comissão presidida por Rey (1967-70). Após o período da gestão Malfatti (1970-74)¹¹⁷, o menor percentual de comissários com cargos eletivos prévios fora na Comissão Ortolí (1974- 77) com 62,5%, como podemos ver na tabela abaixo:

¹¹⁷ Na verdade a Comissão Malfatti durou apenas até 1972, quando seu presidente Franco Maria Malfatti renunciou ao cargo, se tornando Ministro no país de origem. O holandês Sicco Mansholt, vice-presidente à época, assumiu a presidência dando início à gestão Mansholt, que durou menos de um ano, apenas a fim de terminar a gestão. Todos os demais membros permaneceram, inclusive mantendo seus portfólios originais. A vaga italiana deixada por Malfatti foi substituída por Carlo Scarascia-Mungozza, que ocupou o portfólio agricultura, anteriormente ocupado pelo próprio Mansholt. Na Comissão Ortolí, sucessora da Mansholt, Mungozza assumiu novo portfólio, quando entra oficialmente no banco de dados desta tese.

Tabela 8. Frequência de Comissários que já tiveram cargos eletivos antes de serem nomeados

Gestão por ordem cronológica	Se já exerceu cargo eletivo anterior à nomeação			Total	Percentual de histórico com cargo eletivo (%)
	Não	Sim	N/A		
Hallstein I	7	5	0	12	41,6
Hallstein II	6	4	0	10	40
Rey	6	8	0	14	57
Malfatti	5	4	0	9	44,4
Ortoli	6	10	0	16	62,5
Jenkins	4	9	0	13	69,2
Thorn	1	14	0	15	93,3
Delors	4	14	0	18	77,7
Delors II	0	16	1	17	94,1
Delors III	2	14	1	17	82,3
Santer	3	17	0	20	85
Prodi	9	26	0	35	74,2
Barroso	9	25	0	34	73,5
Barroso II	8	21	0	29	72,4
Total	70	187	2	259	

Fonte: Elaboração Própria. OBS: Dentro desses valores, também estão computados aqueles que foram renomeados para um segundo mandato. O valor de N/A corresponde a dois casos em que não foi possível confirmar a informação sobre o histórico político.

No entanto, não se pode ignorar o fato de que a saliência do cargo eletivo ocupado também importa. Dessa forma, a variável foi reclassificada para averiguar a frequência de comissários que já ocuparam cargos eletivos do alto escalão europeu. Na tabela abaixo, encontra-se essa reclassificação cruzada por gestão. Nela, é visível a crescente presença de comissários com um histórico político de alta saliência, inclusive com a presença de ex-primeiro ministros e ex-eurodeputados, estes últimos presentes principalmente após o aumento da participação do Parlamento Europeu no processo decisório comunitário, atingindo o seu ápice na segunda gestão de Barroso (2010-14), com 20% de seus membros tendo passado pela instituição.

Tabela 9. Cargo Eletivo de Maior Importância que já exerceu

Gestão por ordem cronológica	Cargo Eletivo de maior importância					Total
	Primeiro-Ministro	MEP	Parlamentar Nacional	Conselheiro Municipal	N/A	
Hallstein I	0	0	3	1	8	12
Hallstein II	0	0	4	0	6	10
Rey	0	0	8	0	6	14
Malfatti	0	0	4	0	5	9
Ortoli	0	0	10	0	6	16
Jenkins	0	0	9	0	4	13
Thorn	0	0	14	0	1	15
Delors	0	3	11	0	4	18
Delors II	0	4	12	0	0	16
Delors III	0	5	9	0	2	16
Santer	2	5	10	0	3	20
Prodi	2	5	20	0	8	35
Barroso	2	3	20	0	9	34
Barroso II	1	6	13	1	8	29
Total	7	31	147	2	70	257

Fonte: Elaboração Própria. OBS: MEP = Membro do Parlamento Europeu, que passou ter eleições diretas a partir de 1976; N/A = corresponde aos casos que não possuem histórico de cargo eletivo, o que não significa necessariamente que não tiveram cargos políticos na gestão nacional. OBS: dois casos não foram possíveis confirmar, conforme tabela anterior. Dessa forma, a tabela apresentada abrange 257 casos totais. OBS2: o banco também previa a existência do valor 0=presidente, porém não foram encontrados casos de ex-presidentes como comissários. OBS3: para efeitos práticos, considerou-se primeiro-ministro como cargo eletivo, mesmo sendo uma eleição indireta.

Outra variável política extremamente saliente para nossa análise e para além da afiliação partidária é o posicionamento partidário do comissário em relação ao governo nacional. Identificar se o partido no qual o nomeado era membro fazia parte da coalizão de governo no momento de sua indicação fornece as primeiras evidências para afirmar que os governos nacionais aplicam critérios políticos para escolher seu representante na Comissão. Na tabela abaixo, verifica-se que apenas 15,4 % dos comissários não tinham qualquer afiliação partidária no momento de sua indicação e 65,6 % deles eram filiados às coalizões presentes na situação. Como vimos no tópico anterior, uma das hipóteses da pesquisa aponta para uma tendência a se indicar comissários conectados com coalizões vencedoras nos governos nacionais, principalmente após a reformulação das vagas que causou a perda de uma nomeação para o grupo do *Big Five*, a saber, Reino

Unido, Alemanha, Itália, França e Espanha. Na tabela abaixo, computou-se novamente os Comissários reeleitos pela simples razão que os mesmos repetem o processo de nomeação pelos quais os demais passaram e o banco de dados considerou se houve mudanças nas coalizões nacionais.

Tabela 10. Qual o alinhamento político no país de origem

Alinhamento Partidário Nacional	Casos	%
Oposição	43	16,6
Situação	174	67,2
Sem Vínculo	40	15,4
Total	257	99,2

Fonte: Elaboração própria. OBS: Número de casos missing: 2.

Por último, nesta análise preliminar dos dados, temos uma tabela que demonstra o crescente alinhamento entre o perfil da Comissão e os grupos dominantes no Parlamento Europeu. Desde a Comissão Prodi (1999-2004) os indicados são sabatinados pelo PE, o qual não pode vetá-los individualmente, mas tem o poder de não aprovar o time final formado. Os custos de vetar toda a Comissão são altos, mas não tem impedido uma clara associação entre a filiação europeia e os grupos europeus que ocupam a maioria das cadeiras no PE. Na tabela abaixo, temos o número de comissários que eram filiados a grupos dominantes no PE no momento da indicação. Nela, é perceptível o aumento no número de comissários que fazem parte dos grupos dominantes do Parlamento Europeu, chegando ao número de 14 membros filiados ao Partido Popular Europeu na Comissão Barroso formada em 2010, incluindo seu presidente, tendo este grupo dominado as cadeiras ao lado dos Sociais Democratas (S&D), segundo grupo dominante.

Tabela 11. Alinhamento dos Comissários ao PE

Nome da Comissão da qual fez parte	Pertencente a Grupo Dominante no EP					Total
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Minoria	N/A	
Hallstein I	0	0	0	0	12	12
Hallstein II	0	0	0	0	10	10
Rey	0	0	0	0	14	14
Malfatti	0	0	0	0	9	9
Ortoli	0	0	0	0	16	16
Jenkins	0	0	0	0	13	13
Thorn	4	4	1	2	4	15
Delors	6	6	1	2	3	18
Delors II	6	4	2	3	1	16
Delors III	5	6	3	1	1	16
Santer	7	4	1	1	7	20
Prodi	8	9	7	1	10	35
Barroso	10	8	10	1	5	34
Barroso II	14	7	8	0	0	29
Total	59	49	33	11	105	257

Fonte: Elaboração própria. N/A se refere aos seguintes casos: parlamento europeu não era eleito de forma direta (o que ocorreu apenas a partir de 1979); o comissário não era afiliado a nenhum grupo europeu; o seu grupo não conseguiu representação no PE naquele mandato.

Esta análise preliminar dos dados brutos indica que há elementos para identificar uma politização crescente dentro da Comissão, porém além de afirmar que ela existe, é interessante que se estime o grau dessa politização e quais os alinhamentos políticos presentes na instituição. O perfil do comissário europeu passou a se politizar a partir de que momento? Quais fatores históricos podem ser percebidos como pontos críticos nessa mudança de perfil? Características políticas prevalecem totalmente sobre a formação do nomeado? Poderíamos encontrar perfis mistos em que um comissário com uma atuação política significativa também apresenta uma formação acadêmica condizente com o cargo e portfólio assumidos? Para responder a essas questões e refinar a análise sobre o perfil dos membros da Comissão, trataremos os dados a partir da análise de correspondência a ser feita no próximo tópico.

3.3 Identificando Padrões de Indicação

Para averiguar o grau de politização e classificar as gestões entre mais ou menos próximas a um perfil político, não basta considerar tabelas de frequência. É preciso também eliminar qualquer interpretação errônea que uma análise superficial possa guiar. Em outras palavras, qual o grau de correlação entre as variáveis coletadas e o perfil dos comissários? Quais estão mais associadas ao processo de nomeação e quais menos importam para classificar o perfil do comissário europeu? E mais: variáveis como formação acadêmica e grau de escolaridade, claramente associadas a uma maior *expertise* seriam de fato relevantes? Para responder a essas questões iniciais, faz-se necessário o emprego das técnicas de análise fatorial (AF) com o objetivo inicial de agrupar em fatores variáveis com algum grau de similitude.

Segundo Figueiredo & Silva (2010), a AF divide-se em dois tipos: exploratória e confirmatória. A análise exploratória se adapta melhor à técnica de análise de correspondência (AC) que não exige parâmetros robustos, mas identifica padrões de correlação, criando variáveis independentes ou dependentes a serem analisadas por meio de modelos simples de regressão (idem, 165p.). Em contrapartida, a AF propriamente dita possui potencial para testar hipóteses, caso seu tratamento seja feito da forma adequada. Para esta pesquisa, que considera a coleta dos dados extremamente exploratória em virtude do ineditismo de diversas variáveis analisadas, a AC representa a melhor escolha para o momento. Além disso, a análise não se encerra na identificação dos padrões de politização da Comissão, mas pretende-se igualmente apontar quais mudanças institucionais poderiam ter provocado alterações positivas ou negativas no grau de politização estimado em cada gestão, bem como testar outras variáveis, a exemplo da relação entre formação acadêmica e portfólio.

A análise de correspondência consiste basicamente em mapear a similitude entre as variáveis coletadas e, assim como na análise fatorial, dividi-las em dimensões a partir do padrão de correlação apresentado (Hair et al, 2010). A AC também se apresenta como uma técnica interessante por permitir avaliar a independência entre variáveis categóricas nominais, tipo de dado constantemente utilizado nas ciências sociais em geral¹¹⁸. O mapeamento em poucas dimensões tem como objetivo identificar em qual

¹¹⁸ Hair et al (2010) também lembram a necessidade de se ter uma amostra de casos suficiente para que o modelo tenha sucesso: deve-se avaliar que a razão entre o número de casos e o número de variáveis deve ser maior ou superior a cinco. O banco de dados aqui construído possui 259 casos, representando o

delas as variáveis melhor se enquadram em sua similaridade e, por conseguinte, é possível reagrupar espacialmente os casos coletados entre uma ou outra dimensão. O objetivo principal aqui é a partir do mapeamento das variáveis de interesse enquadrar por aproximação cada gestão da Comissão Europeia dentro de duas principais dimensões: política e *expertise*, considerando o perfil dos nomeados. Em suma, todas as variáveis coletadas sobre o passado profissional e político dos comissários serão reduzidas a dois fatores para a construção de um índice de politização a ser aplicado em um modelo posterior de regressão linear simples.

Um passo anterior ao mapeamento realizado pela AC é avaliar o grau de associação entre as linhas e colunas das categorias analisadas. Para tanto, comumente aplica-se o teste não paramétrico do qui-quadrado (X^2), que por meio de tabelas de contingência indica pela avaliação dos dados observados e os dados esperados se existe de fato alguma relação entre as variáveis de interesse e o objeto de estudo. Como forma de facilitar a execução do teste, todas as variáveis do banco de dados foram transformadas em variáveis binárias categóricas. A leitura do qui-quadrado deve ser feita da seguinte forma:

$H_0 \rightarrow$ Não há associação entre os grupos analisados, ou seja, tanto as frequências observadas quanto as esperadas não apresentam diferenças;

$H_1 \rightarrow$ Há diferenças entre as frequências observadas e esperadas na relação linha x coluna, ou seja, há uma associação entre esses dois grupos interferindo nos valores observados nos casos coletados¹¹⁹.

O teste foi aplicado para todas as variáveis *dummies* que caracterizam os currículos dos comissários. No entanto, algumas variáveis violaram um dos pré-requisitos de até 25% das células com valores esperados abaixo de 5. Nesses casos, a literatura recomenda o uso do Teste de Fisher, um teste não-paramétrico menos sensível aos valores esperados em cada célula (Dancey & Reidy, 2007; Hair et al, 2010). Abaixo, temos uma tabela com as variáveis testadas pelo qui-quadrado e os respectivos resultados. Nela, também apresenta-se os valores Cramer's V, teste de associação que

universo, e em torno de nove variáveis a serem utilizadas na AC, ou seja, o banco respeita os pré-requisitos para o mapeamento espacial das variáveis.

¹¹⁹ Um exemplo de associação entre grupos linha x coluna seria averiguar se há uma maior presença de comissários que possuíam cargos eletivos entre as gestões analisadas. Se não houvesse qualquer correlação entre ter histórico político e ser comissário, então todas as gestões apresentariam as mesmas frequências de membros com cargos eletivos em seu currículo.

indica a intensidade da associação, ou seja, a força do efeito da variável sobre a variável de interesse.

Tabela 12. Teste do X^2 - Comissão x Variáveis de Explicativas

Variável	X^2	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Se possui Mestrado	Pearson Chi-Square	33,454	13	.001***
	Cramer's V	0,363		.001***
	N of Valid Cases	254		
Formação em Direito	Pearson Chi-Square	21,337	13	.067*
	Cramer's V	0,290	13	.067*
	N of Valid Cases	254		
Formação em Economia	Pearson Chi-Square	8,073	13	.839
	Cramer's V	0,178	13	.839
	N of Valid Cases	254		
Se já foi Parlamentar no país de origem	Pearson Chi-Square	23,373	13	.037**
	Cramer's V	0,302	13	.037**
	N of Valid Cases	257		
Se é membro de Partido Político presente na Coalizão de Governo (Situação)	Pearson Chi-Square	15,587	13	.272
	Cramer's V	0,247	13	.272
	N of Valid Cases	255		
Se a coalizão nacional é uma maioria minamente vencedora	Pearson Chi-Square	32,940	13	.002**
	Cramer's V	0,358	13	.002**
	N of Valid Cases	257		

Fonte: Elaboração própria. Para valores de p : *** significante a 99%; ** significante a 95%; * significante a 90%

Na tabela 10 acima ilustrada, temos a relação das variáveis binárias que cumpriram os critérios do teste do X^2 e podemos observar que duas delas apresentam uma associação forte. São elas: se possui mestrado ($p < 0.001$) e se a coalizão no país de origem é uma maioria mínima ($p < 0.002$). Pelo valor de Cramer V, podemos averiguar a intensidade da associação entre as variáveis, já que o X^2 apenas identifica se há associação. Caso esta avaliação seja ignorada, pode-se cair no erro de apresentar uma correlação que na verdade é fraca, apesar de presente (Cervi, 2014: 28). Para a variável

Mestrado¹²⁰, temos uma associação mediana, em que podemos afirmar que em torno de 13% da proporção da variância da relação é explicada pelo X^2 . Já para a variável Maioria Mínima, a porcentagem é um pouco menor de 12,8%.

Ter sido parlamentar no país de origem também apresentou associação com a variável Comissão ($p < 0.037$), com uma intensidade de Cramer V de 10%. *Ser formado em Direito* também estar associado com o cargo ($p < 0.067$), significativo a 10% e com uma intensidade de Cramer V de apenas 8,4%. No entanto, duas variáveis não apresentaram dependência da variável Comissão. São elas: ter formação na área de Economia ($p < 0.839$); e ser alinhado com a coalizão vencedora no governo de origem, ou seja, fazer parte da Situação ($p < 0.272$). Como discutido no capítulo anterior, e adiantado por Döring (2007), apesar do número de comissários alinhados com o governo nacional ser predominante, como a tabela 8 apontou, o fato de alguns países terem acesso a duas nomeações até o alargamento de 2004, os estimulava a enviarem uma representação mais plural para a Comissão.

Para averiguar se de fato o número de vagas por país tem alguma relação com a escolha dos Estados em nomearam aqueles com alinhamento a situação, fez-se um teste em separado cruzando essas duas variáveis. Ao cruzar nomeação por vinculado à situação no governo de origem, encontra-se associação significativa a 5%, apesar de baixa intensidade ($p < 0.023$; Cramer V = 2%), ou seja, apesar de estar alinhando ao governo do país de origem e número de nomeações na Comissão apresentarem uma associação, esta é fraca. Talvez em virtude de ser uma modificação ainda recente, caso esta tendência se confirme nas próximas gestões, é provável que a associação se intensifique. Resultado segue abaixo:

Tabela 13. Teste do X^2 - Nomeação x Situação

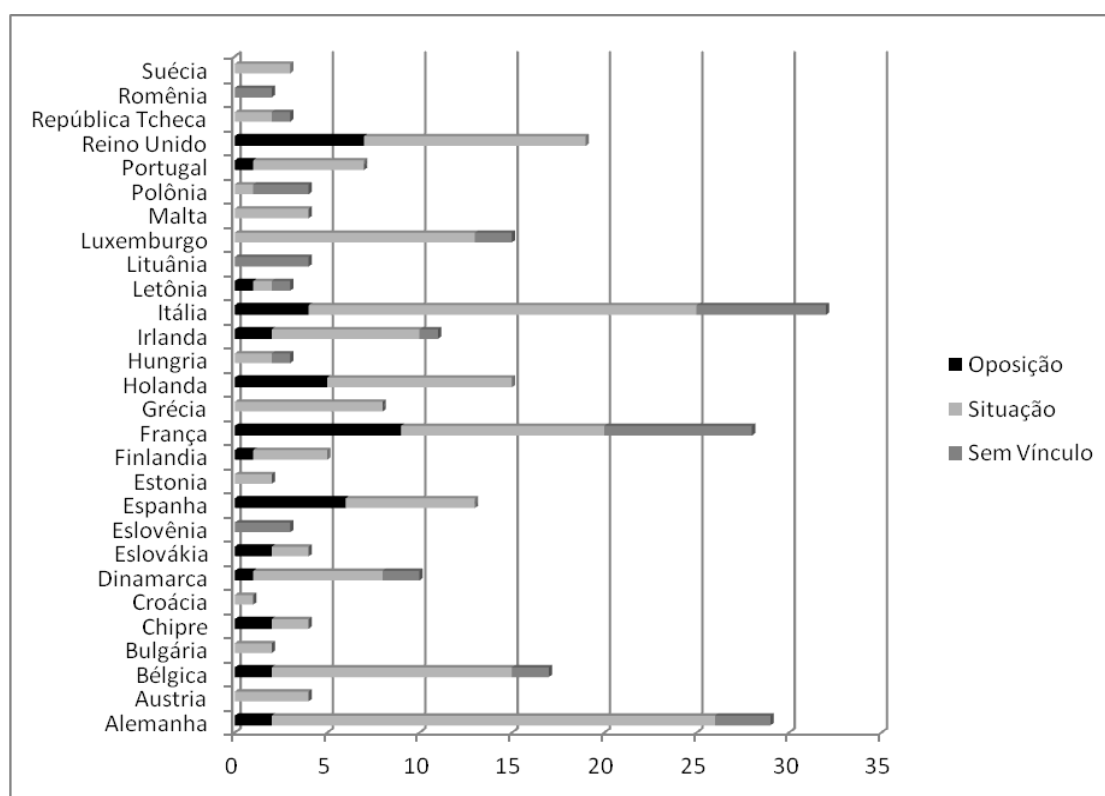
Variável	X^2	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Se possui 2 Nomeações (0=1 vaga; 1=2 vagas)	Pearson Chi-Square	5,139	13	.023**
	Cramer's V	0,142		.023**
	N of Valid Cases	255		

Fonte: Elaboração própria. Para valores de p : *** significante a 99%; ** significante a 95%; * significante a 90%

¹²⁰ A leitura de Cramer V é feita a partir do quadrado do seu valor vezes 100, para extrair sua porcentagem (Cervi, 2014).

A seguir, temos o Gráfico 1 que apresenta a forma como cada país indicou todos seus comissários. É interessante observar que entre os países que tiveram duas nomeações até antes do alargamento de 2004 e passaram a ter apenas uma, Alemanha e Itália apresentam indicações de nomes da Situação de forma predominante, ao contrário de França, Espanha e Reino Unido¹²¹, países que também tinham uma indicação a mais até 2004 e apresentam uma maior proporcionalidade no perfil do comissário, apesar destes dois últimos nunca terem selecionado comissários sem vínculo político. Também é importante apontar a grande quantidade de países que nunca enviaram representantes da oposição para a Comissão Europeia, são eles: Áustria, Bulgária, a recém incorporada Croácia, Estônia, Grécia, Malta e Suécia. Em contrapartida, temos diversos Estados-membros que nomearam comissários sem qualquer vínculo político com o governo nacional, a exemplo da Eslováquia, Lituânia, Polônia e Romênia, contrariando a expectativa que países pequenos indicariam por afiliação política.

Gráfico 1. Alinhamento Político das Nomeações por País



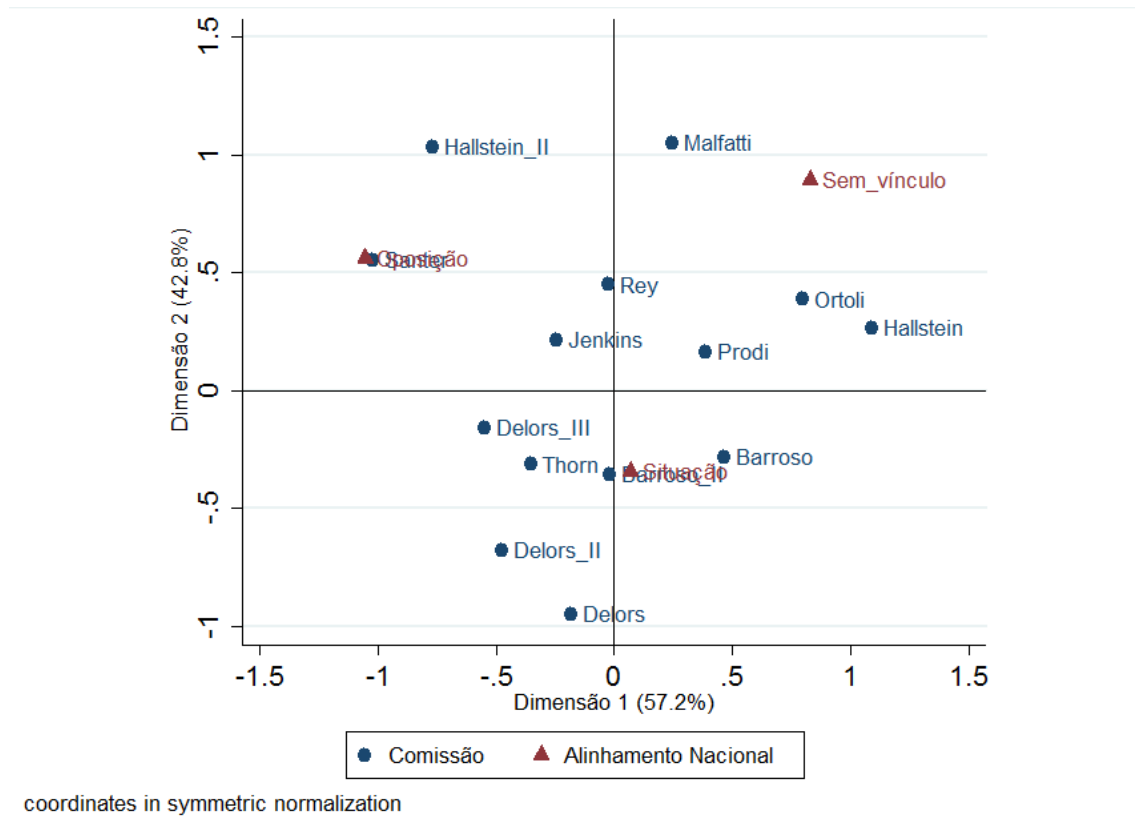
Fonte: Elaboração própria.

¹²¹ O caso do Reino Unido é o melhor que representa a ideia de indicações mais proporcionais, o que talvez se explique pelo sistema bipartidário predominante na política nacional. No entanto, desde que perdeu uma nomeação, o Reino Unido apenas envia representantes vinculados com a Situação.

Em uma análise de correspondência simples, identifica-se em quais comissões se concentram mais nomeados alinhados com a situação ou com a oposição. No Gráfico 2 abaixo, duas dimensões estão representadas, na primeira há uma carga de quase 57% concentrada na categoria *Situação* e o restante, 42% com carga na categoria *Oposição*. A categoria *Sem Vínculo* apresentou carga nas duas dimensões, o que dificulta sua interpretação. Todas as Comissões Barroso I e II, ambas com apenas uma representação por país localizam na dimensão *Situação*. A partir da análise do Gráfico 2, há evidências para creditar esta carga mediana à escolha de alguns países incorporados no alargamento de 2004 de enviarem comissários sem vínculo com o governo nacional, o que diminui a carga nas demais categorias.

Também é interessante apontar que as Gestões que tiveram mais comissários sem vínculo ou da oposição são justamente aquelas mais antigas, com exceção de Thorn (1981), o que pode indicar que o alinhamento político nacional ganhou importância a partir do final dos anos 80. Vale uma atenção especial à Comissão Prodi (1999), que ainda apresentava duas vagas para os *big five*, no entanto, ao final da gestão já tinha incorporado a título de adaptação *ad hoc* os comissários dos novos membros da União Europeia. Para mais detalhes, ver gráfico 2 abaixo,

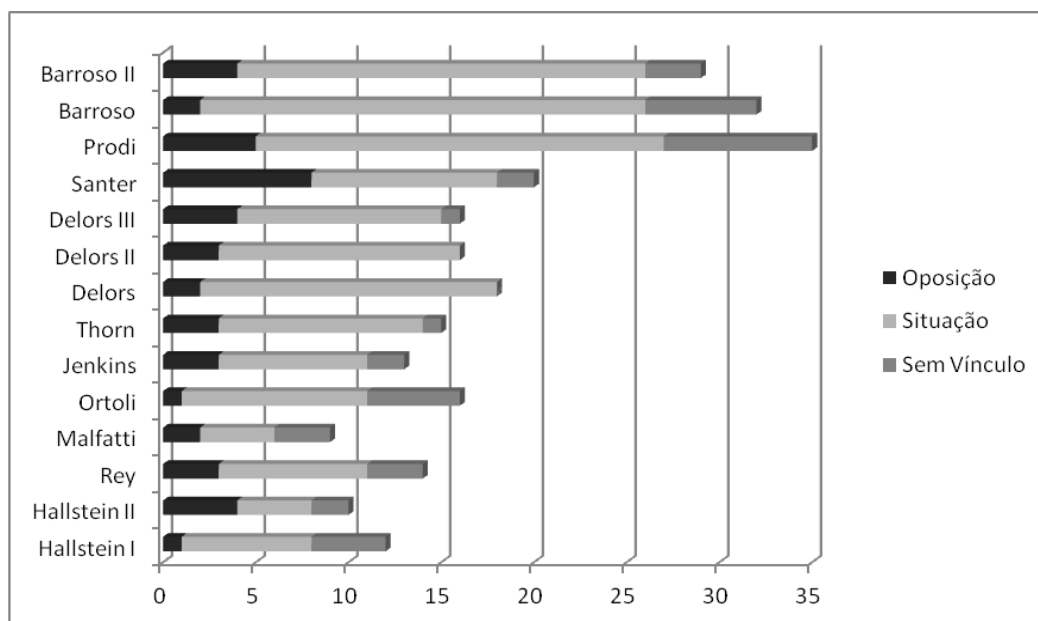
Gráfico 2. Análise de Correspondência: Alinhamento Nacional x Comissão



Fonte: Elaboração própria.

Com o Gráfico 3, em que se visualiza o alinhamento nacional por Comissão, fica mais claro a importância que cada categoria apresenta ao longo das gestões. Com destaque para a Comissão Santer (1995-1999), que proporcionalmente foi a gestão que enviou mais nomes da oposição nacional. Fica evidente também como a presença de comissários vinculados à oposição diminuiu drasticamente após a Comissão Prodi (1999) em favor de comissários não vinculados, porém retoma um pouco de forma mais proporcional na Comissão Barroso II (2004-2010). Uma explicação para essa retomada são os países já citados que sempre enviaram comissários sem vinculação política, ao passo que os países do *big five* passaram a enviar apenas comissários vinculados com a situação, enquanto Portugal, Letônia, Holanda, Eslováquia e Bulgária ora enviaram um membro da oposição, ora enviaram um da situação também no que tange às gestões Barroso.

Gráfico 3. Alinhamento Nacional x Comissão



Fonte: Elaboração própria.

Seguindo a análise para aquelas variáveis que não obedeceram os critérios do X^2 , o Teste Exato de Fisher é aplicado, conforme explicado anteriormente. Dentre as variáveis que se adequaram ao Teste de Fisher, apenas uma apresentou significância para rejeitar a hipótese nula de independência entre as variáveis, a saber, *Se pertence a grupo minoritário no Parlamento Europeu*, significante apenas a 10% e com intensidade baixa de 8%. As demais variáveis não apresentaram evidências suficientes para admitir que a hipótese nula seja descartada, já que não apresentam dependência na variável de interesse.

Tabela 13. Teste Exato de Fisher Comissão x Variáveis de Controle

Variável	X²	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Se possui Graduação	Fisher's Exact Test	5,619	13	.990
	Cramer's V	0,155		.969
	N of Valid Cases	254		
Formação na área de Ciências Exatas	Fisher's Exact Test	7,082	13	.909
	Cramer's V	0,163	13	.929
	N of Valid Cases	254		
Se já foi Primeiro-Ministro	Fisher's Exact Test	7,114	13	.941
	Cramer's V	0,201	13	.652
	N of Valid Cases	257		
Se já foi Prefeito	Fisher's Exact Test	5,917	13	.995
	Cramer's V	0,958	13	.993
	N of Valid Cases	257		
Se já foi Conselheiro Municipal	Fisher's Exact Test	10,089	13	.466
	Cramer's V	0,262	13	.157
	N of Valid Cases	257		
Se pertence a grupo Minoritário no PE	Fisher's Exact Test	14,573	13	.063*
	Cramer's V	0,289	13	.062*
	N of Valid Cases	257		

Fonte: Elaboração própria. Para valores de p : *** significante a 99%; ** significante a 95%; * significante a 90%

É importante frisar que os dados apresentados aqui representam o universo coletado, e não a amostra, como é mais corriqueiro na rotina dos estatísticos¹²². Em virtude disto, permite-se algum grau de flexibilidade no que tange a adequação dos dados a um modelo preditivo. Dancey e Reidy (2010) lembram que o critério dos 25% de frequências esperadas menores que 5 para o teste do X^2 é aplicado para evitar erros graves de aproximação da amostra com a população, o que não configura uma preocupação desta tese. No entanto, a análise de correspondência inicialmente proposta para identificar as dimensões política e técnica não obteve sucesso, tendo em vista que a

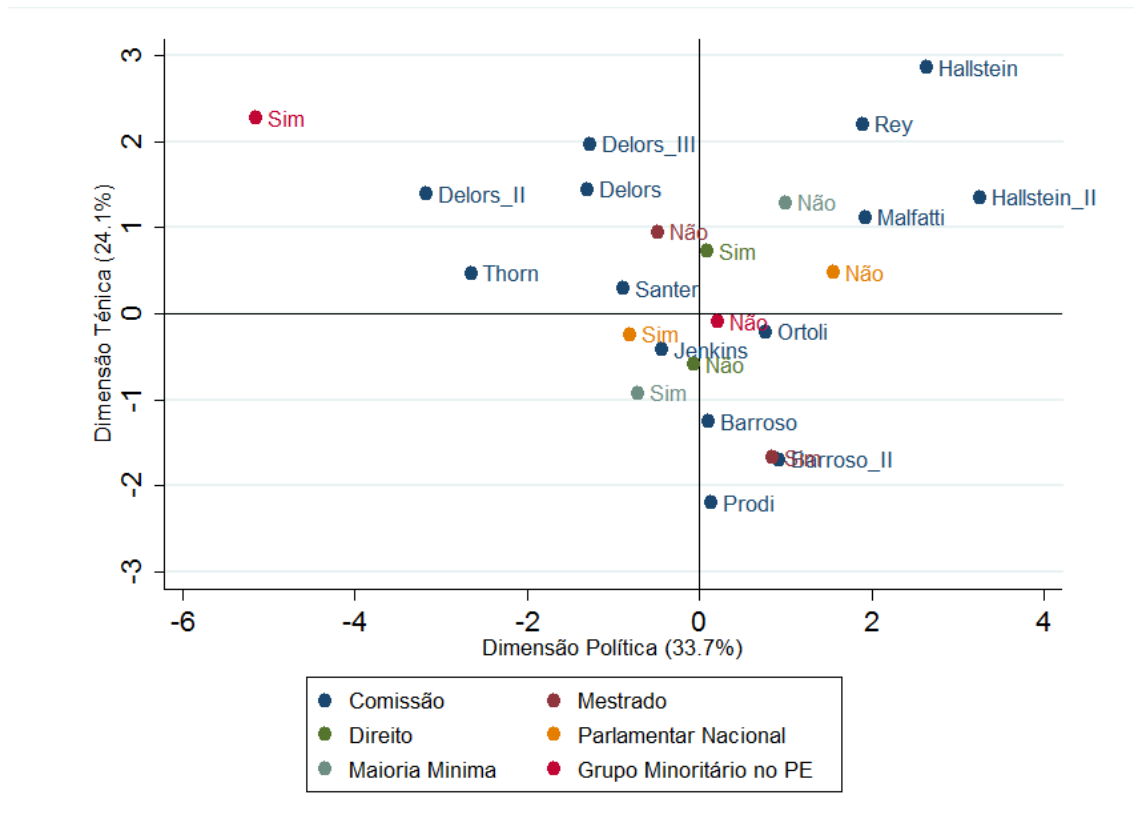
¹²² A título de consulta, o Anexo I apresenta uma tabela com as variáveis independentes que não obedeceram ao critério de 25% das frequências esperadas abaixo de cinco e que também não se adequaram ao Teste de Fisher.

AC utiliza o teste do X^2 para medir as associações, e por conseguinte, separar e identificar as dimensões que mais importam para o perfil dos comissários. Abaixo, encontram-se dois gráficos construídos a partir da análise múltipla de correspondência com as variáveis que apresentaram associação nos testes anteriores. No gráfico 4, temos a representação das categorias e quais comissões se enquadram mais em uma ou outra dimensão. As Comissões mais antigas, a exemplo de Hallstein I e II, Rey e Malfatti apresentam altos valores nas duas dimensões. Já as Comissões Delors I, II, III apresentam um perfil mais técnico, enquanto as demais localizam-se mais ao centro das dimensões, não se identificando com nenhum dos dois padrões. Já as Comissões Prodi (1999), Barroso (2004) e Barroso II (2010) estão claramente presentes na dimensão política, apesar das duas primeiras apresentarem valores mais baixos do que a última.

Apesar dos resultados apresentados pela Análise Múltipla de Correspondência (AMC), não custa frisar que são resultados muito incipientes, tendo em vista que poucas variáveis foram capazes de compor os fatores identificados pelas dimensões. Das 29 variáveis binárias geradas no banco de dados, apenas cinco variáveis apresentaram significância estatística para serem aplicadas na AMC. Estas mesmas variáveis também foram testadas pela Análise Fatorial com rotação Varimax, porém apesar de identificar duas dimensões o *scree plot* apresentado pelo modelo é pouco esclarecedor¹²³. Abaixo temos um *biplot* da AMC,

¹²³ No Anexo II desta tese está o *scree plot* da Análise Fatorial, também a título de consulta.

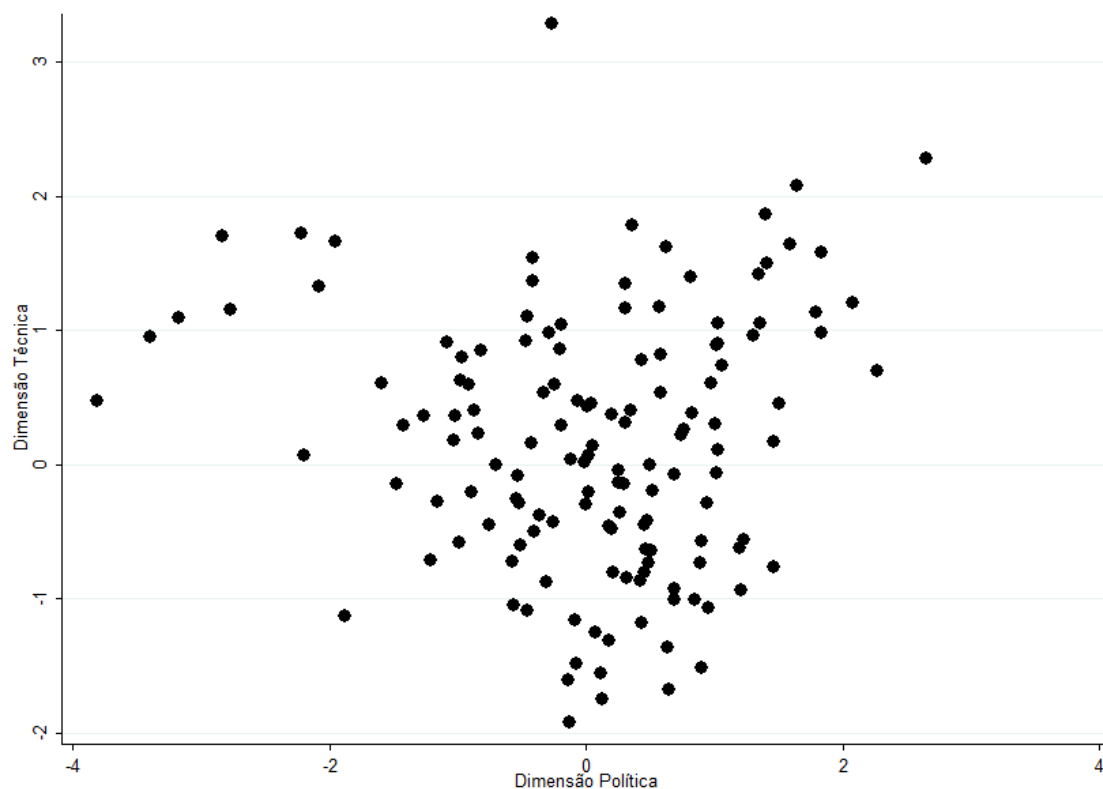
Gráfico 4. Análise Múltipla de Correspondência



Fonte: Elaboração própria.

Como é possível perceber também pelo gráfico de dispersão abaixo, os casos localizam-se espacialmente e em sua maioria ao centro das duas dimensões, com uma leve concentração na dimensão política, o que torna inviável identificar com clareza o perfil predominante dos comissários. Ou seja, não há robustez suficiente no modelo para aferir a importância, seja de variáveis técnicas seja de variáveis políticas, nos dados coletados. No próximo subtópico, tratar-se-á da relação entre os currículos dos comissários e os respectivos portfólios, bem como da organização hierárquica da instituição.

Gráfico 5. Gráfico de Dispersão da Análise Múltipla de Correspondência



Fonte: Elaboração própria.

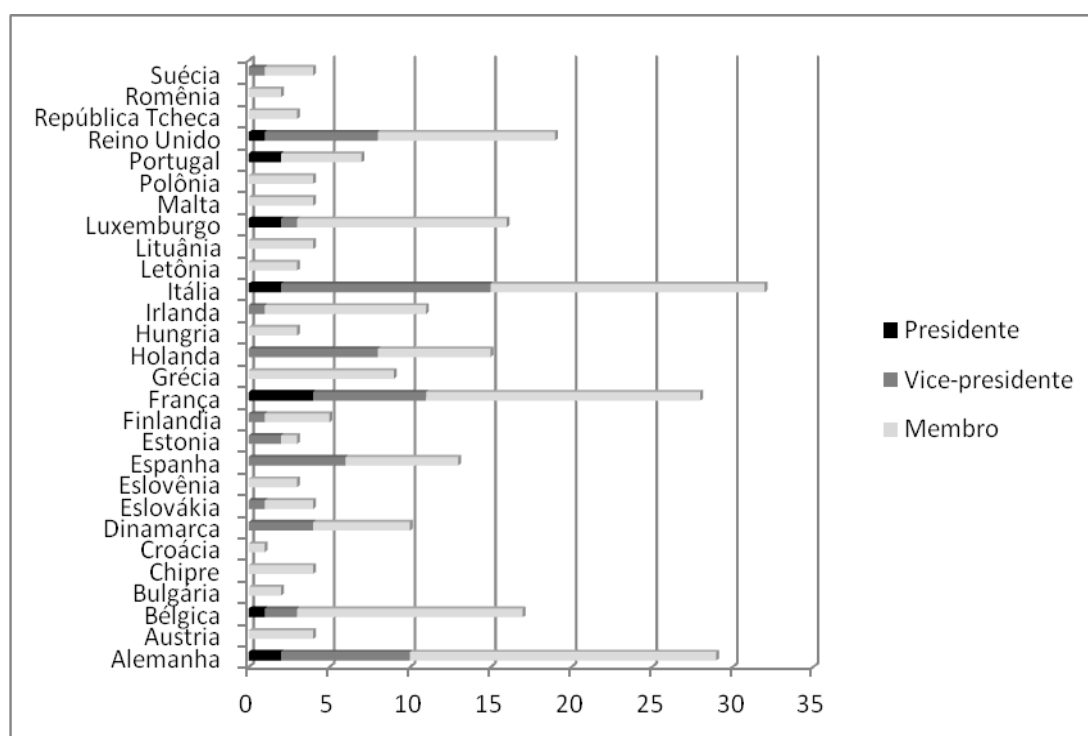
3.4 A Hierarquia dentro da Comissão Europeia

Assim como o Parlamento Europeu ocupa cada vez mais espaço como um controle institucional *ex-ante* e *ex-post* da Comissão Europeia, o Presidente da Comissão aparece em destaque em todas as gestões. Visto como uma espécie de representante direto do executivo europeu, a figura do Presidente tem surgido também como uma espécie de primeiro controle no perfil da Comissão. Como discutido no início deste capítulo, o processo de nomeação inicia-se na escolha interna em cada Estado Membro, em seguida o nome escolhido é enviado ao Presidente da Comissão, que negocia sua troca ou não. Desde o Tratado de Maastricht (1992), o Presidente é escolhido em separado dos demais comissários e os países membros necessitam do seu consentimento para indicarem seus respectivos comissários. A partir do Tratado de Amsterdã (1999), o Parlamento Europeu passa a não apenas opinar, mas adquire poder

de veto tanto ao Presidente quanto à Comissão como um todo, por maioria simples em ambas as votações. Com o Tratado de Nice (2001), a votação dentro do Conselho Europeu passa da unanimidade para a maioria qualificada. Com o Tratado de Lisboa (2009), como já discutido, o Presidente adquire ainda mais uma prerrogativa: demitir individualmente os comissários. Dessa forma, é inegável que o chefe maior da instituição sempre teve destaque no Colegiado, porém a necessidade de uma maior articulação política com as demais instituições tem exigido da função uma qualificação diferenciada. Em virtude disto, parte-se da hipótese que o cargo de presidente da Comissão tenha um *high profile* político (Döring, 2007), intensificado pelas últimas modificações.

Este tópico dedicar-se-á a identificar o perfil do presidente da Comissão e em que ele se difere dos demais comissários. No gráfico 6, apresentado abaixo, percebe-se uma predominância dos países fundadores que já tiveram representantes no cargo mais alto da Comissão, a exceção do Reino Unido e de Portugal, que aderiram ao bloco apenas em 1973 e 1986, respectivamente. Também são os membros mais antigos que apresentam maior número de vice-presidentes como representantes.

Gráfico 6. Distribuição dos Cargos dentro da Comissão por País



Fonte: Elaboração Própria.

Para tanto, se refez o teste do X^2 agora cruzando *Ser Presidente* pelas variáveis já elencadas anteriormente¹²⁴, mais uma vez, diversas variáveis não apresentaram significância estatística suficiente para rejeitar a hipótese nula de proporções independentes. Abaixo, temos uma tabela apresentando apenas os resultados que foram significativos.

¹²⁴ Dessa vez, por ser a variável dependente uma binária, todas as variáveis corresponderam aos critérios do teste de associação sem problemas.

Tabela 15. Teste do X^2 Presidente x Variáveis de Explicativas

Variável	X^2	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Se já foi Primeiro-Ministro	Pearson Chi-Square	31,820	1	.000***
	Cramer's V	0,352		.000***
	N of Valid Cases	257		
Se já foi Membro do Parlamento Europeu	Pearson Chi-Square	3,608	1	.058*
	Cramer's V	0,118	1	.058*
	N of Valid Cases	257		
Se já foi Ministro	Pearson Chi-Square	6,825	1	.009**
	Cramer's V	0,163	1	.009**
	N of Valid Cases	257		
Se já exerceu cargo político, seja eletivo ou não	Pearson Chi-Square	2,811	1	.094*
	Cramer's V	0,105	1	.094*
	N of Valid Cases	257		
Se é membro de Partido Político	Pearson Chi-Square	2,729	1	.099*
	Cramer's V	0,103	1	.099*
	N of Valid Cases	257		
Se tem vínculo com o Governo de Origem	Pearson Chi-Square	2,811	1	.094*
	Cramer's V	0,105	1	.094*
	N of Valid Cases	257		

Para valores de p : *** significante a 99%; ** significante a 95%; * significante a 90%

Observa-se entre as variáveis testadas pelo X^2 que, duas apresentaram alta significância com intensidade mediana, são elas: ser primeiro-ministro ($p < 0.000$, intensidade de 12,4%), e ter sido ministro ($p < 0.009$, intensidade 2,6)%. Ao que tudo indica, a variável *Se já foi Primeiro-Ministro* tem sido uma recorrente, tendo todos os presidentes desde a gestão Santer (1995) com histórico positivo nessa variável. Antes deles, apenas Ray MacSharry (comissário irlandês durante a Comissão Delors II) tinha ocupado o cargo de primeiro-ministro¹²⁵. Já a variável *Se já foi Ministro*, apesar da alta significância, a intensidade foi baixa se comparada com a anterior. A variável *Se já foi membro do PE* apresentou significância a 5%, porém com intensidade da associação igualmente baixa, a 1,4%. Já as demais variáveis, apesar de terem apresentado

¹²⁵ Além deste, apenas Édith Cresson (França, Comissão Santer), Siim Kalas (Estônia, Comissão Prodi) e Vladimir Spidla (República Tcheca, Comissão Barroso I) também foram Primeiros-Ministros.

significância estatística a 10%, a intensidade da associação é muito baixa, a saber: *Se já exerceu cargo político, seja eletivo ou não* ($p < 0.094$, força de 1,1%); *Se é membro de Partido Político* ($p < 0.099$, força de 1%); e por fim *Se possui vínculo com o governo de origem* ($p < 0.094$, força de 1,1%).

Para estimar o impacto dessas variáveis no cargo de presidente da Comissão, em comparação com os demais grupos do banco¹²⁶, fez-se uma regressão logística como apresentado abaixo:

Tabela 16. Regressão Logística Cargo Presidente x Primeiro-Ministro

						Number of obs = 257
						LR chi2(1) = 13.72
						Prob > chi2 = 0.0002
						Pseudo R2 = 0.1262
Log likelihood = -47.490309						
Cargo de Presidente	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Primeiro Ministro	23.9	18.5773	4.08	0.000	5.209128	109.6556
Constante	.041841	.0135053	-9.83	0.000	.0222257	.0787679

Para averiguar a carga explicativa da variável que apresentou maior intensidade de associação, a saber *Ser Primeiro-ministro*, aferiu-se acima com o modelo logístico como apenas esta variável por si só já explica 12,6% da variação na variável dependente (Pseudo R²=0.1262) e a razão de chance de um comissário que já foi primeiro-ministro ser presidente da Comissão é de 23,9 vezes maior em comparação com os demais integrantes da instituição. É importante frisar que o erro padrão da variável analisada apresenta um intervalo de confiança muito amplo (5.2 a 109.6), o que fragiliza o impacto da variável de controle. No entanto, isto pode ser explicado pelo fato do número de casos de Presidente ser reduzido em comparação ao de membros da instituição, em que praticamente quase todos os casos de ex-primeiro ministros se concentram no tipo de cargo investigado. Na tabela seguinte encontra-se o modelo

¹²⁶ Tanto o modelo Logit quanto o modelo Probit são aplicados quando a variável dependente é binária (0= fracasso; 1=sucesso) para avaliar as chances (ou a probabilidade, no caso do Probit) de um sucesso ou outro resultado substantivo ocorrer ou as chances de sucesso diante de outro grupo (Power & Xie, 2008).

logístico 1, quando inclui-se as variáveis *Ter sido primeiro ministro*, *Ter sido membro do Parlamento Europeu*, *Se já foi ministro*, *Formação em Economia*¹²⁷ e/ou em *Direito*. Outras variáveis de interesse foram testadas no modelo, no entanto estas ou não apresentaram significância estatística para o modelo ou foram omitidas pelo Stata, em virtude da ausência de casos seja na categoria de sucesso ou na de fracasso¹²⁸.

Tabela 17. Modelo Logístico 1 - Cargo de Presidente

						Number of obs = 254
						LR chi2(4) = 29.22
						Prob > chi2 = 0.0000
						Pseudo R2 = 0.2696
Log likelihood = -39.573935						
Cargo de Presidente	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Ter sido Primeiro Ministro	20.55807	18.51447	3.36	0.001	3.51881	120.1072
Formação em Economia	7.271454	5.596747	2.58	0.010	1.608652	32.86854
Formação em Direito	3.19984	2.149106	1.73	0.083	.8578998	11.93493
Se já foi Ministro	8.306424	8.948436	1.97	0.049	1.005593	68.61292
Se já foi Membro do PE	4.528017	3.310841	2.07	0.039	1.080234	18.98008
Constante	.0011326	.0015563	-4.94	0.000	.0000766	..0167385

No primeiro modelo acima, Tabela 15, apenas as cinco variáveis de controle conseguem explicar em torno de 26,96% do modelo (pseudo R² = 0.2696) à significância de 99% (p<0.000). Nele identifica-se que a razão de chance de ter sido primeiro ministro de 20,55 vezes maior; com formação em economia de 7,2 vezes mais; com formação em direito de 3,2 vezes mais; ter sido ministro com razão de chance de 8,3 vezes e, por fim, de ter sido membro do Parlamento Europeu aumenta 4,5 vezes mais. De forma geral, o modelo explica tanto uma formação específica mínima

¹²⁷ Apesar desta variável não ter apresentado significância estatística no teste do qui-quadrado, a mesma apresentou resultados robustos quando inserida no modelo.

¹²⁸ Por exemplo, uma das variáveis que foram omitidas pelo modelo é afiliação, pois esta prediz perfeitamente o fracasso (0=Não tem afiliação), ou seja, não há casos de presidentes da comissão que não estivessem filiados a um partido político no momento de sua nomeação. Em virtude do banco apresentar poucos casos de presidentes da comissão (14 casos, contando com as reeleições), é normal que diversas variáveis sejam omitidas.

necessária e que se espera para o cargo de comissário, neste caso em Economia e Direito, quanto um perfil político-gestor importante, como o fato de ter sido membro do Parlamento Europeu e/ou ter ocupado o cargo de Ministro no seu país de origem.

No segundo modelo abaixo, repetiu-se o cruzamento das variáveis, porém agora inserindo uma variável dicotômica que separa as comissões entre serem formadas antes ou depois do período do Tratado de Amsterdã (1999), em que o Parlamento Europeu passa a ter poder de veto sobre a escolha do Presidente da Comissão, ao mesmo tempo em que este passa a dar seu aval sobre os nomes enviados pelos estados-membros, bem como ganhou cada vez mais importância na distribuição dos Portfólios.

Tabela 18. Modelo Logístico 2 - Cargo de Presidente

						Number of obs = 254
						LR chi2(4) = 29.81
						Prob > chi2 = 0.0000
						Pseudo R2 = 0.2751
Log likelihood = -39.279411						
Cargo de Presidente	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Pós 1999 (Tratado de Amsterdã)	.1393409	.1228053	-2.24	0.025	.0247679	.7839134
Ter sido Primeiro Ministro	45.28065	45.36959	3.81	0.000	6.353881	322.6905
Formação em Economia	4.639121	3.079902	2.31	0.021	1.262772	17.04302
Se já foi Ministro	8.878154	9.543278	2.03	0.042	1.079821	72.99508
Constante	.0056708	.0063638	-4.61	0.000	.0006287	.0511525

No segundo modelo, apesar de ser mais restrito, percebe-se que o controle pela variável temporal *Pós 1999* apresenta força suficiente para inclusive aumentar o poder explicativo do modelo para 27,5% (pseudo R²=0.2751) mesmo com menos variáveis que o modelo irrestrito sem prejudicar a significância estatística do modelo, tendo em vista que nesse segundo desenho as variáveis *Formado em Direito* e *Ter sido membro do Parlamento Europeu* não se mostraram significativas nem a 90% e, portanto, foram excluídas desta análise.

Ainda sobre a tabela 16, identifica-se um acréscimo na razão de chance de *Ter sido Primeiro-ministro*, que era de 20,55 e passa a ser de 45, 2 vezes maior, ao passo que há um decréscimo no impacto de *Ser formando em Economia* (4,6) e *Ter sido Ministro* (8,8) se mantém estável. Avaliando comparativamente os dois modelos pelo *log de likelihood* (Hair et al, 2010), em que a pequena diferença indica pouca mudança entre o modelo 1 e 2, o que já indicava o valor do R². Podemos concluir que o impacto de variáveis técnicas reduziu após a inserção do Parlamento como *veto player*, exigindo do Presidente da Comissão uma experiência política diferenciada daquela observada nos presidentes anteriores, que comprove não apenas uma capacidade técnica de lidar com a gestão do Colegiado, mas que em algum grau represente e norteie politicamente a integração da comunidade.

O maior destaque ao Presidente da Comissão e principalmente a delegação de poder ao Parlamento na sua escolha é apontado pela literatura em geral como uma tentativa de diminuir o *déficit* democrático no bloco, exacerbado pela crise de ratificação do Tratado de Maastricht¹²⁹, transformando a comunidade europeia em um sistema quasi-parlamentarista (Hix, 2000). Ou seja, em uma tentativa de envolver o eleitor mediano nas eleições para o Parlamento Europeu, estas sempre vistas como um pleito de segunda ordem, ao alinhar as preferências do Parlamento às da Comissão, espera-se que esta dinâmica configure-se como um empoderamento democrático do Parlamento ao mesmo tempo em que aumente o interesse do cidadão europeu.

No entanto, ao avaliar a associação entre o alinhamento político do Presidente da Comissão e o Parlamento Europeu, não houve significância estatística para afirmar que há uma associação entre os principais grupos partidários europeus dominantes à época da seleção do Presidente e a afiliação partidária deste¹³⁰. Considerando apenas a afiliação após 1976, quando os eurodeputados só então passaram a ser eleitos por sufrágio universal, temos abaixo uma relação dos Presidentes Europeus e os respectivos grupos aos quais estavam vinculados no momento de sua nomeação (ou renomeação).

¹²⁹ Por meio de referendo, a Dinamarca rejeitou o Tratado e a França precisou de dois referendos para conseguir aprovar o acordo.

¹³⁰ Como visto no tópico anterior ainda neste capítulo, o mesmo ocorreu para os demais comissários. Afiliação com o Parlamento Europeu não apresentou significância estatística, afastando, ao menos a princípio, a hipótese de alinhamento político entre Comissários e Grupos Partidários Europeus como variáveis diretamente associadas.

Tabela 19. Alinhamento do Presidente da Comissão ao PE

Gestão Por Ordem Cronológica	Dominância no EP			
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Minoria
Thorn (1981-85)	0	0	0	1
Delors (1985-88)	1	0	0	0
Delors II (1989-92)	1	0	0	0
Delors III (1993-94)	1	0	0	0
Santer (1995-99)	0	1	0	0
Prodi (1999-2004)	0	0	1	0
Barroso (2004-2009)	1	0	0	0
Barroso II (2009-14)	1	0	0	0
Total	5	1	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela 17, facilmente se identifica uma larga predominância de presidentes que estavam alinhados aos principais grupos do Parlamento Europeu e apenas Thorn configurava como um membro da minoria e em um momento que o Parlamento Europeu detinha pouca ou nenhuma influência na política comunitária. Mas apesar de se descartar a hipótese de associação entre esses dois grupos, o que pode ser explicado pelo número baixo de casos, claro está que a aproximação é evidente e contínua, tendo em vista a recente eleição de Jean-Claude Juncker pelo Conselho Europeu que sob as recomendações do Tratado de Lisboa (2009) escolheu o Presidente com base nas eleições para o Parlamento Europeu¹³¹.

No entanto, o procedimento de escolha ainda é considerado questionável. Em um texto anterior ao compromisso no Tratado de Lisboa de considerar as eleições ao PE na escolha do presidente da Comissão, Hix (2000) alerta para o fato de que a precedência decisória do Conselho repassa os custos do veto integralmente ao PE. Além disso, a organização partidária dos grupos europeus é tradicionalmente eficiente e pode punir o comportamento desviante de eurodeputados que não estejam alinhados com posicionamento político do seu grupo. Hix & Lord (1996), ao estudarem o caso da nomeação do Presidente Santer, levantaram a hipótese de que a configuração partidária no Conselho Europeu importa no comportamento dos eurodeputados no procedimento de escolha do Presidente. Segundo os autores, a dinâmica transnacional das eleições europeias estimula os eurodeputados a votarem de acordo com seu partido nacional,

¹³¹ <http://www.bbc.com/news/uk-politics-28049375>

caso não queiram sofrer restrições para participarem de eleições futuras ou integrem o governo de origem. Ou seja, o arranjo partidário dentro do Conselho Europeu importaria mais do que o alinhamento entre os possíveis nomes para Presidente da Comissão e o Parlamento Europeu. Em um artigo mais recente, Hix & Crombez (2011) apontam que com a inserção da maioria qualificada no Conselho Europeu durante a nomeação tanto do Presidente quanto dos demais comissários diminuiu a possibilidade que um país individualmente bloqueasse a decisão, porém não eliminaria a interferência das dinâmicas partidárias dentro do Conselho antecipando o posicionamento do Parlamento Europeu.

Em virtude do baixo número de ocorrências desde as alterações institucionais já elencadas para avaliar as hipóteses levantadas pelos autores, esta tese recomenda fortemente que futuros estudos de casos em profundidade se debrucem sobre as dinâmicas internas tanto do Conselho Europeu quanto do Parlamento Europeu como forma de analisar melhor o procedimento de nomeação do Presidente da Comissão. Por ora, o foco desta tese segue em identificar o perfil dos comissários europeus diante das mudanças institucionais das últimas décadas. No próximo tópico, avalia-se o impacto da experiência e formação na distribuição dos portfólios na Comissão.

3.5 A Distribuição dos Portfólios: experiência e formação importam?

Outro consenso em torno do perfil dos comissários europeus, principalmente na fase inicial de formação da instituição nos anos 50, é de que pelo seu caráter supranacional, considerado o guardião da União Europeia, seus membros assumiriam portfólios de acordo com suas experiências profissionais e/ou formação específica para tal. Porém, o poder de preparar a legislação a ser discutida pelas demais instituições e monitorar sua execução pelos estados membros tem gradualmente transformado a Comissão em um potencial *agenda setter*. Como discutido no capítulo anterior, desde o início dos anos 90, a literatura começa a questionar o papel da instituição e quais as formas de controle sem prejudicar sua autonomia decisória e apesar de cada vez mais dividir com o Parlamento a função de formar o colegiado, claro está que ter um representante no mesmo ainda configura como uma prerrogativa importante para os Estados membros. Em virtude disto, identificar de que forma os portfólios são

distribuídos e quais variáveis são determinantes para um dado comissário assumir uma temática configuram como o primeiro passo para entender esta dinâmica.

Para além deste fator, o sistema europeu dificilmente pode ser configurado como um desenho institucional estritamente parlamentarista ou presidencialista, pois apesar da crescente participação do Parlamento Europeu, este atua frente a um duplo executivo, a saber, o Conselho e a própria Comissão. No entanto, Lijphart (2003) arrisca ao afirmar ser a União Europeia o modelo mais consensual existente o que o aproximaria de um modelo de separação de poderes, apesar deste não ser um exemplo de Estado-nação nos moldes recorrentes.

Isto dito, pode-se considerar a dinâmica de distribuição dos portfólios como semelhante à formação dos gabinetes ministeriais a nível nacional, tendo em vista que assim como estes, os comissários europeus também são responsáveis pela gestão da política comunitária. A Teoria das Coalizões tem sido aplicada tanto para sistemas parlamentaristas quanto presidencialistas com o intuito de capturar as dinâmicas de distribuição de poder entre os partidos que fazem parte do governo (Dávila, Lavados & Avendaño, 2013). Dentro desta literatura, avalia-se se o perfil do político interfere na sobrevivência do mesmo no gabinete e até que ponto a experiência e o grau de expertise técnica trazido pelo ministro influencia positivamente ou negativamente em sua permanência no cargo (idem:69).

O comissário europeu não tem esta preocupação direta em ser demitido, apesar da possibilidade existir. No entanto, ao reterem a prerrogativa de indicar um representante para a instituição, os países membros tem duas opções: enviar um político, que caso não tenha *expertise* para a pasta, que possa então articular com os demais estados e instituições a fim de garantir vantagens (ou redução de prejuízos) ao seu país de origem; ou ainda enviar um perfil mais técnico e dessa forma conseguir maior legitimidade interinstitucional. Os testes de associação realizados com os currículos dos comissários demonstraram uma dificuldade em dimensionar claramente se estes se aproximam mais de um ou outro perfil, pois tanto variáveis técnicas quanto políticas não apresentaram evidências suficientes para rejeitar a hipótese nula de independência, concluindo-se que no geral, os comissários podem ser considerados políticos profissionais, com algum grau de envolvimento político, seja afiliação partidária ou histórico de cargos eletivos, ao passo que também apresentam uma

formação técnica de alto nível, em sua ampla maioria com formação superior especializada.

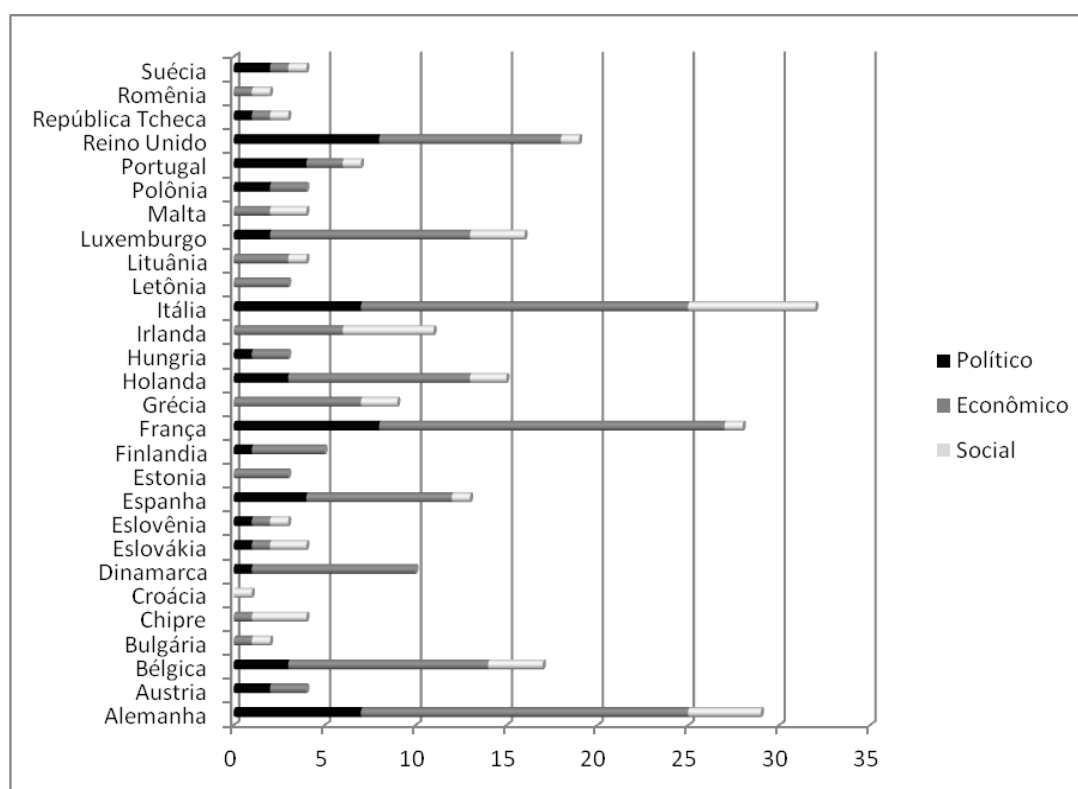
Em suma, para assumir o cargo de comissário europeu é requerido de seu nomeado um currículo ímpar. No entanto, estaria este relacionado ao portfólio para o qual foi enviado pelos países membros com o aval do Presidente da Comissão? Qual o impacto da experiência prévia, seja técnica ou política, na área específica do portfólio? Qual a distribuição dos mesmos entre os países-membros? Como visto na tabela 5, pág.79, para facilitar a análise dos portfólios, estes foram divididos em três áreas principais: político, econômico e social, em que se verificou um aumento importante deste último desde o Tratado de Maastricht, que dividiu a integração europeia em pilares temáticos. É também nas últimas gestões que pastas como Assuntos Sociais e Judiciais foram criadas. A divisão temática fez-se necessária justamente pela variedade e modificações nas temáticas ao longo dos 60 anos da Comissão, além das junções e divisões entre os portfólios que por vezes ocorriam.

Averiguar o grau de importância de cada pasta para cada país não é uma tarefa fácil em virtude das diferenças intranacionais e o impacto de cada temática ao longo da história. Druckman & Warwick (2005) apresentam o melhor banco de dados disponível para avaliar a importância nacional de cada temática. No entanto, é um banco limitado a um dado período histórico, de 2000 a 2002, e considera apenas países do leste europeu por meio de um *survey* com *experts* nacionais. Franchino (2009) atribui pesos aos portfólios independente da importância nacional da pasta e ao longo da história. Também é dada uma atenção especial ao cargo de Presidente da Comissão, mesmo lembrando que este tradicionalmente tem o mesmo poder de voto que os demais no que tange aos impasses nos trabalhos internos da instituição, apesar das recentes modificações lhe atribuírem maior poder na formação da mesma (p. 7). O autor afirma ainda que a dinâmica de distribuição de portfólios não se difere muito daquelas em sistemas de coalizão partidária, envolvendo governos nacionais, líderes partidários e os comissários, apesar da necessidade de cautela em relação ao desenho institucional europeu. O autor não inclui dados dos países que aderiram em 2004, entretanto ele identifica que experiência política importa na distribuição das pastas que avaliou serem as mais importantes. Ou seja, tradicionalmente portfólios mais salientes são entregues a comissários com uma carreira política mais consolidada.

Ao contrário do estudo mencionado acima, esta tese apresenta um banco de dados não apenas com o currículo político dos comissários, mas também a formação técnica que estes apresentam, pois parte-se do pressuposto que ambas características podem apresentar uma complementariedade explicativa e que não deve ser descartada. Em contrapartida, o estudo de casos a ser feito no capítulo seguinte demonstrará que o Parlamento Europeu tem pressionado a Comissão no sentido de tanto experiência técnica quanto político-partidária.

Em um primeiro passo, é válido apontar a distribuição histórica dos portfólios entre os países ao longo do tempo. No gráfico abaixo, encontramos a distribuição geral dos portfólios por país.

Gráfico 7. Distribuição Geral dos Portfólios por País



Fonte: Elaboração Própria.

A observação simples da distribuição temática dos portfólios ainda é pouco esclarecedora, já que até o alargamento em 2004, cinco países poderiam indicar mais de um comissário. Em virtude disto, não é estranho perceber que com exceção da Espanha, os demais países que possuíam mais de uma indicação estão no topo do gráfico. É interessante apontar que países recém incorporados ao bloco, a exemplo de Croácia,

Romênia, Bulgária, Eslováquia, República Tcheca, Eslovênia e Lituânia apresentam uma predominância de portfólios sociais, em detrimento das demais áreas. Na tabela 18 abaixo, temos informações mais detalhadas de como os países que tinham duas indicações ocupavam os portfólios e quais passaram a assumir com maior frequência após 2004. A tabela também considera possíveis substituições e/ou alterações de portfólio.

Tabela 20. Distribuição de Portfólios entre os *Big Five*

Gestão Por Ordem Cronológica	País	Portfólio Temático			
		Político	Econômico	Social	Total
Hallstein (1958-62)	Alemanha	1	1	0	2
	França	0	2	0	2
	Itália	1	0	1	2
Hallstein (1962-67)	Alemanha	1	1	0	2
	França	0	2	0	2
	Itália	0	2	0	2
Rey (1967- 70)*	Alemanha	0	2	1	3
	França	0	2	0	2
	Itália	1	1	1	3
Malfatti (1970-73)**	Alemanha	0	1	1	2
	França	1	0	1	2
	Itália	0	2	0	2
Ortoli (1973-77)	Alemanha	0	1	1	2
	França	1	1	0	2
	Itália	1	1	0	2
	Reino Unido	2	0	0	2
Jenkins (1977-81)	Alemanha	0	1	1	2
	França	1	1	0	2
	Itália	2	0	0	2
	Reino Unido	1	1	0	2
Thorn (1981-85)	Alemanha	1	1	0	2
	França	1	1	0	2
	Itália	2	0	0	2
	Reino Unido	1	0	1	2
Delors (1985-88)	Alemanha	0	2	0	2
	França	2	0	0	2
	Itália	0	2	0	2
	Reino Unido	0	2	0	2
Delors II (1989-92)	Alemanha	0	2	0	2

	França	1	1	0	2
	Itália	0	2	0	2
	Reino Unido	1	1	0	2
	Espanha	1	1	0	2
Delors III (1993-94)	Alemanha	0	2	0	2
	França	1	1	0	2
	Itália	0	1	1	0
	Reino Unido	1	1	0	2
	Espanha	0	2	0	2
Santer (1995-99)	Alemanha	1	1	0	2
	França	0	1	1	2
	Itália	0	2	0	2
	Reino Unido	1	1	0	2
	Espanha	2	0	0	2
Prodi (1999-2004)	Alemanha	1	1	0	2
	França	1	1	0	2
	Itália	1	1	0	2
	Reino Unido	1	1	0	2
	Espanha	0	2	0	2
Barroso (2004-2009)	Alemanha	1	0	0	1
	França	0	1	1	1***
	Itália	0	1	1	1***
	Reino Unido	0	1	0	1
	Espanha	0	1	0	1
Barroso II (2009-14)	Alemanha	0	1	0	1
	França	0	1	0	1
	Itália	0	1	0	1
	Reino Unido	1	0	0	1
	Espanha	0	1	0	1

*Comissão Rey apresentava três membros da Itália e da Alemanha em virtude dos recentes ajustes do Tratado de Fusão (1967) que unificou a Comissão das Comunidades Econômicas Europeias. **Malfatti deixou a Comissão em 1972 para disputar as eleições nacional, tendo seu vice-presidente Sicco Mansholt assumido o cargo até o fim do Mandato. ***Itália iniciou a Comissão Barroso I no portfólio de Justiça e Assuntos Sociais, portanto portfólio social, porém teve uma substituição e novo comissário assumiu o portfólio de Transportes. Iniciou a gestão em Transporte e depois trocou o portfólio com o substituto italiano

Na tabela 18, encontra-se uma relação dos portfólios assumidos pelos países que até 2004 possuíam duas indicações na Comissão. Nela percebe-se uma concentração de portfólios políticos e, principalmente econômicos entre os países considerados mais populosos da Europa e mesmo quando estes perdem uma representação na instituição,

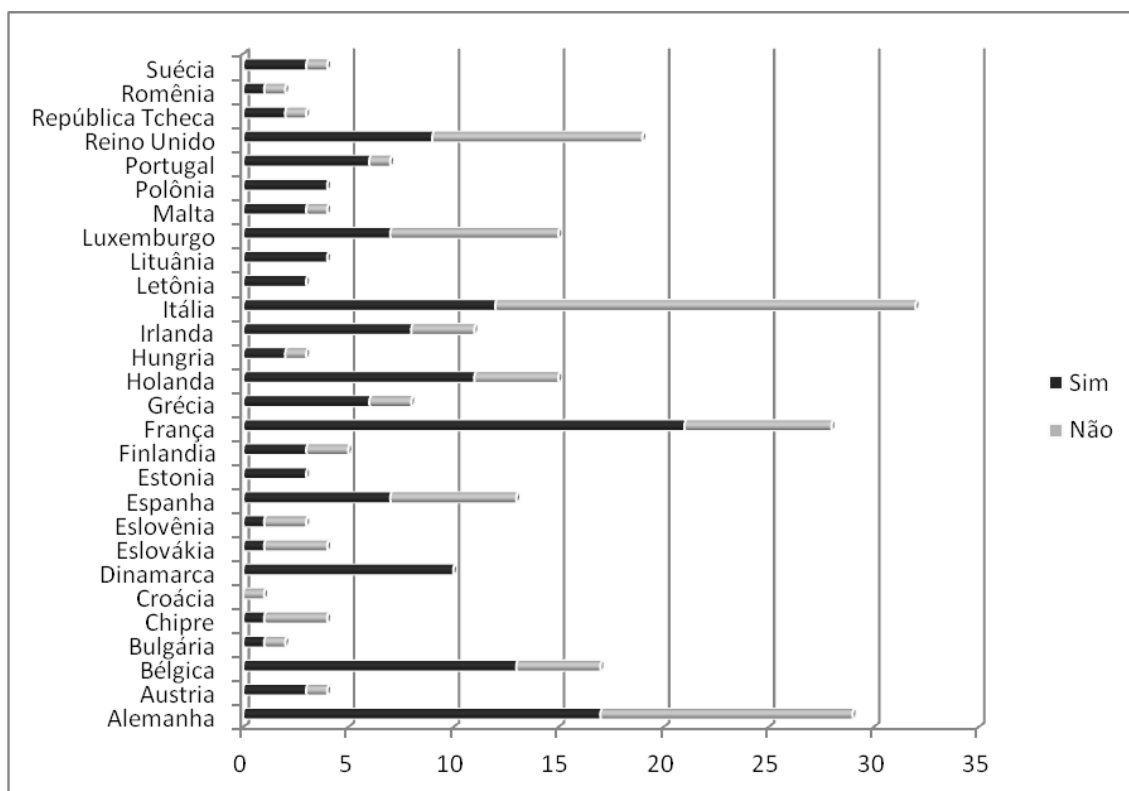
se mantem em quase totalidade em portfólios econômicos. De fato, a criação de portfólios na área social fora intensificada no período pós-Maastricht, como bem indica a tabela 6 (p.80). Enquanto o grupo do *big five* possuía dois comissários, a distribuição entre os portfólios era um pouco mais homogênea, no entanto praticamente desaparece a ocupação desses estados membros em portfólios sociais após a reformulação pós-alargamento. Quando se analisa em detalhe as pastas ocupadas por esse grupo, há peculiaridades que devem ser destacadas, a exemplo do fato que nenhum deles assumiu pasta da Agricultura¹³²; França e Alemanha são predominantes ao ocuparem os portfólios de Economia e Finanças e/ controle orçamentário, seguidos de Espanha; Itália já esteve por seis vezes no portfólio de Mercado Interno e cinco no de Política Industrial, ao passo que Reino Unido se destaca pela atuação nas áreas de Política Regional e Relações Exteriores¹³³.

Outro ponto importante a ser avaliado na distribuição de portfólios é a experiência específica que o comissário por ventura tenha antes de assumir o posto. Ter ocupado cargos no governo de origem relativos às áreas para o qual foi nomeado importa? Quais países parecem ter utilizado essa característica como um critério de indicação? Para tanto, criou-se uma variável binária em que o sucesso correspondia ao fato do comissário já ter ocupado cargos públicos na mesma temática do portfólio, considerando a classificação tripartite sugerida por Dávila, Lavados & Avendaño (2013). No gráfico 7 abaixo, temos os países que mais enviaram comissários com experiência prévia. Nele, destacam-se a Alemanha e França, com atenção especial para a Bélgica, Dinamarca e Holanda, que não faziam parte do *big five* e, portanto, tinham apenas uma nomeação cada um.

¹³² Esta dominanda principalmente pela Holanda até a Comissão Ortolí, em seguida ocupada por Dinamarca, Irlanda, Áustria, Letônia e Romênia.

¹³³ Para mais detalhes, ver anexo III.

Gráfico 8. Relação dos Países que já enviaram Comissários com Experiência



Fonte: Elaboração Própria. OBS: Número de casos missing: 2. N=527.

Para avaliar o impacto da experiência e da formação específica do comissário nos critérios de ocupação dos portfólios temáticos, realizaram-se regressões logísticas com as variáveis já elencadas anteriormente, igualmente coletadas dos currículos dos comissários europeus. Abaixo, temos a primeira delas realizada com o portfólio político como variável dependente.

Tabela 21. Modelo Logístico - Portfólio Político

Number of obs = 254
 LR chi2(4) = 7.08
 Prob > chi2 = 0.029
 Pseudo R2 = 0.0257

Log likelihood = -134.13377

Portfólio Político	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Formado em Ciência Política/Sociologia	1.808333	.6333587	1.69	0.091	.9102267	3.592585
Tem experiência na área	1.815091	.6119952	1.77	0.077	.9373424	3.514783
Constante	.1770214	.0510658	-6.00	0.000	.1005721	.3115832

Na tabela acima, está o modelo explicativo mínimo para entender a ocupação do portfólio político. Praticamente todas as variáveis do banco de dados não deram significância estatística entre o currículo do comissário e a pasta política ocupada pelo mesmo. No entanto, é interessante apontar o impacto das variáveis *Ter Experiência* e *Ter Formação em Ciência Política/Sociologia* em que apesar de terem dado significância ao modelo, aumentam a razão de chance em apenas 1,8 dos comissários que possuem estas características. O modelo em si tem um poder explicativo extremamente baixo, esclarecendo apenas 2,5% ($R^2=0.0257$) da variável dependente, significativa a 5% ($p < 0.029$). Também é importante frisar que a variável de controle *Pós-1999 (Tratado de Amsterdã)* também foi aplicada como controle, porém não apresentou significância. Ou seja, a inserção do Parlamento no processo de seleção dos comissários não apresentou evidências que tenham impactado em alguma forma no portfólio político.

Na tabela 20, apresentada abaixo, temos um segundo modelo, que apresenta um poder explicativo um pouco mais forte com 3,3% ($R^2=0.0332$) e significativa igualmente a 5% ($p < 0.010$). No entanto, nele a variável *Ter Experiência* não apresentou significância ao ser inserida. Esta apenas apresentou impacto significativo quando avaliada em conjunto apenas com a variável binária *Ter Formação em Ciência Política/Sociologia*.

Tabela 22. Modelo Logístico 2 - Portfólio Político

						Number of obs = 254
						LR chi2(4) = 9.14
						Prob > chi2 = 0.010
						Pseudo R2 = 0.0332
Log likelihood = -133.10268						
Portfólio Político	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Formado em Ciência Política/Sociologia	1.988052	.6953322	1.96	0.049	1.001648	3.945847
Ministro como posição anterior	2.190795	.6119952	2.35	0.019	1.140131	4.209677
Constante	.2114583	.0425602	-7.72	0.000	.142529	.3137229

No banco de dados, há duas variáveis em que se identificam os cargos anteriores dos comissários, em que na primeira verifica-se se o comissário já exerceu aquela função em algum momento anterior de sua carreira; e na segunda avalia-se a última função dele. Neste momento da tese, é interessante avaliar se o último cargo ocupado pelo comissário antes do Colegiado possui um impacto no portfólio em que ele assumiu. Dessa forma, dentre as variáveis do último cargo ocupado anteriormente, apenas *Ter sido Ministro como Posição Anterior* apresentou significância estatística, representando uma razão de chance 2,1 vezes maior, ao passo que *Ter Formação em Ciência Política/Sociologia* apresenta razão de chance 1,9 vezes maior.

Na tabela 21 apresentada abaixo, estão expressas no modelo logístico as variáveis que apresentam impacto para explicar o portfólio econômico. Nele, a variável *Ter Experiência* não apresentou significância estatística e, portanto, não está inclusa no modelo, assim como as demais variáveis, a exceção de: *Ter formação em Mestrado*, *Ter vindo de um Cargo de Ministro*, *Ter Afiliação Partidária*.

Tabela 23. Modelo Logístico - Portfólio Econômico

						Number of obs = 254
						LR chi2(4) = 23.05
						Prob > chi2 = 0.000
						Pseudo R2 = 0.066
Log likelihood = -161.68261						
Portfólio Econômico	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Ter Mestrado	.4805126	.1329905	-2.65	0.008	.2793312	.82659
Ministro como posição anterior	.3276221	.1044081	-3.50	0.000	.1754318	.6118401
Ser filiado a Partido Político	.4639509	.1853802	-1.92	0.055	.2120111	1.015279
Constante	4.436562	1.796924	3.68	0.000	2.0058	9.813086

O modelo acima apresenta um poder explicativo um pouco maior em comparação ao portfólio político, em que esse conjunto de variáveis consegue explicar 6,6% da variável dependente ($R^2=0.066$), significativa a 99% ($p<0.000$). No entanto, as razões de chance foram baixas para as três variáveis explicativas, a saber: *Ter Mestrado* aumenta em 0,4 vezes as chances de ocupar o portfólio; enquanto *Ter sido Ministro na*

posição anterior apresenta 0,3 vezes mais chances; e, por fim, *Ser Afiliado a Partido Político* apresenta uma razão de chance 0,4 vezes maior. O modelo também foi testado com uma variável de controle temporal (*Pós-1999, Tratado de Amsterdã*), porém em nenhuma das regressões esta variável apresentou significância, ou seja, a inserção maior do Parlamento Europeu não acrescentou importância ao modelo. É interessante apontar que tanto variáveis técnicas quanto políticas estão se mostrando como variáveis explicativas para o perfil daquele que ocupa o portfólio econômico. O mesmo ocorreu com o portfólio político. Abaixo temos o último modelo logístico, agora para identificar quais variáveis importam para assumir o portfólio social.

Tabela 24. Modelo Logístico - Portfólio Social

						Number of obs = 254
						LR chi2(4) = 14.02
						Prob > chi2 = 0.007
						Pseudo R2 = 0.0569
Log likelihood = -116.1138						
Portfólio Social	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Ter Mestrado	1.891205	.6367391	1.89	0.058	.9775806	3.658684
Formação em Economia	.4599328	.1702441	-2.10	0.036	.2226497	.9500941
Formação em Ciência Política/Sociologia	.3899897	.2004493	-1.83	0.067	.1424123	1.067969
Ministro como posição anterior	1.912553	.7024277	1.77	0.077	.9310883	3.928586
Constante	.2283142	.0603924	-5.58	0.000	.1359496	.3834315

Ao contrário dos demais portfólios, a pasta social da Comissão Europeia é a que apresenta um perfil mais técnico. Igualmente aos demais portfólios, o modelo acima possui um poder explicativo baixo ($R^2=0.0569$, ou seja, explica apenas 5,7%), porém significativo ($p<0.007$), *Ter Mestrado* apresenta 1,8 vezes mais chance de assumir o portfólio, bem como ter vindo diretamente de um ministério no governo de origem (1,9 vezes mais chance). Por outro lado, ser formado em Economia e/ou em Ciência Política/Sociologia apresenta um impacto bem menor, apesar de ter uma significância estatística de pelo menos 90%. Neste modelo, ter experiência na área do portfólio social não apresentou significância, no entanto este quadro muda quando inserimos a variável de controle *Pós-1999*, como no modelo abaixo:

Tabela 25. Modelo Logístico 2 - Portfólio Social

Number of obs = 254
 LR chi2(4) = 24.85
 Prob > chi2 = 0.001
 Pseudo R2 = 0.1009

Log likelihood = -116.1138

Portfólio Social	Razão de Chance	Erro padrão	z	P>z	Intervalo de confiança a 95%	
Pós-1999	2.706676	.9425215	2.86	0.004	1.367823	5.356024
Formação em Economia	.5191213	.200227	-1.70	0.089	.2437571	1.105555
Formação em Ciência Política/Sociologia	.3890711	.2066066	-1.78	0.075	.1374103	1.101637
Experiência	.419635	.1502329	-2.43	0.015	.2080341	.8464651
Ministro como posição anterior	2.082368	.8038294	1.90	0.057	.9771907	4.437473
Constante	.2917061	.0868706	-4.14	0.000	.1627257	.5229194

No modelo apresentado pela tabela 23, temos um poder explicativo maior ($R^2=0.1009$), com 10% da variação explicada pelo conjunto de variáveis aqui elencado, além disso, o modelo foi significativo a 99% ($p<0.001$). No entanto, houve pouco acréscimo no impacto isolado das variáveis, em que os valores da razão de chance do evento ocorrer foram similares ao modelo anterior. O que é fundamental aqui frisar é o impacto da variável *Ter Experiência* apresentar significância apenas após a inserção do Parlamento no processo de nomeação dos comissários, ao menos para esse portfólio, já que nos demais não apresentou significância nem para *Ter Experiência* e nem na inserção da variável de controle *Pós-1999*. Isto pode indicar que os eurodeputados se importam tanto com a formação quanto com a experiência do comissário.

Em linhas gerais, pode-se concluir que provavelmente há dinâmicas para além dos currículos e do passado político do comissário que auxiliam a entender sua nomeação e que não são passíveis de serem capturadas em modelos simples de regressão¹³⁴. Apesar da significância alta de alguns desses modelos, o poder explicativo foi baixo em todos eles, a exceção talvez do logístico gerado para entender a ocupação do cargo de Presidente da Comissão. Igualmente ficou evidente a impossibilidade de

¹³⁴ Lembrando que o modelo também inseriu variáveis partidárias que não deram significância nos portfólios, a exceção da temática econômica, em que ser filiado a partido político importa.

estabelecer um padrão claro de indicação, em que tanto variáveis técnicas quanto políticas estão presentes na maior parte das gestões.

3.6 Há vida após a Comissão?

Por fim, ao coletar os dados sobre o passado dos comissários europeus, esta tese seguiu a sugestão de Wonka (2005) e tentou rastrear os cargos que os ex-comissários assumiram com o objetivo de investigar se o posto tem representado um *upgrade* no perfil profissional dos ex-comissários. Aqueles que não possuíam experiência em cargos políticos retornaram a seus países em que posição? E aqueles que ocuparam pastas importantes no portfólio econômico passaram a atuar em que área? Quais deles se tornaram consultores de grandes empresas, envolvendo-se em atividade lobbista?

O Código de Conduta¹³⁵ que trata da lisura com que o comissário europeu deve guiar sua atuação na Instituição determina a forma como ele deve conduzir sua carreira profissional de forma que não haja conflitos de interesses. Uma das mais óbvias e inevitáveis restrições é a de não assumir nenhum outro cargo em paralelo ao de comissário europeu, seja remunerado ou não. A exceção fica apenas em relação a palestras e outras comunicações realizadas no interesse da União Europeia e sem qualquer tipo de pagamento, o que equivale também para publicações e, por fim, caso haja ainda qualquer tipo de benefício financeiro que seja diretamente doado à caridade.

Além disso também é possível ocupar cargos considerados honorários, igualmente sem remuneração e poder decisório. O Código exige ainda que o nomeado preencha uma declaração de interesses com o histórico político-profissional nos últimos dez anos e enumere as atividades honorárias que pretende dar continuidade. Também é importante frisar a possibilidade dos comissários serem filiados a um partido político, porém lhe é proibido fazer qualquer declaração de apoio ou de cunho eleitoral enquanto exerce suas funções na Comissão Europeia. Caso o comissário intente em disputar algum pleito eleitoral, deve pedir uma licença não-remunerada, como foi o caso de Franco Malfatti que deixou a presidência da Comissão em 1972 para concorrer às

¹³⁵ Criado apenas em 1999 durante a Comissão Prodi, em virtude do impacto da demissão da Comissão Santer. Durante a Comissão Barroso (2004-2010) as únicas modificações feitas foram justamente as que requerem que o Presidente seja notificado quando o comissário decidir participar de eleições. Disponível em: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf, acessado em 20 de outubro de 2014.

eleições nacionais na Itália, porém não foi bem sucedido. No entanto, nunca retornou ao posto de Presidente, pois assumiu o Ministério da Educação e em seguida o das Relações Exteriores.

No que tange ao momento posterior a sua passagem pela Instituição, durante os dezoito meses seguidos ao fim do seu mandato, o comissário deve reportar à Comissão o caráter de qualquer posição que venha a ocupar. Caso o posto esteja relacionado ao portfólio assumido pelo então comissário, um comitê de ética *ad hoc* é constituído para julgar se há legalidade na situação de acordo com o artº 245 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que estipula em linhas gerais o caráter autônomo dos comissários no exercício de suas funções. No entanto, estas restrições não se aplicam quando se trata de um cargo público. Por exemplo, caso o comissário saia do portfólio Finanças e Orçamento e assuma o Ministério da Fazenda, o código de conduta não considera como um conflito de interesses.

Identificar o cargo ocupado pelo ex-comissário foi uma tarefa extremamente difícil principalmente para as primeiras gestões. Diversas fontes foram utilizadas a fim de tentar confirmar a posição profissional do mesmo logo após sua saída da Instituição, dentre elas os *websites* dos parlamentos nacionais, páginas pessoais dos comissários e portal de notícias de amplitude, a saber, a BBC, Euroobserver, The Guardian, entre outros. Só foi possível verificar a data aproximada na qual assumiram o posto após saírem da Comissão para aqueles que ocuparam cargos públicos em seguida, o que não implicaria em ferir o Código de Conduta nos termos apontados anteriormente. De forma a auxiliar na análise da atuação profissional pós-Comissão, criou-se uma variável categórica com sete divisões e essas classificações foram feitas de acordo com o primeiro cargo assumido pelo ex-comissário após o término do seu mandato. A princípio considerou-se o primeiro cargo assumido pelo ex-comissário, no entanto, percebeu-se que no decorrer dos anos, para uma parte dos casos há um aumento na importância do currículo profissional além de uma variação maior de atividades, que podem ir desde parlamentar nacional aos maiores cargos dentro de Consultorias *Think-Tank*. Dos 259 casos, excluíram-se os casos de comissários reeleitos, totaliza-se em 164 personalidades que já passaram pela Comissão. Destes, obteve-se informações de apenas 87 ex-comissários, em torno de 53% do total de caso. É bom lembrar que a Comissão Barroso II apenas encerra seu mandato em novembro de 2014, o que naturalmente a exclui da análise. Abaixo, temos a classificação dos cargos,

Tabela 26. Classificação dos Cargos

Tipo de Cargo	Funções Inseridas
Burocrático/Diplomático	Administração do Partido Político ao qual está vinculado; docência; funções como diplomata ou embaixador; gerência em organismos internacionais sem fins lucrativos; gerência em banco central nacional.
Parlamentar	Parlamentar Nacional.
MPE	Membro do Parlamento Europeu
Ministérios	Ministro no Governo de Origem
Cargo Majoritário Principal	Presidente ou Primeiro Ministro.
Burocracia UE	Cargo dentro da Própria União Européia
<i>Think-Tanks</i>	Cargos referentes a funções de consultoria e ou gerência, sejam elas em instituições fundadas ou não pelo ex-comissário.

Fonte: Elaboração Própria.

Avaliar se houve um aumento ou um decréscimo ao longo do tempo do envolvimento dos ex-comissários em qualquer um desses cargos pode guiar para uma relação espúria, já que tanto o número de comissários era menor no início da Comissão como o acesso à informação é muito maior nos casos mais recentes. Portanto, a análise aqui realizada ainda é muito exploratória e pouco conclusiva. Em um primeiro momento, ao se verificar a distribuição dos tipos de cargo por Comissão na tabela abaixo, identifica-se uma grande concentração de ocupações na área pública, a exemplo de parlamentares e ministros, ao passo que a atuação em consultorias *Think Tank* também apresenta-se de forma expressiva, totalizando 22 dos 87 casos investigados. A tabela abaixo sumariza esses dados.

Tabela 27. Relação dos Tipos de Cargo por Comissão

Gestão Por Ordem Cronológica	Tipo de Cargos Assumidos pelos ex-Comissários							
	Burocrático/ Diplomático	Parlamentar	MPE	Ministério	Cargo Majoritário	Burocracia da UE	Think Tank	Total
Hallstein (1958-62)		1				1		2
Hallstein (1962-67)	1	2						3
Rey (1967- 70)	3					1		4
Malfatti (1970-73)	1			3				4
Ortoli (1973-77)	2	1	1	2	1		2	9
Jenkins (1977-81)		2		1				3
Thorn (1981-85)	1	2					3	6
Delors (1985-88)			2	1			1	4
Delors II (1989-92)	1	1	1					3
Delors III (1993-94)	1	1					2	4
Santer (1995-99)	2	1	3	1			4	11
Prodi (1999-2004)	3	3	2	3	1		5	17
Barroso (2004-2009)	1	1	2	7	1		5	17
Total	16	15	11	18	3	2	22	87

Fonte: Elaboração Própria.

Em uma análise mais apurada, verificou-se aqueles que assumiram cargos públicos, em especial membro do Parlamento Nacional, Ministérios e Cargos Majoritários, e que já teriam ocupado cargo semelhante antes de terem sido membros da Comissão. Neste momento, desconsidera-se o momento o qual o cargo posterior foi ocupado a fim de não perder a trajetória desenvolvida pelo ex-comissário após seu mandato. Dessa forma, criou-se agora variáveis binárias que identificam se o ex-comissário assumiu qualquer um dos cargos da tabela 25 em qualquer momento de sua carreira após a saída da instituição. Para a variável *Ministro*, dos 23 casos que assumiram ministérios, 12 (52,2%) já tinham ocupado esta posição anteriormente. Já em relação ao cargo de *Parlamentar Nacional*, dos 20 ex-comissários que foram parlamentares em algum momento após sua saída da Comissão, 14 (70%) foram parlamentares também antes de assumirem o posto na instituição. No que tange a variável *Membro do Parlamento Europeu*, dos 11 casos, apenas 4 já ocuparam este cargo antes, resultando em 63,6% dos casos de novatos na posição política. Em relação ao *Cargo Majoritário*, ou seja se ocupou o cargo de Primeiro-Ministro ou Presidente, temos apenas um caso entre quatro de ex-comissários que já tinham sido eleitos ao cargo, a saber o ex-presidente da Comissão, o italiano Romano Prodi. Em relação aos demais, Patrick Hilley tornou-se presidente Irlandês, porém já tinha sido deputado e assumira anteriormente diversos ministérios; igualmente a Dalia Grybauskaitė, que tornou-se Presidente da Lituânia, porém já tinha ocupado diversos Ministérios, inclusive o de Finanças, em seu país de origem. A única exceção aqui fica por conta do italiano Mario Monti, que nunca exerceu qualquer cargo público eletivo ou em Ministérios, tendo atuado apenas no grupo técnico que atuou na adequação da Itália ao Mercado Comum. Mario Monti apenas filiou-se a partido político após sua saída da Comissão, tornando-se primeiro-ministro italiano em 2011, após passagem pelo Ministério das Finanças, pelo partido de centro *Scelta Civic*.

Para o cargo de *Think Tank* não foram encontrados registros oficiais no currículo profissional dos comissários em sua atuação prévia à Comissão. No entanto, aqueles que em algum momento posterior ao fim do mandato passaram a exercer funções em instituições de consultorias, sejam elas privadas ou não-governamentais representam quase um terço de todos os casos, totalizando 26 dos 87 casos, ou seja 29,9% do total. Este número total pode ser considerado bem expressivo, tendo em vista que o Código de Conduta tenta evitar que os ex-membros da instituição lancem mão da experiência

adquirida e dos contatos estabelecidos durante o exercício de suas funções em benefício próprio ou favorecendo a atuação de empresas nacionais lobbistas. Em virtude disto, também é válido analisar se o portfólio específico ocupado pelo então comissário localiza-se na mesma área temática que a empresa para a qual ele agora presta consultoria. Abaixo, temos uma tabela com aqueles onde esta relação se apresenta,

Tabela 28. Comissários que Ocuparam cargos Think Tank na mesma área do portfólio

Ex-Comissário	País	Portfólio	Área de atuação da Think Tank	Fonte:
François Ortoli	França	Assuntos Econômicos e Financeiros	Presidente Executivo da Companhia Multinacional Francesa de Petróleo e Gás, Total S.A.	The Guardian
Etienne Davignon	Bélgica	Assuntos Industriais	Presidente da Societé Générale de Belgique, que possui investimentos na área financeira e industrial	Forbes
Christopher Tugendhat	Reino Unido	Orçamento e Controle Fiscal	Presidente do Chatham House, Think Tank na área de governança	Chatham House
Christiane Scrivener	França	Controle Fiscal e União Aduaneira	Conselheira na Societé Générale, instituição bancária francesa	Société Générale
Karel Van Miert	Holanda	Competição	Conselheiro da Goldman Sachs, instituição multinacional de investimento	The Telegraph
Yves-thibault de Silguy	França	Assuntos Econômicos e Financeiros	Presidente da MEDEF, Associação Francesa Patronal, envolvida em atividades de lobby local e internacional	VINCI Management
Mario Monti	Itália	Competição	Fundador e Presidente Honorário da Bruegel, que atua na área econômica	Bruegel
Güten Verheugen	Alemanha	Indústria e Empresa	Direitor Executivo no Royal Bank of Scotland	Euobserver
Joe Borg	Malta	Assuntos Marítimos	Conselheiro na FIPRA, empresa de consultoria na área de assuntos marítimos	Euobserver
Charlie McCreevy	Irlanda	Mercado Interno	Diretor na Rynair	Euroobserver

Fonte: Elaboração Própria.

A relação acima apenas elenca os ex-comissários que claramente assumiram postos em empresas que atuam diretamente nas áreas temáticas dos portfólios nos quais os ex-comissários exerceram suas funções anteriormente. Nos demais, ou não se enquadravam ou não foi possível ter acesso a informações mais detalhadas de fonte

confiável sobre a área de atuação da consultoria, a exemplo de Pavel Telicka, ex-comissário tcheco para Saúde e Proteção do Consumidor, que co-fundou a BXL Consulting, uma agência de consultoria com sede em Praga e segundo seu antigo website, atuava na área de "assuntos europeus", no entanto a empresa não existe mais.

A *Alliance for Lobbying Transparency Initiative and Ethics Regulation* (ALTER-EU)¹³⁶, uma organização que representa diversas entidades da sociedade civil tem alertado para uma possível ausência de rigor na aplicação do Código de Conduta pela Comissão, a exemplo do ex-comissário Joe Borg citado na tabela 26, que apesar de claramente exercer funções dentro de uma empresa que atua diretamente na área específica do portfólio que assumiu durante seu mandato, a Comissão não considerou que as funções desempenhadas pelo ex-comissário dentro da FIPRA estariam relacionadas à temática¹³⁷.

Em um estudo solicitado pela Comissão de Controle Orçamentário do Parlamento Europeu¹³⁸, identifica-se uma série de fragilidades sobre a eficiência e controle na aplicação do Código de Conduta dos Comissários, principalmente no que tange às inconsistências na declaração de interesses¹³⁹ e ao controle no recebimento de prêmios e benefícios não físicos durante o mandato na Comissão. O relatório aponta ainda a ausência de controle temporal entre os cargos exercidos pelos comissários antes, durante e depois de seu mandato, que possa identificar um curso de ação com clareza (p.95). Para além dessas questões, não há também disposições para constante reavaliação e aperfeiçoamento, estando a cargo da própria Comissão fazê-lo quando julgar necessário, ou seja, não há previsão de uma regulamentação externa do Código. No entanto, o mesmo documento reconhece os avanços ao exigir que o comissário notifique previamente o Presidente da Comissão quando decidir concorrer a cargos eletivos, modificação inserida pela Comissão Barroso em 2004.

Diante do exposto, fica evidente a dificuldade em avaliar a performance do comissário europeu e os conflitos de interesses que possam se estabelecer durante o

¹³⁶ A ALTER foi criada em 2005 a partir da "European Transparency Initiative" (ETI), ação desenvolvida pelo vice-presidente da Comissão Siim Kalas. <http://www.alter-eu.org/about/coalition>.

¹³⁷ Para mais: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/borg-case-doc-02.pdf>, acessado em 20 de outubro de 2014.

¹³⁸ Relatório elaborado em 2009 pela Blomeyer & Sanz, agência independente de investigação, sob a coordenação do Policy Department on Budgetary Affairs do Parlamento Europeu, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200907/20090728ATT59122/20090728ATT59122EN.pdf>

¹³⁹ Documentação com a carreira profissional nos últimos dez anos do nomeado, incluindo posições profissionais dos cônjuges.

exercício de suas funções. O difícil acesso às informações sobre as trajetórias política e profissional do comissário configura-se como um exemplo da necessidade de maior transparência e controle externo da Comissão, seja ele democrático ou institucional. Neste capítulo, a análise dos dados deixou claro que tanto critérios técnicos quanto políticos apresentam incidência sobre o perfil dos comissários europeus, impossibilitando a identificação de um padrão de escolha por parte dos Estados-membros. Por outro lado, há indícios suficientes para confirmar a hipótese de que o cargo de Presidente da Comissão detém um perfil diferenciado dos demais, principalmente após seu crescente empoderamento e do maior controle do Parlamento Europeu por meio do Tratado de Amsterdã, aumentando a ênfase de características políticas no seu currículo.

Por outro lado, o currículo dos comissários tem um baixo poder explicativo para a distribuição temática dos portfólios, seja este político, econômico ou social. Certamente há outras dinâmicas envolvidas que não foram passíveis de observação através do modelo aqui proposto. A predominância de portfólios importantes na área econômica entre os países fundadores e mais representativos da União Europeia também indica que apenas a prerrogativa do Presidente da Comissão em distribuir as pastas conforme critérios técnicos não convence, tendo em vista que nem as variáveis técnicas e nem as políticas, sejam combinadas ou isoladamente, aumentaram o poder explicativo do modelo. No adendo em relação às posições assumidas pelos comissários após sua passagem pela instituição, percebe-se claramente uma recente preocupação com questões como conflito de interesses e ação lobbyista, mais até do que com o envolvimento político com o governo de origem que o comissário possa ter.

Retomando o modelo de Lieberman (2005) proposto e adaptado para esta tese, neste capítulo também ficou evidente a dificuldade em entender as dinâmicas e, principalmente, a interferência do Parlamento Europeu na formação do Colegiado apenas por meio da análise estatística. Dessa forma, esta tese emprega o estudo de casos como forma de amplificar os achados iniciais a partir da avaliação dos dados quantitativos, reservando o próximo capítulo para entender o processo de demissão voluntária da Comissão Santer em 1999, influenciada pela investigação provocada pelo Parlamento Europeu e o processo de ratificação da Comissão Barroso em 2004, que sofreu modificações em seus membros inicialmente nomeados igualmente em virtude da interferência do PE.

Capítulo 4: Parlamento Europeu e Controle Democrático da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2010).

Esta tese tem duas frentes principais de pesquisa: identificar quais variáveis são mais recorrentes no perfil do Comissário Europeu e, por conseguinte, entender a interação da Comissão Europeia com o Parlamento Europeu, que desde a década de 90 tem se apresentado como principal ferramenta de monitoramento democrático da burocracia europeia. O modelo analítico de Lieberman (2005) que conforme discutido no primeiro capítulo sugere o uso agregado de técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas, dando preferência à primeira modalidade como estudo exploratório e aplicando a segunda como estudo confirmatório ou que sugira um novo modelo analítico. Segundo o autor, se o modelo estatístico for robusto, o estudo de casos deve ser utilizado para confirmar os achados. Quando o modelo não apresentar robustez, os estudos de casos passam a ser analisados de forma a construir um desenho de pesquisa que possa inserir novos *insights* à análise previamente realizada. Esta tese utiliza a lógica proposta por Lieberman (2005) com uma alteração principal, a saber: a pesquisa de *small-n* selecionou os casos baseada no Modelo da Diferença (MDSD - Most Difference System Design), porém com o mesmo objetivo de ampliar os achados da pesquisa quantitativa.

Como visto no capítulo anterior, parte das variáveis explicativas elencadas para traçar o perfil dos comissários não apresentou correlação com os dados coletados, impossibilitando a identificação das dimensões técnica e política. Em relação aos cargos, estimou-se com sucesso o efeito positivo de variáveis políticas explicando o perfil do Presidente da Comissão, com especial atenção para o aumento desse efeito a partir da inserção do Parlamento Europeu como um *veto player* no processo de nomeação dos comissários. Já no que tange aos portfólios político, econômico e social, os modelos logísticos apresentaram praticamente nenhum poder explicativo¹⁴⁰, apesar de terem significância estatística.

¹⁴⁰ Valores de R^2 abaixo de 5%, quando o recomendado para as ciências sociais em geral é de em média 30%.

O objetivo principal deste capítulo é identificar quais dinâmicas político-institucionais, que não foram passíveis de observação pelas técnicas quantitativas, se apresentam quando se analisa com profundidade casos latentes na relação entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Com base no Modelo da Diferença (MDSD), foram selecionados dois eventos diversos de importância histórica na interação das duas instituições, mas que apresentam uma característica em comum: a atuação do Parlamento Europeu como efeito explicativo para sua ocorrência. Busca-se com essa análise averiguar a efetividade do empoderamento do Parlamento Europeu no controle democrático da Comissão Europeia, principalmente após o Tratado de Amsterdã¹⁴¹.

Para tanto, o último capítulo desta tese se organiza da seguinte maneira: em um primeiro momento, apresenta-se uma breve discussão da teoria da antecipação de preferências como base analítica para entender a atuação do PE; em seguida, analisa-se a crise que envolveu a demissão voluntária da Comissão Santer em 1999, provocada por uma investigação orçamentária; na terceira parte do capítulo, o foco é o processo de nomeação da Comissão Barroso em 2004, em que pela primeira vez o Parlamento interferiu diretamente na decisão do Presidente da Comissão em modificar nomes e portfólios; por fim, com base em toda a discussão desta tese, questiona-se: o aumento de poder do Parlamento Europeu reflete no aumento de sua legitimidade democrática? E mais: estaria a União Europeia se encaminhando para um modelo presidencialista ou parlamentarista de gestão?

4.1 O Parlamento Europeu como um *Veto Player*: a hipótese da antecipação de reação

Como exaustivamente discutido ao longo desta tese, as reformas constitucionais na década de 90 resultaram em um Parlamento Europeu mais empoderado dentro da Comunidade Europeia, seja decidindo a política pública comunitária em paridade com o Conselho por meio do processo legislativo ordinário¹⁴², seja como um mecanismo de controle *ex-ante* ao aprovar a formação da Comissão e *ex-post* ao solicitar sua demissão por meio de uma monção de censura. Dessa forma, pode-se *a priori* definir o PE

¹⁴¹ O estudo de casos se apresenta aqui como fundamental já que os testes de associação de alinhamento partidário entre os comissários e os membros do PE não apresentaram significância.

¹⁴² Antigamente nominado como co-decisão.

atualmente como um *veto player* importante no sistema europeu, exercendo funções de controle e com poder de barganha frente outras instituições. Tsebelis (2009) define por *veto players* aqueles atores, individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para mudar o *status quo*, ou seja, evitar a estabilidade decisória (p. 15). Ainda segundo o teórico, aquele ator que tem poder de agenda teria uma preponderância sobre aquele que apenas pode concordar ou vetar a proposta, tendo em vista o custo político-institucional de um veto. No entanto, o risco de paralisia decisória está diretamente relacionado com o conjunto de propostas disponíveis para a mudança do *status quo*, quanto menor o número de resultados possíveis, maior a possibilidade de veto por parte dos atores com este poder. Dessa forma, quando a margem de manobra é menor, ter o poder de agenda deixa de ser significativo.

Quando aplica seu modelo ao caso europeu no intuito de identificar a intensidade da estabilidade decisória nos diversos procedimentos legislativos da União Européia, Tsebelis (2009) alerta para a dificuldade em enquadrá-la em qualquer classificação mais próxima de um sistema parlamentarista ou presidencialista em virtude da complexa engenharia que a mesma adota. Em primeiro lugar, a União Européia emprega diversas maiorias qualificadas de formas diferentes a depender do tipo de decisão¹⁴³ e da temática envolvida; duplo executivo representado pelo Conselho Europeu e o Conselho de Ministros; uma burocracia independente responsável tanto por criar os projetos de leis quanto implementá-los; e um legislativo composto de partidos e grupos organizados de forma transnacional. Para além disso, as mudanças no bloco são constantes e cada nova adesão provoca modificações constitucionais que tendem a aumentar a estabilidade decisória do regime (388p.).

A partir da teoria de *veto players*, alguns estudos dedicam-se a entender a dinâmica entre o Congresso e o Executivo nos Estados Unidos, um clássico exemplo de regime presidencialista. Baseado no jogo de dois níveis de Putnam (1988) já apresentando brevemente no capítulo 2, a tese da dupla presidência apresentada por Lindsay & Ripley (1992) identifica o Congresso Americano como atuante e idealmente controlador do desempenho do Executivo em questões domésticas. Porém, ao mesmo tempo em que o Congresso demonstra força e impõe suas preferências internamente, o

¹⁴³ Na época em que analisou a União Européia, o processo legislativo ordinário ainda não tinha substituído os procedimentos de cooperação e consulta para a maior parte das decisões. No entanto, a princípio, a observação é ainda válida, tendo em vista que apesar do processo decisório ter se unificado, as maiorias qualificadas variam de acordo com a temática.

cenário não se repetiria no plano externo. Em assuntos internacionais, o Presidente seria supremo e dificilmente o Congresso teria oportunidade para moldar a proposta enviada pelo Executivo. Várias razões são apontadas pela literatura, desde o baixo retorno eleitoral dos parlamentares envolvidos com política externa, desenho institucional, aparato burocrático do Executivo, dentre outras (Idem, 1992).

Segundo os autores, após a Segunda Guerra Mundial, o Congresso Americano teria trazido para si a responsabilidade de legitimar as decisões presidenciais no que se refere à política externa. De acordo com os autores, a opinião pública teve um papel-chave, principalmente após a Guerra do Vietnam. A razão apontada por eles fora a de que “(...) *the public's belief that the Communist threat justified strong presidential leadership. When public support for the imperial presidency collapsed during the Vietnam war, congressional activism on foreign policy grew*¹⁴⁴” (Lindsay & Ripley, 1992:420).

No entanto, é problemático afirmar que haja alguma relação causal entre a opinião pública e determinado comportamento do congresso norte-americano no que diz respeito a assuntos externos. É possível que o Congresso seja mais sensível a temas específicos de política externa, porém os próprios autores reconhecem a ausência de estudos que comprovem suas assertivas. De fato, quando o eleitor mediano tem uma opinião formada sobre uma política externa específica, não significa que sua posição seja tão forte ao ponto de punir aqueles que elegeu. A alta taxa de reeleição dos parlamentares norte-americanos pode ser um indicador dessa perspectiva (idem, 1992). A saída encontrada pelos autores é a possibilidade de uma reação antecipada, em que segundo eles, os parlamentares norte-americanos poderiam prever quais medidas historicamente se aproximam ao ideal do eleitor mediano e, assim, basear seus votos no Congresso mediante essas preferências do eleitorado.

É também a partir da lei de antecipação de preferências que a escola que percebe uma atuação do Legislativo norte-americano para além de um papel ratificador afirma que diversos mecanismos podem ser empregados pelo congresso norte-americano para influenciar positivamente em assuntos de política externa. Lindsay (1993) aponta que algumas ferramentas podem ser utilizadas pelo Congresso para intervir na proposta a ser enviada pelo Executivo, dentre elas: reações antecipadas - como o Congresso detém o

¹⁴⁴ Tradução própria: “... a crença (da opinião) pública que a ameaça comunista justificava uma forte liderança presidencial. Quando o apoio público para uma presidência imperial ruiu durante a Guerra do Vietnam, o ativismo congressual sobre política externa cresceu”.

poder de veto, o Executivo poderia prever qual o momento mais propício para encaminhar o projeto para votação; modificações no processo de tomada de decisão – o congresso norte-americano detém poderes legislativos importantes no que se refere aos assuntos internos; e audiências públicas, pedidos de esclarecimentos e relatórios sobre a matéria em discussão – como o Executivo gerencia as agências e todo o aparato burocrático-técnico do governo e finda por obter uma vantagem informacional e uma *expertise* que o Legislativo não tem acesso.

Porém, é difícil afirmar quais razões motivariam um comportamento mais pró-ativo do congresso norte-americano em matérias de política externa, a exemplo dos casos citados por Lindsay (1993). Seria a sensibilidade de um determinado assunto de política externa para a opinião pública norte-americana? Ou a intensidade das preferências do Executivo que determina sobre quais assuntos o congresso exerce mais influência pela ameaça do veto? O mesmo acontece em outras questões internacionais? Em um artigo posterior, o próprio autor pondera suas afirmações ao alertar que ainda são altos os custos para o Congresso se posicionar contra o Executivo em matérias de política externa, principalmente pelos riscos de retrocesso nas negociações com outros países (Lindsay, 1994).

No que tange ao objeto de estudo deste capítulo, dentre os mecanismos supracitados que porventura o Congresso Americano lance mão, a antecipação de reação ou a própria ameaça do veto configura como hipótese a ser aplicada para entender os dois casos de estudo aqui apresentados. Questiona-se: apesar de ter falhado na votação de uma moção de censura para demitir a Comissão Santer, teria esta apresentado sua demissão voluntária por ter cedido à pressão do Parlamento Europeu? E sem a clara ameaça do PE em vetar todo o time escolhido por Barroso em 2004, este teria reformulado suas escolhas? A princípio, a abordagem da antecipação de reações aplica-se com mais clareza ao segundo caso do que ao primeiro. No próximo tópico, serão analisados em profundidade a crise na Gestão Santer e de que forma o Parlamento teria possivelmente atuado de forma decisiva a provocar a resignação coletiva.

4.2 Favorecimento, Fraude e Nepotismo: A Renúncia da Comissão Santer

4.2.1 Um breve Perfil da Comissão Santer

A Comissão Santer assumiu a instituição em janeiro de 1995, com vinte comissários correspondentes a dezesseis países. Neste período, a formação do Colegiado estava sob o regime de Maastricht, no qual o Parlamento Europeu tinha poder apenas consultivo para escolher o presidente da instituição, enquanto os estados-membros decidiam por unanimidade. Em relação ao time completo, o Parlamento Europeu já decidia por maioria simples ao passo que o Conselho mantia o aval final por unanimidade. Ou seja, o Parlamento Europeu tinha poder de veto apenas em relação à formação final da instituição.

O time formado por Santer tem em quase todos seus membros alguma experiência política prévia. Dos vinte membros, apenas dois nunca ocuparam cargos políticos, o italiano Mario Monti e a alemã Monika Wulf-Mathies. Dentre aqueles com carreira política anterior, a grande maioria fora membro dos parlamentos nacionais (10), seguidos de ex-membros do Parlamento Europeu (5) e Primeiro-Ministros (2). O francês Yves-thibault Silguy é o único que não passou pelo crivo do eleitorado europeu, direta ou indiretamente, tendo ocupado apenas cargos nos ministérios do governo francês. Também é importante frisar que oito membros já estavam na gestão anterior, presidida por Jacques Delors.

Ao lado de Monti, Silguy também é um dos dois comissários que não estavam vinculados a partido político nem nacionalmente nem a qualquer grupo partidário europeu. Dos que possuíam afiliação partidária, dez estavam vinculados aos partidos da situação em seus governos de origem, ou seja, oito eram da oposição. No entanto, como a tabela abaixo revela, a distribuição era equilibrada em virtude das preferências dos *big five*, que no geral indicaram um comissário da situação e outro da oposição, como é caso do Reino Unido, Alemanha e Espanha. França e Itália optaram por enviar um comissário da oposição e outro da situação. Em apenas dois países, que poderiam indicar somente um membro do colegiado, estes optaram por alguém vinculado à oposição, são eles: Finlândia e Irlanda. Por outro lado, Irlanda, Suécia, Dinamarca e Espanha possuíam coalizões de minoria em seus governos, mas apenas Irlanda enviou um nome da oposição, enquanto os demais enviaram todos vinculados à situação, a exceção da Espanha que por ter duas vagas decidiu nomear um de cada. Dentre os casos de coalizões de maioria mínima, chama a atenção: Holanda e Finlândia, que enviaram comissários vinculados à oposição; e França, que indicou um da oposição e um sem

vínculo partidário. Apenas a Itália possuía maioria ampla em seu governo nacional e, mesmo assim enviou um comissário da oposição e um independente.

No que diz respeito ao alinhamento político-partidário com o Parlamento Europeu, a Comissão Santer localiza seu colegiado principalmente entre o primeiro e o segundo grupo dominantes no Parlamento, respectivamente o Party of European Socialist (PES)¹⁴⁵ e o Partido Popular Europeu (PPE/EPP). No entanto, os dois partidos possuem um alinhamento político divergente no que tange a alguns assuntos, enquanto o PPE identifica-se como um partido de centro-direita, o PES apresenta-se como um partido de centro-esquerda. Em outras palavras, defendem uma integração europeia mais forte, porém a partir de modelos político-econômicos diferentes.

Conclui-se que apesar da maioria de seus integrantes serem vinculados aos grupos partidários dominantes no Parlamento Europeu, estes apresentam posicionamentos políticos por vezes divergentes, problemática esta a ser discutida com maior profundidade ainda neste tópico, pois é um dos possíveis estopins para a crise na Gestão Santer. Na tabela 27 abaixo, lista-se os países-membros e o alinhamento de seus respectivos comissários com o Parlamento Europeu no momento da formação do colegiado¹⁴⁶. Percebe-se, pois, que há uma margem de diferença mínima entre comissários que pertenciam ao PPE e ao PES, estando o restante em partidos minoritários ou correspondentes às adesões posteriores¹⁴⁷.

¹⁴⁵ O grupo partidário representante do PES no Parlamento Europeu também é conhecido como Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D).

¹⁴⁶ No ano anterior à demissão voluntária da Comissão Santer em 1999, o Parlamento Europeu mudou sua configuração após eleições europeias. Voltar-se-á a este detalhe em breve.

¹⁴⁷ As novas adesões passam pelo mesmo processo de nomeação que os demais, porém de forma individual. Esta tese considera que a dinâmica é diferenciada e apresenta menos conflito quando comparada à escolha de todo o time e sua aprovação coletiva por parte do PE.

Tabela 29. Alinhamento da Comissão Santer ao Parlamento Europeu

País de origem	Pertencente a Grupo Dominante no PE					Total
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Minoria	N/A	
Alemanha	1	0	0	0	1	2
Austria	0	0	0	0	1	1
Bélgica	1	0	0	0	0	1
Dinamarca	1	0	0	0	0	1
Espanha	1	1	0	0	0	2
Finlândia	0	0	0	0	1	1
França	1	0	0	0	1	2
Grécia	1	0	0	0	0	1
Holanda	0	1	0	0	0	1
Irlanda	0	0	0	1	0	1
Itália	0	0	0	0	2	2
Luxemburgo	0	1	0	0	0	1
Portugal	0	0	1	0	0	1
Reino Unido	1	1	0	0	0	2
Suécia	0	0	0	0	1	1
Total	7	4	1	1	7	20

Fonte: Elaboração própria. N/A= referente a comissários sem vínculo partidário; vinculados a partido político que não faz parte de nenhum grupo europeu; ou ainda novas adesões.

Por fim, a distribuição de portfólios se deu com uma predominância de onze na área econômica, sete pastas políticas e apenas duas sobre assuntos sociais, estando a cargo da França e da Suécia ocupar estas últimas. Dos vinte comissários, apenas cinco não possuíam experiência prévia na área específica de seu portfólio. Apesar de nenhum deles ter ocupado ministérios no país de origem no instante diretamente anterior à sua indicação como comissários, treze já foram ministros em algum momento de sua carreira. Devido ao baixo número de casos ($n=20$), não é possível repetir o modelo logístico do capítulo anterior e nem é esse o objetivo deste capítulo. No entanto, e para fins de entender em profundidade o perfil da Gestão Santer, fez-se o teste de Fisher que como discutido no capítulo anterior, se adequa bem para testar a associação entre variáveis categóricas em situações em que o número de casos esperados por célula é menor que cinco para mais de 25% das células ou para $n < 20$ (Dancey & Reidy, 2007). Surpreendentemente, o teste realizado para cada portfólio não apresentou significância

estatística para nenhuma das variáveis explicativas, a exceção no Portfólio Político, que indicou as variáveis *Formado em Direito* ($p < 0.022$) e *Pertencente a Segundo Grupo Dominante no Parlamento Europeu*, ou seja, o Partido Popular Europeu ($p < 0.001$). Isto significa dizer que a exceção das variáveis mencionadas, a distribuição dos portfólios não apresenta qualquer associação com os currículos e a afiliação partidária, seja ao Parlamento Europeu seja ao governo nacional. Há elementos para crer na perspectiva de Hix (2000) quando afirma que a dinâmica transnacional partidária torna qualquer análise sobre o processo de nomeação nebulosa. No próximo tópico, a análise da demissão voluntária da Comissão Santer pretende diminuir essas incertezas.

4.2.2 A Implementação da Política Pública Comunitária: fraude ou ingerência?

Segundo o Tratado de Funcionamento da União Europeia, a Comissão é responsável por executar junto aos Estados-membros o orçamento da União Europeia nos moldes determinados pelo artº 322 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁴⁸. A mesma deve apresentar tanto ao Parlamento quanto ao Conselho relatórios com a avaliação dos gastos e os resultados da política pública implementada. Por sua vez, de acordo com o artº 319, sob recomendação do Conselho, o Parlamento Europeu confere quitação à Comissão quanto à execução do orçamento. Em 1998 e diante de denúncias de ex-funcionários da Comissão e da imprensa (Judge & Earshaw, 2002), a Comissão de Controle Orçamentário do Parlamento Europeu decidiu pedir esclarecimentos mais detalhados sobre a execução do orçamento referente ao ano de 1996, recomendando que o Parlamento Europeu adiasse a votação em plenário sobre a quitação orçamentária apresentada pela Comissão naquele ano. Ainda segundo o TFUE, sempre que for solicitada pelo Parlamento, a Comissão deve estar disponível para qualquer esclarecimentos que aquele solicite, o que não foi suficiente para convencer de forma definitiva o Comitê. Este, apesar de ter recomendado por uma diferença mínima a quitação orçamentária, por 14 votos a favor e 13 contra, reportou ao Parlamento as inconsistências na resposta dada pela Comissão. Neste momento, a crise apenas se agravou quando o Parlamento votou contra a recomendação da sua Comissão de Controle Orçamentário e decidiu (por 270 votos contra 225) não conceder a quitação às

¹⁴⁸ Versão consolidada após o Tratado de Lisboa (2009).

contas da Comissão¹⁴⁹. É interessante esclarecer que isto não significa dizer que o Parlamento rejeitou as contas apresentadas pela Comissão, mas se recusou a dar quitação o que provocou a paralização de todo o processo.

Diante desses eventos, deu-se início a um processo de constante pressão do Parlamento Europeu sobre a Comissão, que testemunhou pela quinta vez em sua história a tentativa de desmembrá-la¹⁵⁰. Segundo o artº 234 do TFUE, o Parlamento não pode demitir os comissários individualmente, mas caso consiga aprovar uma moção de censura, todo o time é obrigado a renunciar aos cargos, inclusive o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança recém incorporado à Comissão. Para tanto, o mesmo artigo define a maioria simples dos parlamentares com um quórum mínimo de dois terços presentes. A moção de censura pode ser apresentada por qualquer grupo partidário contanto que esteja assinada por pelo menos um décimo dos parlamentares. De forma prática, esse mecanismo funciona como um voto de confiança e única forma de se demitir a comissão por parte do Parlamento.

Em 11 de janeiro de 1999, dois grupos apresentaram moção de censura, a saber: o PES, liderado por Pauline Green e assinada por mais 70 membros do grupo; e pelo parlamentar Hervé Fabre-Aubrespy e assinada por mais 68 parlamentares de diversos grupos partidários. No entanto, o conteúdo das duas era oposto: enquanto os socialistas, ainda em maioria na Casa, solicitavam um voto de confiança, ou seja, que se ampliasse as investigações antes de requisitar a demissão do grupo; a segunda moção pedia expressamente que a Comissão renunciasse coletivamente. No entanto, durante os debates o PES retirou sua moção de apoio à Comissão e, em contrapartida, apresentou uma resolução para a criação de um Comitê Independente de Experts que pudesse fazer uma auditoria externa e atestar possíveis casos de fraude e favorecimento¹⁵¹. Como resultado, a segunda moção de censura findou por ser rejeitada por 293 votos contra e 232 a favor, com uma abstenção de 72 votos. Como veremos mais adiante, a falta do apoio do PES, maior grupo partidário à época no Parlamento e com sete dos vinte

¹⁴⁹ Fonte: <http://www.europarl.europa.eu/election/bilan/en/pf1901en.htm>

¹⁵⁰ As demais aconteceram respectivamente em 1990, 1991, 1992 e em 1997, todas elas com votações expressivas contra sua aprovação. Para votações totais nestas e nas moções de censura mais recentes, ver: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/11/8/a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba/publishable_en.pdf

¹⁵¹ http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/historic_moments/newsid_8207000/8207105.stm

comissários na Instituição, fora crucial para a permanência do grupo na Comissão, mesmo que por apenas mais três meses.

Em 14 de janeiro, três dias após o fracasso na moção de censura, a resolução apresentada pelo PES (B4-0065/99) foi adotada por 319 votos contra 157. A mesma estabelecia dentre outras medidas: a criação de um Comitê Independente de Experts, a ser formado com o objetivo de averiguar as denúncias levantadas pela imprensa; reforça o reconhecimento tardio da crise por parte da Comissão; solicita que sejam discutidos novos mecanismos que melhorem o controle e a transparência da Comissão; além de reiterar que o Comitê recém formado tenha total acesso a qualquer documento relativo aos casos suspeitos.

Dessa forma, o Comitê especial formado teria até o dia 15 de março daquele ano para elaborar um relatório detalhado sobre as atividades da Comissão, com especial atenção para a forma como a instituição como um todo investiga e lida internamente com denúncias de fraude. O Comitê era composto por cinco membros, dentre eles ex-presidentes do Tribunal de Contas da União Européia (TCUE), sendo presidido por André Middelhoek que fora presidente do TCUE até 1996¹⁵². De acordo com o primeiro relatório elaborado pelo Comitê, o mesmo exerceu suas funções com a acórdância do Presidente da Comissão, Jacques Santer, manifestada em carta enviada pelo mesmo ao Presidente do Parlamento Europeu, datada de 1º de fevereiro de 1999 (p.9)¹⁵³. No total, foram investigados seis programas gerenciados e implementados pela Comissão Européia nas mais diversas áreas, desde turismo à segurança nuclear, tendo como acusados de fraude desde os já citados Édith Crésson e Manuel Marín até o próprio presidente da Comissão. Em seu relatório, o Comitê também reforça o caráter independente de sua investigação, apesar de não ter poderes de punição, cuja *"its authority is vested in it by a virtue solely of an agreement between the Commission and Parliament"*¹⁵⁴ (p.10). Abaixo temos uma tabela resumindo as áreas auditadas, a tipologia da acusação, os comissários envolvidos e as conclusões finais do Comitê.

¹⁵² Para a lista completa, acesse: http://www.europarl.europa.eu/experts/press/mandaten_en.htm

¹⁵³ Para ter acesso aos relatórios, acesse: http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm

¹⁵⁴ "Sua autoridade é investida por uma virtude única de um acordo entre a Comissão e o Parlamento".

Tabela 30. Relação dos Programas Investigados e as Conclusões do Comitê

Programa	Objetivo Geral	Comissário Responsável	Acusação	Conclusão do Comitê
European Year of Tourism (EYT)	Lançado em 1989; promoção do turismo em coordenação com setores públicos e privados. Estados membros seriam responsáveis por selecionar projetos e monitorar sua execução. Deveriam também se reportar à Comissão.	- De 1989 a 1993: Cardoso e Cunha (Portugal); - De 1993 a 1995: Vanni D'Archirafi (Itália) - Desde 1995: Christos Papoutsis (Grécia).	- Irregularidades em pagamento e licitações executadas pelos Estados Membros; - Favorecimento e risco de fraudes. - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE	- Passividade e lentidão nas auditorias internas da Comissão; - Punição lenta e pouco efetiva dos funcionários da Comissão responsáveis pelas irregularidades.
MED	Lançado em 1992: Cooperação Econômica e de Ajuda Humanitária a Países do Leste Europeu. Previa a contratação de suporte técnico uma agência privada para gerir os recursos (ARTM).	- Até o final de 1992: Abel Matutes (Espanha); - Desde 1993: Manuel Marín (Espanha).	- Conflito de Interesses na criação e transferência de responsabilidades para a ARTM; - Dos 16 contratos de suporte técnico, 10 foram feitos sem licitação. - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE e o PE.	- Lentidão na auditoria interna; - Conflito de Interesses na criação da ARTM; - Responsabilidade de Abel Matutes é maior que a de Marín, tendo em vista o primeiro foi responsável direto pela implementação inicial.
European Community Humanitarian Office (ECHO)	Lançada em 1992; Criação de uma estrutura mais eficiente de ajuda humanitária em situações emergenciais.	- Até 1995: Emma Bonino (Itália); - A partir de 1995: Manuel Marín (Espanha)	- Financiamento irregular de funcionários; - Favoritismo de terceiros - Denúncias levantadas pelo TCUE; - Auditoria Interna recomendou afastamento do Chefe do Diretório de Controle Financeiro da CE.	- Lentidão na auditoria interna na punição dos envolvidos; - O repasse de informação para o PE foi feito sob pressão externa; - Incapacidade da Comissão em implementar a ECHO.
Leonardo Da Vinci	- Lançado em 1995; objetivo de prover um suporte vocacional nas iniciativas conduzidas individualmente pelos Estados Membros. O Diretório XXII (Treinamento Educacional) fora responsável por implementá-lo.	- Édith Crésson (França)	- Conflito de Interesses e irregularidades em licitações públicas; - Favoritismo e fraude financeira; - Denúncias levantadas por um ex-funcionário e comprovadas por auditoria interna posterior.	- Conivência por parte do Comissário responsável; - Lentidão na auditoria interna; - PE não informado da investigação feita pela auditoria interna e acabou permitindo a renovação do Programa Leonardo Da Vinci II

Secretária de Segurança	Sob responsabilidade do Presidente da Comissão, o escritório de segurança fornece segurança interna e externa aos seus funcionários.	- Jacques Santer (Luxemburgo)	- Jornal Belga <i>De Morgen</i> denunciou irregularidades em contratos entre 1992 e 1997. - Manipulação indevida de contratos após licitações terem sido realizadas - Contratação de funcionários "fantasmas". - Diante das denúncias, auditoria interna foi feita	- Considerou o tempo entre as denúncias lançadas e a auditoria interna satisfatórios. - Denúncias de funcionários fantasmas foram comprovadas e os responsáveis diretos punidos. - As demais denúncias não foram confirmadas.
Segurança Nuclear	Série de programas, especialmente entre 1990 a 1997, com o objetivo de avaliar o risco e a segurança nuclear no âmbito doméstico dos Estados Membros e em outras nações.	- De 1989 a 1993: Frans Andriessen (Holanda); - De 1993 a 1993: Sir Leon Brittain (Reino Unido); - De 1995 a 2000: Hans Van den Broek (Holanda)	- Delegação Excessiva por parte da Comissão para terceiros; - Ausência de licitação em diversos contratos; - Implementação e monitoramento inadequados - Denúncias levantadas pelo TCUE	- Problemas de coordenação; - Sobrecarga de funções na Comissão Europeia - Ingerência, porém sem indícios de dolo e/ou fraude.

Fonte: Elaboração própria com base em First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, 15 de Março de 1999.

A avaliação geral do Comitê Independente é a de que apesar de nenhum comissário ter recebido proventos financeiros e os envolvidos diretos punidos, o relatório é incisivo em apontar a omissão e a ausência de controle interno não apenas dos comissários investigados como da Comissão como instituição¹⁵⁵. O Comitê aponta

¹⁵⁵ Além das investigações em torno das denúncias levantadas pelo Tribunal de Contas da União Europeia, o Comitê também analisou denúncias de favoritismo que ganharam projeção na imprensa após surgirem as primeiras acusações contra a Comissão. Entre os comissários envolvidos, apenas a Comissária francesa Édith Crésson teria sido favorecida pessoalmente pelo programa Leonardo Da Vinci ao contratar um especialista sem a formação necessária, com quem ela tinha trabalhado anteriormente em uma empresa de consultoria francesa. O contratado além de não apresentar um currículo condizente com as funções que exerceria, o mesmo não apresentou resultados e todas as viagens que fez a trabalho pela Comissão tiveram destino a cidade francesa de Châtelleraut, onde até 1997 foi prefeita, quando acumulava a função pública com o cargo de comissária. Em 2006, a Corte de Justiça Europeia a condenou pelas alegações de favoritismo. Para mais detalhes sobre a sentença, ver: http://www.lefigaro.fr/international/2006/07/11/01003-20060711ARTWWW90229-lex_commissaire_europeenne_edith_cresson_jugee_coupable_de_favoritisme.php

ainda que a crescente demanda e delegação à instituição para que esta promova e monitore a política pública comunitária, porém sem prover os recursos financeiros e humanos necessários, é um fator sistêmico para a ocorrência de tantos casos em um curto espaço de tempo. A exceção da comissão Édith Crésson diretamente envolvida com os casos de fraude e favoritismo, o Comitê considerou latente a ingerência e a falta de preparo dos funcionários nos respectivos Diretórios Gerais, identificando em muitos casos a não obediência às instruções de seus superiores, a exemplo do Comissário Marín (p.138). Por esse mesmo motivo, o relatório também aponta como preocupante a omissão e resistência dos Comissários envolvidos em assumirem sua responsabilidade última sobre os casos, além do não cumprimento constitucional em manter o Parlamento Europeu constantemente informado.

No mesmo dia em que o relatório fora divulgado, horas depois a Comissão Santer apresentou sua demissão voluntária ao Parlamento Europeu. Porém, o impacto da investigação independente do Comitê de Experts não fora apenas a renúncia de todo o time. A partir da crise gerada pelas denúncias, passou-se a discutir no âmbito das instituições europeias novos mecanismos de controle e monitoramento da Comissão, até então inexistentes como o Código de Conduta adotado desde a Comissão Prodi (1999-2004) e a exigência que todos os candidatos ao posto de comissário apresentem uma Declaração de Interesses com o histórico profissional não apenas dos comissários, mas de seus cônjuges nos dez anos anteriores. No próximo tópico, analisar-se-á a dinâmica partidária durante a gestão Santer para traçar maiores detalhes sobre a dinâmica partidária no Parlamento Europeu e de que forma esta fora decisiva ou não para o desenvolvimento dos eventos na crise.

4.2.3 A Dinâmica Partidária no PE durante a crise da Comissão Santer

A primeira questão que surge quando se trata da dinâmica partidária europeia é entender até que ponto a conjuntura nacional teria um impacto maior do que a coesão partidária dentro do Parlamento Europeu. Como visto tanto em relação à Comissão Santer como nas demais gestões, a variável *Alinhamento Político-partidário com o Parlamento Europeu* não apresentou associação¹⁵⁶ no processo de nomeação de seus

¹⁵⁶ A exceção fica apenas na Comissão Santer, que como apresentado anteriormente, apresentou associação com o segundo grupo dominante no PE, a saber, o EPP.

membros. Como já verificado, tradicionalmente a composição das Comissões apresentam membros que em sua maioria pertence aos dois principais grupos dominantes do Parlamento Europeu. Uma observação superficial poderia indicar que haveria uma preocupação de preencher os cargos de acordo com grupos mais influentes no Parlamento e dessa forma aprovar a nomeação da Comissão de forma menos conflitiva. No entanto, ao analisar o posicionamento político dos principais grupos partidários, percebe-se que não há coesão ideológica, em especial no que diz respeito à Comissão Santer. McElroy & Benoit (2007) identificaram o posicionamento ideológico dos principais grupos partidários europeus, localizando-os a partir de duas dimensões: pró-integração e política econômica.

Figura 6. Posicionamento Programático dos Grupos Partidários Europeus

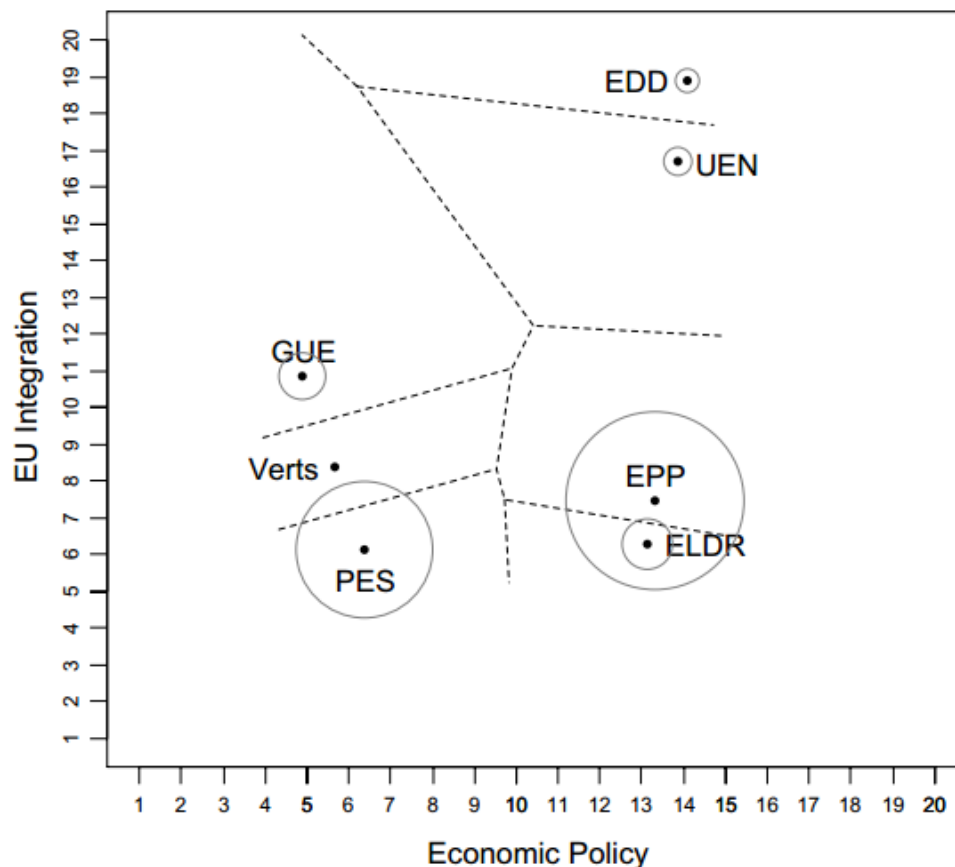


Figure 2. EP party group locations in two-dimensional space

Note: Dashed lines indicate policy neighbourhoods, circle size is proportional to seat share. EU Integration is *EU Federalism* dimension, Economic Policy is *Taxes versus Spending* dimension.

Fonte: McElroy & Benoit (2007). EDD=Group for a Europe of Democracies and Diversities; UEN=Union for a Europe of Nations; GUE=European United Left/Nordic Green Left; Verts = Greens; ELDR=European Liberal and Democratic Reform Party.

Na figura acima, é perceptível que apesar de concordarem no aprofundamento da integração, os dois principais grupos partidários diferem diametralmente no modelo econômico a ser aplicado para a federalização da União Européia. Estaria de alguma forma a pulverização ideológica da Comissão relacionada com a pressão exercida pelo Parlamento Europeu no auge da crise? Hix (2000) apresenta algumas evidências que a interferência dos governos nacionais influencia na dinâmica interna do PE, seja por meio do Conselho Europeu ou diretamente pelos Estados membros.

Como exemplo, ao discutir a votação que aprovou o nome de Jacques Santer para a presidência da Comissão, o autor aponta uma mudança na escolha dos parlamentares às vésperas da eleição que ocorreu em 21 de julho de 1994. No regime anterior ao Tratado de Amsterdam (1999) o Parlamento não tem poder de veto sobre a nomeação do Presidente da Comissão, mas apenas sobre o time final por meio da maioria simples. Pelo regime de Maastricht (1992), o Conselho Europeu nomearia o novo presidente apenas após consulta ao Parlamento Europeu. Os parlamentares interpretaram que caso o rejeitassem por maioria simples, o Conselho modificaria sua sugestão¹⁵⁷. No dia anterior à votação, em virtude do ineditismo do processo, Jacques Santer visitou os grupos partidários no Parlamento Europeu a fim de conquistar seu apoio. Segundo Hix (2000), após esse encontro, os grupos fizeram uma votação interna indicando que o nome de Santer não seria confirmado. Segundo o posicionamento inicial dos grupos, Santer teria sido rejeitado. É importante lembrar que Santer era membro do EPP, único grupo com expressivo número de cadeiras que o apoiou.

¹⁵⁷ Interpretação confirmada após pedido de informação enviado pelo PE ao Conselho Europeu. Em carta enviada, o Presidente Klaus Hänsch firmou o compromisso que caso o PE rejeitasse o nome sugerido, ele modificaria a proposta (Hix, 2000: 98)

Tabela 31. Posicionamento dos Grupos Partidários no Parlamento Europeu sobre Jaques Santer - 20 de Julho de 1994

Apoio	Grupo	Número de Cadeiras no Parlamento
A favor	European People's Party (EPP)	157
	European Democratic Alliance (EDA)	26
	Forza Europe (FE)	27
	Europe of Nations Group (EN)	19
	Independentes	14
	Total	243
Contra	Party of European Socialist (PES)	198
	European, Liberal, Democrat and Reform Party (ELDR)	43
	European Unified Group (GUE)	28
	Group of Greens (V)	23
	European Radical Alliance (ERA)	19
	Independentes	13
	Total	324
		567

Fonte: Corbett et al (1995) *apud* Hix (2000: 106).

No entanto, no dia seguinte, quando a votação de fato ocorreu, Santer fora aprovado por 262 votos contra 244 e 22 abstenções. Dentro desse resultado, destaca-se o fato que o EPP totalizou quase todos os seus parlamentares a favor de Santer, em que dos 154 presentes, 153 votaram a favor e 1 se absteve. Quanto ao PES, este sofreu a maior perda em termos de coesão partidária, tendo em vista que dos 190 presentes, 45 votaram a favor de Santer. O ELDR também contabilizou parlamentares que votaram a favor de Santer, com 8 dos 38 presentes. Os demais grupos partidários, todos eles de menor expressão no PE, mantiveram o posicionamento expressado nos debates anteriores¹⁵⁸. Por que os parlamentares do PES não votaram de acordo com o posicionamento do seu grupo partidário? Teria o Conselho ou os Estados-membros

¹⁵⁸ Dados apresentados por Hix & Lord (1996). É importante notar que a partir de 2002, uma série de modificações no Regulamento Interno do Parlamento Europeu foram feitas, inclusive tornando a escolha do Presidente da Comissão uma votação secreta. Desde então, de acordo com o artº 98 do Regulamento Interno do Parlamento Europeu, os eurodeputados votam em segredo. <http://arc.eppgroup.eu/Press/showpr.asp?PRContentID=2244&PRContentLG=en&PRControlDocTypeID=1&PRControlID=1202>

isoladamente influenciado os desertores? Se sim, por que os grupos menores a exemplo do GUE, V, EDA e FE não foram influenciados, tendo em vista que quase a totalidade de seus membros votaram de acordo com seus líderes partidários? Hix & Lord (1996) analisam a questão cruzando os eurodeputados de acordo com seu pertencimento ao governo nacional ou à oposição. Como pelo regime de Maastricht (1992), o Conselho Europeu ainda escolhia por unanimidade seu indicado para o cargo de Presidente da Comissão, os autores chegaram à conclusão que as clivagens nacionais entre Conselho e Parlamento Europeu podem ter influenciado a decisão final dos parlamentares, mais do que a coesão partidária dentro dos grupos europeus. Dentre os 244 votos contra que Santer recebeu na votação final, 220 foram dados por eurodeputados que faziam parte da oposição em seus governos nacionais, enquanto entre os 262 que votaram por sua nomeação, apenas 190 pertenciam à situação nos governos de origem.

A clivagem nacional interferindo na dinâmica interna do Parlamento Europeu fica ainda mais clara quando se avalia a moção de censura à Comissão Santer, debatida e votada em 14 de janeiro de 1999 e que como informado anteriormente, fora rejeitada. Antes de analisar a votação, é válido avaliar a vinculação dos comissários envolvidos nas denúncias e que seriam posteriormente investigados pelo Comitê. Na tabela 30 segue a relação dos comissários, bem como seu posicionamento em relação ao Parlamento Europeu e aos respectivos governos nacionais:

Tabela 32. Relação dos Comissários envolvidos na crise da Comissão Santer

Comissário	País	Partido Nacional/ Grupo Europeu	Vínculo Nacional**
Jacques Santer	Luxemburgo	CSV / EPP	Situação (±)
Christos Papoutsis	Grécia	PASOK/PES	Situação (±)
Manuel Marín	Espanha	PSOE/PES	Oposição (-)
Emma Bonino	Itália	Partito Radicale/ SR*	Oposição (±)
Édith Crésson	França	Parti Socialiste/PES	Situação (+)
Hans Van Den Broek	Holanda	CDA/EPP	Oposição (+)
Erkki Antero Liikanen	Finlândia	SDP/ PES	Situação (+)
Anita Gradin	Suécia	SAP/ PES	Situação (-)

Fonte: Elaboração própria com base no Parlagov. *SR= sem representação no Parlamento Europeu; ** Vínculo Nacional atualizado para a data da votação da moção de censura em janeiro, 1999. Legenda: + Governo com coalizão de maioria ampla; ± Coalizão de maioria mínima; - governo de minoria.

É interessante apontar que no caso de Manuel Marín, apesar do seu governo ser de minoria, ao contrário do momento da nomeação da Comissão em 1995, agora seu

partido está na oposição por não ter conseguido a mesma representação nas eleições anteriores a 1999. Este dado é importante, pois segundo hipótese de Judge & Earnshaw (2002) 51 dos 52 eurodeputados espanhóis teriam votado contra a moção de censura em virtude do alinhamento nacional e não pelo posicionamento dos respectivos grupos. Ao avaliar a tabela 31, onde se encontra a lista de votação por Grupo Partidário e País, verifica-se a massiva votação dos espanhóis contra a moção de censura apesar das diferenças partidárias (ver figura 5 p.143). O apoio nacional também é expressivo em relação a Jacques Santer, pois nenhum eurodeputado votou a favor da moção, independente do alinhamento no Parlamento Europeu. Da mesma forma se posicionaram os eurodeputados alemães, no entanto em ampla maioria a favor da moção de censura, inclusive somando 30 dos 35 membros do PES, grupo que inicialmente apresentou uma moção de apoio à Comissão.

No entanto, o mesmo não se reflete nos outros casos, principalmente no que tange à comissária Édith Crésson, que além de fazer parte do PES, partido com maioria legislativa, e do governo nacional em coalizão de maioria ampla, obteve uma votação completamente dividida com 39 a favor da moção de censura contra 28, porém nenhum dos membros do PES votaram a favor, o que reforçaria a dinâmica partidária no PE. Já os eurodeputados italianos se posicionaram em sua maioria contra a moção (58 x 9), apesar do partido da comissária Emma Bonino não ter representação no Parlamento Europeu e ser esta membro da oposição em seu governo de origem. Da mesma forma, o comissário holandês Van den Broek (EPP), membro da oposição em seu país de origem, não recebeu apoio de seus compatriotas, apesar de ter conseguido apoio integral do PES, eurogrupo opositor. Na tabela 31 abaixo, temos a relação do posicionamento dos eurodeputados por grupo e país, com destaque para aqueles que tinham comissários envolvidos nos casos de favorecimento e fraude¹⁵⁹.

¹⁵⁹ O Comitê Independente de Experts também apresentou conclusões sobre outros dois comissários, a saber, a alemã Monika Wulf-Mathies (PES) e o português João de Deus Pinheiro (EPP) por nomear parentes para cargos dentro da Comissão Europeia. No entanto, apesar de recomendar que o procedimento seja evitado, o Comitê não identificou qualquer indício de favorecimento. O importante é observar que ambos comissários não tinham surgido nas denúncias no momento da votação da moção de censura.

Tabela 33. Votação da Moção de Censura por País e Eurogrupo - 14 de Janeiro de 1999

Voto	Grupo	País															Total
		ALE	AUS	BEL	DIN	ESP	FIN	FR	GRE	HOL	IR	IT	LUX	PO	RU	SUE	
A FAVOR	PES	30	2	1											3	1	37
	EPP	45	1	1	2		1	4				1			12	3	70
	ELDR		1	6	4			1		10	1	3			3	3	32
	UPE							10	2			1		1			14
	V	12	1	2			1			1	2	1			1	4	25
	GUE						1	6	4			2		3		2	18
	ERA			1		1		2									4
	EN			3	3			8		2					1		14
	Independ.		6	3				8				1					18
Total		87	11	14	9	1	3	39	6	13	3	9		4	20	13	232
CONTRA	PES	5	4	5	5	20	4	14	6	7	1	18	2	10	53	6	159
	EPP	1	6	3	1	28		5	5	1	4	27	2	7	2		91
	ELDR					1	4						1				6
	UPE							2				1		2			11
	V										6						0
	GUE					2	1										3
	ERA							7				2	1		2		13
	EN								1								0
	Independ.											10					10
Total		6	10	8	6	51	9	28	12	8	11	58	6	19	57	6	293

Fonte: http://www.europarl.europa.eu/experts/press/default_en.htm. UPE: Group Union for Europe, ativo de 6 de julho de 1995 a 20 de julho de 1999. O grupo EDA (European Democratic Alliance), apresentado na tabela 29 encerrou suas atividades em 6 de julho de 1995. Número de abstenções: 27.

A partir da análise da dinâmica partidária durante a crise da Comissão Santer, bem como as tensões envolvendo a aprovação de seu Presidente, fica claro a dificuldade em identificar quando a esfera nacional exerce influência sobre o posicionamento político dos eurodeputados ou quando a coesão partidária no Parlamento Europeu é preponderante. Quando se observa os casos de Manuel Marín e Jacques Santer, tende-se a concordar com Jugde & Earnshaw (2002) sobre a hipótese de interferência das coalizões nacionais no Parlamento Europeu. No entanto, o mesmo não se reflete em casos como Édith Crésson, Emma Bonnino e Van den Broek.

Mesmo com o fracasso relativo da moção de censura, não se pode negar o resultado efetivo da investigação iniciada em virtude da pressão exercida pelo Parlamento Europeu. Em primeiro lugar, os relatórios reforçaram a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e monitoramento das funções desempenhadas pela Comissão, principalmente no que tange ao constante diálogo com o Parlamento Europeu. Da mesma forma foi cobrado da Comissão maior responsabilidade coletiva e a construção de um Código de Conduta que nos anos seguintes serviu de base legal para o Parlamento Europeu aprimorar o sistema de escolha dos comissários, a exemplo da Declaração de Interesses a ser apresentada no momento da sabatina individual.

No entanto, desde a crise da Comissão Santer, os requisitos para apresentar uma moção de censura foram cumpridos apenas duas vezes, a saber: em 2004 e em 2005, todas elas derrotadas por ampla maioria dos votantes¹⁶⁰. Ainda persiste no regulamento comunitário a impossibilidade do Parlamento Europeu de demitir individualmente os comissários. Ou seja, apesar do reforço nos mecanismos de controle disponíveis para o Parlamento Europeu no período pós-Santer, é importante notar o emponderamento do Presidente da Comissão no que tange ao monitoramento das atividades da instituição. O Tratado de Lisboa (2009) ao dar ao Presidente da Comissão poder exclusivo¹⁶¹ de demitir individualmente os comissários diminui a capacidade do Parlamento Europeu em aplicar a moção de censura com a mesma eficiência de acordo com a lei de antecipação de preferências. No próximo tópico, tratar-se-á da formação da Comissão

¹⁶⁰ A recente Comissão Juncker que tomou posse em novembro de 2014 também enfrentou uma moção de censura rompendo com quase quinze anos de inatividade do mecanismo. Para mais, ver: <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/juncker-faces-censure-motion-over-luxembourg-tax-deals-310129>

¹⁶¹ Pelo regime de Nice (2001), o Presidente já possuía este poder, porém precisaria do consenso dos demais comissários para demitir um de seus membros.

Barroso em 2004, em que pela primeira vez o Parlamento conseguiu influenciar de forma efetiva a formação do colegiado.

4.3 O Parlamento Europeu reformulando a Comissão Barroso (2004-2010)

4.3.1 Procedimentos e Mudanças no período Pós-Santer

Como apresentado nos capítulos anteriores, o processo de nomeação da Comissão Europeia passou por uma série de transformações ao longo dos tratados, tendo como destaque a inserção do Parlamento Europeu como uma forma de representar o interesse do eleitor europeu na formação da Comissão, a fim de inferir legitimidade democrática. Após a crise da Comissão Santer, tanto o regulamento do Parlamento quanto os mecanismos internos de controle da Comissão passaram por importantes modificações. A Comissão adotou um Código de Conduta estabelecendo formalmente regras acerca de questões como afiliação partidária, acúmulo de funções e normas que regulamentem as funções que o comissário pode ou não assumir em um dado período após sua saída da Instituição.

A partir da Comissão Prodi (1999-2004) que assumiu após a resignação da Comissão Santer, o Parlamento já adquiria poder formal de vetar o nome escolhido pelo Conselho Europeu para ocupar a presidência da Comissão, o que até então tinha um caráter apenas consultivo¹⁶². Nesse ínterim, o Parlamento Europeu reformulou seu regulamento interno com o intuito de torna-se mais próximo do eleitor mediano, a exemplo da Regra 130 que estabelece em seu *caput* 3 que a plenária reserve um horário na pauta para que os eurodeputados discutam questões salientes na área de direitos humanos e democracia. Em outras palavras, transforma o Parlamento em um espaço público de debate, dando-lhe maior visibilidade junto ao eleitorado europeu. No entanto, a principal modificação estabelecida pela reforma em 2002 fora na eleição do Presidente da Comissão Europeia, que antes era realizada em votação aberta e agora ficaria então estabelecida por voto secreto. No que tange ao restante da Comissão, esta continua sendo aprovada em sua totalidade por voto aberto. O procedimento de

¹⁶² Apesar do compromisso assumido pelo Conselho Europeu em modificar sua indicação caso o Parlamento Europeu rejeitasse Santer, pelo Tratado de Maastricht (1992), a votação no Parlamento Europeu não tinha poder formal de veto. Após o Tratado de Amsterdã (1999), o Parlamento adquire este poder de veto, sendo capaz de rejeitar o nome enviado pelo Conselho Europeu por uma maioria simples.

avaliação dos comissários continua o mesmo: os Estados membros apresentam seus escolhidos ao já eleito Presidente da Comissão, que distribui os portfólios e envia a lista final ao Parlamento Europeu. Este, por sua vez, programa uma série de sabatinas com os comissários dentro dos Comitês Parlamentares relacionados à temática do portfólio para o qual fora indicado.

Também é interessante apontar a mudança na configuração partidária no Parlamento Europeu já nas eleições de 1999, realizadas logo após a resignação da Comissão Santer. O grupo PES perdeu a já frágil liderança que adquirira nas eleições anteriores, passando de 198 assentos para 180, enquanto seu oponente de centro-direita o EPP passou de 156 assentos para 233, tornando-se então o grupo predominante na Casa¹⁶³. É bom lembrar que quase a totalidade dos comissários envolvidos nas denúncias de fraude eram membros do PES, o que levanta a hipótese do desgaste político do eurogrupo após a demissão coletiva da Comissão Santer. Em 2004, esta diferença se acentuou com as primeiras eleições pós-alargamento, em que o número máximo de cadeiras no Parlamento Europeu fora estabelecido em 732 pelo Tratado de Nice (2001). Durante esse período, o EPP obteve 268 cadeiras, enquanto o PES manteve-se como segundo grupo dominante com 200 parlamentares.

4.3.2 A Escolha de Barroso

Tradicionalmente, o cargo de presidente da Comissão não passa por nenhum critério de competição, a não ser pelo aval unânime dos membros do Conselho Europeu. No entanto, a escolha pelo ex-primeiro ministro português e membro do EPP, José Manuel Barroso, se deu em uma atmosfera diferente. O consenso em torno do nome de Barroso só fora atingido após a discussão de outros dois possíveis nomes, a saber: o liberal Guy Verhofstadt (ALDE¹⁶⁴), então primeiro ministro Belga; e o conservador Chris Patten (EPP), comissário europeu para Relações Exteriores, ocupando uma das duas vagas do Reino Unido na Comissão Prodi (1999-2004). O primeiro foi apoiado por

¹⁶³ Tostes (2009) apresenta dados que demonstram o crescimento da Extrema Direita como uma tendência já observada no início dos anos 2000, ao menos no que tange os Parlamentos Nacionais. A principal razão apontada pela autora é a baixa confiança dos eleitor mediano europeu de uma forma geral no projeto de integração europeia. Ao se observar a baixa participação do eleitor nas eleições para o Parlamento Europeu, percebe-se que a falta de confiança nas instituições europeias pode ter alguma relação com o aumento da Extrema Direita nos parlamentos nacionais, como bem apontado por Tostes (2009).

¹⁶⁴ Anteriormente conhecido como European Liberal Democrat and Reform Party (ELDR)

países pró-europa, especialmente França e Alemanha, porém rechaçado pelo Reino Unido, que apoiou a indicação do EPP¹⁶⁵. No entanto, o presidente francês Jacques Chirac (UMP)¹⁶⁶ se opôs ao afirmar que o cargo deveria ser ocupado por alguém de um país que participasse da zona euro e do Acordo de Schengen¹⁶⁷. Sob o regime de Nice (2001), os estados membros aplicam a regra da unanimidade para a escolha do Presidente da Comissão, o que dificulta naturalmente as negociações, especialmente em um contexto pós-alargamento.

Após o adiamento da decisão por parte do Conselho, o nome de Barroso surgiu como uma alternativa ao impasse franco-germânico *versus* britânico. No dia 21 de julho de 2004, apenas duas semanas após a nomeação de Barroso, deu-se início o debate no PE em torno da aprovação do escolhido pelo Conselho Europeu. Como a imprensa antecipou, as críticas a Barroso se concentraram especialmente sobre seu posicionamento em relação à Guerra do Iraque¹⁶⁸ e de uma forma geral em relação à forma como o Presidente da Comissão é nomeado, bem como as críticas dos grupos mais radicais, sejam eurocéticos ou não, ao modelo de integração proposto pelo candidato do EPP.

Em seu discurso aos eurodeputados, Barroso reafirmou que irá aplicar o mecanismo recém-estabelecido pelo Tratado de Nice, como discutido anteriormente, demitindo qualquer comissário que não exerça suas funções de acordo com as normas constitucionais e o regulamento interno da Comissão, além de reforçar a postura de diálogo com o Parlamento Europeu e a importância do controle democrático que este exerce sobre a Comissão (*Minutes* 3-096, p. 50). Apesar da votação agora ser feita de forma secreta, é válido avaliar o posicionamento político dos principais representantes dos grupos europeus e avaliar onde possivelmente Barroso tenha ganho mais ou menos votos em torno de sua aprovação, principalmente para analisar o conteúdo da crítica,

¹⁶⁵ <http://euobserver.com/institutional/16679>

¹⁶⁶ Presidente de 1995 a 2007, pelo partido Union Pour un Mouvement Populaire (UMP), partido membro do EPP.

¹⁶⁷ Acordo iniciado em 1985 e ampliado durante os anos 90. Nele está previsto um controle coletivo das fronteiras européias, permitindo o trânsito livre dos países membros do acordo. Irlanda e Reino Unido são os únicos países que escolheram não participar, enquanto os demais membros estão em fase de implementação, inclusive há países não-membros da UE que fazem parte da área Schengen.

¹⁶⁸ Em 2003, o então primeiro-ministro português organizou um encontro com diversos chefes de estado nas Ilhas de Açores para discutir questões como terrorismo e os ataques, com especial atenção a questão no Iraque. O presidente americano em exercício George W. Bush fora um dos convidados do evento. Dias depois dava-se início à Guerra do Iraque com o apoio de diversas lideranças européias, entre elas Espanha, Reino Unido e Itália. Alemanha e França foram as exceções. <http://www.theguardian.com/world/2003/mar/17/iraq.politics2>

buscando por indícios que reforcem ou desconstruam a hipótese de que a dinâmica nacional importa mais para o comportamento dos eurogrupos em detrimento da coesão partidária a nível supranacional. Abaixo, encontra-se uma tabela com o resumo das discussões por eurogrupo e o posicionamento dos mesmos em relação à eleição de Barroso.

Tabela 34. Eleição de Barroso - Debates e Posicionamentos

Eurogrupo	Temas Levantados	Posicionamento	Número de Cadeiras
EPP	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de um Parlamento forte e uma ampla maioria. - Comissão deveria ser vista como um aliado, não um inimigo. 	A Favor	268
PES	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica à forma como a nomeação é feita pelo Conselho ("behind doors"). - Pede por uma real competição pelo cargo. - Reforça a necessidade de discutir o papel do PE nas discussões sobre a Constituição Europeia. - Questiona o posicionamento liberal de Barroso. 	Sem Definição	200
ALDE	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica ao Conselho e a forma de nomeação do Presidente da Comissão. - Pede uma Comissão forte que lidere independente dos desejos nacionais 	Sem Definição	88
GREENS	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica ao modelo Liberal. - Questiona a forma como Barroso fora escolhido. - Pede um voto de protesto ao Conselho. - Pede maior equidade de gênero na Comissão. 	Contra	42
GUE/NLG	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica ao modelo de integração. - Solicita mais democracia. - Crítica ao modelo liberal. - Contra o posicionamento de Barroso sobre a Guerra do Iraque 	Contra	41
IND/DEM	<ul style="list-style-type: none"> - Pede maior controle dos Estados e Parlamentos Nacionais sobre a UE. - Eurocéticos 	Contra	37
UEN	<ul style="list-style-type: none"> - Defende um Parlamento Forte - Pede amplas maiorias 	A Favor	27
Independentes	<ul style="list-style-type: none"> - Pedem maior reconhecimento daqueles que não pertencem a um grupo específico 	Sem Definição	29
Total			732

Fonte: Tabelas feitas com base nos *Minutes* referentes aos debates do dia 21 e 22 de julho, disponíveis no site do Parlamento Europeu. Entre os grupos que não apresentaram definição clara, seus líderes foram claros ao afirmar que os referidos grupos não alcançaram um consenso em suas reuniões internas.

Entre as declarações observadas nos debates abertos dos dias 21 e 22 de julho, observa-se um posicionamento menos consensual dos principais eurogrupos em

comparação ao observado por Hix & Lord (1996) na escolha de Jacques Santer, o que em conjunto ao fato da votação ser secreta dificulta sobremaneira avaliar onde Barroso tenha ganho ou perdido mais votos. No que tange aos posicionamentos em si, vale destacar a delegação holandesa do ALDE que por meio do seu representante, o eurodeputado Jules Maaten, declarou apoio a Barroso. O membro do VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*) fora um dos poucos no ALDE que apresentou alguma definição em relação ao nome escolhido pelo Conselho Europeu. Todos os representantes holandeses do ALDE são do VVD, que na época do debate era o partido da situação daquele país, em uma coalizão de maioria mínima. Em contrapartida, Emma Bonino e Marco Pannella também demonstraram total apoio ao nome de Barroso, ambos membros do ALDE, no entanto, os mesmos não faziam parte da coalizão de governo em seu país de origem, Itália¹⁶⁹.

Entre os independentes, destaca-se Bruno Gollnisch, representante do partido minoritário de extrema direita FN (*Front National*) que com sete dos 29 não-afiliados se declarou contra não apenas ao nome de Barroso como criticou a própria integração em si. Por outro lado, o *Parti Socialiste* francês, membro do PES, declarou que votaria em peso contra a nomeação de Barroso. Porém, não expressou seu posicionamento na tribuna¹⁷⁰. O único representante do PS que discursou na tribuna fora Bernard Poignant que seguiu o tom de crítica semelhante aos demais membros do PES, ao criticar a forma como decidiu-se o nome de Barroso, com atenção especial ao seguinte trecho:

"Mr Prime Minister, no one has called you that yet! It is not easy to know how to address you: candidate, President-designate, Mr Barroso... your designation makes the status of your presence itself something of a problem and a cause of some embarrassment" (*Minutes*, 3-132, p.64, 21 de Julho de 2004).

A declaração esteve presente em outras falas, porém Poignant chama atenção pela objetividade e o tom empregado. O trecho reflete o descontentamento geral do Parlamento Europeu com a forma pela qual é decidida o nome que ocupará a presidência da Comissão, revelando o alto custo que a instituição enfrenta ao vetar o nome consensualmente escolhido pelos Estados-membros via Conselho Europeu, este que apenas apresenta a nomeação em uma estratégia "*take it or leave it*", cujo nome até

¹⁶⁹ Após sua saída do Partido Radical, Emma Bonino criou uma lista de candidatos que se identificavam com seu viés conservador, pela qual também se elegeu Marco Pannella ao Parlamento Europeu.

¹⁷⁰ <http://www.deputes-socialistes.eu/dsf-presidence-de-la-commission-tous-contre-le-candidat-barroso/>

então não era negociado abertamente com o PE. Na visão daqueles que criticaram o sistema de nomeação, principalmente os grupos PES, ALDE e GREENS, o custo do veto enfrentado pelo Parlamento é alto demais.

No que tange o pleito final, entre os votos declarados em tribuna, é possível considerar que Barroso tinha no mínimo 120 votos contra sua nomeação *versus* 295 a favor do total de 732 deputados, restando ainda 317 votos a serem definidos. Na votação de fato realizada ao final do debate em 22 de julho de 2004, lembrando que esta foi feita de forma secreta, dos 664 votos válidos, 413 foram computados a favor de Barroso *versus* 251 contra. Ou seja, houve apenas um acréscimo de 130 votos contra Barroso daqueles 317 indefinidos. Considerando que desse total de indefinidos 200 eram membros do PES, é muito provável que o eurogrupo opositor ao EPP tenha auxiliado sobremaneira na confirmação de Barroso, seja votando a favor ou se abstendo. Talvez não apenas a configuração político-partidária nacional tenha influenciado os eurodeputados, como aponta a análise feita por Hix & Lord (1996) em relação à confirmação de Santer, mas o alto custo de vetar o único nome disponível e já escolhido de forma consensual pelo Conselho Europeu também tenha diminuído a capacidade do Parlamento em lançar mão do seu poder de veto. Este indício se reflete principalmente pela larga maioria obtida por Barroso em comparação a Santer, mesmo com a mudança para o voto secreto. Barroso conseguiu 62,1% dos votos válidos, enquanto Santer alcançara 52,2% em uma Europa com 15 membros¹⁷¹. No próximo tópico, apresentar-se-á a discussão envolvendo a aprovação do time escolhido por Barroso para compor seu primeiro mandato.

4.3.3 Os Impasses na Formação da Comissão Barroso

Ao final da Comissão Prodi (1999-2004), 10 novos comissários foram incorporados nos últimos seis meses de atividade com a intenção de tornar os novos Estados-membros mais adaptados após o alargamento concretizado no início de 2004. No entanto, ao final desse período intermediário, os comissários indicados pelos países recém-incorporados passariam pelos mesmos procedimentos de nomeação em conjunto

¹⁷¹ Barroso só não conseguiu uma porcentagem maior que Prodi em 1999, que atingiu a impressionante marca dos 84,4% dos votos válidos em uma Europa igualmente com 15 membros. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090911IPR60583+0+DOC+XML+V0//EN>

com o novo time a ser formado por Barroso, com o diferencial que agora cada um dos novos comissários assumiria sozinho o portfólio¹⁷² e todos os Estados-membros passariam a ter apenas uma vaga na Instituição. Dentre os 10 comissários que fizeram parte da Comissão Prodi de março a novembro de 2004, apenas três foram substituídos pelos seus respectivos países de origens, abaixo temos uma tabela que resume as substituições e o contexto das mesmas:

Tabela 35. Modificações da Comissão Prodi para Comissão Barroso entre os Novos Países Membros

Comissário/País	Afiliação Partidária	Novo Comissário	Cargo Anterior	Afiliação Partidária
Péter Balázs (Hungria)	Sem vínculo nacional ou no PE; Governo com coalizão maioria mínima.	László Kovács (Competição)	Ministro das Relações Exteriores	- MSZP - Situação - PES (PE) - Governo de Maioria Mínima
Sandra Kalniete (Letônia)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de minoria.	Andris Piebalgs (Energia)	Chefe de Gabinete de Kalniete	- Latvian Way - Situação - EPP (PE) - Governo de Minoria
Pavel Telicka (República Tcheca)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de maioria mínima	Vladimir Spidla (Emprego e Assuntos Sociais)	Primeiro-Ministro até Junho de 2004	- CSSD - Situação - PES (PE) - Governo de Maioria Mínima

Fonte: Elaboração própria com base no banco de dados da tese.

Essa informação merece destaque aqui em virtude de um fator sistêmico identificado: todos os comissários anteriores que foram substituídos não possuíam vínculo partidário nem no governo de origem, nem no Parlamento Europeu, e todos foram substituídos por nomes com filiação partidária, membros da situação e integrantes dos principais dois grupos do Parlamento Europeu, a saber: o EPP e o PES. Dessa forma, percebe-se uma preferência desses governos em modificar o perfil político de suas representações para os cinco anos seguintes na Comissão Barroso. Esta, por sua vez, fora a primeira gestão a sofrer modificações após a formação da lista inicial em virtude de restrições apresentadas pelo Parlamento Europeu. Como amplamente discutido por esta tese, deste o Tratado de Maastricht (1992), o Parlamento Europeu

¹⁷² Até então, os comissários dos novos Estados-membros foram recebidos em portfólios já estabelecidos na Comissão Prodi, dividindo funções como uma espécie de comissário visitante.

pode por maioria simples vetar toda a Comissão formada pelo Presidente da mesma de acordo com os nomes selecionados pelos Estados-membros; e a partir do Tratado de Nice (2001), o Presidente é considerado formalmente o único responsável por alocar portfólios, realizar mudanças de comissários entre as temáticas e até demiti-los, caso considere necessário.

Após a escolha do Presidente da Comissão, o que geralmente ocorre ao menos três meses antes da formação do time final, este passa a formar o quadro de comissários que deverá obrigatoriamente passar por sabatinas nas Comissões Parlamentares correlacionadas com o portfólio que pretende assumir. Todos os prováveis comissários também apresentam uma declaração de interesses com as funções que exerceram¹⁷³, bem como respondem a um questionário por escrito. Em conjunto com a análise dos currículos, as Comissões elaboram um relatório sobre o desempenho dos comissários sabatinados¹⁷⁴. Nenhum desses relatórios tem o poder de vetar um comissário, porém suas conclusões podem influenciar as discussões em torno da aprovação da Comissão. Como consequência, repassa o risco de veto para o Presidente da Comissão que encontra-se então com duas opções: ignorar os relatórios e confiar que o Parlamento não arque com o custo de vetar toda a Comissão; ou solicitar ao Estado-membro que envie outro nome a ser consultado novamente pelas Comissões e, portanto, modificar a lista inicialmente pensada.

Durante o processo de ratificação da Comissão Barroso em outubro de 2004, pela primeira vez uma Comissão Parlamentar se posicionou claramente contra a nomeação de um dos comissários, enquanto outras demonstraram algumas preocupações em relação à capacidade técnica de alguns comissários e a autonomia política que estes alegaram ter em relação aos países de origem. O italiano Rocco Buttiglione, formado em direito e professor renomado com atuação acadêmica e diversas publicações na área¹⁷⁵, enfrentou uma resistência aberta da Comissão de Liberdades Cívicas e Assuntos Internos. Conservador, membro do UDC (Unione Dei Democratici Cristiani e di Centro), partido italiano filiado ao EPP no PE, Buttiglione fora indicado diretamente pelo primeiro-ministro Silvio Berlusconi em 2001 para o

¹⁷³ Requisito inserido pela Comissão Prodi (1999-2004) em conjunto com o Código de Conduta dos Comissários, mecanismos inseridos após a Crise Santer. A declaração de interesses deve incluir também o histórico profissional de cônjuges com o intuito de identificar possíveis conflitos de interesses.

¹⁷⁴ O Regimento Interno do Parlamento Europeu aplica a palavra candidato ao invés de Comissário, apesar de não poder vetar nenhum dos nomeados individualmente.

¹⁷⁵ CV: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_buttiglione_en.pdf

Ministério de Políticas da União Europeia, no qual se manteve até sua nomeação para a Comissão. A posição para a qual o italiano fora escolhido estava de acordo com sua formação técnica: além da vice-presidência, o mesmo assumiria o portfólio Liberdade, Segurança e Justiça.

Buttiglioni precisou passar por sabatinas em duas Comissões, a saber: primeiramente pela de Assuntos Jurídicos (JURI) e em seguida pela de Liberdades Cíveis, Justiça e Assuntos Internos (LIBE). As audições foram feitas em dias diferentes, o LIBE foi o primeiro a sabatar Buttiglioni e no dia seguinte pelo JURI. No relatório do JURI, o italiano foi aprovado, apesar de membros do PES e do GREENS apresentarem ressalvas sobre os posicionamentos pessoais e "*his ability to take positive political action in the area of citizen's rights, in particular as regards combating discrimination*"¹⁷⁶. No entanto, seria o relatório do LIBE a fazer história: pela primeira vez fez-se necessária uma votação secreta para definir se Buttiglioni seria aprovado. O principal entrave para os membros do LIBE foram suas declarações sobre direitos dos homossexuais e sobre o papel da mulher na sociedade, quando questionados por membros do PES, GREENS e IND¹⁷⁷. No relatório do dia 11 de Outubro, elaborado seis dias após a sabatina no LIBE e quatro dias após o relatório do JURI, a Comissão parlamentar afirma que não foi possível chegar a um consenso e portanto realizou-se uma votação em dois passos. Em um primeiro momento, o pleito decidiria se a nomeação de Buttiglioni seria confirmada para o cargo de vice-presidente no portfólio para o qual havia sido indicado, o que foi negado pelos eurodeputados por 26 a 27 votos contra. Em um segundo procedimento, o voto versava sobre a confirmação do italiano como vice-presidente, porém para outra temática a definir. Aqui, a diferença foi ainda maior: 28 votos contra *versus* 25 a favor¹⁷⁸.

Por ser uma votação secreta, torna-se difícil precisar se a dinâmica político-partidária interna nas Comissões contribuiu para que o LIBE tenha expressamente negado a indicação de Buttiglione. Conforme o artº 152 do Regulamento Interno do Parlamento Europeu, a composição das Comissões deve ser proporcional à

¹⁷⁶ Tradução da autora: "...sua habilidade em tomar ações políticas positivas na área dos direitos dos cidadãos em particular no que concerne ao combate à discriminação". http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione2_en.pdf

¹⁷⁷ Buttiglione afirmou que haveria uma diferença entre moralidade e a lei, ao passo que pessoalmente se mostrou contra a homossexualidade. Para um resumo da sabatina tanto no LIBE quanto no JURI, ver: http://www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/index_en.htm

¹⁷⁸ Para mais detalhes sobre o relatório, ver: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_en.pdf

representação dos grupos no PE, o que a princípio descartaria a hipótese de que uma concentração de grupos opositores teria dificultado a sabatina de Buttiglione. Com base na ata do LIBE no dia da votação e publicação do relatório, temos a composição aproximada da Comissão abaixo¹⁷⁹:

Tabela 36. Composição Aproximada da LIBER nos dias de votação a respeito da nomeação de Buttiglione

Alinhamento Nacional	Eurogrupo								Total
	EPP	PES	ALDE	GREENS	GUE	IND	UEN	NI	
Oposição	16	8	7	3	4	2	1	3	44
Situação	6	9	5	0	1	1	0	0	22
Total	22	17	12	3	5	3	1	3	66

Fonte: Elaboração própria com base na ata das reuniões da LIBE.

Na tabela acima, identifica-se que independentemente do eurogrupo ao qual estava vinculado, a larga maioria dos membros do LIBE eram deputados vinculados à oposição em seus governos de origem, com especial atenção ao EPP, eurogrupo de apoio a Barroso. Esse quadro apenas reflete a composição do Parlamento Europeu como um todo para aquela legislatura, como será visto mais adiante.

Diante da clara resistência dos membros do LIBE, em especial do PES e do GREENS¹⁸⁰, Barroso decidiu solicitar ao governo italiano outro nome que pudesse substituir Buttiglione, em seu lugar Berlusconi indicou Franco Frattini, filiado ao Forza Italia/EPP e que até o momento ocupava o cargo de Ministério das Relações Exteriores. Frattini também apresenta currículo com formação na área, porém com uma característica diferenciada em relação ao seu antecessor na vaga: maior experiência política, o que pode ter facilitado sua passagem pela sabatina¹⁸¹. A mesma fora realizada igualmente pelo LIBE e pelo JURI, porém desta vez nenhuma declaração do novo escolhido apresentou algum impasse incontornável e fora aprovado por ambas

¹⁷⁹ Ata adquirida via solicitação por email aos serviços do Parlamento Europeu. A composição é aproximada, pois a lista dos presentes na reunião (66 no total) é maior do que o número de votantes (53 no total). Na ata não há referência a abstenções. A diferença pode ser explicada pelo fato de ser uma ata única, porém referente a duas reuniões distintas: dia 11 de Outubro, no período da tarde quando houve a votação e a manhã do dia 12 de outubro, quando a decisão final fora publicada. Ou seja, fica impossível precisar quem de fato estava durante a votação.

¹⁸⁰ Nesse caso verificada durante inserções de seus membros na sabatina, tendo em vista que a votação realizada é secreta.

¹⁸¹ O CV de Frattini inclui diversas passagens em cargos no governo e em secretarias, além de uma experiência maior em ministérios importantes do que Buttiglioni. Para mais detalhes, ver: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_frattini_en.pdf

Comissões. No entanto é interessante observar que no relatório do LIBE, mais uma vez membros do PES, ALDE, GREENS e GUE apresentaram ressalvas quanto à independência política de Frattini e por este relutar em *"to give precise, concrete answers on some topics, especially controversial ones"*¹⁸². É provável que a maior habilidade política de Frattini tenha facilitado sua aprovação, mesmo com a resistência de eurogrupos menos conservadores presentes na Comissão.

Além de Buttiglione, a lituana Ingrida Udre também retirou sua candidatura após a sabatina realizada em conjunto pelas Comissões de Economia e Assuntos Monetários (ECON) e Mercado Interno e Proteção do Consumidor (IMCO). Com formação ampla na temática, inclusive com mestrado em Economia, com experiência docente, além de ter sido Ministra da Economia e participado das Comissões de Orçamento e Finanças e outras Comissões correlatas nas duas vezes em que foi parlamentar na Lituânia, cargo que ocupou até sua nomeação para a Comissão Europeia. Udre era filiada ao partido de centro *Union of Greens and Farms*, pelo qual tornou-se líder em um governo minoritário e cujo partido não possuía representação no Parlamento Europeu¹⁸³. Ao contrário de Buttiglione, Udre foi bem avaliada na sabatina feita pelos eurodeputados não enfrentando resistências quanto sua capacidade de assumir o portfólio. No entanto, o relatório do ECON iniciou sua avaliação geral recomendando que Barroso procedesse uma ampla investigação sobre acusações de corrupção que Udre enfrentava à época, com denúncias de desvio de verba em seu partido¹⁸⁴.

Durante a sabatina, a lituana fora questionada tanto pelo PES quanto pelo EPP e GREENS sobre os problemas que enfrentava em seu governo, ao passo que respondeu ter sido seu partido objeto de uma investigação difícil, mas que os resultados foram positivos, afirmando que o caso ganhou em primeira instância na Corte administrativa da Lituânia. Ela também referiu-se às denúncias como um problema relacionado com a proteção de dados de doações oriundas de anônimos, o que na sua concepção não se caracterizaria como corrupção¹⁸⁵. No entanto, suas alegações não foram suficientes para

¹⁸² Tradução: "...em dar respostas precisas e concretas em alguns tópicos, especialmente os mais controversos". Por fim, todos os eurogrupos concordaram com a nomeação, a exceção dos GREENS e do GUE. http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_frattini1_en.pdf

¹⁸³ CV de Udre: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_udre_en.pdf

¹⁸⁴ Denúncias pela Transparency International em seu dossiê especial sobre a Lituânia. Em novembro, após a desistência em torno do nome de Udre, a NGO parabenizou a decisão: http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_applauds_decision_to_withdraw_nomination_of_latv

¹⁸⁵ http://www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/resume/041007_udre_EN.pdf

evitar que a ECON solicitasse uma investigação por parte de Barroso, assim como a retirada de seu nome caso se comprovasse as acusações. Algumas semanas depois, o governo lituano e Barroso retiram a candidatura de Udre e em seu lugar indicam Andris Pielbags, que no momento era chefe de gabinete da primeira representante da Lituânia na Comissão, Sandra Kalniete, que fora comissária no período de transição de 1º de maio de 2004, ainda na Comissão Prodi até o início da gestão Barroso, em novembro do mesmo ano. É incerto as razões que levaram o governo lituano a não renomear Kalniete ao cargo, porém é certo que o perfil dela é um pouco diferenciado de Udre. Até então, Kalniete tinha uma carreira diplomática consolidada, sem filiação partidária e histórico em cargos políticos, a exceção do Ministério das Relações Exteriores entre 2002 e 2004¹⁸⁶. Pielbags possui uma formação acadêmica mais modesta que seus antecessores, com graduação em física, mas com uma vasta experiência política tanto em variados Ministérios, a exemplo da Educação, o das Finanças e o das Relações Exteriores, como parlamentar¹⁸⁷.

No entanto, Pielbags não chegou a assumir o portfólio inicialmente destinado a Udre, a saber: Tributação e União Aduaneira. Para a segunda rodada de sabatinas realizadas no início de novembro com os substitutos dos que retiraram sua candidatura, Pielbags fora indicado para o portfólio de Energia, no lugar de László Kovács, representante da Hungria. Kovács não conseguiu convencer a Comissão de Indústria, Pesquisa e Energia (ITRE) que possuía conhecimento técnico apropriado para cumprir suas funções em uma pasta de tamanha complexidade. De fato, de acordo com as informações em seu currículo, o húngaro é um dos poucos da geração mais recente que não possui uma ampla formação acadêmica. Ao lado de Pielbags, Kovács não possui pós-graduação, sendo formado em Ciências Econômicas. Sua carreira política impressiona pela atuação na área de relações exteriores, seja no Ministério Húngaro, seja nas Comissões especializadas do Parlamento da Hungria, onde exerceu diversos mandatos representando o partido socialista MSZP, vinculado ao PES. Devido sua ampla experiência na área de Assuntos Externos, tendo ocupado esta posição tanto no Ministério quanto nas Comissões no parlamento nacional¹⁸⁸, Kovács fora indicado para a pasta originalmente pensada para a Udre: Tributação e União Aduaneira. Segundo a

¹⁸⁶ Dois anos após sua saída, filiou-se ao *New Party*, pelo qual participou de seu primeiro pleito, sendo eleita eurodeputada e tornando-se líder de seu partido no Parlamento Europeu.

¹⁸⁷ CV: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_piebalgs_en.pdf

¹⁸⁸ CV: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_kovacs_en.pdf

IMCO, o húngaro se enquadra melhor para tratar de assuntos de união aduaneira em virtude da sua já citada experiência nas relações exteriores, com especial atenção para os assuntos europeus¹⁸⁹. Agora, tanto Pielbags quanto Kovács foram aprovados pelas respectivas Comissões Parlamentares relacionadas aos portfólios assumidos.

Em suma, o Parlamento Europeu fora decisivo pela primeira vez em provocar três mudanças históricas na Comissão Barroso: a retirada de duas candidaturas e a mudança de portfólios, sendo esta última uma prerrogativa do Presidente da Comissão. No caso específico das modificações realizadas por Barroso, pode-se concluir que o conceito de antecipação de reação se apresenta com mais força aqui do que na demissão da Comissão Santer em 1999, já que esta também teve a participação de outras instituições de *accountability* que não apenas o Parlamento Europeu¹⁹⁰. Pode-se inclusive considerar com base nos relatórios do Comitê Independente de Experts que o PE esteve por um bom tempo sob um véu da ignorância, em que a Comissão manteve-se fechada e pouco aberta ao diálogo com o PE, como fora o caso do projeto Leonardo Da Vinci que foi renovado pelo PE para uma segunda etapa, pois este não tinha sido informado pela Comissão que o referido projeto estava passando por uma auditoria interna. Caso o PE estivesse de posse dessa informação, é possível que não tivesse aprovado a continuidade do projeto, assim como o fez com a quitação do orçamento da Comissão quando as primeiras denúncias surgiram na imprensa.

4.3.4 O Parlamento Europeu na Aprovação Final da Comissão Barroso

Após o atraso na finalização das sabinas, tendo em vista que o processo foi refeito para três indicados no início do mês de novembro, em 18 de novembro de 2004 o Parlamento Europeu finalmente aprova a Comissão Barroso como um todo por 449 votos *versus* 149 contra e 82 abstenções. Assim como a configuração na Comissão Parlamentar de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos, o Parlamento que aprovou a Comissão Barroso é composto em sua maioria por membros da oposição em seus respectivos países de origem, e no entanto, Barroso teve 66% dos eurodeputados presentes a seu favor, o que significa 109 votos a mais do que precisaria para atingir a

¹⁸⁹ Relatário da segunda sabinina do húngaro: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_kovacs2_en.pdf

maioria mínima e aprovar seu time. Além disso, Barroso conseguiu uma votação ainda maior que seu antecessor Prodi¹⁹¹, mesmo em um Parlamento Europeu que já contava com eurodeputados oriundos dos novos integrantes do bloco. Ao analisar a ata dos presentes na votação, identifica-se que dos 680 presentes, 453 eram eurodeputados da oposição em seus países de origem, inclusive encontra-se oposicionistas em larga escala no EPP, grupo com maior número de assentos no Parlamento Europeu, que possuía 185 membros de um total de 261 na oposição em seus países de origem. Entre estes, 19 optaram por se abster, em sua maioria membros do Partido Conservador no Reino Unido.

Tabela 37. Alinhamento Político dos Eurodeputados na Eleição da Comissão Barroso (2004)

Alinhamento/Voto		Eurogrupo								Total
		ALDE	EPP	GUE	IND	NI	PES	UEN	GREENS	
Oposição	Abstenção	10	19	0	3	0	30	7	0	69
	A favor	37	165	0	0	12	35	4	0	253
	Contra	0	1	32	25	16	29	1	27	131
	Total	47	185	32	28	28	94	12	27	453
Situação	Abstenção	11	0	0	0	1	1	0	0	13
	A favor	20	76	0	0	0	88	12	0	196
	Contra	0	0	2	3	0	0	0	13	18
	Total	31	76	2	3	1	89	12	13	227
Total	Abstenção	21	19	0	3	1	31	7	0	82
	A favor	57	241	0	0	12	123	16	0	449
	Contra	0	1	34	28	16	29	1	40	149
	Total	78	261	34	31	29	183	24	40	680

Fonte: Elaboração própria com base na ata de votação.

Na tabela acima também chama atenção que os membros do Greens, independente do vínculo nacional, votaram todos contra a investidura da Comissão Barroso, enquanto no caso do PES, chama atenção o grande número de membros da oposição que escolheram a abstenção ao invés de votar contra, enquanto no grupo daqueles que pertenciam ao governo, registrou-se apenas uma abstenção e nenhum voto

¹⁹¹ Prodi obteve 404 votos a favor, 153 contra e 37 abstenções, em um Parlamento Europeu com 626 assentos. O novo Parlamento em 2004 possuía 732 assentos, apesar da quórum no dia da votação da Comissão Barroso ter sido de 680 eurodeputados.

contra¹⁹². Entre os independentes, sete eram membros do partido de extrema direita francês Front National, em que votaram todos contra a Comissão Barroso. Por outro lado, todos os 27 eurodeputados franceses do Parti Socialiste, membros do PES votaram contra a Comissão Barroso. Sendo assim, todos os membros franceses oriundos da oposição votaram contra.

Outro dado interessante, no que tange à votação por país, a Alemanha teve 61 membros oriundos da oposição, no entanto apenas 5 votaram contra e o restante a favor da Comissão Barroso. Movimento semelhante viu-se na Espanha, em que a ampla maioria de seus eurodeputados votaram a favor, mesmo aqueles na oposição. Já a Itália teve um número significativo de abstenções em seus eurodeputados da oposição, em que dos 43, 24 se abstiveram, apenas 11 foram contra e 8 a favor.

Toda esta avaliação de como votaram os eurodeputados é válida pois evidencia a dificuldade em elencar apenas um nível de análise para entender a dinâmica político-partidária no Parlamento Europeu, em que para alguns casos a coesão partidária transnacional aparentemente é mais forte, enquanto em outros momentos observa-se comportamentos alinhados com ideologias mais extremistas, seja à direita ou à esquerda, como é o caso do Front National e o Parti Socialiste. Também identifica-se posicionamentos relativos ao dilema eurocéticos *versus* pró-europa, a exemplo do IND e do Greens, respectivamente, ambos votando em peso contra a Comissão Barroso, porém por motivos diametralmente opostos, conforme o estudo de McElroy & Benoit (2007)¹⁹³. Dessa forma, compreende-se melhor agora porque as variáveis *Alinhamento com o Parlamento Europeu* e *Alinhamento com o Governo de Origem* não apresentaram correlação durante a análise de correspondência feita no capítulo anterior¹⁹⁴. Tanto para a Comissão Santer quanto para a Comissão Barroso, esta indeterminação nas dinâmicas político-partidárias fora latente.

Ao final, a Comissão Barroso que assumiu suas funções no dia 20 de novembro possuía entre quase a totalidade dos seus 25 membros indivíduos com formação superior, metade com mestrado e sete membros com doutorado completo. No geral, há

¹⁹² É bom lembrar que na época, o Conselho Europeu decidia por unanimidade o presidente da Comissão bem como participava com este da escolha de seus representantes na instituição, o que reforçaria a hipótese de Hix & Lord (2000) que o governo nacional poderia pressionar seus representantes no Parlamento Europeu para que não obstruam a formação da Comissão.

¹⁹³ Ver figura 6, pág. 148.

¹⁹⁴ Como apontado pelos testes do X², não houve associação entre essas variáveis e as gestões da Comissão computadas desde 1979, quando o Parlamento Europeu passou a ser eleito por sufrágio universal, apesar de ter uma distribuição balanceada entre os dois principais grupos do PE.

uma concentração de comissários especialistas nas áreas de Direito e Economia, porém foram encontrados casos de membros com formação na área de ciências exatas, o que é interessante para os portfólios que ocuparam, a saber: Ciência e Pesquisa; e Energia. Ao passo que apenas em quatro casos não há registro de passagem por cargos eletivos e todos já tiveram experiência em ocupações no governo, onde a grande maioria esteve a frente de ministérios em seu governo de origem, com exceção apenas de sete comissários. Além disso, salvo dois comissários, todos possuem afiliação partidária e há uma predominância de alinhamento com os três principais grupos no PE, a saber: o EPP, com nove membros; ALDE, com sete; PES, com seis; e o UEN com um. Em suma, a Comissão Barroso reflete o que parece ser uma tendência nas últimas gestões: membros com alta qualificação na área específica do portfólio e igualmente com experiência e articulação política. No próximo e último tópico deste capítulo, serão discutidos os atuais mecanismos de controle da Comissão disponíveis ao Parlamento Europeu.

4.4 Controle Democrático e a Burocracia Européia: reflexões acerca do empoderamento do Parlamento Europeu

Como já amplamente discutido no segundo capítulo desta tese e como bem lembrado por Tsebelis (2009) no início deste capítulo, definir o sistema europeu de acordo com os modelos clássicos de democracia é uma tarefa quase impossível. Em primeiro lugar, por não ser de fato um Estado-nação, ao passo que também não se caracteriza como uma federação de fato, porém não se apresenta apenas como uma confederação (Tostes, 2004). Em segundo lugar, as constantes modificações constitucionais alteram com uma certa regularidade as relações interinstitucionais do bloco. No início dos anos noventa, com a ratificação do Tratado de Maastricht, fica claro o interesse da maioria dos Estados-membros em aumentar a necessidade de se legitimar democraticamente o bloco europeu com a inserção gradativa do Parlamento tanto no processo decisório quanto no controle orçamentário. Também delegou-se cada vez mais poder à única instituição que representa diretamente o cidadão europeu para que este controle a Comissão. Esta, por sua vez, tem adquirido mais obrigações não apenas legislativas, tendo em vista sua prerrogativa exclusiva de construir os projetos de

lei, bem como tem se tornado a principal instituição executiva, sendo responsável pela implementação e monitoramento da política pública comunitária.

A crise na gestão Santer representou um marco divisório nas relações entre a Comissão e o Parlamento Europeu. Observa-se um movimento tanto de fortalecer o poder do Presidente da Comissão no que tange ao controle interno da Instituição, ao mesmo tempo em que o Parlamento busca reforçar os mecanismos de controle sobre a Comissão como um todo. Um exemplo já tratado neste capítulo é a constituição de um Código de Conduta durante a gestão Prodi que não apenas regulamenta o cargo de comissário, como dá base legal para o Parlamento Europeu atuar durante a nomeação dos mesmos com o intuito de evitar possíveis conflitos de interesses.

Há ainda um outro mecanismo estabelecido desde 1990 que busca melhorar o diálogo entre a Comissão e o PE. Intitulado *Framework Agreement Between Parliament and Commission*, que prevê uma série de acordos aprovados por meio de resoluções do Parlamento Europeu. Essas resoluções são construídas a partir de encontros entre líderes dos eurogrupos, o Presidente da Comissão e o restante do time a ser sabatinado. O documento prevê uma série de compromissos entre as duas instituições e é revisado a cada cinco anos, sempre correlatos ao processo de ratificação da Comissão. A resolução final é aprovada na mesma sessão plenária em que a Comissão é aprovada, porém a votação antecede à ratificação.

A resolução RC-B6-0151/2004, aprovada durante a confirmação da primeira Comissão Barroso desperta a atenção por conter mecanismos não presentes nos tratados constitucionais vigentes¹⁹⁵. O principal deles é o artº5, letra a, em que solicita ao Presidente Barroso que considere a demissão individual de um membro da Comissão, caso o Parlamento assim vote. Como se sabe, o Parlamento Europeu apenas pode destituir toda a comissão a partir de uma moção de censura, porém não o pode fazê-lo individualmente. É prerrogativa do Presidente da Comissão pedir que um membro do seu time renuncie ao cargo, caso este não cumpra com suas funções na instituição, como fora determinado pelo artº 217 do Tratado de Funcionamento da União Européia (TFUE), alterado pelo Tratado de Nice (2003) e reforçado pelo artº 18 do Tratado de Lisboa (2009)¹⁹⁶. A resolução ainda determinava que em caso de substituição de

¹⁹⁵ Ver: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2004-0151&language=EN>

¹⁹⁶ Enquanto o Tratado de Nice sustenta que a demissão individual necessita do comum acordo com os demais comissários, o Tratado de Lisboa retira essa condição.

comissário por demissão, que o novo membro passasse pelo mesmo processo de ratificação que os demais, incluindo sabatina e voto de confiança em plenário. Esta prerrogativa apenas fora inserida anos mais tarde ao TFUE pelo regime pós-lisboa. Sob o regime de Nice, o Conselho Europeu era o único responsável por substituir o comissário demitido, por maioria qualificada, ou até mesmo poderia por unanimidade decidir não substituir o posto (artº 215). Com a resolução, a Comissão assumiria o compromisso não previsto nos Tratados de inserir o Parlamento Europeu no processo de escolha do novo membro da instituição. Para além desses pontos, o acordo também reforça o comprometimento da Comissão, especialmente na figura de seu Presidente em manter o plenário informado de todo e qualquer procedimento que a Comissão tomar, seja de caráter legislativo ou de organização interna. A resolução também determina que qualquer alteração no Código de Conduta a ser feita pela Comissão Barroso que seja enviada ao plenário e que sua opinião sobre o documento seja considerada pela Comissão.

É interessante apontar que apesar de ser um acordo fruto do diálogo entre o Parlamento Europeu e a nova Comissão, a resolução empodera quase que exclusivamente o PE com prerrogativas não previstas nos tratados vigentes na época¹⁹⁷. Com o Tratado de Lisboa (2009), o TFUE sofreu alterações sutis na forma como o Parlamento participa da nomeação da Comissão, mas que aumentou o vínculo entre as duas instituições e principalmente: aumentou a competitividade em torno do cargo de Presidente da Comissão, uma antiga demanda do Parlamento Europeu. O antigo nº2 do artº 214 do TFUE determinava que "O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, designa a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu¹⁹⁸". Em outras palavras, não havia qualquer previsão procedimental para o caso do Parlamento Europeu rejeitar o nome sugerido pelo Conselho. O processo era formalmente considerado mais uma ratificação do que uma eleição de fato, apesar do PE sempre empregar o termo *eleição* durante o debate e

¹⁹⁷ A única exceção é a letra f, que determina que a Comissão tenha acesso assegurado aos encontros e plenárias do Parlamento.

¹⁹⁸ Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>

votação nas plenárias, bem como em seu Regimento Interno, tanto para o Presidente quanto para os demais membros da Comissão¹⁹⁹.

Apesar do insucesso no projeto de uma Constituição Européia, o Tratado de Lisboa avançou na tentativa de inserir o Parlamento Europeu como principal controle democrático na formação da Comissão. Com a reformulação do TFUE, inseriu-se o artº17 que não só ratifica a ideia de eleição do Presidente da Comissão, como define o procedimento a ser feito caso o PE não aprove o nome sugerido. Além disso, o artigo prevê que o escolhido pelo Conselho considere o resultado das eleições ao PE, como define abaixo:

Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo (TFUE Consolidado, 2012, artº17, *caput* 7).

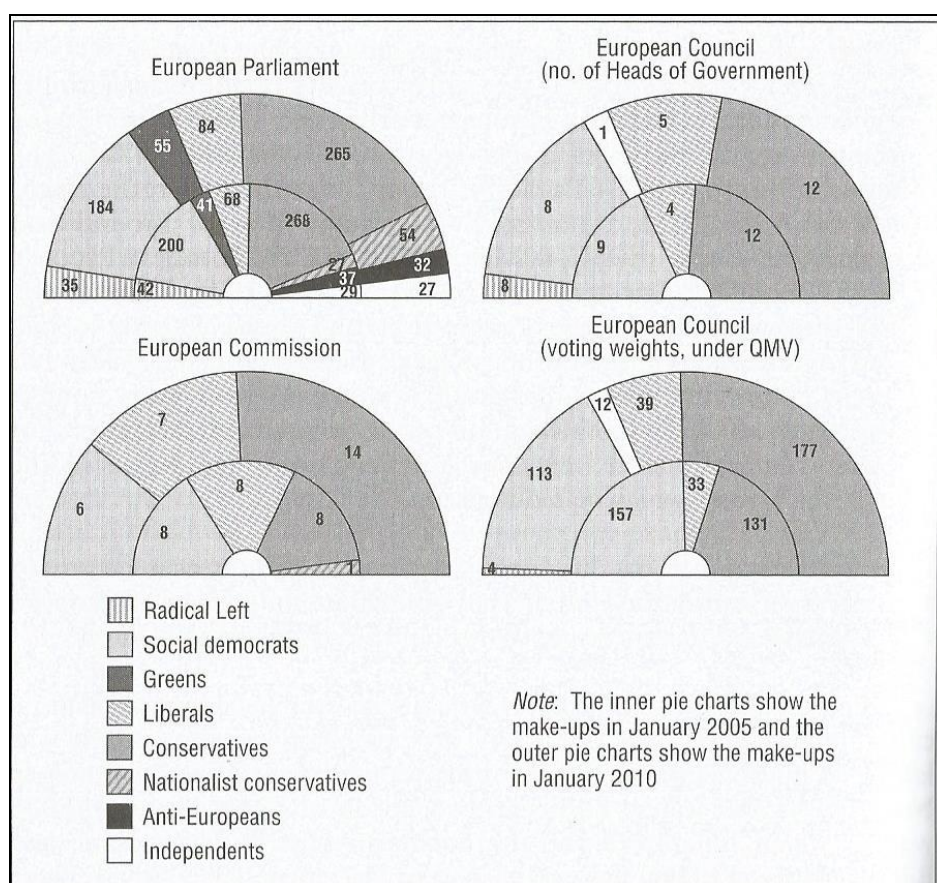
Dessa forma, a Comissão formada em 2014 foi marcada por um fato até então inédito: um debate transmitido ao vivo com os líderes dos eurogrupos e possíveis nomes a serem escolhidos para o cargo de Presidente da instituição. O debate serviu como um palanque para as propostas tanto da Comissão como dos eurogrupos que aproveitaram a oportunidade para expor sua visão sobre a integração européia. Após as eleições que aconteceram em Maio, o EPP se confirmou como principal grupo partidário no PE ao conseguir 221 assentos, representante 29,43% do total de membros.

No entanto, apenas o argumento da antecipação de reações discutido anteriormente talvez não seja suficiente para explicar esse movimento de delegar cada vez mais poder ao Parlamento Europeu. De acordo com Hix & Hoyland (2011), há um alinhamento ideológico nos últimos anos entre as instituições européias. Segundo os autores, entre o final dos anos 90 e o início dos anos 2000, houve uma virada ideológica quando se considera o espectro direita-esquerda. Partidos de esquerda perderam espaço tanto no PE, quanto no Conselho Europeu e no número de comissários filiados. Abaixo, os autores apresentam o posicionamento ideológico referente aos anos de 2005 e 2010,

¹⁹⁹ O próprio Regulamento Interno do Parlamento Europeu, em sua versão de 2003, no artº 32, caput 4, determina: "Caso o Parlamento não aprove a designação proposta, o Presidente convidará o Conselho a propor um novo candidato".

após as eleições nacionais e a formação da primeira e segunda gestão da Comissão Barroso. Observa-se que tanto nos governos eleitos nacionalmente, quanto no peso dos votos aplicados para as maiorias qualificadas e na afiliação partidária dos membros da Comissão há um alinhamento importante.

Figura 7. Alinhamento Ideológico em 2005 e 2010

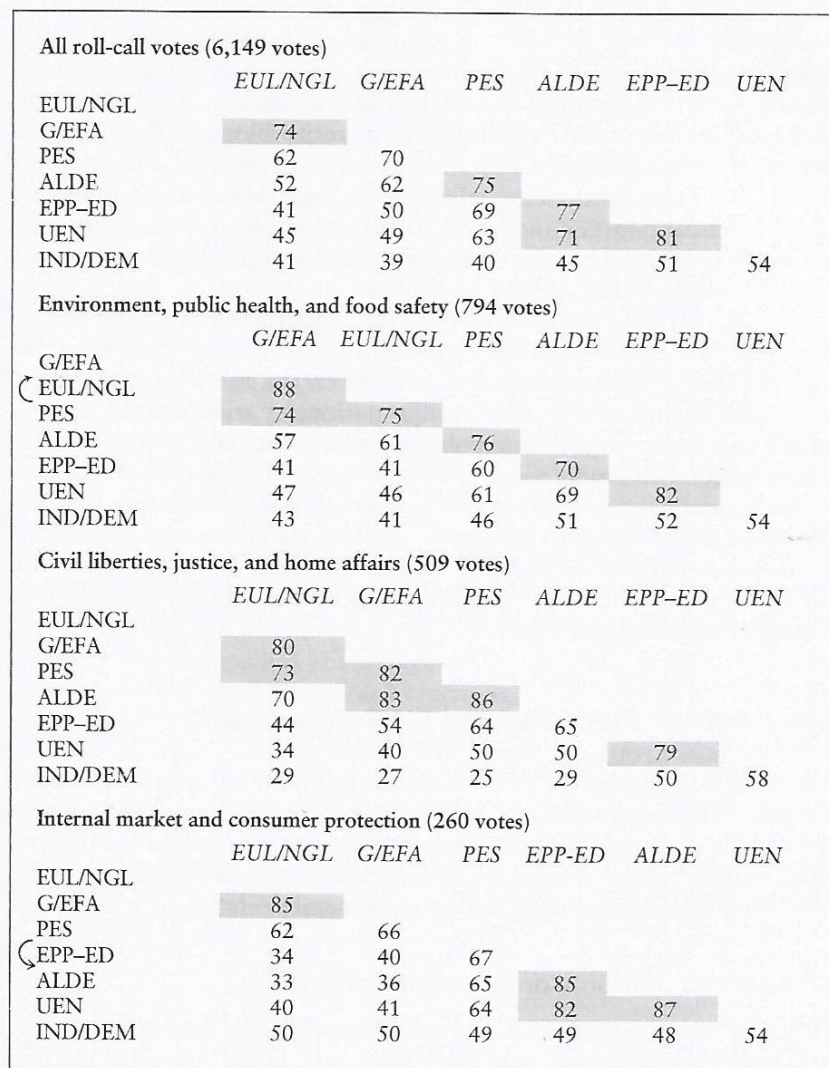


Fonte: Hix & Hoyland (2011:142).

Ao analisar a figura acima, percebe-se que apenas o Parlamento Europeu apresenta uma maior variedade de grupos, o que é esperado, porém ainda assim é possível identificar alinhamentos no que tange a algumas temáticas específicas. Hix & Hoyland (2011) analisaram também a forma como os eurodeputados votaram entre 2004 e 2009 e concluíram que diferentemente do Congresso Americano, os grupos partidários se posicionaram de forma semelhante a depender da temática e não tanto entre direita e esquerda. A exceção dos grupos mais extremistas anti ou pró-europa, há uma articulação entre o PES e o EPP em 69% das votações nominais assim como também é alta a porcentagem de votação em conjunto entre o EPP e o ALDE e este e o

PES, representando respectivamente 77% e 75%. No que tange às temáticas específicas, as votações conjuntas foram maior entre EPP e PES quando trata de questões como mercado interno e proteção do consumidor, a saber, 65%. A hipótese apresentada pelos autores para o posicionamento semelhante entre dois grupos minimamente opositores entre si é a percepção de que precisam unir forças para apresentar emendas na segunda leitura da co-decisão, amplamente aplicada para esta temática específica (idem, 2011:144). Aqui, o alinhamento reflete a necessidade de atingir maiorias absolutas para contrapor ao posicionamento do Conselho. A exceção é o compartilhamento de votos entre o IND/DEM e o EUL/NGL, grupos diametralmente opostos na dimensão direita-esquerda, porém igualmente eurocéticos, como a figura 8 aponta:

Figura 8. Coalizões nas votações por temática 2004-2009 no PE



Note: Each cell shows the percentage of times the plurality of any two political groups voted the same way in all the roll-call votes in a particular policy area in the European Parliament in 2004 to 2009. Frequencies above 70 per cent are shaded. The political groups are sorted within each policy area from left to right according to the coalition patterns on that policy area, and the arrows show how the groups' coalition behaviour shifts by policy issue. See the note to Figure 6.1 above for the party abbreviations, except IND/DEM = Independence/Democracy group.

Source: Calculated from data on www.votewatch.eu.

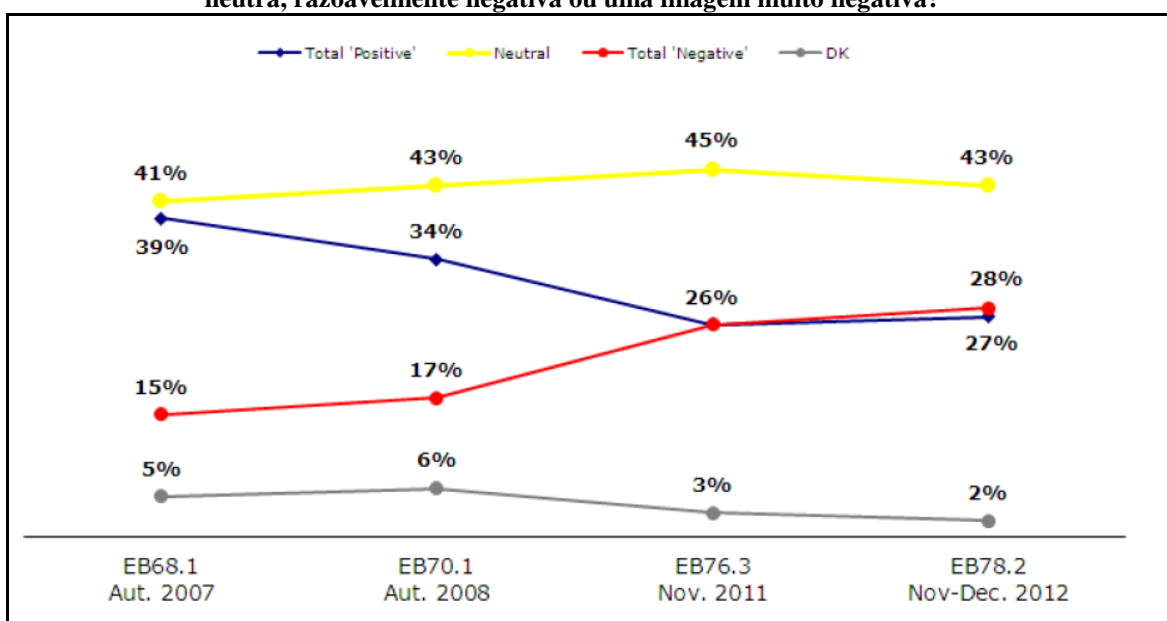
Fonte: Hix & Hoyland (2011:145).

Para além das razões que levaram a uma maior participação do Parlamento Europeu, seja por alinhamento ideológico, seja por maior controle democrático do sistema europeu, claro está que despertar o interesse do eleitor mediano na integração do bloco ainda é um desafio a ser enfrentado. A participação nas eleições ao Parlamento Europeu, que é facultativa, tem diminuído a cada novo pleito. Mesmo sendo uma

análise contingencial, tendo em vista que a Europa de nove membros apenas era certamente mais homogênea do que a atual com 28 membros. No entanto, desde 1999 a presença nas ruas tem se mantido abaixo dos 50%, chegando aos 42,5% nas eleições realizadas em maio último.

Em um relatório elaborado pelo Parlamento Europeu com base nos dados do *Eurobarometer*, percebe-se que ainda há um afastamento entre o cidadão europeu e as instituições responsáveis por maior integração, especialmente o PE. Apesar do interesse nos assuntos europeus ter aumentado de 44% em 2006 para 51% ao final de 2012, a percepção positiva em relação ao papel do Parlamento Europeu tornou-se mais crítica. Entre aqueles que avaliam a conjuntura atual do PE como totalmente negativa aumentou de 15% para 28%, como aponta o gráfico abaixo:

Figura 9. Questão: no geral, a conjuntura atual do PE para você é positiva, razoavelmente positiva, neutra, razoavelmente negativa ou uma imagem muito negativa?

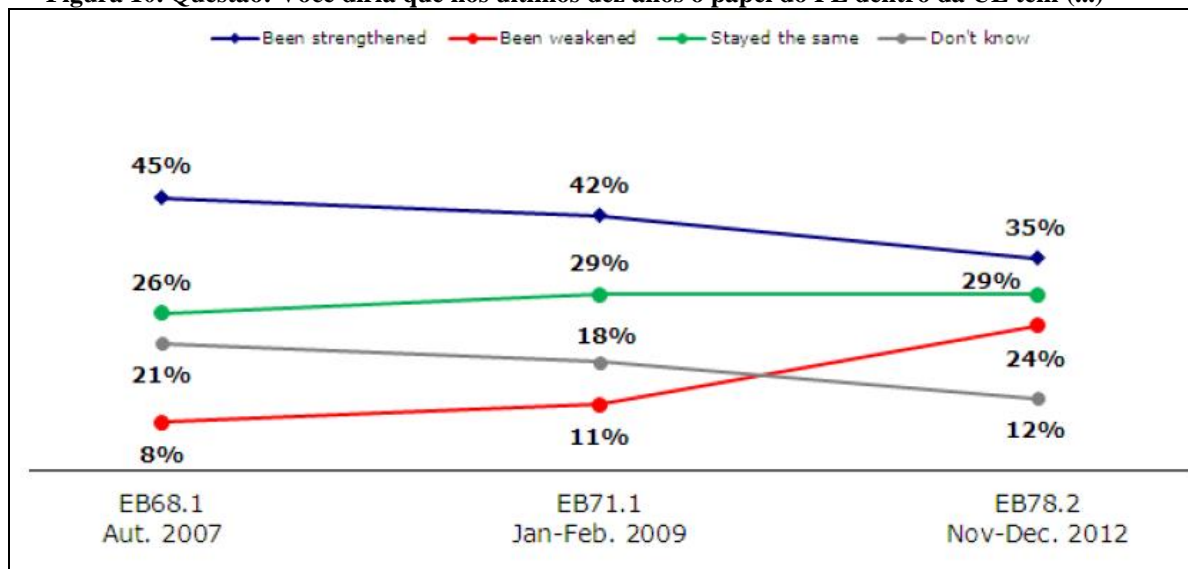


Fonte: *European Parliament Eurobarometer (EB/EP 78.2)*, publicado em Fev/2013 referente ao ano de 2012.

Outro dado importante de percepção vai de encontro ao real empoderamento que o Parlamento Europeu alcançou como discutido ao longo desta tese. Quando questionado se nos últimos dez anos a Instituição teve seu papel fortalecido é latente a visão inversa apresentada pelo cidadão europeu. Entre os que acreditam que o PE se enfraqueceu nos últimos 10 anos, a porcentagem aumentou de 8% em 2007 para 25%

em apenas cinco anos, enquanto os que acreditam no seu fortalecimento diminuiu de 45% para 35% em 2012, como indica a figura abaixo extraída do relatório.

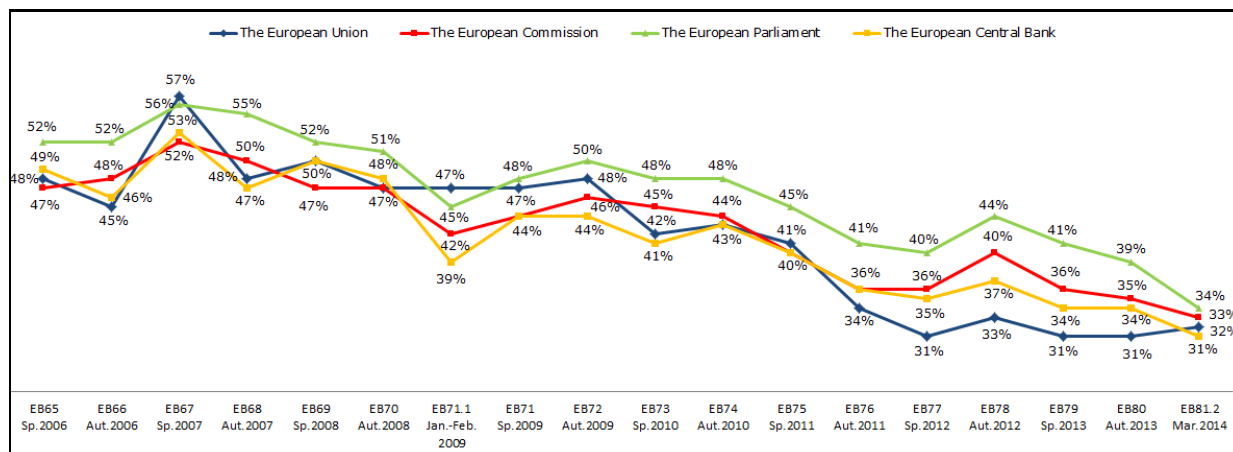
Figura 10. Questão: Você diria que nos últimos dez anos o papel do PE dentro da UE tem (...)



Fonte: Idem.

Por fim, o pessimismo em relação à integração europeia é sintomática para as outras instituições. No relatório nº 415 do Eurobarômetro publicado em julho de 2014, com dados coletados até março do mesmo ano, a análise temporal demonstra que a confiança nas principais instituições do bloco vem diminuindo desde 2009, ano posterior ao auge da crise econômica que atingiu países como Portugal, Grécia, Espanha e Itália e que até os dias atuais passam por planos de reestruturação. A instituição que mais perdeu confiança foi o Banco Central seguido da União Europeia como um todo, a Comissão e por último o Parlamento Europeu. Em contrapartida, quando questionados se consideram-se bem informados sobre os assuntos europeus, apenas 36% dos entrevistados afirmaram conhecer bem a conjuntura na qual a integração está inserida, ao passo que 63% acreditam não estar bem informados sobre o que acontece no dia-dia da Europa (EB-415, p. 58). Abaixo temos o gráfico com os níveis de confiança,

Figura11. Questão: Para cada uma das instituições abaixo, diga se você tende a confiar nelas ou não



Fonte: Special Eurobarometer 415 / Wave EB81.2 – TNS Opinion & Social.

Claro está que o complexo arranjo institucional europeu está longe de fazer as pazes com o cidadão comum. No entanto, é inegável o avanço e a profundidade com que a integração europeia alcançou nos governos nacionais e na rotina do europeu. Para onde se encaminha a União Europeia? Para a formação de uma federação de fato? Se sim, se aproximará cada vez mais de um sistema presidencialista, concentrando mais poder em uma Comissão progressivamente mais autônoma e se fortalecendo como principal órgão executivo; ou parlamentarista, dependendo das coalizões momentâneas em um Parlamento cada vez mais empoderado, compondo e monitorando de perto o executivo europeu? Qualquer pequena contribuição para entender as dinâmicas que regem esse sistema ainda estará distante da árdua tarefa de prever os rumos que o bloco seguirá. Esta tese espera ter ao menos posto um pé à frente no debate.

Considerações Finais

O tema da integração regional tem ocupado espaço central em muitos estudos nas relações internacionais, independente do viés analítico, que pode ir desde a economia às interações entre os agentes institucionais. Esta tese teve um interesse especial pelo papel das instituições supranacionais e os dilemas inerentes que envolvem a cessão de poderes do Estado Nação a organismos internacionais. A União Européia é lugar comum quando se pensa em integração regional, principalmente por ser um dos exemplos mais antigos e com um sistema político mais aprofundado em comparação a outros blocos econômicos. Desde o final dos anos 90, a UE tem incrementado seu sistema decisório com o intuito de fortalecer o viés supranacional ao passo que amplia gradativamente o número de Estados membros. Dentro das modificações inseridas a partir dos tratados constitucionais, destaca-se a progressiva delegação de poderes à Comissão e ao Parlamento Europeu, tendo a primeira acumulado cada vez mais funções de construção e monitoramento da política pública comunitária, ao passo que o Parlamento se apresenta como o mecanismo de controle democrático direto disponível ao cidadão europeu. Esta tese voltou-se, então, para entender as dinâmicas que permeiam as duas instituições e principalmente traçar o perfil dos membros da Comissão, igualmente percebendo de que forma o Parlamento Europeu pode intervir nesse perfil.

Para tanto, a discussão desenvolvida durante os quatro capítulos da tese partiu de uma proposta baseada no multimétodo, lançando de mão das mais variadas técnicas de pesquisa, a depender do tipo de dado disponível. No primeiro capítulo, ficou claro o viés epistemológico que guia esta tese, com um foco especial para a lógica de *problem-driven*, ou seja, aplicar a técnica de análise de acordo com o objeto de pesquisa e as informações coletadas ao longo do doutorado. Com base no modelo aninhado de Lierberman (2005), a tese estruturou-se a partir de uma análise de *large-n* associada a dois estudos de casos como forma de ampliar as conclusões obtidas com a análise do banco de dados.

No segundo capítulo, evidenciou-se a complexidade do objeto de pesquisa desta tese. As diversas teorias discutidas apresentaram perspectivas diferentes quanto à capacidade da União Européia em se tornar uma espécie de Estado Europeu, com redução das prerrogativas políticas dos países membros do bloco. Desde abordagens

racionalistas à de multinível, apresentaram-se evidências tanto do empoderamento das instituições supranacionais como da permanência de mecanismos institucionais que permitiriam aos Estados membros manterem sua soberania minimamente intacta. De forma geral, as abordagens racionalistas afirmam que a idéia de soberania compartilhada, quando existe, não atinge todos os membros do bloco da mesma forma. Os países fundadores e os que retém mais votos em virtude de sua população conseguem preservar seus interesses, enquanto aqueles países menores e recém incorporados precisariam se adequar ao modelo de integração já posto. Por outro lado, a lógica do intergovernamentalismo liberal não duvida do interesse dos membros do bloco em abrir mão de parte de sua soberania em prol da integração regional. No entanto, a burocracia européia precisa ser reforçada em sua credibilidade e autonomia para que tenha condições de manter os Estados convencidos a continuar compartilhando soberania. Por último, a perspectiva da governança multinível aposta na complexidade do sistema europeu, reconhecidamente *sui generis*, para afirmar que as instituições supranacionais como a Comissão e o Parlamento já possuem um grau de autonomia importante, impossibilitando a atuação, ao menos isolada, dos Estados-membros, sejam os mais poderosos ou não.

A partir da teoria da delegação, discutiu-se também a possibilidade de captura por parte dos membros do bloco burocracia supranacional, a saber, a Comissão. A formação da Comissão configura-se como o principal mecanismo de controle *ex-ante*, já que a demissão não pode ser empregada pelos Estados membros, caso o comissário não trabalhe a seu favor. No entanto, há poucos estudos empíricos que se concentrem no processo de nomeação dos comissários, como ficou evidente com os artigos seminais de Wonka (2004) e Döring (2007).

Dessa forma, o terceiro capítulo volta-se para preencher essa lacuna. O primeiro passo fora identificar o padrão mais evidente presente no perfil dos comissários europeus, tendo em vista a hipótese levantada pela literatura de que a Comissão tem se tornado cada vez mais politizada, o que seria uma consequência das tentativas dos países de interferir nas decisões internas da instituição. No entanto, entre todas as variáveis analisadas, apenas cinco apresentaram correlação com as gestões, a saber: a) *Ser formado em Direito*; b) *Ter formação em mestrado*; c) *Ter sido parlamentar nacional*; d) *Ter vindo de um governo com coalizão de maioria mínima*; e por fim, e) *Pertencente a grupo minoritário no PE*. Em outras palavras, tanto variáveis técnicas

quanto políticas apresentaram correlação entre as comissões, porém de forma equilibrada o que dificultou a identificação de um padrão de nomeação, como ficou claro com a Análise Múltipla de Correspondência e o gráfico de dispersão apresentados. Dessa forma, dizer que a politização cresceu é no mínimo arriscado, pois a especialização e a formação acadêmica de alto nível continua presente no perfil do comissário ao longo das gestões. Em outras palavras, em geral, se o burocrata de carreira perdeu espaço nas escolhas de boa parte dos países membros, deu-se preferência a um perfil político, porém com um currículo pautado pela formação de alto nível.

Por outro lado, o perfil do presidente da Comissão apresenta características um pouco mais próximas de variáveis políticas do que os demais membros. A partir do modelo logístico, ficou evidente que a crescente importância do cargo, ocupado por personalidades com formação ora em direito ou economia, porém com um *high profile* político, a saber, o de ex-primeiro ministro, o que se intensificou de sobremaneira após a inserção do Parlamento Europeu na escolha do posto. Já no que se refere aos portfólios, há uma dificuldade ainda maior em determinar que variáveis explicam a ocupação de uma ou outra pasta com base no perfil dos comissários. De todas as variáveis testadas, poucas apresentaram correlação e os modelos de regressão logística rodados apresentaram um baixo poder explicativo. Em outras palavras, o perfil do comissário pouco explica as dinâmicas que envolvem a distribuição de pastas. Este achado é importante, pois a análise descritiva indica uma predominância dos países fundadores na distribuição dos portfólios mais importantes, indicando que futuras pesquisas deverão lançar mão de estudos de caso para entender melhor esta dinâmica.

O terceiro capítulo ainda dedica um ponto a traçar o futuro profissional do comissário após este sair da instituição. É interessante apontar a crescente inserção de ex-comissários em empresas envolvidas com atividades lobbistas, principalmente na área temática do portfólio que assumiram durante suas funções na Comissão, bem como o início de uma carreira política para aqueles que até então eram considerados burocratas de carreira. Esta análise superficial, já que foi feita apenas com aqueles em que foi possível identificar a posição assumida logo após a saída da instituição, aguça aos futuros pesquisadores a se aprofundarem nesta temática, pois há evidências para crer que a importância adquirida pela Comissão tem tornado-a uma espécie de trampolim profissional para aqueles que por ela passaram.

Por fim, no último capítulo da tese, dois estudos de casos foram elencados para complementar os achados anteriores e indicar possíveis novas variáveis explicativas. Com base no MDSD, dois casos com características diferentes, porém com um fator sistêmico presente nas duas observações, a saber: o papel decisivo do Parlamento Europeu. Apesar das primeiras denúncias de corrupção na Comissão Santer terem partido de ex-funcionários da instituição e da imprensa, o processo que culminou na demissão voluntária do time iniciou-se com uma moção de censura discutida no Parlamento Europeu. Apesar da moção não ter sido aprovada, a votação foi permeada por um compromisso de ambas as instituições para que investigações fossem conduzidas de forma aprofundada. No segundo caso, durante a nomeação da Comissão Barroso em 2004, diversas alterações foram realizadas em virtude das avaliações de comissões parlamentares sobre os comissários em questão. É interessante apontar que Barroso ao substituir os nomes refreados pelo PE decidiu por novos comissários com um perfil qualificado para os portfólios que assumiriam, no entanto com um histórico político. Esta evidência reforça a dificuldade em separar de forma nítida as dimensões *expertise* e experiência política, além de sublinhar o recente fortalecimento do PE também como controle *ex-ante* da Comissão.

Com a análise aprofundada dos casos, percebe-se que a atuação do Parlamento Europeu é mais incisiva durante a nomeação da Comissão e aparentemente menos eficiente quando se trata de controle *ex-post*, ou seja, por meio da demissão do grupo. Como discutido durante o capítulo, o processo de demissão tem se tornado cada vez mais pulverizado e as últimas modificações constitucionais tem concentrado esta função nas mãos do Presidente da Comissão. Desde Lisboa (2009), o Presidente pode solicitar a demissão individual de qualquer comissário, sem a necessidade do consentimento dos demais comissários, o que fragiliza o efeito da moção de censura, prerrogativa exclusiva do PE. Esta característica potencializa o papel do Presidente da Comissão e auxilia no insulamento da Comissão Europeia.

A análise do banco de dados associada aos estudos de caso cumpriu seu papel de compreender melhor as dinâmicas que envolvem as principais instituições da União Europeia. No entanto, o fato da análise estatística aqui desenvolvida ter um baixo poder explicativo, não deixa de ser uma contribuição importante para futuras pesquisas. É provável que a impossibilidade de acesso aos agentes políticos para realização de entrevistas tenha dificultado a percepção de variáveis ainda não contempladas por essa

tese. Porém, no geral, é interessante observar que conclusões como o aumento da politização sem considerar o aperfeiçoamento técnico dos comissários ao longo das últimas gestões devem ser vistas com cautela. O alinhamento político entre as principais instituições europeias, como discutido ao final do último capítulo, certamente deve estar na agenda de pesquisa futura. Nesse ponto, a perspectiva da governança de multinível tem potencial explicativo, porém deve ser melhor estruturada como teoria.

A União Europeia não é para principiantes e seu modelo de governança configura-se como uma nova forma de pensar a democracia. Em virtude disto, todo e qualquer esforço empírico e teórico é válido.

Referências Bibliográficas

- ALMOND, G. ; GENCO, S. (1977). "Clouds, Clocks, and the Study of Politics", *World Politics*, 29 (4), 489-522.
- 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.
- BENNETT, A.; ELMAN, C. (2006). "Qualitative research: Recent developments in case study
- BRADY, H. (2010). "Doing Good and Doing Better: How Far Does the Quantitative Template Get Us?". In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- BRADY, H.; COLLIER, D. (2010). *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- 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.
- CERVI, E. (2014). *Análise de Dados Categóricos em Ciência Política*. Independente, e-book.
- CHRISTIANSEN, T. (1997). "Tensions of European Governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission". *Journal of European Public Policy*, 4 (1): 73-90.
- COLLIER, D. (1993). "The Comparative Method". In: Ada W. Finifter. *Political Science: The State of the Discipline II*. Washintong, D.C: American Political Science.
- COLLIER, D.; ELMAN, C. (2008). "Qualitative and Multimethod Research: Organizations, Publication, and Reflections on Integration". In: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- COLLIER, D; BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. (2010). "The Quest for Standards: King, Keohane, and Verba's Designing Social Inquiry. In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- CROMBEZ, C.; HIX, S. (2011) 'Treaty Reform and the Commission's Appointment and Policy Making Role in the European Union', *European Union Politics*, 12(3):291-314
- DANCEY, C.; REIDY, J. (2007). *Statistics Without Maths for Psychology*. Essex: Prentice Hall: 4ed.
- DÁVILA, M.; LAVADOS, A.; AVENDAÑO, O. (2013). "Los Gabinetes de La Concertacion en Chile (1990-2010)". *América Latina Hoy*, 64:67-94.
- DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (eds) (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

- DORING, H. (2007). "The Composition of the College of Commissioners: Patterns of Delegation". *European Union Politics*, 8 (2): 207- 28.
- DRUCKMAN, J.; WARWICK, P. (2005). "The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies". *European Journal of Political Research* 44: 17-42
- FIGUEIREDO, D.; SILVA, J. (2010). "Visão Além do Alcance: uma introdução à análise fatorial". *Opinião Pública*, vol 16 (1): 160-85.
- 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
- FREEDMAN, D. (2010). "On Typen of Scientific Inquiry: The Role of Qualitative Reasoning". In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standars*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- GEDDES, B. (1990) 'How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics', *Political Analysis*, 2, 131-150.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- GREEN, D.; SHAPIRO, I. (2005). "Revisiting the Patologies of Rational Choice". In: SHAPIRO, I. *The Flight from Reality in the Human Sciences*". Princeton University Press.
- HAIR, J. et Al (2010). *Multivariate Data Analysis*. Essex: Prentice Hall: 7ed.
- HALL, Peter A. e Taylor, Rosemary C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, 2003, no.58, p.193- 223.
- HIX, S. (2000). "Executive selection in the European Union: does the commission president investiture procedure reduce the democratic deficit? "In: NEUNREITHER, K.; WIENER, A. *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford University Press.
- HIX, S.; HOYLAND, B. (2011) *The Political System of the European Union*. Palgrave.
- HIX, S.; LORD, C. (1996). "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission". *Government and Opposition*, (31):62-76
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2003). "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review* (97) 2: 233-43.
- HOOGHE, L. (2012). "Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution's Role", *Journal of Commum Market Studies*, 50 (1): 87-111.
- HUG, S. (2003). "Endogenous Preferences And Delegation In European Union", *Comparative Political Studies*, 36(1-2): 41-74.
- JUDGE, D.; EARNSHAW, D.(2002). "The European Parliament and the Commission Crises: a new Assertiveness?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15 (3): 345-74.

- KEOHANE, R. & NYE, J. (1997). *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: little brown. 268p.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. (1994). *Design Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. (2010). "The Importance of Research Design". In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- LANDMAN, Todd (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction*. New York: Routledge.
- LIEBERMAN, E. (2005). "Nested Analysis as a Mixed Method Strategy for Comparative Research". *American Political Science Review*, 99 (3): 435-52.
- LIJPHART, A. (1971). "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review*, 65 (3): 682-93.
- _____ (1975). "The comparable-cases strategy in comparative research". *Comparative political studies* 8(2):158-177.
- _____ (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36*
- LIMA, M.R.S.; SANTOS, F (2001). "O Congresso e a política de comércio exterior". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 52.
- LINDSAY, James (1993). "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters". *Political Science Quarterly*, vol. 107, (4): 607-628.
- _____ (1994). "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism". *International Studies Quarterly*, vol. 38, (2): 281-304.
- LUPIA, A. & McCUBBINS, M. (2000). "Representation or Abdication: How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed". *European Journal of Political Science*, 37: 291-307.
- 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.
- 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.
- MAHONEY, J. (2010). "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research". *World Politics*, 62(1): 120-47
- 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.
- MARSH, D.; FURLONG P. (2002). "A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science", in: D. Marsh and G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke: Palgrave.
- McELROY, G; BENOIT, K. (2007). "Party Groups and Policy Positions in the European Parliament". *Sage Publications*, vol. 13 (1): 5-28.
- MELO, M. (1996). "Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal." *Revista do Servidor Público*. 120 (1): 67 – 79.
- methods". *Annual Review of Political Science*, 9, 455-476.
- MORAVCSIK, A. (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.
- países. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- 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.
- POPPER, K. (1972). *Objective Knowledge: an evolutionary approach*. Oxford University Press.
- POWER, D.; XIE, Y. (2008). *Statistical Methods for Categorical Data Analysis*. Emerald Group Publishing Ltda.
- PRZEWORSKI, A. (2007). "Is the Science of Comparative Politics Possible? In: BOIX, C.; STOKES, S. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. (1998). "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games", *International Organizations*, 42 (3): 427-460.
- _____. (2003). *Comunidade e Democracia: a experiencia da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RAGIN, C. (1987) *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley (CA): University of California Press.
- SARTORI, G. (1991). "Comparing and miscomparing". *Journal of theoretical politics* 3(3):243-257
- SCHARPF, F. et al (1996). *Governance in the Europe Union*, Sage publications, 192p.
- SEAWRIGHT, J. (2010). "Regression-Based Inference: a Case Study in Failed Causal Assessment". In: In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- SOARES, G. (2005). "O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil". *Sociologia, Problemas e Práticas*, (48): 27-52.
- 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.

- TARROW, S. (2010). "Bridging The Quantitative Divide". In: BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield Publishers.
- 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.
- 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.
- TOSTES, A. (2004). *União Européia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar.
- TOSTES, A. (2009). "Razões da Intolerância na Europa Integrada". *Dados*, vol. 52 (2): 335-76.
- TRONDAL, J. (2008). "The Anatomy of Autonomy: reassessing the autonomy of the European Commission". *European Journal of Political Research*, 47 (4): 467-488.
- TSEBELIS (2009). *Atores com Poder de Veto*. Rio de Janeiro: FGV
- 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.
- _____(2000). "Legislative Politics in the European Union", *European Union Politics*, 1 (1): 09-36.
- VAN EVERA, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- WILLE, A. (2012). "The Politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection ". *International Review of Administrative Sciences*, (78): 383-402.
- 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.

Principais Websites acessados:

<http://ec.europa.eu/dorie/>
<http://www.parlgov.org>
http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/default_en.htm
<http://ec.europa.eu/>
<http://www.europarl.europa.eu>
http://ec.europa.eu/historical_archives/index_en.htm

Anexos

Anexo I

Variáveis que não respeitaram o pré-requisito do X^2

Variável	X^2	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Se possui Doutorado	Pearson Chi-Square	16,410 ^a	13	.228
	Cramer's V	0,254		.228
	N of Valid Cases	254		
Formação em Ciência Política	Pearson Chi-Square	28,768 ^a	13	.007**
	Cramer's V	0,337	13	.007**
	N of Valid Cases	254		
Formação em outras Ciências Humanas	Pearson Chi-Square	15,773 ^a	13	.262
	Cramer's V	0,249	13	.262
	N of Valid Cases	257		
Se já exerceu cargo eletivo em algum momento anterior à nomeação	Pearson Chi-Square	30,306 ^a	13	.004**
	Cramer's V	0,343	13	.004**
	N of Valid Cases	257		
Se já foi membro do PE (considerando apenas o período pós-1976, quando PE passa a ser eleito por sufrágio universal)	Pearson Chi-Square	21,504 ^a	13	.064*
	Cramer's V	0,289	13	.064*
	N of Valid Cases	257		
Se já exerceu cargo político, seja eletivo ou não	Pearson Chi-Square	26,155 ^a	13	.016**
	Cramer's V	0,319	13	.016**
	N of Valid Cases	257		
Se é membro de Partido Político	Pearson Chi-Square	19,386 ^a	13	.112
	Cramer's V	0,275	13	.112
	N of Valid Cases			
Se pertence a grupodominante no PE, categoria primeiro.	Pearson Chi-Square	35,405 ^a	13	.001***
	Cramer's V	0,371	13	.001***
	N of Valid Cases	257		
Se pertence a grupodominante no PE, categoria segundo	Pearson Chi-Square	26,638 ^a	13	.014**
	Cramer's V	0,322	13	.014**
	N of Valid Cases	257		
Se pertence a grupodominante no PE, categoria terceiro	Pearson Chi-Square	31,543 ^a	13	.003***
	Cramer's V	0,350	13	.003***
	N of Valid Cases	257		

Alinhamento com a Oposição no país de origem	Pearson Chi-Square	20,755 ^a	13	.078*
	Cramer's V	0,285	13	.078*
	N of Valid Cases	255		
Se simplesmente tem vínculo partidário com o governo de origem, seja na situação ou na oposição	Pearson Chi-Square	19,394 ^a	13	.111
	Cramer's V	0,276	13	.111
	N of Valid Cases	255		
Se a Coalizão do governo de origem é uma ampla maioria	Pearson Chi-Square	24,269 ^a	13	.029**
	Cramer's V	0,307	13	.029**
	N of Valid Cases	257		
Se a Coalizão do governo de origem é uma minoria	Pearson Chi-Square	13,329 ^a	13	.423
	Cramer's V	0,228	13	.423
	N of Valid Cases	257		

Anexo II

Análise Fatorial com as Variáveis de Interesse

