



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

CAIO PONCE DE LEON RIBEIRO FREIRE

NO MOTOR DA UNIÃO: ANALISANDO A COMISSÃO EUROPEIA E OS
PROCESSOS ASSOCIADOS À SUA DEMOCRATIZAÇÃO

JOÃO PESSOA

2021

CAIO PONCE DE LEON RIBEIRO FREIRE

**NO MOTOR DA UNIÃO: ANALISANDO A COMISSÃO EUROPEIA E OS
PROCESSOS ASSOCIADOS À SUA DEMOCRATIZAÇÃO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza.

JOÃO PESSOA

2021

Catálogo na publicação Seção de
Catálogo e Classificação

F866m Freire, Caio Ponce de Leon Ribeiro.

No motor da União: analisando a Comissão Europeia e os processos associados à sua democratização / Caio Ponce de Leon Ribeiro Freire. - João Pessoa, 2021.

194 f.: il.

Orientação: Ielbo Marcus Lobo de Souza.
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA.

UFPB/B

CDU 339.923(043)

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, meu maior agradecimento para tudo que eu tenha conquistado e venha a conquistar no futuro vai sempre à minha mãe, Mirtzi Lima Ribeiro, que, sozinha, foi capaz de contra todas as adversidades me prover a melhor das educações (escolar e de vida) e o apoio que me permitiram chegar ao ponto que estou agora e serão responsáveis por todos os demais passos que eu der no futuro. Com o perdão do *cliché*, sem ela eu realmente não estaria aqui e não só fisicamente, mas como ser humano que sou hoje. Por isso, meu maior obrigado a ela.

À minha companheira há anos e ao longo de meu ascendente percurso acadêmico, Marina Cavalcante Martins Pereira, eu agradeço profundamente pelo apoio, pelo companheirismo e pelo auxílio em todas as questões de todas as sortes. Ela foi uma peça fundamental para o meu sucesso até este momento e, por isso, sou-lhe eternamente grato.

Ao meu pequeno cachorro, Flup, por mais que não tenha o discernimento para compreender, quero estender os agradecimentos por ter sido um companheiro desde minha adolescência e trazer felicidade para minha vida, atributo sem o qual, creio, ninguém possa ir muito longe.

A meu orientador e apoiador, Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza que não só esteve presente no processo que levou à obtenção de meu título de bacharel, como aceitou acompanhar-me durante este percurso rumo à titulação de mestre, provendo-me com o apoio moral necessário, bem como as indicações acadêmicas relevantes que me possibilitaram concluir este trabalho. Faço igualmente a extensão desses agradecimentos às Prof^{as}. Dr^{as}. Aline Contti Castro – que também foi fundamental durante minha graduação, no momento da escrita de minha monografia – e Mariana Pimenta Oliveira Baccarini – que também esteve presente em minha graduação e prestou o apoio necessário para que obtivesse minha titulação.

Agradeço ainda à Fundação Konrad Adenauer que me proporcionou o apoio técnico e financeiro para me dedicar totalmente ao mestrado, demonstrando que há quem invista na ciência brasileira, acreditando em sua relevância para a academia e fazendo com que jovens pesquisadoras e pesquisadores possam desenvolver suas capacidades em sua plenitude.

Por fim, deixo meus agradecimentos a todas e todos que fizeram parte destes dois anos de curso de pós-graduação, sobretudo durante o período da pandemia, pois sem a presença física e digital, não creio que tivesse atingido os objetivos que me propus desde o início deste processo. Em especial à minha amiga Bianca Mendes Araújo e ao meu amigo Barnabé Lucas de Oliveira Neto que, cada um à sua forma, tiveram um papel importante nesta etapa de minha carreira acadêmica.

RESUMO

A União Europeia é atualmente um ator político e econômico no contexto internacional que não se pode ignorar. Sem se encaixar nem na definição de uma organização internacional como as demais, tampouco constituindo um Estado em sua acepção moderna, a estrutura da União estabelece-se como um sistema político que pode ser considerado de “novo tipo”. Com base neste contexto, este trabalho tem por objetivo pesquisar o processo de democratização deste novo organismo político ao longo das alterações de seus Tratados constitutivos, tendo como foco principal seu órgão burocrático, a Comissão Europeia. Destarte, desenham-se quatro objetivos principais: explorar a evolução histórica deste novo sistema político; explicar os modelos teóricos, nos quais se baseia a análise deste trabalho; apresentar as competências da Comissão e alguns casos em que ela agiu como um ator político e não só um órgão técnico; e analisar as alterações institucionais que afetaram a Comissão, tendo efeitos sobre o caráter democrático da burocracia com ênfase na percepção da população em relação a este fenômeno. Para tanto, é utilizada tanto a literatura especializada na área, como dados estatísticos disponibilizados pelos órgãos europeus. Por meio da adaptação de modelos analíticos da Ciência Política, no que toca às teorias da democracia, e com o auxílio da ferramenta do rastreamento de processo, chega-se à análise final que demonstra como foram observados avanços democráticos no funcionamento da Comissão. Este trabalho serve, assim, tanto como introdução ao tema da democratização da burocracia europeia, como uma contribuição para os debates concernentes.

Palavras-chave: Comissão Europeia; União Europeia; democracia; legitimidade democrática.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Union ist zurzeit ein politischer und ökonomischer Akteur im internationalen Kontext, der nicht ignoriert werden darf. Ohne sich als eine übliche internationale Organisation wie die anderen definieren zu lassen, aber auch ohne einen Bundesstaat in der modernen Bedeutung des Wortes darzustellen, richtet die Struktur der Union ein politisches System ein, das als „neuen Typs“ sich interpretiert lässt. Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Arbeit an, den Demokratisierungsprozess dieses neuen politischen Wesens im Laufe der Änderungen seine Verträge zu recherchieren, mit dem Fokus auf seine Bürokratie, die Europäische Kommission. Auf diese Weise werden vier Objekte anzielt: die historische Evolution dieses neuen politischen Systems auszuforschen; die theoretischen Modelle zu erklären, auf die sich die Analyse dieser Arbeit basiert; die Kompetenzen der Kommission und einige Fälle, in denen sie sich als politische Akteur und nicht als ein technisches Organ benahm, zu präsentieren; und die institutionellen Veränderungen, die die Kommission beeinflussten, und die Wirkungen, die die demokratische Lage der Bürokratie im Hinblick auf die Wahrnehmung dieses Phänomens von der Bevölkerung beobachtet wurden, zu analysieren. Um diese Ziele zu erreichen, werden die spezialisierte Literatur dieses wissenschaftlichen Feldes und statistischen Daten, die von den europäischen Organen veröffentlicht wurden, verwendet. Anhand der Adaptation von analytischen Modellen der Politikwissenschaft, was die Theorien der Demokratie angeht, und mithilfe der Technik des *process tracing*, wird es demonstriert, wie demokratische Fortschritte in der Arbeitsweise der Kommission beobachtet werden konnten. Diese Arbeit stellt dementsprechend sowohl eine Einführung in das Thema der Demokratisierung der europäischen Bürokratie wie auch einen Beitrag zu den betreffenden Debatten.

Stichwörter: Europäische Kommission; Europäische Union; Demokratie; demokratische Legitimität.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução histórica da União Europeia entre as décadas de 1950 e 1990	15
Figura 2 – Pilares da União Europeia após o Tratado de Maastricht	27
Figura 3 – Relações de instituições dentro e fora do Triângulo Institucional	41
Figura 4 – Codecisão ou Processo Legislativo Ordinário	45
Figura 5 – Modelo de desvio burocrático geral na União Europeia	78
Figura 6 – Progressão do nível de confiança dos cidadãos de grupos	137
Figura 7 – Participação em eleições europeias por grupos de países	141
Figura 8 – Evolução da relevância da opinião dos cidadãos europeus nos assuntos da União	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A Divisão de Competências entre a UE e seus Estados-membros	40
Tabela 2 – Categorias e marcadores do Índice de Transparência de Finel e Lord	65
Tabela 3 – Fontes de legitimação para um sistema político	69
Tabela 4 – Estrutura da Comissão	82
Tabela 5 – Ocorrência de termos relacionados à transparência, à produção de dados e posterior divulgação observada nos Tratados da União	123
Tabela 6 – Números de documentos e publicações	128
Tabela 7 – Resultado da votação das moções de censura.....	133
Tabela 8 – Maioria e líderes partidários e presidentes	142

LISTA DE SIGLAS

AECL/EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

AUE – Ato Único Europeu

CDU – União Democrata-Cristã

CE – Comunidades Europeias

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEU – Universidade da Europa Central

CIG – Conferência Intergovernamental

CPE – Cooperação Política Europeia

DG – Diretório-Geral

EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica

FC – Fenômeno causal

FI – Fenômeno interveniente

Fidesz – Aliança Cívica Húngara (Hungria)

FO – Fenômeno causado

GATS – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

JAI – Justiça e Assuntos Internos

Mercosul – Mercado Comum do Sul

OMC – Organização Mundial de Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PiS – Partido Direito e Justiça (Polônia)

PPE – Partido Popular Europeu

TCE – Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TPA – Acesso a Terceiros

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Econômica e Monetária

UEO – União Europeia Ocidental

VMQ – Voto por Maioria Qualificada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. O SISTEMA POLÍTICO DA UNIÃO EUROPEIA.....	13
1.1. As origens da integração europeia	13
1.2. Maastricht: Fundando a União Europeia política e economicamente	24
1.3. Nice, Amsterdã e a Constituição: mais dois Tratados ratificados e uma falha	31
1.4. Lisboa: o atual sistema político europeu e seu processo legislativo.....	38
1.4.1. O Triângulo Institucional.....	40
1.4.2. A codecisão	44
2. AS ABORDAGENS TEÓRICAS	47
2.1. <i>Lēgitimus ex lēge</i>	47
2.2. <i>Dēmos syn kratei</i>	52
2.3. <i>Mecanismos e conceitos à luz da teoria democrática</i>	54
2.4. <i>Como analisar a União Europeia à sombra do Estado</i>	66
2.4.1. <i>O sistema político da União Europeia para a Ciência Política</i>	66
2.4.2. <i>Uma questão de legitimidade</i>	68
2.4.3. <i>Uma União democrática ou ferramenta de poder?</i>	72
3. A COMISSÃO SOB ESCRUTÍNIO	82
3.1. <i>Divisão, Competências e atribuições na Comissão</i>	82
3.2. <i>Atuação da Comissão na prática</i>	84
3.2.1. <i>Comissão enquanto uma “definidora de agendas”</i>	85
3.2.2. <i>Estendendo sua competência sob os Tratados</i>	96
3.2.3. <i>Considerações sobre a Comissão como ator político</i>	103
4. AVALIANDO OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS DA COMISSÃO	109
4.1. <i>As reformas instituídas pelos Tratados e pela prática</i>	110

<i>4.1.1. Impondo controles institucionais</i>	<i>111</i>
<i>4.1.2. Políticas de transparência</i>	<i>123</i>
<i>4.1.3. Um órgão responsivo?</i>	<i>130</i>
<i>4.1.4. Uma contestação falha?</i>	<i>138</i>
<i>4.2. Ponderando a legitimidade democrática da Comissão</i>	<i>145</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
BIBLIOGRAFIA	158

INTRODUÇÃO

A União Europeia constitui hoje um ator político e econômico que não pode ser ignorado no sistema internacional. Tornou-se comum observar manchetes de jornais que estampam falas e ações de figuras proeminentes da União ou mesmo comparações que colocam a UE ao lado dos Estados Unidos e China como se ela representasse uma entidade estatal, ou ator internacional em nome próprio, como as demais. No entanto, ela não é um Estado, nem tampouco uma organização internacional como as Nações Unidas, a Organização Mundial de Comércio ou o Mercosul. Mesmo aqueles que se dedicam à relativamente nova área dos estudos da Ciência Política e das Relações Internacionais, os chamados “estudos europeus”, têm dificuldades em definir a União Europeia. O cientista político alemão Wolfgang Wessels (2008, p. 28) sintetiza esta concepção afirmando que “é oferecida também a imagem de um ‘monstro constitucional’ que é reconhecido por um permanente estágio intermediário entre ‘uma confederação de Estados’ e um ‘Estado federativo’”¹.

A realidade atual do bloco europeu, no entanto, é bem diferente daquela à época da fundação da primeira comunidade na década de 1950. Um continente devastado pela guerra e temendo por um novo conflito com o amanhecer da Guerra Fria, os países da Europa ocidental tiveram os incentivos necessários para confiar competências anteriormente mantidas exclusivamente nas mãos dos governos nacionais a uma entidade que lhes era exterior, criando a primeira organização supranacional do sistema internacional. Dando início ao projeto de integração europeia, a interdependência desses países passou a crescer exponencialmente. Com a criação de novas comunidades, expandindo a experiência inicial na seara do carvão e do aço, e com o ingresso de novos Estados europeus no grupo, a estrutura desta agremiação supranacional foi se tornando mais complexa e sua relevância doméstica e externa também passou a ser percebida com mais atenção.

Enquanto seu caráter econômico e de mercado se manteve como predominante na construção do bloco europeu, questões envolvendo a legitimidade das ações comunitárias, assim como a ideia de democratização, não se mostraram tão pertinentes a ponto de fazer com que se buscassem soluções para lhes dar uma resposta. Não é difícil de se entender

¹ “Angeboten wird auch das Bild eines „staatsrechtlichen Monstrums“, das durch eine dauerhafte Zwischenstufe zwischen „einem Staatenbund“ und einem „Bundesstaat“ gekennzeichnet ist”.

o porquê disso, uma vez que reconhecidamente a maior parte do desenvolvimento das Comunidades Europeias se deu em consonância com um “consenso passivo” por parte da população o que permitiu às elites políticas dos Estados-membros guiarem os rumos da integração, sem necessariamente levar em consideração a opinião pública no geral. Os benefícios que a integração traziam também justificavam o baixo interesse popular em relação à política comunitária, já que ela entregava resultados econômicos positivos e propiciava cada vez mais liberdades, como a crescente circulação de mercadorias entre os países e a consequente possibilidade de mover-se livremente no continente, com a posterior abolição das fronteiras internas. Claramente, esta nova realidade acompanhava também questões importantes como a proteção do mercado interno, muitas vezes despreparado para a competição internacional, ou mesmo as ameaças de segurança que o fim dos controles de fronteira poderiam acarretar. No entanto, os benefícios ofuscavam os possíveis problemas e, assim, os governos definiam de maneira bem mais livre como se daria cada passo da integração.

Os primeiros choques econômicos na década de 1970 começaram a dar um novo tom às relações dos cidadãos dos Estados-membros com a integração europeia. O período conhecido como “eurosclerose” observou o interesse dos líderes dos governos frearem os avanços supranacionais, retardando os avanços comunitários. Ao contrário do que a alcunha desses anos possa dar a entender, não significou uma reversão total ou bloqueio do projeto europeu, mas a diminuição da velocidade em que se davam os progressos. Alguns anos depois, com a intenção de “reengatar” o acelerador das Comunidades, a Comissão Europeia lançou as bases do plano de terminar o mercado interno até o início dos anos 1990, gerando um novo *momentum* no bloco. Em 1985, começaram as deliberações que levariam ao chamado Ato Único Europeu que é considerado para alguns analistas como um novo “*big bang*” para a integração, comparável àquele dos anos 1950. Desde então, os países passaram a se engajar para cumprir as metas econômicas negociadas. Algum tempo depois, foi a vez de uma nova característica ser inserida no sistema que se constituía: seu viés político.

Uma cooperação nesta área já havia sido tentada décadas antes, mas sem sucesso. Chegando ao começo dos anos 1990, após os sucessos logrados em quase quarenta anos de integração, os benefícios gerados foram suficientes para possibilitar avanços nesse sentido. No entanto, o aumento das competências das Comunidades, bem como de suas instituições supranacionais, em meio a um contexto de uma população mais atenta às

ações de seus governos no nível comunitário, fez com que um “choque” político se produzisse, colocando em questão a legitimidade do processo de integração. Os eventos da ratificação do Tratado de Maastricht (1992), com a rejeição do texto pela população dinamarquesa e o chamado “pequeno sim” da França, fizeram com que muitos analistas considerassem que o “consenso passivo”, característico das primeiras décadas do projeto europeu, tivesse terminado. Em seu lugar, surgiu um debate cada vez mais relevante sobre um “déficit democrático” na recém-criada União Europeia.

Como todo assunto maior dentro da academia, não há unanimidade no que tange à existência (ou não) de uma falta de democracia nos processos europeus. Aqueles que salientam a qualidade *intergovernamental* da UE, veem que ela se legitima por meio da ação dos líderes de governo que, em seus respectivos países, estão sujeitos ao escrutínio do regime democrático doméstico. Não obstante, um crescente número de pesquisadoras e pesquisadores têm dado ênfase à necessidade de se prover respostas que aumentem a legitimidade democrática da União, em vista do aumento de competências que ela (e suas instituições) adquiriu ao longo dos últimos anos. Não é de se surpreender que a adição de um aspecto político à integração tenha gerado problemas desta mesma ordem e, a despeito do argumento de que a politização da União possa ser problemática para seu bom desenvolvimento, os chefes de Estado e governo dos países membros reconheceram a urgência da questão e passaram a adicioná-la à mesa de negociações visando a reformas do sistema europeu.

Neste contexto, insere-se o presente trabalho. Tendo como foco principal a análise dos processos de democratização do órgão burocrático do bloco, representado pela Comissão Europeia, tem-se como objetivo avaliar este processo ao longo das últimas décadas de integração. O período que se propõe ao exame é justamente esse que abarca as mudanças realizadas desde o “relançamento” do projeto europeu na década de 1980, explorando os avanços conseguidos até a entrada em vigor do mais novo Tratado, em 2007, e as consequências do novo texto constitutivo especificamente nos anos eleitorais de 2014 e 2019. Este recorte temporal abarca, assim, seis reformas do sistema europeu – o Ato Único, Maastricht, Amsterdã, Nice, a Constituição e Lisboa – somadas às últimas duas eleições europeias. Fica claro, logo, que se parte de um pressuposto de que essas alterações podem ter causado um impacto na democratização da Comissão dentro do período examinado. O intuito deste trabalho, então, é o de avaliar como essas reformas influenciaram este processo e em que medida proveram, de fato, uma modificação do

caráter democrático desta instituição no sistema da União Europeia. Para tanto, desenha-se uma divisão de quatro partes que visam à elucidação de aspectos-chave para a argumentação que se produz aqui.

Destarte, no primeiro capítulo, tenciona-se fazer uma breve explanação da história da integração europeia, desde suas origens nos anos 1950, com o Tratado de Paris que deu origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, bem como das instituições europeias que surgiram com ela – inclusive a própria Comissão Europeia, ainda enquanto “Alta Autoridade” –, até a entrada em vigor do mais novo Tratado finalizado na capital portuguesa em 2007. O intuito dessa exposição é clarificar as lógicas por trás do processo de integração, tornando possível, primeiramente, a compreensão de como se chegou ao estado atual e, por fim, como emerge a necessidade pela democratização do bloco e, em especial, da instituição que desempenha o papel executivo nessa conjuntura. Por conseguinte, a segunda metade desta primeira parte trará a atual configuração de poder dentro do sistema político europeu, explicitando esta divisão em três organizações que constituem o chamado “Triângulo Institucional” e partilham entre si competências que dão origem ao processo legislativo comunitário. Ao fim, será possível ter um panorama geral da história da União, possibilitando a compreensão inicial fundamental para a construção do argumento defendido ao longo do trabalho.

Em sequência, o segundo capítulo dá ênfase à construção teórica que embasará a análise subsequente. Dois conceitos principais são explorados no primeiro momento, nomeadamente a definição do que se entende como *legitimidade* e *democracia*. A explicação desses dois termos fulcrais para o trabalho têm como objetivo formar o alicerce sobre o qual se concebe a ideia de uma *legitimidade democrática*, que é entendida como a finalidade buscada por meio das alterações que visem a dar respostas às demandas por maior legitimação popular à atuação da burocracia europeia. Alcançadas essas metas, passa-se a um segundo momento no qual se identificarão os parâmetros adotados no trabalho a fim de tornar possível a análise do processo de democratização da Comissão Europeia. Explicitam-se quatro parâmetros que estão presentes na teoria democrática quando aplicada aos Estados: a contestação política, a responsividade, a transparência e o sistema de pesos e contrapesos. Aqui é importante não só explicitar o que se entende por cada um desses conceitos, mas adaptá-los à realidade da União Europeia que, como já arguido anteriormente, não representa um Estado. Trata-se, então, de uma adequação

que se faz necessária, com a finalidade de desenvolver os objetivos que este trabalho se propõe a alcançar.

Por fim, o segundo capítulo aborda a três tópicos que devem estar claros para que se possa avançar na discussão sem que parem dúvidas sobre a visão que é adotada ao analisar a União Europeia. Primeiramente, esclarece-se como ela se constitui como um sistema político semelhante àquele de um Estado, sem, no entanto, sê-lo de fato. Entender este aspecto da UE é fundamental para que, por um lado, se possa afastar a ideia de que ela é apenas mais uma instituição internacional como as demais, ou mesmo como outros processos de integração como o Mercosul, Asean ou afins e, por outro, como é possível aplicar conceitos analíticos da Ciência Política originalmente cunhados para tratar de atores estatais. As idiosincrasias da União Europeia a fazem ser considerada como um “sistema político de ‘novo tipo’” como argumenta o cientista político alemão Werner Weidenfeld (2013). Elucidado este primeiro tópico, explora-se a problemática da legitimação das ações de um ator político supranacional que abarca diversos entes estatais que, por sua vez, adotam regimes democráticos. Visto que, como a discussão neste segundo capítulo deixa claro, o princípio democrático do qual comungam esses Estados ocidentais não se limita à pura contestação política e realização de eleições, mas é entendido como um complexo sistema societal, onde os indivíduos participam ativamente e de maneira vívida dos processo político, o debate que se desenvolve em relação à fonte de legitimidade da União não pode ser ignorado.

A última subseção introduz o debate entorno do chamado “déficit democrático” da União, apresentando – e confrontando – os argumentos dos dois acadêmicos mais proeminentes de uma visão intergovernamentalista do bloco, Giandomenico Majone e Andrew Moravcsik, que rejeitam a necessidade de um processo de democratização. As ideias dos autores são relevantes para entender não só, em parte, como se dão os processos dentro da estrutura da União, mas sobretudo para se atentar às lacunas em suas teorias que representam justamente os fatores que justificam os movimentos realizados ao longo das sucessivas reformas do Tratado visando a garantir que haja maneiras de legitimação popular das ações das instituições comunitárias. No que toca à Comissão Europeia, evidencia-se o fenômeno do “desvio burocrático” que lhe permite, na prática, avançar agendas políticas que não estão sempre em consonância com os interesses dos Estados-membros, provando, por um lado, que a burocracia europeia atua enquanto um ator político em separado dos governos nacionais e, por outro, que as estratégias usadas por

ela têm, ao fim e ao cabo, um efeito de expandir as competências da União – e as suas próprias –, por vezes em detrimento daquilo que os Estados entendem como sendo suas prioridades.

Nesta veia, o terceiro capítulo se dedica a explorar a atuação da Comissão Europeia na teoria e na prática. Na primeira subseção, são apresentadas sua estrutura e as competências formais que lhe são delegadas pelos Tratados. Após esta breve introdução, enfatizam-se os casos em que a burocracia europeia agiu efetivamente como um ator político dentro da estrutura da União, iniciando debates para aprofundar a integração, influenciando o resultado final das negociações e, assim, alterando a situação anterior – mesmo em situações em que o papel que ela desempenhou não tenha sido considerado como preponderante. O foco dado não se limita às ocasiões em que houve envolvimento dela nas searas econômicas, envolvendo liberalizações, por exemplo, mas também, a partir dos anos 2010, a interferência com políticas domésticas que envolvem a própria constituição do regime político vigente em alguns países do bloco. Esses episódios salientam o efeito do desvio burocrático que a Comissão apresenta dentro da construção europeia e que justifica tanto as demandas por maior participação popular nos negócios comunitários como os esforços dos líderes de governo dos Estados-membros em dar respostas minimamente aceitáveis que tenham como objetivo garantir a legitimação política e democrática necessária para o processo político da União Europeia e suas instituições.

O último capítulo traz a análise final do trabalho, com base em todos os aspectos que foram tratados anteriormente. O objetivo é o de utilizar os parâmetros teóricos definidos no segundo capítulo para avaliar como ocorreu a democratização da Comissão Europeia e qual impacto ela teve, em especial em relação à *percepção* dos cidadãos do bloco. Como já se afirmou mais acima, as ferramentas analíticas são adaptadas à realidade da União, mas também se opta pela inversão da ordem dos quatro fatores explorados. Ou seja, disserta-se, em primeiro lugar, sobre o sistema de pesos e contrapesos imposto à atuação da burocracia europeia, depois sobre as políticas de transparência implementadas, então aborda-se quão responsiva a Comissão se mostrou no período analisado e, por fim, se foi possível observar a introdução de uma contestação política real, como havia sido prometido por uma resolução do Parlamento Europeu em 2012, em referência à nova redação dos Tratados que teve efeito a partir de Lisboa. Esta sequência se justifica pela natureza das instituições europeias que, como demonstra sua história, não se constroem

da mesma maneira que os Estados – os quais são normalmente objetos de análises que se valem das ferramentas adotadas aqui. A própria ideia de uma “democratização”, ou seja, de que algo *se tornou democrático*, sem o ser primeiramente, não permite que se inicie este tipo de exame da mesma forma como se produziria, caso o objeto de pesquisa fosse um ente estatal. Além do mais, a atenção dada a oito marcos de mudança institucional – a saber: Ato Único Europeu (1985), Maastricht (1992), Amsterdã (1996), Nice (2000), Constituição (2004), Lisboa (2007) e eleições de 2014 e 2019 – explicita o caráter *gradual* e em *níveis* pelo qual se dá o transcurso do processo em questão.

Ao fim deste trabalho, tenciona-se, assim, elucidar: como se deu o processo de integração europeia, explicitando como se chegou ao estado atual da União; quais as ferramentas analíticas podem ser utilizadas para avaliar a democratização da Comissão ao longo de três décadas de mudanças institucionais do sistema político europeu; o porquê de a burocracia europeia ter necessidade de meios que lhe garantam uma legitimação de cunho democrático; e, por fim, quais foram de fato os avanços logrados nesse período e qual seu impacto sobre a percepção dos cidadãos quanto ao estado da democracia da União com foco nas mudanças e indicadores que concernem à Comissão.

Vale mencionar que este esforço de pesquisa não é entendido como apenas uma compilação de informações, tendo como resultado apenas uma revisão daquilo que já foi explorado e publicado anteriormente. Pelo contrário, considera-se que este trabalho apresente uma contribuição relevante para a área dos estudos europeus, em especial àquilo que toca ao debate do déficit democrático da União, justamente por frisar os avanços institucionais realizados em relação à Comissão, uma vez que o que se observa dentro da literatura da área é uma ênfase muito maior no Parlamento Europeu, tido como grande “vencedor” das alterações dos Tratados desde a década de 1980. A investigação levada a cabo neste trabalho servirá tanto como ponto de partida para aqueles que tenham interesse em se introduzir nas discussões que concernem à situação democrática da União Europeia, mas também como base para discussões e pesquisas mais aprofundadas sobre os conceitos de legitimidade e democracia, em suas diversas acepções, dentro do contexto da integração europeia e de suas instituições. Os temas aqui explorados não estão em absoluto fechados, mas em constante modificação, o que faz com que a presente análise seja identificada como um panorama atual de um processo que se observa em constante desenvolvimento.

A fim de assegurar a consistência e robustez desta pesquisa, bem como das inferências que se fazem a partir de seus resultados, lançou-se mão de uma revisão bibliográfica que abarcou monografias e artigos científicos publicados por acadêmicos especializados nos estudos europeus, provenientes, em sua maioria, de países da própria União Europeia. As obras referenciadas formam a primeira grande fonte de informações de onde se baseia a análise apresentada neste trabalho. A segunda matriz se constituiu a partir da coletânea de dados disponibilizados, em parte, pelas próprias instituições europeias, como o Parlamento e a Comissão por meio de seus portais digitais, e, por outro lado, pelas estatísticas publicadas pelo Serviço de Estatística da União Europeia, a Eurostat, por meio dos chamados Eurobarômetros.

Além disso, no que toca à metodologia aplicada à pesquisa, fica claro que o enfoque do trabalho é a Comissão Europeia e, assim, prestou-se a analisar como se deu seu processo de democratização e qual foi o seu impacto tendo como referencial a população dos Estados-membros da União. Como já se evidenciou acima, parte-se de uma base teórica que se baseia largamente na literatura acadêmica disponível sobre os conceitos-chave (legitimidade e democracia), constituindo e adaptando modelos analíticos que permitem a avaliação qualitativa dos avanços realizados ao longo das mudanças dos Tratados constitutivos da UE. Essa escolha não só se propõe a fazer uso de teorias já sedimentadas na área da Ciência Política para explicar o processo em questão, mas também, em adotando-as para examinar uma entidade singular como a Comissão Europeia, acarreta a eventual possibilidade de refinamento dessas ferramentas de análise – sem que este seja o objetivo tencionado inicialmente. Como argumenta Stephen van Evera (1997) ao tratar dos métodos de estudo na área de CP, é não só possível como essencial, para a boa compreensão das chamadas “explicações específicas” de fenômenos sociais, a diagramação de variáveis que permitam tanto ao pesquisador quanto ao leitor compreender quais são os elementos presentes em um determinado trabalho e como eles se relacionam.

Destarte, o conjunto de variáveis que se apresenta aqui – e permeia a análise ao longo desta pesquisa – é o de que há uma relação entre as alterações dos Tratados (que pode ser entendida como fenômeno causal (FC), nos termos que propõem van Evera) e a democratização da Comissão Europeia (enquanto fenômeno causado (FO)). Não obstante, como também pontua o autor, é possível haver a incidência dos chamados “fenômenos intervenientes” (abreviados como “FI”) que compõem a explicação final e

estão ali porque são “causados pelo fenômeno causal e causam o resultado”² (VAN EVERA, 1997, p. 16). Quatro são os FI que se adotam aqui: o aumento dos controles formais sobre a Comissão, da transparência sobre os seus procedimentos, o de sua responsividade democrática – que, como se demonstrará, se dá tanto em relação ao Parlamento como à população de maneira mais direta – e, finalmente, da contestação política – em relação à presidência da instituição. O exame desses quatro aspectos é possibilitado justamente pelos modelos teóricos que se apresentam no segundo capítulo.

A hipótese da qual se parte é a de que as alterações institucionais presentes nos sucessivos Tratados da União impactaram na democratização da Comissão Europeia, tendo influência sobre a percepção deste efeito por parte dos cidadãos da UE. A fim de se comprovar, ou não, esta premissa, lança-se mão também da ferramenta auxiliar do rastreamento de processo. Em consonância com aquilo que é arguido por Frank Schimelfenning (2015), que aborda o uso desta técnica de pesquisa em análises voltadas à investigação de fenômenos relacionados à integração europeia, sua adoção se dá aqui uma vez que se identifica uma “suspeita inicial” de que um referido mecanismo causal – neste caso, as modificações dos Tratados – tenha existido e tido algum efeito. Assim, o que leva à escolha da utilização do rastreamento de processo neste trabalho é justamente o propósito que o autor reconhece como sendo seu objetivo final, ou seja, o de “chechar o mecanismo causal que é entendido como atuando para ligar os fatores ou configurações com o resultado”³ (SCHIMMELFENNING, 2015, p. 104). A identificação deste fator, bem como a definição de um recorte teórico bem delimitado, evitam os perigos de um “regresso infinito” ou de apenas “contar uma história”, como salienta o autor.

Deste modo, entende-se que a presente pesquisa tenha objetivos precisos e os meios suficientes para atingi-los ao longo de seu desenvolvimento. Como já argumentado, ela se apresenta, em parte, como uma obra que ajudará aqueles e aquelas que desejarem se introduzir nos debates em torno do déficit democrático da União Europeia, em especial naquilo que toca ao seu órgão burocrático – a Comissão –, mas também – e muito em decorrência disso – se presta a ser uma contribuição relevante para o campo de estudos, expandindo frentes de análise necessárias para a investigação

² “Phenomena that form the explanation’s explanation. These are caused by the causal phenomenon and cause the outcome phenomenon”.

³ “Process tracing then serves the purpose of checking the causal mechanism that is supposed to link the factors or configurations with the outcome”.

pormenorizada do fenómeno da implementação de uma legitimação de cunho democrático no longo processo de integração europeia.

1. O SISTEMA POLÍTICO DA UNIÃO EUROPEIA

O primeiro passo, antes de se analisar qualquer aspecto envolvendo a União Europeia (UE), é compreender o seu processo de criação. A história do chamado “projeto europeu” já se desenvolve há 70 anos, sendo um produto direto da Europa pós-Segunda Guerra Mundial. De fato, fala-se que o interesse principal para o início da integração europeia teria sido o controle da Alemanha (WEIDENFELD, 2012), apontada como a causadora das duas grandes guerras no continente. Por mais que os planos de alguns dos chamados “pais da Europa” – em uma alusão à figura dos “pais fundadores” dos EUA – fosse a criação a longo prazo de um futuro “Estados Unidos da Europa” (BIEBER, 2011; DINAN, 2014), as primeiras décadas da cooperação entre alguns países do bloco ocidental do continente não avançaram a ponto de criar algo que se aproximasse a esse sonho.

Foi somente a partir da década de 1990, quando as negociações tomaram um novo rumo, abarcando competências políticas relevantes anteriormente indisponíveis para os organismos comunitários, que a recém-criada União Europeia passou a exercer um papel de ator importante não só no continente, mas também no mundo. Assim, dedica-se este primeiro capítulo à apresentação do processo histórico que levou à atual estrutura da UE. Ainda, clarificam-se não só as competências que o bloco detém atualmente – que são pontos basilares para a análise que se desenvolverá ao longo do trabalho –, como também se introduz o sistema político de tomada de decisão da União – que será escrutinado mais pormenorizadamente com foco na Comissão Europeia em outro capítulo.

1.1. As origens da integração europeia

Vários autores defendem a ideia de que os primeiros planos propostos na década de 1950, com objetivo de integrar economicamente países da Europa ocidental, tinham como finalidade principal o controle da Alemanha para que não houvesse a possibilidade de que o país se tornasse novamente uma ameaça à paz no continente após duas guerras devastadoras (BACH, 2008). De fato, esta não é uma ideia nova, já tendo sido apresentada anteriormente por Kant em sua “Paz Perpétua” quando fala de um “congresso permanente” que não se basearia em uma constituição estatal, mas que criasse um âmbito internacional onde um grupo de Estados “pudesse concretizar suas disputas civis, também por meio de um processo e não de forma bárbara”⁴ (KANT, 1919, p. 69-70). A ideia de

⁴ “Man kann einen solchen Verein einiger Staaten, um den Frieden zu erhalten, den permanenten Staatenkongreß nennen, zu welchem sich zu gesellen jedem benachbarten unbenommen bleibt; (...) Unter

uma federação ou confederação europeia também é tratada por Pierre-Joseph Proudhon em seu “Do Princípio Federativo”. No entanto, para o autor, a junção de Estados livres europeus, organizados com suas próprias constituições e regimes que melhor lhe conviessem, criando um “Estados Unidos da Europa” tenderia prontamente a “degenerar (...) em uma potência única ou grande monarquia europeia” e, portanto, “uma federação desse tipo seria ou uma armadilha ou não haveria sentido algum”⁵ (PROUDHON, 1863, p. 88).

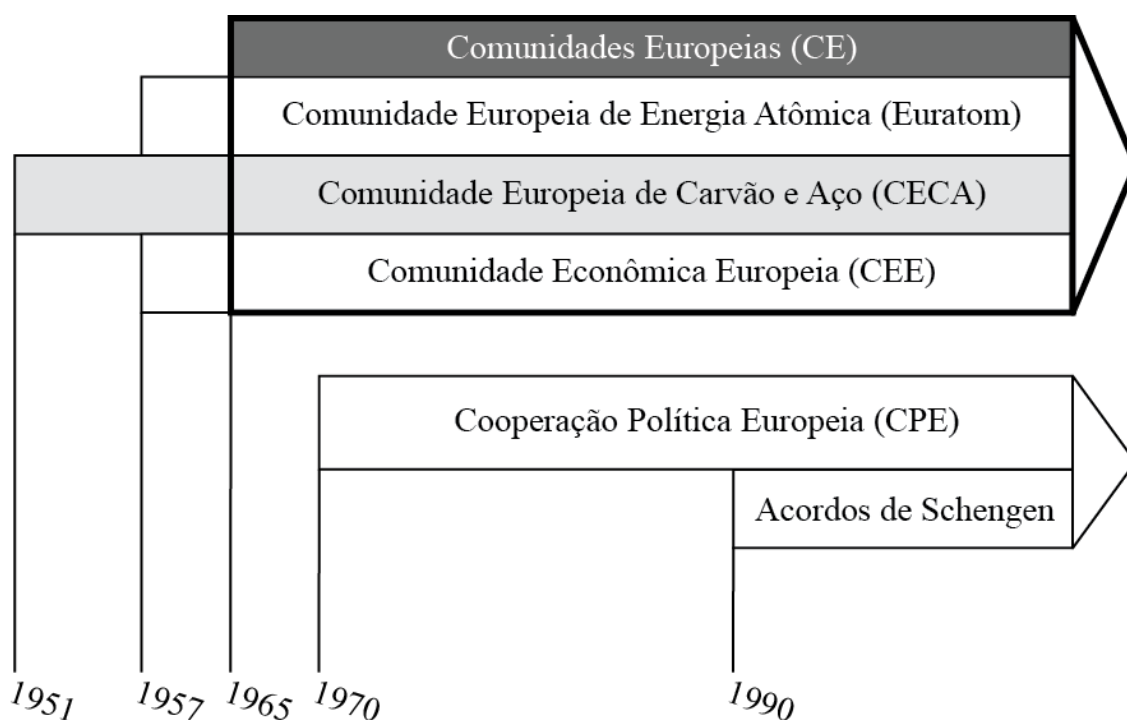
Mencionar Kant e Proudhon ao tratar das origens do processo europeu de integração é reconhecer que os ideais federalistas tiveram um papel preponderante na mente dos chamados “pais fundadores” da atual União Europeia. Apesar de o presente trabalho não se debruçar sobre a teoria e os desenvolvimentos desta vertente durante o desenvolvimento do projeto europeu, entende-se que, por mais que a UE não tenha se tornado uma federação – sob a égide de uma só bandeira, baseada em uma constituição única e seguindo os preceitos do Estado weberiano –, o objetivo de atenuar a inimizade franco-alemã e, conseqüentemente, ensejar a manutenção de paz no continente, foi atingido com sucesso. A relação de inimizade entre a Paris e Berlim deu lugar a uma parceria que foi designada como “motor franco-alemão” representando sempre pelo “casal franco-alemão” (VON THADDEN, 2005) – por mais que essa expressão apareça mais frequentemente na mídia e artigos franceses que nos alemães (SOUTOU, 2012).

E, de fato, a parceria entre os antigos grandes inimigos do continente foi o grande propulsor das alianças no oeste europeu que deram início ao processo de integração. A palavra-chave para este momento de desenvolvimento é “comunidades” – como pode-se observar na Figura 1. A primeira dessas a ser proposta foi a “Comunidade Europeia de Carvão e Aço” (CECA) em 1951. Ela é o resultado direto do chamado “Plano Schuman” desenvolvido pelo então ministro dos negócios estrangeiros francês, Robert Schuman.

einem Kongreß wird hier aber nur eine willkürliche, zu aller Zeit auflösliche Zusammentretung verschiedener Staaten, nicht eine solche Verbindung, welche (sowie die der amerikanischen Staaten) auf einer Staatsverfassung gegründet und daher unauflöslich ist, verstanden; — durch welchen allein die Idee eines zu errichtenden öffentlichen Rechts der Völker, ihre Streitigkeiten auf zivile Art, gleichsam durch einen Prozeß, nicht auf barbarische (nach Art der Wilden), nämlich durch Krieg zu entscheiden, realisiert werden kann”.

⁵ “Il a été parlé maintes fois, parmi les démocrates de France, d'une confédération européenne, en autres termes, des *États-Unis de l'Europe*. (...) bien plus, s'il était possible que cette nouvelle Sainte-Alliance pût être animée d'un principe d'évolution collective, on la verrait promptement dégénérer, après une conflagration intérieure, en une puissance unique, ou grande monarchie européenne. Une semblable fédération ne serait donc qu'un piège ou n'aurait aucun sens”.

Figura 1 – Evolução histórica da União Europeia entre as décadas de 1950 e 1990



Elaboração própria

O contexto em que essa movimentação política se dá é o de que, poucos anos após o fim da guerra na Europa, as potências que ocupavam o território da Alemanha derrotada começaram a arquitetar a criação de novos Estados em seus respectivos espaços de influência. Do lado ocidental, os governadores militares das zonas francesa, inglesa e americana autorizaram em julho de 1948, por meio do primeiro de uma série de documentos que ficou conhecida como “Documentos de Frankfurt”, os ministros dos *Länder* sob seu controle a se reunirem em uma “assembleia constitucional” com o objetivo de produzir uma “constituição democrática que criará uma forma de governo do tipo federalista para os estados participantes” ⁶ (BAYERISCHES HAUPTSTAATSARCHIV, 1948). Esses eventos foram decisivos para o início do projeto europeu de integração, porque geraram a urgência necessária para que o interesse político de outros países europeus – em especial a França – encontrassem alternativas para impedir que a Alemanha se tornasse novamente uma ameaça (GERBET, 1956). Defendendo um plano que, inicialmente, era muito mais voltado à reestruturação da economia francesa e baseando-se no princípio de que a força da França se pautaria pela fraqueza da Alemanha

⁶ “Die Verfassunggebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft.“

(LYNCH, 1984), Schuman acabou dando início a muito mais que apenas uma reconstrução das finanças de Paris.

Assim, em 1951, seis países (França, Países Baixos, Luxemburgo, Bélgica, Itália e Alemanha Ocidental) assinaram em Paris o tratado que estabelecia a CECA. É importante ressaltar aqui que a área econômica envolvendo tanto aço quanto o carvão foi escolhida como a primeira a ser integrada devido à sua importância na área militar, possibilitando a capacidade para invadir países, como também ao fato de ser uma área que motivou frequentemente ambos alemães e franceses a buscar ganhos territoriais (DEDMAN, 2010). Esse caráter de uma integração que se pautou pela necessidade, mais que pela pura idealização de uma união de Estados europeus – e possível federalização do continente à moda americana –, orientou boa parte do desenvolvimento do processo. As fronteiras da cooperação dos aliados da Europa ocidental ficaram claras com a proposta francesa em 1952 da criação de uma nova comunidade, desta vez voltada à segurança militar.

A Comunidade Europeia de Defesa (CED) foi proposta também pela França, projeto desenvolvido por Jean Monnet e conhecido como “Plano Plevén” – nome do presidente do chefe do governo francês à época, René Plevén, que o apresentou formalmente. Preconizando a criação de um “exército europeu” que estaria sob a responsabilidade de um ministro europeu da defesa, o projeto foi tratado por muitos como um “plano Schuman expandido” e representava uma “ruptura com a visão europeia gradualista dos dirigentes franceses que concebiam a criação de uma Europa política – e militar – em um futuro bastante distante, após o desenvolvimento das comunidades econômicas”⁷ (BITSCH, 2001, p. 150). Mais uma vez, a proposição de um exército europeu, que substituiria as organizações militares nacionais, não surge pelo interesse de criar um Estado europeu, mas no contexto de escalada de tensões no início da Guerra Fria com a deflagração da Guerra da Coreia (DEDMAN, 2010). Assim como a CECA, a CED permitiria ao governo de Bonn recobrar certas competências políticas -desta vez o rearmamento nacional –, mas sob controle internacional. Enquanto os americanos exigiam a formação de batalhões alemães para a defesa do continente, dentro da estrutura

⁷ “Inspiré par Monnet et approuvé par le ministre des Affaires étrangères, le plan, auquel René Plevén président du Conseil depuis le mois de juillet donne son nom, préconise la création d'une armée européenne placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la Défense. (...) Quoique présenté comme un « *Plan Schuman élargi* » qui devait être inséparable du premier, ce projet semble en rupture avec la vision européenne gradualiste des dirigeants français qui concevaient la mise en place d'une Europe politique - et militaire – dans un avenir assez lointain, après le développement de communautés économiques.”

do Pacto Atlântico (OTAN), o plano francês previa a incorporação de tropas alemãs a um exército supranacional⁸ sob o comando de Paris (DEDMAN, 2010). Além disso, Bonn não poderia ter um comando de Estado-maior, nem um ministro de defesa, nem mesmo dispor de armas de maior potência em seu território – o que foi recebido negativamente pelos demais aliados, sobretudo pela Alemanha que criticou a explícita discriminação do plano (VAN DER HARST, 2004).

A CED virou história dois anos depois de ter sido proposta, em 1954, pela própria França, cujo parlamento negou-se a discutir o tratado que instituiria a comunidade, mesmo depois de já ter sido ratificada por outros estados membros (WOYKE, 1989). E, por mais que iniciativas como a “União Europeia Ocidental” (UEO) e a formação de um pilar europeu dentro da OTAN – que tornou a UEO praticamente nula (GORDON, 1997) – tenham se desenvolvido, a “defesa se tornou por um longo tempo um tabu entre as Comunidade Europeias”⁹ (WOUTERS; NAERT, 2002, p. 206-207). A integração dos países do bloco desenvolveu-se, logo, com objetivos econômicos visando à efetivação do mercado único e, posteriormente, à introdução da moeda única.

É nesse sentido que na cidade italiana de Messina, em 1955, os ministros das relações exteriores dos então seis países-membros da CECA resolveram iniciar o processo que levaria mais tarde à integração em mais áreas econômicas. Relevantes nesse processo foram o memorando lançado pelos países do Benelux, que explicitou o interesse em um “novo passo” na integração, e o comitê interestatal sob a liderança do ex-primeiro-ministro belga Paul-Henri Spaak (BERGDAHL, 1994). O resultado concretizou-se dois anos depois por meio dos Tratados de Roma que fundaram duas novas comunidades: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). Wichard Woyke (1989, p. 32) ressalta o “ousado pulo qualitativo” que o estabelecimento da CEE significou, já que “pela primeira vez os Estados-membros

⁸ O termo “supranacionalidade” (assim como o adjetivo “supranacional”) são entendidos aqui a partir da definição dada por Tim Büthe (2016, p. 486) que entende uma “autoridade política como supranacional se decisões consequentes são feitas por órgãos legislativo, executivo e adjudicativo de diversos países conjuntamente ou por um único organismo acima do nível do Estado-nação”, salientando que se observam três critérios de atuação da supranacionalidade que se traduzem: pelo poder dos órgãos acima do Estado; por seus atos jurídicos vinculantes; e por suas decisões (DEHOUSSE, 1969, p. 193).

⁹ “Dit verdrag haalde het echter niet in de Franse Assemblee en defensie werd voor lange tijd een taboe in het kader van de Europese Gemeenschappen”.

tentaram fazer, a partir de seis mercados nacionais, um mercado único e supranacional com uma política comunitária”¹⁰.

É importante ressaltar que, a despeito da construção ampla e vaga que os acordos firmados em Roma tenham definido – já que as diretrizes mais detalhadas ficaram em aberto –, o efeito gerado foi o de novas possibilidades de cooperação entre os signatários e o aprofundamento das relações entre eles (BERGDAHL, 1994; SWEET; SANDHOLTZ; FLIGSTEIN, 2001). Em 1965, os Estados-membros, “decididos a progredir na via da unidade europeia” (COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1967), acordaram em unificar as três comunidades sob um único Conselho – formado pelos ministros dos governos dos países-membros – e uma única Comissão e o fizeram por meio do “Tratado de Bruxelas” ou “Tratado de Fusão”. Werner Weidenfeld (2012, p. 9) resume o contexto em que as “Comunidades Europeias” (CE) se formaram e os avanços dos anos 1950:

A constelação que se cristalizou pelos acontecimentos que levaram aos Tratados de Roma tiveram um caráter histórico. Aqui os interesses nacionais divergentes colidiram fortemente uns com os outros: o interesse francês em uma cerca de proteção ao redor de sua própria economia e seu interesse pelo controle da política atômica, sobretudo em relação a seus vizinhos do leste, ao mesmo tempo deixando de fora da construção europeia das comunidades os componentes atômicos militares; o interesse alemão em um movimento sem limitações em um grande mercado comum; o interesse inglês em simplesmente estabelecer uma zona de livre comércio e permitir apenas mínimo de supranacionalidade surgir na Europa; o interesse soviético em concentrar a atenção dos Estados europeus apenas na construção de uma ordem europeia pacífica. Tudo isso moldou as negociações do Tratado de Roma em uma densidade documental incomum¹¹.

Vale lembrar que à órbita das Comunidades, em especial com a participação de Londres que ficou inicialmente de fora da construção da “pequena Europa”¹², formou-se

¹⁰ “Damit war in den Beziehungen zwischen den sechs Staaten ein qualitativer Sprung nach vom gewagt worden, denn zum ersten Mal versuchten die Mitgliedstaaten, aus sechs nationalen Märkten einen gemeinsamen, übernationalen Markt mit einer gemeinsamen Politik zu machen.”

¹¹ “Die Konstellationen, die sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen herauskristallisierten, hatten historisch-prägenden Charakter. Hier prallten die divergierenden nationalen Interessen der Staaten hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzzaun um die eigene Wirtschaft und sein Interesse an Kontrolle der Atompolitik, vor allem des östlichen Nachbarn, bei gleichzeitiger Aussparung der militärischen Atomkomponenten aus der europäischen Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im großen Gemeinsamen Markt; das englische Interesse, lediglich eine Freihandelszone zu etablieren und möglichst wenig Supranationalität in Europa entstehen zu lassen; das sowjetische Interesse, die Aufmerksamkeit der europäischen Staaten ganz auf den Bau einer gesamt-europäischen Friedensordnung zu konzentrieren. All dies prägte in einer ungewöhnlichen dokumentarischen Dichte die Verhandlungen um die Römischen Verträge”.

¹² O termo “*little Europe*” (pequena Europa) ou “*little six*” (pequenos seis) aparece na literatura inglesa que aborda a construção da União Europeia e refere-se aos seis Estados-membros que fundaram as Comunidades Europeias – França, Alemanha (Occidental), Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

em 1960 a Associação Europeia de Comércio Livre (AECL ou “EFTA”) composta pelo Reino Unido, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Portugal, Suécia, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Sem ter grandes sucessos econômicos quando comparada à CEE (WOYKE, 1989), o grupo dos que comumente são apontados como “europeus relutantes” foi perdendo membros para as Comunidades Europeias ao longo da segunda metade do século passado (GSTÖHL, 1994), restando atualmente apenas os últimos quatro da lista anterior.

Após os avanços das CE, porém, os anos 1960 e 1970 viram o desaceleramento da integração com crises entre os governos dos Estados-membros. Tentou-se avançar no fronte da união política, mas ora sem sucesso, ora com êxito limitado. De fato, havia uma divisão entre os países no que concernia à forma que essa cooperação política deveria se desenvolver, nomeadamente, entre aqueles que tinham aspirações mais federalistas e aqueles que preferiam a cooperação interestatal¹³ – mantendo sempre o *locus* de poder no Estado e não na Comunidade. Uma nova proposta francesa, o Plano Fouchet, foi apresentado pelo presidente de Gaulle em 1960 e tinha como objetivo estabelecer uma “Europa dos Estados” (SOUTOU, 2009).

Esta nova proposição francesa previa não uma cooperação com base em questões econômicas – que continuariam se desenvolvendo dentro do quadro da CEE –, mas uma cooperação mais próxima sobretudo entre França e Alemanha, visando à harmonização de suas políticas exteriores, da pesquisa científica e de questões de armamento – essa ideia era fortemente apoiada pelo general de Gaulle, por acreditar que a Europa deveria emergir como uma força independente dos blocos americano e soviético (SCARCELLI, 2016). Esta é uma visão que também era observada por outros parceiros europeus, especialmente pelo governo da Haia que, temendo que o plano Fouchet afastasse os americanos da Europa e afirmasse uma supremacia francesa sobre o continente, passou a exigir que o Reino Unido participasse das negociações, com interesse de que Londres freasse a deriva do apoio americano e o domínio do eixo Paris-Bonn (VAN DUURSEN, 1983; BROUWER, 2008).

¹³ A divisão das visões “federalista” e chamada “intergovernamental” será mais bem explorada no segundo capítulo, quando se desenvolverá também o debate teórico que leva às discussões sobre “déficit democrático” e a necessidade de mais legitimidade democrática nas instituições e tomada de decisão na União Europeia.

A unidade dos membros que parecia surgir, quando a proposta foi apresentada, desaparece logo depois, com os dois outros membros do Benelux alinhando-se à Haia e Bonn e Roma requerendo uma revisão do plano por Paris (LAPPENKÜPER, 2001). O plano Fouchet acabou por ser enterrado finalmente pela falta de consenso entre os membros quanto à maneira que a cooperação política deveria se dar. Os franceses, por um lado, temeram prender-se a uma política estrangeira supranacional – que iria contra seus interesses – e, por outro, os demais parceiros acreditavam que a cooperação intergovernamental proposta por Paris enfraqueceria o andar do processo de integração (WOYKE, 1989; SOUTOU, 2009). De fato, a tentativa posterior dos demais membros em dar uma personalidade política internacional à CEE, entre as outras pautas que foram levantadas como a questão da Política Agrícola Europeia e a mudança da aprovação de pautas para maioria qualificada ao invés de unanimidade, desencadeou a chamada crise da “cadeira vazia” – quando a França se manteve ausente das reuniões entre os membros das CE, boicotando e impedindo o avanço da integração (WOYKE, 1989; AXT, 1999; LUDLOW, 1999; CORSETTI, 2012). Renaud Dehousse e Paul Magnette (2017, p. 34) resumem que ambos os episódios da falha do Plano Fouchet e o boicote francês “mostraram que qualquer tentativa de alterar o equilíbrio entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo no modelo comunitário encontraria oposição de ao menos um Estado-membro”¹⁴.

Mesmo que a crise tenha sido solucionada em 1966 por meio do Compromisso de Luxemburgo – que garantiu aos Estados o direito de que questões que tivessem de ser aprovadas por maioria qualificada, quando consideradas de “interesse muito importante” por um ou mais membros, fossem negociadas até o consenso entre todos (CONSELHO EUROPEU, 1966) –, a próxima década e meia do desenvolvimento europeu seria caracterizada por meio de um diagnóstico de “eurosclerose”. Herbert Giersch (1985, p. 4) resume o neologismo em dois pontos:

- (i) membros essenciais do corpo econômico tornaram-se demasiadamente rígidos para permitir um ajustamento rápido e indolor. Então eles requisitaram e obtiveram assistência. Ao invés de usá-la para regeneração, a maioria dos beneficiários tomaram-na como um dispositivo de proteção e requisitaram ainda mais. (...) (ii) nas indústrias

¹⁴ “In the early 1960s, two well-known episodes of the European saga - the rejection of the Fouchet Plans and the 'empty chair' crisis - showed that any attempt to alter the balance between intergovernmentalism and supranationalism in the Community model would be opposed by at least one member state”.

e áreas problemáticas, parte devido à ajuda governamental real e esperada, as forças inovativas e regenerativas mostraram-se demasiadamente fracas para superar as rigidezes, especialmente aquelas do mercado de trabalho¹⁵.

Esses fatores, argumenta Giersch, teriam resultado no crescimento do PIB dos países das CE durante a década de 1970 menor do que o crescimento dos EUA e da região do Pacífico na mesma época, mas também menor do que aquele observado nas Comunidades nas duas décadas anteriores. Para além da análise do ponto de vista econômico, aponta-se comumente como uma das fontes para a “estagnação” do processo europeu o alargamento das CE de seis Estados-membros para nove, com a admissão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda – em especial a entrada de Londres ao grupo da pequena Europa, que já havia sido anteriormente barrada na época de de Gaulle, provou-se mais difícil¹⁶ (ARMSTRONG, LLOYD e REDMOND, 2004). Werner Weidenfeld (1981) argumenta que a própria ideia da união da Europa deixou de ser um “princípio automático inquestionável” e, concomitantemente, cresceu a pressão sobre as Comunidades de “justificar” sua existência ou, em outras palavras, mostrar por meio de ações o porquê de sua relevância. Ainda, o Compromisso de Luxemburgo, que foi o resultado direto da crise da “cadeira vazia”, levou a um impasse em questões importantes entre os Estados e, com a impossibilidade de se votar essas matérias por maioria qualificada – como o sistema requeria – transpareceu entre os Estados-membros uma sensação de “egoísmo nacional” (WEIDENFELD, 1981; WAECHTER, 2009) e, assim,

¹⁵ “(i) Essential members of the body economic have become too rigid to permit a quick and painless adjustment. So they requested and obtained assistance. Instead of using it for regeneration, most of the beneficiaries took it as a protective device and asked for more of it. (...) (ii) In the problem industries and problem areas, partly as a result of actual and expected government aid, the innovative and regenerative forces turned out to be too weak to overcome the rigidities, notably the rigidities in the labour market”.

¹⁶ Entre os pontos-chave apontados pelos autores que se mostraram mais contenciosos durante as negociações que levariam à ascensão do país às CE, valem-se mencionar: as questões agrícolas que resultariam em um aumento do preço dos alimentos no Reino Unido; a contribuição comunitária que seria de cerca de 18,9% ao fim dos anos 1970, acima das expectativas de Londres e abaixo daquelas da Comissão; as preferências econômicas com os países da Comunidade de Nações (*Commonwealth*); e o acesso às águas britânicas para as indústrias marítimas dos demais países membros que não era bem visto pelo país. Além disso, Armstrong, Lloyd e Redmond ressaltam que, a despeito da exitosa campanha pelo “sim” no referendo sobre a ascensão (que passou com 67,2% do voto popular), a objeção à participação britânica nas Comunidades Europeias não se tornou um “debate fechado”, sendo que “a oposição do envolvimento nas CA continuou (e ainda continua) na maioria dos partidos políticos do Reino Unido” (ARMSTRONG, LLOYD e REDMOND, 2004). De fato, mesmo alguns anos após de ter entrado para a Comunidade, o país buscou renegociar os termos de sua participação e realizou um referendo questionando a população se o Reino Unido deveria se manter no Mercado Comum (WAECHTER, 2009). Vale salientar que em 2016 o povo do país votou a favor da saída da União Europeia, que se concretizou em janeiro de 2020, após quatro anos conturbados de negociações e reascendendo questões problemáticas como as relações entre Irlanda do Norte e a República da Irlanda e o separatismo escocês.

a atuação da França nos anos 1960 também teria contribuído para a falta de dinamismo do período (AXT, 1999).

Não obstante a figura temerária que se costuma pintar sobre os anos 1970 e início dos 1980 de que os Estados-membros se voltaram a um “egoísmo nacional” (WEIDENFELD, 1981; WAECHTER, 2009), puderam-se observar avanços consideráveis para o processo de integração durante o período caracterizado pela “eurosclerose”. Matthias Waechter (2009) avança a ideia de que, contrariamente ao que se escreve, esta época seria mais bem descrita como uma “europeanização”, sobretudo a partir da cooperação entre os recém-eleitos presidente francês Valéry Giscard d’Estaing e chanceler alemão Helmut Schmidt que, tendo como objetivo continuar a ter um papel preponderante na integração europeia, observaram que uma reunião entre os líderes de Estado e governo dos Estados-membros comportar-se-ia como um “centro de ação política” e daria os impulsos necessários para reavivar a cooperação (WESSELS, 2008; DE SCHOUTHEETE, 2017). Assim, a despeito da relutância inicial dos governos dos Benelux, o Conselho Europeu teve seu primeiro encontro a partir de 1975 em Dublin, propiciando reuniões informais regulares entre os Estados-membros (DE SCHOUTHEETE; WALLACE, 2002). De fato, reconhece-se mesmo que, “sem esses encontros do alto-escalão, a UE não teria sobrevivido à eurosclerose”¹⁷ (STAAB, 2011, p. 57).

Destarte, como exemplo de avanços deste período, sobressai-se o fortalecimento do Parlamento Europeu (PE) que obteve, a partir de 1975, competências sobre o orçamento das CE, tornando-se capaz de adicionar novas prioridades e alocar fundos para desenvolvê-las (AWESTI, 2009). Os novos poderes orçamentárias levaram alguns anos depois às primeiras eleições diretas para o PE, tornando-o a única instituição europeia que é escolhida diretamente pela população dos Estados-membros e, conseqüentemente, aumentando sua relevância política dentro do quadro da tomada de decisão no âmbito das Comunidades (AWESTI, 2009). Ainda, o chamado Relatório de Luxemburgo, ou “Relatório Davignon”, publicizado pelos ministros das relações exteriores dos Estados-membros em 1970, possibilitou o início da formulação do que se constituiria como a “Cooperação Política Europeia” (CPE).

¹⁷ “In retrospect, without these top-level meetings, the EU would not have been able to survive the Eurosclerosis of the 1970s”.

A CPE baseou-se em “um modelo de integração *a minima*, como um resultado de um compromisso entre as visões intergovernamental e supranacional entre os parceiros europeus”¹⁸ (GĂNAR, 2013, p. 91). O modelo de atuação da CPE remonta, de certa forma, à ideia lançada anos antes pelo Plano Fouchet, já que se mantém pragmaticamente como uma estrutura interestatal (e não supranacional) que se desenvolve fora e mesmo à margem das Comunidades – sendo esta a característica que teria garantido que sua atuação não tivesse o mesmo destino que teve a ideia do general de Gaulle (CHARPENTIER, 1979). Nesse sentido, os ministros reforçaram a soberania dos Estados-membros em relação à sua atuação internacional, impondo-lhes não uma obrigatoriedade de agir de maneira conjunta, mas apenas de buscar harmonizações e manter contatos entre si e com as Comunidades Europeias (CHARPENTIER, 1979; FONSECA-WOLLHEIM, 1981).

Mesmo com as fragilidades e situações em que a coerência entre os membros se mostrou claramente ausente (FONSECA-WOLLHEIM, 1981; GĂNAR, 2013), o descompasso entre os países-membros começou a ser revertido em meados dos anos 1980. Os encontros do Conselho Europeu em Milão e Luxemburgo, ambos em 1985, resultaram em propostas que possibilitaram a compilação do “Ato Único Europeu” (AUE), assinado em fevereiro de 1986 (LODGE, 1986; DEDMAN, 2010). O AUE, porém, significou mais do que apenas um novo tratado, ele se caracterizou como “um manifesto político que lança *slogans* (...) tais quais ‘mercado interior’, ‘espaço sem fronteiras’, ‘1992’, ‘coesão’, ‘solidariedade’, ‘política estrangeira europeia’, etc, esboça as orientações do sistema comunitário nos anos a seguir rumo à União Europeia”¹⁹ (PERRAKIS, 1988, p. 807).

Esta foi a primeira modificação dos tratados originais firmados em Roma três décadas antes. Com o Ato Único, não só as Comunidades aumentaram seu escopo de atuação para novas áreas temáticas como a ambiental, de pesquisa e políticas de desenvolvimento regional, como também as votações para aprovação de novas legislações que envolvessem o mercado interno passaram a ser regidas pelo princípio da maioria qualificada ao invés da unanimidade, além do fortalecimento da atuação do

¹⁸ “la CPE se fonde sur un modèle d'intégration *a minima*, résultat d'un compromis entre les visions intergouvernementale et supranationale des partenaires européens”.

¹⁹ “L'Acte Unique Européen (A.U.E.) n'est pas seulement un traité formel mis en vigueur le 1er juillet 1987(1). Il est aussi un manifeste politique, qui lançant des slogans (...) tels que «marché intérieur», «espace sans frontière», «1992», «cohésion», «solidarité», «politique étrangère européenne», etc, esquisse les orientations du système communautaire dans les années à venir vers l'Union Européenne”.

Parlamento Europeu, que passaria a atuar no processo legislativo mais fortemente junto à Comissão e o Conselho (WESSELS, 1986; DEDMAN, 2010; DEHOUSSE; MAGNETTE, 2017). Mais ainda, o AUE cria pontes entre a CPE e as Comunidades – abandonando a separação proposital que havia se criado anteriormente – e oficializa pela primeira vez, em forma de tratado, a busca pela harmonização das políticas internacionais dos países-membros visando a possibilitar uma atuação de política externa europeia conjunta (WESSELS, 1986; PERRAKIS, 1988).

É curioso se apontar que o AUE gera uma “confederação sem nome” (*confoederatio sine nomine*), já que na prática associa a cooperação repartida em várias instituições sob uma construção única – mesmo sem dar um nome a este novo ente (GRABITZ, 1986). Sem embargo, ele se fixa como um marco pelo qual os Estados-membros se comprometem não com o objetivo de simplesmente unir vários processos de integração separados em uma só construção, mas de fato “contribuir em conjunto para fazer progredir concretamente a União Europeia” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1987, p. 4). O fim dos anos 1980, que sucedeu um período de desunião dos Estados-membros em questões-chave da integração europeia, mostrou que o projeto europeu começou a tomar um novo fôlego que levaria a grandes mudanças para o bloco no início da década seguinte.

1.2. Maastricht: Fundando a União Europeia política e economicamente

Um termo frequentemente ligado ao europeísta italiano Altiero Spinelli é o dos “big bangs”, ou seja, a criação de uma Europa federal baseada em um processo de integração que atingiria seus objetivos por meio de um “salto qualitativo”, dando início a um novo ordenamento constitucional por meio de um “ato único” (*uno actu*) (WESSELS, 2001; HÜTTMANN; FISCHER, 2005). Por mais que esta abordagem de Spinelli esteja no polo oposto daquela que se convencionou ao longo do processo de integração – o chamado “método Monnet” que prevê avanços na cooperação por meio de efeitos de “transbordamento” (*spill-over*) (WESSELS, 2001) –, seria possível descrever a evolução da UE nos anos 1990 por meio dessa analogia de uma expansão de grande escala e em um curto espaço de tempo – sobretudo em comparação aos 40 anos anteriores de integração europeia.

Como apontado anteriormente, a característica política do projeto europeu foi um tema que voltava frequentemente às negociações visando ao avanço da integração europeia – mesmo que sem sucesso em diversas ocasiões. Após o progresso feito pelo

Ato Único Europeu, criando pontes entre a Cooperação Política Europeia e a atuação das Comunidades Europeias, os novos tratados negociados e firmados nesta década consolidaram a associação do caráter puramente econômico das CE àquele político almejado anteriormente. Lógicas internas e externas às Comunidades foram importantes para esses desenvolvimentos.

Franklin Dehousse e Katelyne Ghemar (1994) resumem alguns dos pontos que alteraram as condições sobre as quais os Estados-membros negociavam. Entre eles, podem-se citar: o aumento do comércio internacional, sobretudo a partir dos anos 1960, aumentando a importância da política comercial do bloco; a queda da Cortina de Ferro no fim da década de 1980 fez com que as questões geopolíticas no continente se alterassem significativamente com o sumiço da ameaça soviética, mas o surgimento de conflitos étnico-nacionalistas que tiveram impacto sobre a política externa dos países das CE; e a crescente compreensão da interdependência dos Estados, que ocorreu também no fim dos anos 1980, em especial na ênfase que se passou a dar às questões ambientais (DEHOUSSE; GHEMAR, 1994, p. 152-153). Além disso, uma questão referente ao primeiro ponto elencado teve impactos ainda mais significativos dentro das próprias Comunidades: a queda do Muro de Berlim e a reunificação alemã, que trouxeram à tona novamente a “questão alemã”, mas, desta vez, focada sobretudo na supremacia monetária que o governo de Bonn/Berlim poderia ter sobre os demais membros das CE (BAUN, 1995).

As reuniões que levaram finalmente ao Tratado da União Europeia (TUE), ou “Tratado de Maastricht”, foram caracterizadas por divergências entre os Estados-membros, novamente, em relação à maneira que a integração deveria se desenvolver. Duas Conferências Intergovernamentais (CIG) ocorreram, sendo que cada uma delas tratou especificamente de um tema – a primeira, tratando sobre a União Econômica e Monetária (UEM) e, a segunda, a União Política. A primeira CIG, referente à UEM, já havia sido proposta desde 1988 na Cúpula do Conselho Europeu de Hanôver, levando à elaboração do chamado “Comitê Delors”, chefiado pelo então presidente da Comissão Jacques Delors, que conduziu estudos em torno de projetos visando à união monetária (WINCOTT, 1996). Depois de propostas dos Estados-membros e os trabalhos do Comitê, foi apresentado o “Plano Delors” que previa a realização da integração econômica por meio de três etapas, que teriam como objetivo final não só a convergência e integração de políticas fiscais, mas também a introdução de uma moeda comum (BAUN, 1995).

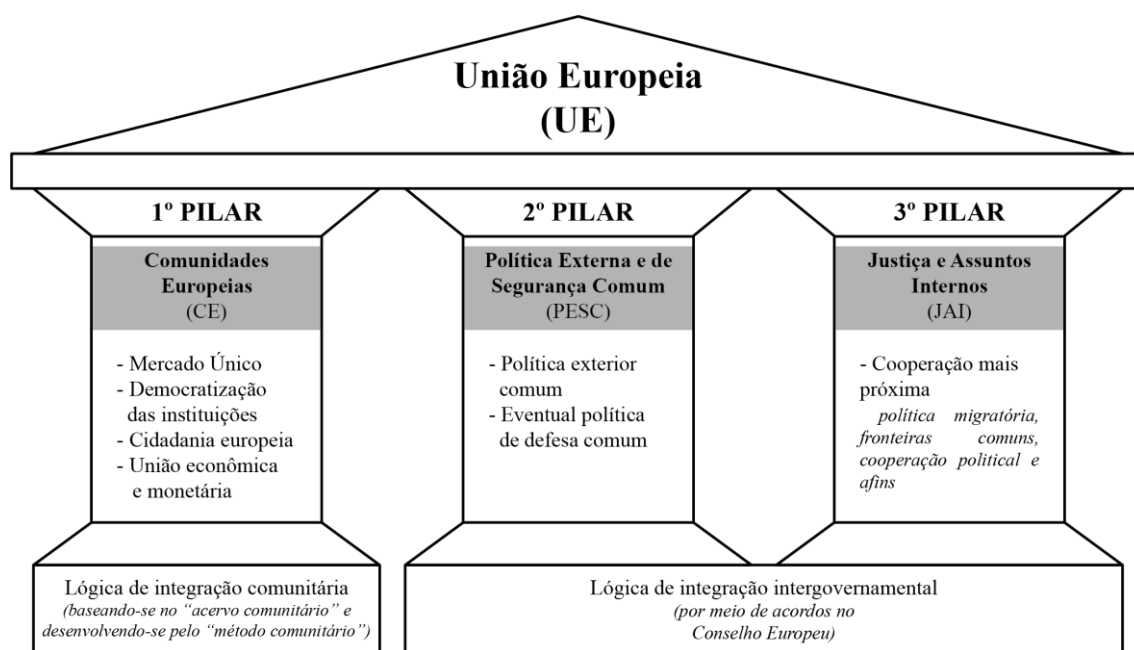
Entre o encontro dos chefes de Estado e governo dos membros das CE em Hanôver e os resultados do Comitê Delors, a nova questão alemã, oriunda da queda do Muro de Berlim em 1989 e do subsequente plano de 10 pontos proposto pelo chanceler Helmut Kohl visando à reunificação alemã, fez com que os demais líderes europeus vissem na união política, por meio do projeto de integração, a forma de assegurar que a nova Alemanha unida estivesse intrinsecamente unida ao Ocidente (LUTHARDT, 1995; LAURSEN, 2012). A prontidão que a resposta a este novo desenvolvimento político no seio das Comunidades requeria levou os Estados-membros a decidirem pela realização da segunda CIG que deveria tratar especificamente da União Política. Este foi o principal motivo pelo qual esta Conferência, diferentemente da primeira, não teve uma extensa preparação prévia (LAURSEN, 2012). No entanto, é importante ressaltar que, por mais que os eventos em Berlin e Bonn tenham tido uma relevância preponderante para essas discussões, elas também se faziam necessárias devido aos efeitos secundários que tinham como origem a própria integração econômica e monetária (WINCOTT, 1996) – mesmo porque, como lembram Buiter et al (1993, p. 90), “historicamente, uma entidade política sem um nível de integração política, ao mínimo aquele de uma confederação, nunca teve êxito em manter uma moeda comum”²⁰.

O Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e em vigor a partir de 1993, fez avanços significativos em ambos os campos econômico e político, gerando, de fato, um “salto qualitativo” no andamento do projeto de integração (WESSELS, 2008). Além de fundar oficialmente a União Europeia (UE), o TUE concretizou a base da nova União em um sistema de três pilares com um “teto” comum que pode ser visualizado na Figura 2. Dentro do novo “sistema de templo” da União, evidenciam-se dois grupos que dividem os pilares. Esta estruturação se deveu sobretudo à natureza pela qual se dariam as tomadas de decisão nessas áreas-temáticas, agora sob a égide da UE. O primeiro pilar, que engloba as Comunidades Europeias – tendo uma orientação quase exclusivamente econômica –, segue o princípio do “método comunitário” de integração, ou seja, os processos legislativos e regulatórios levados a cabo em nível europeu são decididos e cancelados pelas instituições supranacionais (este processo será mais bem explicado abaixo), tendo

²⁰ “Historically, a political entity without a degree of political integration at least that of a confederation has never succeeded in maintaining a common currency”.

como base o “acervo comunitário” (ou “*acquis communautaire*”), que se refere às previsões de competências já fixadas nos Tratados.

Figura 2 – Pilares da União Europeia após o Tratado de Maastricht



Elaboração própria

Portanto, o primeiro pilar é fundamentalmente uma área de cooperação supranacional – por mais que os países-membros tenham frisado o princípio da subsidiariedade em algumas questões comunitarizadas²¹. Por outro lado, os dois novos pilares adicionados à estrutura da União a partir de Maastricht, referentes à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e à área de Justiça e Assuntos Interiores (JAI), mantiveram-se na lógica da cooperação intergovernamental, tendo os Estados-membros – representados no Conselho Europeu – o controle direto sobre todo o processo. Não obstante a não-“comunitarização” dos temas englobados por esses dois pilares, entende-se como importante a sua inserção dentro da estrutura da União, pois, assim, eles se agregam oficialmente ao processo de integração e permitem às instituições europeias desenvolverem, dentro de suas competências limitadas, uma cooperação ainda mais próxima (WINCOTT, 1996).

²¹ A subsidiariedade atua como um “instrumento para balancear as tensões entre Estados-membros, órgãos das Comunidades e os grupos públicos de interesse” (MICKLITZ, 1993, p. 508). Na prática, mesmo que haja uma competência que recaia sobre o domínio que, em tese, deveria ser decidido por órgãos supranacionais, Estados-membros podem requerer o direito de decidir sobre a questão alegando que o fórum para melhor resolução da matéria esteja na esfera nacional ou mesmo subnacional.

Além disso, em seus títulos que se referem ao funcionamento dos segundo e terceiro pilares, o Tratado prevê que instituições europeias (como a Comissão e o Parlamento) estejam associadas aos Estados-membros e tenham direito de fazer questionamentos e serem ouvidos em relação às decisões a serem tomadas, por mais que não possam interferir no resultado final (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992, p. 58-62). Nesse sentido, a estrutura de Maastricht serve para privilegiar ora os países-membros, ora as organizações comunitárias, mesmo dentro do segundo pilar. Michael E. Smith (2001) lembra que a Comissão, por exemplo, tem o monopólio de iniciativa legislativa e de negociação com países ou instituições-terceiras, em nome dos Estados-membros, em questões que sejam referentes ao comércio – que permanecem dentro do domínio do primeiro pilar –, enquanto que em questões envolvendo política externa de cunho político ou de defesa, a Comissão tem sua participação assegurada, mesmo que não conte com exclusividade na formulação de políticas.

Estes e outros desenvolvimentos aparecem entre os grandes temas que estavam em evidência à época das negociações que precederam Maastricht. Em especial na Conferência Intergovernamental referente à União Política – adotando pedidos feitos em uma carta enviada à presidência do Conselho pelo presidente francês François Mitterrand e o chanceler alemão Helmut Kohl em 1990 (PRÉSIDENCE MITTERRAND, 1990) –, debateram-se as seguintes cinco questões: 1) a legitimação democrática das decisões tomadas em nível europeu; 2) a política externa comum e de segurança; 3) a cidadania europeia; 4) políticas comuns em áreas como saúde, educação e cultura; e 5) a melhora da eficácia e eficiência das Comunidades Europeias (LAURSEN, 2012). Nesse sentido, pode-se afirmar que Maastricht responde de maneira significativa diretamente ao primeiro ponto, fortalecendo a posição do Parlamento Europeu, tornando-o uma das instituições-chave no processo legislativo da União.

Pela nova redação do artigo 189º que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, que passa a se chamar apenas “Comunidade Europeia”, além do Conselho de Ministros e a Comissão, o Parlamento Europeu passa a ser um codecisor no processo legislativo europeu (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992). Esse processo, que passou a ser reconhecido como “codecisão”, foi estabelecido para um número limitado de áreas-temáticas dentro do primeiro pilar e possibilitou não só a participação efetiva do Parlamento na tomada de decisão em nível europeu, mas garantiu-lhe um direito de veto às decisões do Conselho, transformando a União Europeia, de fato, em um sistema

bicameral, no que concerne à aprovação de novas legislações (WINCOTT, 1996; WESSELS, 2008; LAURSEN, 2012). Por conseguinte, o poder de controle do Parlamento também cresceu em relação à Comissão, já que o presidente e os demais membros, após a alteração do Tratado, só podem assumir seus cargos após aprovação do PE (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992).

É fato que o Tratado não resolveu todos os problemas das Comunidades Europeias e deixou questões em aberto (SMITH, 2001), tampouco sua aprovação foi livre de objeções e críticas (MICKLITZ, 1993). Maastricht não foi somente um símbolo da criação da União Europeia nos moldes atuais ou da junção dos vieses econômico e político sob um sistema único europeu. Pelo contrário, o processo que levou à ratificação do Tratado da União Europeia foi um divisor de águas na história da integração europeia, porque foi a primeira vez que ficou evidente o distanciamento entre as elites políticas, que conduziam o processo longe dos holofotes midiáticos, e as populações dos Estados-membros ²² (WINCOTT, 1996). Para muitos especialistas (NORRIS, 1997; TSAKATIKA, 2005; SORACE, 2017), este foi o evento que marcou o fim do “consenso passivo”, termo cunhado por Lindberg e Scheingold (DOWN; WILSON, 2008) que explica que o processo de integração europeia se deu especificamente por políticos dos Estados-membros, com uma aceitação consensual – ou sem participação política relevante – do rumo que as CE se desenvolviam.

Os dois eventos que causaram um “choque” durante a ratificação do Tratado foram especificamente os resultados de dois referendos: “não” na Dinamarca (50,7% contra) e o “pequeno sim” na França (51,05% a favor). No caso dinamarquês, a divergência entre a vontade da população e a da elite política fica mais evidente quando se avalia que, no parlamento do país, o Tratado foi aprovado por uma maioria de 80% (SIUNE; SVENSSON, 1993). Não obstante, uma frente não convencional de partidos de ideologias divergentes (da esquerda socialista à direita populista) se uniu para defender, contrariamente ao parlamento, que o Tratado não fosse ratificado pela Dinamarca (LUTHARDT, 1995). Os motivos para a rejeição do tratado pelos dinamarqueses foram apontados como sendo tanto um temor pela perda de soberania do país, como também por falta de um esclarecimento mais efetivo dos termos do Tratado pela própria mídia (SIUNE; SVENSSON, 1993).

Sem embargo, foi decidido entre os ministros das relações exteriores dos Estados-membros, incluindo o dinamarquês, que o processo de ratificação do TUE continuaria (LAURSEN, 2012). O governo de François Mitterrand, um dia após o resultado do referendo na Dinamarca, fez um pronunciamento no gabinete do governo francês afirmando que fariam “a onze, o que não será possível a doze” (PRÉSIDENTE MITTERRAND, 1992) afirmando que o Tratado não deveria ser renegociado e o processo de ratificação da França seria resultado do “voto popular”. O presidente francês tinha outros motivos políticos internos para realizar um referendo próprio sobre a questão de Maastricht (LUTHARDT, 1995), mas, para além disso, o fato de Paris ser um importante ator dentro do processo de integração europeia poderia ser interpretado igualmente como um resultado positivo em defesa do Tratado da União Europeia.

O referendo dinamarquês guarda semelhança com o francês, no sentido de que a oposição ao Tratado de Maastricht congregava partidos políticos dos extremos políticos tanto da esquerda quanto da direita em ambos os países, enquanto o centro mostrava-se favorável (CRIDDLE, 1993; SIUNE; SVENSSON, 1993). Os resultados de um estudo levado a cabo por Françoise Subileau (1996), porém, demonstram que o referendo sobre o TUE na França foi um “parênteses na vida política francesa”, porque, de fato, os eleitores tiveram como justificativa maior para seu voto a questão da integração europeia, enquanto o voto dos eleitores dinamarqueses parece ter sido motivado mais por questões envolvendo matérias sobretudo nacionais (SVENSSON, 1994) – por mais que a falta de identificação com a posição de partidos políticos seja observada em ambos os casos. Mesmo assim, a conclusão das consultas eleitorais foi divergente. Os franceses, ainda que por uma pequena maioria (51,05%), aprovaram o Tratado de Maastricht.

A rejeição pela população da Dinamarca foi contornada pouco tempo depois por meio de negociações no Conselho Europeu que ocorreu em Edimburgo em dezembro de 1992, tendo os líderes europeus aceitado as demandas feitas por uma coalizão de partidos políticos dinamarqueses sintetizadas em um documento chamado “Dinamarca na Europa” (SVENSSON, 1994), pelo qual o parlamento nacional requeria que o país ficasse de fora da integração nas áreas concernentes à União Econômica e Monetária, à cooperação na defesa, à cidadania da União e às matérias do terceiro pilar (JAI) (FOLKETINGET, 1992; 1992). Mais uma vez, a população dinamarquesa foi chamada para referendar o Tratado, agora com as concessões feitas ao país, aprovando-o com 56,7% dos votos favoráveis (SVENSSON, 1994). O “sim” da Dinamarca foi seguido dois dias depois pela ratificação

do TUE pela Câmara dos Comuns no Reino Unido e pelo sinal verde da Corte Constitucional Alemã, em outubro de 1993, possibilitando o Tratado entrar em vigor em dezembro daquele ano (LAURSEN, 2012).

Maastricht, então, possibilitou avanços significativos para a integração europeia, fundando a União Europeia, unindo questões econômicas e políticas sob uma mesma estrutura (agora em formato de “templo” com seus pilares), e progredindo especialmente no que concerne à questão democrática com o fortalecimento do Parlamento Europeu, por meio da introdução do sistema de codecisão, e aumento de controle sobre a Comissão Europeia. Não obstante, o processo de ratificação do TUE serviu também para abrir de vez as portas para a contestação política por parte das populações em relação aos rumos da UE dados, anteriormente, de maneira exclusiva pelos governos dos Estados-membros.

1.3. Nice, Amsterdã e a Constituição: mais dois Tratados ratificados e uma falha

Renaud Dehousse e Paul Mignette (2017), em seu resumo sobre as seis décadas de integração europeia, salientam que, mesmo após as grandes mudanças que ocorreram em Maastricht, a nova União passou por um período de instabilidade institucional que não foi caracterizado por grandes projetos, mas por adaptações estruturais que visaram a responder principalmente às questões envolvendo a democratização do bloco e à entrada de novos membros.

No próprio Tratado de Maastricht, previa-se uma reforma institucional que deveria acontecer por volta de 1996 (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992). Essa disposição levou ao Conselho Europeu que se realizou em junho de 1997 na capital dos Países Baixos, de onde originou-se o novo “Tratado de Amsterdão que Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados”, ou simplesmente “Tratado de Amsterdã”. Andrew Moravcsik e Kalypso Nicolaïdis (1999, p. 60) em sua análise sobre o novo Tratado afirmam que ele “possivelmente não será lembrado na história da União Europeia como o tipo de divisor de águas que seus predecessores representaram”²³. De fato, mesmo ocorrendo referendos, como no caso do TUE, Amsterdã não causou grandes comoções, mesmo porque, nos dois países onde ocorreram, Dinamarca e Irlanda, o novo Tratado foi aprovado por uma

²³ “The Amsterdam Treaty signed in June 1997 is not likely to be remembered in the history of the European Union (EU) as the kind of watershed represented by its predecessors”.

maioria favorável de 55,1% (FOLKETINGET, 2020) e 61,74% (RIALTAS NA HÉIREANN, 2021), respectivamente.

Não obstante a falta de holofotes, questões relevantes foram tratadas em Amsterdã. Além de alterações nos segundo e terceiro pilares – referentes à atuação externa da UE e à cooperação em assuntos judiciais e internos –, foi identificada pelo grupo responsável de preparar os estudos para a Conferência Intergovernamental a necessidade de se avançarem reformas também no primeiro pilar – relacionado à Comunidade Europeia (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997). Essas alterações visavam não só a aumentar a transparência e responder às demandas por mais legitimidade democrática em relação à tomada de decisão em nível europeu, mas também a preparar a União para novas ondas de alargamento que poderiam fazer o bloco crescer até 25 ou 30 Estados-membros nos próximos anos (BROK, HRBEK, *et al.*, 1997).

Dentre as mudanças realizadas, o Parlamento Europeu foi uma das instituições europeias que mais avançou seu papel frente às demais (BROK, HRBEK, *et al.*, 1997), sendo fortalecido seguindo o princípio de maior legitimação das decisões tomadas na União. A codecisão foi estendida para 20 novas áreas e sofreu uma alteração significativa que impede que o Conselho possa reverter, no final do processo legislativo, a decisão tomada pelo Parlamento – dando, na prática, um poder de veto ao PE (MORAVCSIK; NICOLAÏDIS, 1999; STAAB, 2011). Ademais, seu papel na aprovação da nova composição da Comissão (presidente e comissários) foi fortalecido, além de ser-lhe garantido o direito de propor ações junto ao Tribunal de Justiça contra Estados-membros que quebrarem princípios basilares da União firmados nos Tratados. Por fim, estabeleceu-se um novo teto máximo de deputados no Parlamento, colocando-o em setecentos membros para acomodar a proporcionalidade de representantes de acordo com a população dos Estados-membros tendo em vista o alargamento da União (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997). Algumas mudanças no Conselho e na Comissão foram discutidas, mas não firmadas, tendo sido postergadas para após o primeiro alargamento da União (BROK, HRBEK, *et al.*, 1997).

Decidiu-se, por exemplo, que para as decisões tomadas na primeira câmara legislativa da UE, o Conselho de Ministros, o voto por maioria qualificada (VMQ) estender-se-ia para 14 novas áreas que requeriam anteriormente a unanimidade, mas não apresentavam grande controvérsia (MORAVCSIK e NICOLAÏDIS, 1999). Em relação às alterações que foram pensadas, mas não concluídas, debateu-se que, com vistas a

otimizar a Comissão para a futura entrada de mais membros, a composição da instituição deveria ser alterada, diminuindo-se a quantidade de comissários por Estado-membro – que renunciariam a um de seus comissários, mantendo apenas um nacional por membro. Esta mudança, porém, deveria ser acompanhada de uma reforma no *peso* do voto de cada ministro no Conselho, para manter a diferença em relação ao tamanho dos países, favorecendo os países maiores como França e Alemanha (DEVUYST, 1998).

Além disso, Amsterdã introduziu oficialmente pela primeira vez nos Tratados uma cláusula de veto similar àquela criada pelo Compromisso de Luxemburgo (que finalizou a Crise da Cadeira Vazia), permitindo que um país barrasse negociações para a integração em uma determinada área ou matéria que considerasse de “interesse nacional vital” – mais especificamente nas áreas envolvendo o segundo pilar (MORAVCSIK e NICOLAÏDIS, 1999). Outrossim, este direito contemplaria também o novo procedimento de “flexibilidade”, pelo qual um grupo de Estados-membros poderia avançar em uma “cooperação reforçada” em determinada área, dentro da estrutura da União, sem a necessidade de que todos os outros membros estivessem de acordo²⁴ (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997; DEVUYST, 1998).

Ainda, Amsterdã trouxe modificações para a estrutura de templo criada em Maastricht. Em especial áreas do terceiro pilar, Justiça e Assuntos Interiores, como matérias relacionadas às fronteiras externas, política de visto, direito de asilo e imigração, sofreram uma comunitarização, sendo transferidas para o primeiro pilar (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997) – sob jurisdição comunitária e controlado majoritariamente pelas instituições supranacionais. Essa mudança na área do terceiro para o primeiro pilar, porém, não foi colocada sob escrutínio do Parlamento, sendo apenas o Conselho de Ministros que pode legislar por unanimidade sobre as questões²⁵ (BROK;

²⁴ O procedimento de “flexibilidade” pode ser comparado à experiência dos Acordos de Schengen que possibilitaram a criação de uma zona de livre circulação entre os Estados-membros para pessoas, produtos e serviços. Nesse caso, alguns Estados-membros decidiram manter-se fora da Zona de Schengen, como o Reino Unido e Irlanda, sem que houvesse prejuízo para seu *status* de membro dentro da União Europeia. Mais além, como é previsto pelo processo de “flexibilidade”, Estados terceiros puderam associar-se a Schengen, como é o caso da Noruega, Suíça e Islândia, sem que isso os comprometessem com as demais regulações firmadas nos Tratados da União Europeia. De fato, o termo “flexibilidade” foi retirado do Tratado de Amsterdã, sendo substituído finalmente por “cooperação reforçada”. Não obstante, a adição desta previsão no Tratado confirmou, pela primeira vez, que a integração europeia poderia se dar a passos diferenciados, sendo que aqueles Estados que desejassem aprofundar a cooperação não precisariam esperar por aqueles mais relutantes (PHILIPPART; EDWARDS, 1999). A prática e a teoria da flexibilidade são amplamente discutidas na academia e sua própria aplicabilidade no cotidiano da União é passível de discussão entre os Estados-membros (STUBB, 2002).

²⁵ É importante ressaltar, no entanto, que estando dentro da estrutura do primeiro pilar, a observância às regras envolvendo essas matérias passam a estar vinculantes e sob monitoramento da Comissão e passíveis

HRBEK, *et al.*, 1997). A realocação de competências de uma jurisdição a outra resultou pragmaticamente da incorporação dos Acordos de Schengen – que criou a livre circulação de pessoas, bens e serviços e possibilitaria, no futuro próximo, a extinção total de controles de fronteira no interior da maioria dos países-membros da UE e Estados terceiros que lhe eram associados²⁶ – ao acervo comunitário. Essa transferência, porém, demanda uma maior cooperação nos domínios policiais e jurídicos concernentes à luta contra o crime que se tornou justamente a que passou a caracterizar, a partir do novo Tratado, o terceiro pilar de cunho intergovernamental (MAGANZA, 1997).

Mais além, o funcionamento da PESC também sofreu alterações em Amsterdã. Além de trazer as chamadas “missões de Petersberg”²⁷ para dentro da estrutura institucional da União Europeia, aumentando suas responsabilidades no quesito da segurança cooperativa e defesa dos direitos humanos internacionalmente (CAMARA; ESPÓSITO NETO, 2019) e possibilitando a integração da chamada “União Europeia Ocidental”²⁸ à UE por meio de deliberação no Conselho Europeu (WOUTERS; NAERT, 2002), o Tratado, a partir de uma proposição francesa, cria o posto de Alto Representante para a política externa e de segurança comum que se torna o “rosto” da União para a atuação comunitária nas matérias relacionadas à Política Externa do bloco (BUCHET DE NEUILLY, 2002).

Finalmente, o Tratado de Amsterdã reafirmou os princípios fundamentais da União Europeia como sendo “a liberdade, a democracia, o respeito pelos direitos do

de sanções, em caso de descumprimento, sancionadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, e não apenas pelas cortes nacionais.

²⁶ Os Acordos de Schengen foram o resultado de décadas de negociações entre os Estados-membros fundadores das Comunidades Europeias, sobretudo França e Alemanha, e que codificaram a cooperação relacionada ao regime migratório no bloco, mas também entre outros países associados. Atualmente, podem-se dividir três categorias de Estados que pertencem à chamada “Zona Schengen”, onde há a livre circulação de pessoas, bens e serviços e os controles internos de fronteira foram parcial ou totalmente excluídos: 1) os Estados-membros da UE com exceção da Irlanda; 2) a Dinamarca, que é membro da UE, mas não está vinculada a todas as disposições dos acordos; e 3) países terceiros fora da União como Suíça, Noruega e Islândia. Mais sobre o regime migratório europeu em Hamidi e Fischer (HAMIDI; FISCHER, 2017) e Comte (2018).

²⁷ No portal EUR-Lex da União Europeia, as missões de Petersberg são identificadas como sendo missões: humanitárias ou de evacuação; de prevenção de conflitos e manutenção da paz; de gestão de crises e reestabelecimento da paz; de ações conjuntas visando ao desarmamento; de aconselhamento e assistência militar; de estabilização de conflitos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt>. Acesso em 23 maio 2021.

²⁸ A União Europeia Ocidental foi um grupo formado no período seguinte ao fim da Segunda Guerra Mundial na Europa (1948) para conter a ameaça soviética, mas foi praticamente inutilizado pela criação da OTAN em 1949 que tomou a proteção da Europa Ocidental sob o guarda-chuva dos EUA. Desde então, a instituição permaneceu inerte até que foi gradualmente sendo incorporada à União Europeia. Mais sobre a questão em Gordon (1997).

Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como o Estado de direito” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997) garantindo aos Estados-membros, reunidos no Conselho Europeu, um novo mecanismo de sanção contra outros membros que violem sistematicamente os direitos humanos – podendo levar à suspensão do *status* de membro da União (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997). Mais além, reconheceu-se como missão da União, entre outras questões, a promoção do emprego e da proteção social e, em especial, a igualdade entre homens e mulheres e o combate à discriminação de sexo, raça, etnia, religião, deficiência, idade ou orientação sexual (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997, p. 24-26), garantindo também ao Tribunal de Justiça Europeu a competência de controlar e defender a observância a esses princípios entre os Estados-membros da UE (BROK; HRBEK, *et al.*, 1997).

A despeito dos avanços mencionados, as chamadas “sobras de Amsterdã” (*left-overs*) foram questões centrais que levaram aos Estados-membros, apenas um ano após o Tratado ter entrado em vigor, a negociar novas revisões. Destarte, chegou-se, anos depois, ao novo Tratado de Nice que, apesar das críticas, responde às questões que ficaram em aberto em Amsterdã, nomeadamente: o peso diferenciado nas votações no Conselho de Ministros; o tamanho da Comissão (referente ao número de comissários por Estado-membro); e a expansão do voto por maioria qualificada (USHER, 2003).

No que tange à primeira questão, e em vista da sucessiva perda de força dos países maiores em detrimento dos menores devido aos alargamentos (BEST, 2001; GRAY; STUBB, 2001), decidiu-se por uma reponderação geral dos votos e na criação de uma maioria que deve satisfazer três critérios diferentes. O novo sistema exige que, para que uma legislação seja passada no Conselho de Ministros por maioria qualificada, seja necessário: 1) atingir 169 votos de um total de 237 (havendo até quinze Estados-membros) ou 258 votos entre 345 (havendo até 27 Estados-membros); 2) atingir numericamente a maioria de Estados-membros; e 3) ser aprovada por Estados-membros que representem no mínimo 62% da população da União (DEHOUSSE, 2001).

No que se refere à reforma da composição da Comissão, Nice não fez alterações que tiveram efeito no momento da entrada em vigor do Tratado. Previu-se, porém, que, ao compreender 27 países-membros, o número de membros da Comissão deveria ser menor que o de Estados-membros, sendo criada uma base de rotação paritária decidida por unanimidade pelo Conselho Europeu (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001, p. 52). Essa determinação criou um debate sobre se as nomeações à Comissão deveriam ter um

caráter representativo, como parecia ser o caso até então, ou apenas para atender às necessidades da instituição (USHER, 2003). Uma outra alteração da Comissão se refere especificamente ao seu presidente que, de acordo com o novo Tratado, teria saído fortalecido por ter sua posição política reforçada dentro da instituição (BEST, 2001). Enquanto o papel do presidente já tivesse passado por algumas alterações em Amsterdã que o teriam afastado da posição de “primeiro entre pares” (*primus inter pares*), elevando-o a algo mais do que apenas um entre iguais (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997), os novos poderes que lhe foram garantidos, como a demissão de um comissário após deliberação com os demais membros da Comissão, pode, inversamente ao previsto, enfraquecê-lo dado que o “espírito de corpo” dos demais comissários pode acabar neutralizando o presidente (DEHOUSSE, 2001).

Quanto à expansão do VMQ, houve objeções fortes para seu avanço. Especialmente três países mostraram-se contra: o Reino Unido – que traçou limites claros sobre as matérias que envolvessem taxação e seguridade social –, a França – que defendeu o VMQ para questões envolvendo comércio e serviços, desde que não envolvessem a cultura ou o audiovisual – e a Alemanha – que barrou a passagem de mais questões do terceiro pilar (BEST, 2001). Assim, a unanimidade manteve-se em questões mais controversas que envolviam matérias de migração, asilo e financiamento de certas políticas comunitárias. A maioria qualificada foi expandida para 27 áreas, das 50 propostas inicialmente pela Comissão, sendo que a codecisão só foi estendida a sete dessas (YATAGANAS, 2001).

Finalmente, durante as negociações adaptando as instituições da União para contemplar confortavelmente até 30 Estados-membros, percebeu-se que o teto de 700 deputados no Parlamento Europeu não seria suficiente para manter a proporcionalidade entre os membros atuais e os novos. Nesse sentido, um novo teto de 732 deputados foi fixado, sendo que, a partir das eleições de 2004, todos os Estados-membros deveriam perder assentos na reconfiguração, com exceção da Alemanha – que manteve seus 99 representantes – e Luxemburgo – com seus seis (YATAGANAS, 2001). Ainda, o PE foi elevado a uma posição de igualdade com o Conselho e os Estados-membros no que se refere à possibilidade de abrir petições junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) para revisões de atos comunitários (BEST, 2001).

Como ocorreu com os dois Tratados anteriores, antes mesmo que as alterações de Nice entrassem em vigor em abril de 2003, estudos e negociações já ocorriam prevendo

uma próxima reforma. Anexada ao documento final da CIG, a chamada “Declaração respeitante ao futuro da União” foi o primeiro passo para a adoção da Declaração de Laeken em 2001 (DEDMAN, 2010). Ela foi responsável pela convenção que deveria tratar sobre o “futuro da Europa” com o objetivo de “desenvolver uma constituição ou um tratado fundador” que deveria substituir todos os Tratados anteriores, simplificando a compreensão da divisão de competências e provendo mais elementos de democracia, transparência e eficiência para a União (NERGELIUS, 2008). Esta forma de convenção, ao invés da típica cúpula entre chefes de Estado e governo, composta por representantes de governos, parlamentos nacionais, Parlamento Europeu e Comissão, foi vista como mais democrática e eficiente, aumentando a legitimidade da constitucionalização da UE (RISSE; KLEINE, 2007; WESSELS, 2008; D'ATENA, 2009). Apesar da forte participação popular que se observou nas sessões da Convenção na sede do PE em Bruxelas e pela *internet* (NERGELIUS, 2008), o Tratado que estabelece uma constituição para a Europa (TCE), oriundo dessas negociações, nunca entrou em vigor por ter sido fortemente rejeitado em referendos realizados em 2005 na França – onde 55% da população foi contra sua adoção (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2005) – e nos Países Baixos – com 61,5% contra (KIES RAAD, 2005). Após a rejeição nos dois países, os referendos planejados na República Checa, na Dinamarca, na Irlanda, na Polônia, em Portugal e no Reino Unido foram cancelados, por mais que os votos que ocorreram na Espanha e em Luxemburgo tenham sido fortemente favoráveis à constituição – respectivamente, 81,8% (JUNTA ELECTORAL CENTRAL, 2005) e 56,5% (GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS, 2005).

Após este episódio marcante da história da integração europeia, a UE lançou-se em uma “fase de reflexão” (BERGSTRÖM, 2006) que culminou, anos depois, em um novo Tratado que foi negociado no modelo “tradicional” das Conferências Intergovernamentais e preservou cerca de 95% do conteúdo da Constituição rejeitada em 2005 (PIRIS, 2010; DEDMAN, 2010; WEIDENFELD, 2012), retirando-se termos e símbolos como “constituição”, “leis”, “ministro”, “bandeira” e “hino” que remetessem à ideia da fundação de um Estado-nação e distanciando-se da comparação da Convenção de 2001 àquela da Filadélfia que fundou os EUA, já que o resultado do TCE, na prática, não guardava substancialmente semelhança alguma com a Constituição americana (WESSELS, 2008).

1.4. Lisboa: o atual sistema político europeu e seu processo legislativo

Como apresentado até aqui, a União Europeia evoluiu de apenas um projeto de integração econômica em seus primórdios nos anos 1950 para uma entidade supranacional de cunho econômico e político, absorvendo cada vez mais competências que afetavam diretamente o cotidiano dos milhões de habitantes dos Estados-membros. Mais ainda, as experiências da ratificação do Tratado de Maastricht, no início da década de 1990, e a rejeição da Constituição, em 2005, deixaram claro aos líderes europeus que os povos da Europa não estão mais dispostos a deixá-los moldar o projeto europeu à sua maneira sem que haja mais transparência e participação popular nesse processo. O Tratado de Lisboa, que recupera boa parte do texto da falida Constituição, traz em sua essência respostas para essas questões que ficaram em evidência a partir dos anos 1990, mesmo tendo sido um documento modificador – como os anteriores – e não simplificador – como pretendia o Tratado de 2005. Dado que este foi também a última alteração institucional da União Europeia até a atualidade, tem-se como foco desta seção apresentar a atual estrutura da UE, dando ênfase às instituições de tomada de decisão e nos processos que lhe são associados. Não obstante, faz-se necessário apontar algumas mudanças fundamentais que o Tratado de Lisboa trouxe à estrutura da União.

Mesmo que o documento firmado na capital portuguesa seja mais um texto que modifica os Tratados anteriores, ao invés de um documento unificador como pretendia a Constituição, ele tanto deixa o sistema da UE mais complexo, como também o simplifica em certa medida. Em suas 283 páginas, o Tratado de Lisboa concentra as competências centrais da União, servindo como um texto-base para a jurisdição do bloco, enquanto o Tratado de Maastricht – e suas alterações – mantêm-se como auxiliar para todas as questões que não tenham sido abarcadas pelo novo documento (NERGELIUS, 2008). Não obstante, Lisboa traz uma alteração central ao sistema de Maastricht no que diz respeito à divisão do funcionamento do próprio processo de integração. A estrutura de templo, consagrada em 1993, desaparece com a fusão dos segundo e terceiro pilares – de base intergovernamental – para o primeiro – sob jurisdição comunitária. Observa-se, então, uma grande transferência de soberania dos Estados-membros à União, uma vez que questões envolvendo política externa e cooperação judicial e policial foram quase que completamente comunitarizadas com o novo Tratado (DE BIOLLEY e WEYEMBERGH, 2008; LOÏC, 2012).

No que tange às matérias ligadas à área de JAI, observa-se que a comunitarização deverá acelerar não só a adoção de medidas contra a criminalidade e o terrorismo, por exemplo, visto que as negociações de novas regulamentações para os Estados-membros, diferentemente do que acontecia anteriormente, passam a ser de responsabilidade do Conselho de Ministros e, em quase todas as áreas, do Parlamento, por meio da codecisão (DE BIOLLEY; WEYEMBERGH, 2008). Ao invés de reuniões a portas fechadas no Conselho Europeu, fica possível observar como votaram os representantes dos governos – no Conselho de Ministros – como os deputados europeus – no Parlamento –, aumentando a transparência do processo. Além disso, o fato de que as decisões são tomadas no Conselho, em sua maioria, por meio do VMQ, ao contrário da unanimidade, tendem a proporcionar mais agilidade à aprovação de novas legislações comunitárias nas matérias que pertenciam ao terceiro pilar (DE BIOLLEY; WEYEMBERGH, 2008).

Para as relações exteriores – ou a antiga PESC, o segundo pilar –, a União ganha uma personalidade jurídica internacional própria e poderá firmar tratados com Estados ou organizações terceiras (NERGELIUS, 2008; LOÏC, 2012). Além disso, torna-se mais fácil a identificação de quem é o responsável por determinada ação tomada pelo bloco, já que no Tratado de Lisboa explicitam-se as funções do presidente da Comissão – em negociações internacionais que envolvam questões relacionadas ao comércio –, do Alto representante – para a política externa em nome do Conselho Europeu, dentro de suas competências – e mesmo do novo presidente do Conselho Europeu – que é eleito pelos membros da instituição e traz sua “personificação” (LOÏC, 2012). Nesse sentido, pode-se dizer que os entes de tomada de decisão da União ganham um “rosto”, facilitando a identificação da atuação de cada órgão por parte da população e mesmo dos parceiros internacionais da UE.

Por conseguinte, faz-se pertinente uma análise das três categorias de competências que Lisboa define, entre as quais a União tem prioridade total, parcial ou onde os Estados-membros ainda detêm sua prevalência. Jean-Claude Piris (2010, p. 74-75) as categoriza em: competências exclusivas – onde só a UE pode legislar; partilhadas – onde ambos os membros e a União podem legislar, mas as regulações comunitárias têm precedência sobre as nacionais; e de suporte – onde a União pode apenas auxiliar e coordenar a implementação de regulamentações, mas não pode produzi-las. Veja na Tabela 1 a discriminação de cada área que se estabelece sob essas categorias:

Tabela 1 – A Divisão de Competências entre a UE e seus Estados-membros

Competências Exclusivas	Competências partilhadas	Competências de suporte
1. União aduaneira 2. Estabelecimento de regras de competição necessárias para o funcionamento do mercado interno 3. Política monetária para os Estados-membros que usam o Euro 4. Conservação de recursos biológicos marinhos (política de pesca) 5. Política comercial comum	1. Mercado interno 2. Política social, nos aspectos definidos pelo TFUE 3. Coesão econômica, social e territorial 4. Agricultura e pesca (exceto na conservação de recursos marinhos biológicos) 5. Meio-ambiente 6. Proteção ao consumidor 7. Transporte 8. Redes transeuropeias 9. Energia 10. Área de liberdade, segurança e justiça 11. Segurança comum concernente às matérias de saúde pública, sob aspectos definidos no TFUE	1. Proteção e melhoramento da saúde humana 2. Indústria 3. Cultura 4. Turismo 5. Educação, treinamento vocacional, juventude e esporte 6. Proteção civil 7. Cooperação administrativa

Traduzido e adaptado de Piris (2010, p. 75)

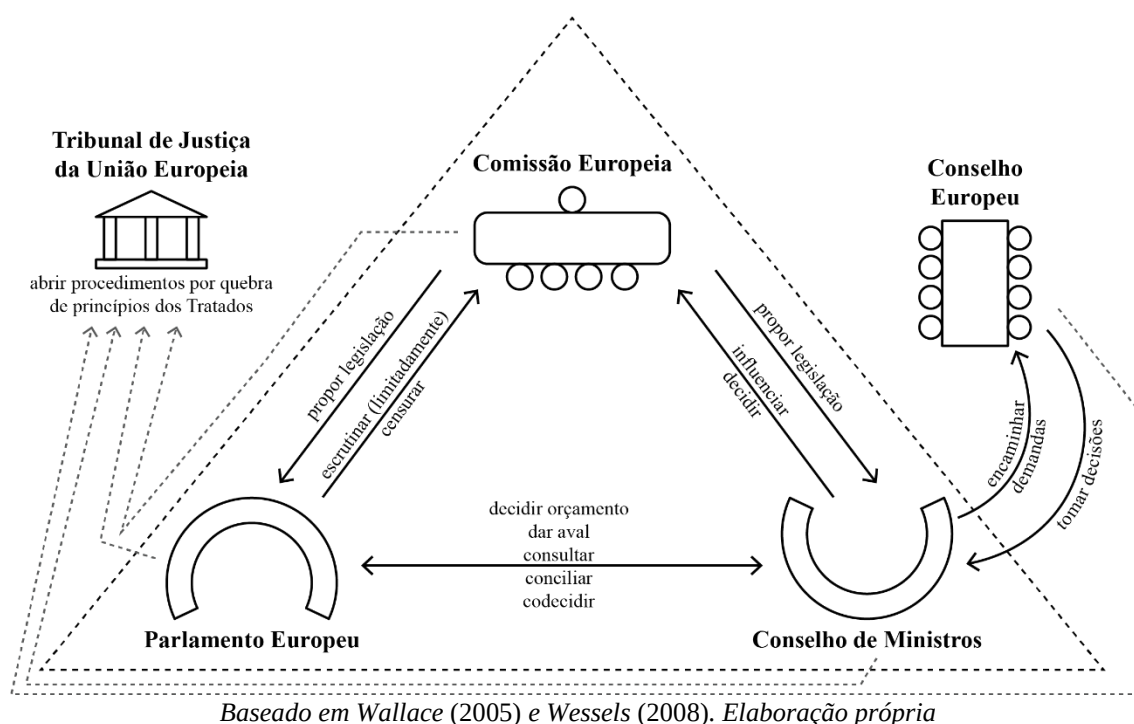
Explicitadas as alterações concernentes ao funcionamento estrutural e político da União que o Tratado de Lisboa trouxe, passa-se à explanação das instituições responsáveis pela tomada de decisão na UE e o funcionamento do processo legislativo da codecisão.

1.4.1. O Triângulo Institucional

Como ficou evidente ao longo da explicação da história da evolução da União, o bloco europeu possui dezenas de instituições, secretarias, comissões e grupos de trabalho – todos desempenhando funções importantes e necessárias para o funcionamento geral da União. Não obstante, para entender o funcionamento político da UE, deve-se dar uma atenção especial ao chamado “Triângulo Institucional” que é formado por três

instituições-chave para a tomada de decisão em nível supranacional: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros. A Figura 3 apresenta como cada um desses entes se relaciona. Dois pontos devem ser ressaltados a partir do exposto na imagem. Primeiramente, o Conselho Europeu, que está oficialmente fora do Triângulo, está ligado à atuação do Conselho de Ministros, que está oficialmente dentro da estrutura. Isso se deve não somente ao fato de que o primeiro foi o grande ator das mudanças institucionais da União durante boa parte de sua história, sobretudo no período anterior a Maastricht, mas também devido à sua preponderância e influência que cresceram expressivamente nas últimas décadas dentro da própria estrutura do bloco (BRUNO, 2008).

Figura 3 – Relações de instituições dentro e fora do Triângulo Institucional



Sendo os membros do Conselho de Ministros oriundos do governo dos Estados-membros, eles atuam como seus representantes diretos e espelham a opinião das constelações políticas nacionais. Como descrevem Lassalle e Levrat (2004, p. 438), “é difícil imaginar um ministro no Conselho de Ministros (...) defendendo uma posição que poderia ir de encontro àquela determinada por seu chefe de governo no Conselho Europeu”²⁹.

²⁹ “On n’imagine mal un ministre au sein du Conseil des ministres (...) défendant une position qui pourrait aller à l’encontre de celle qu’a déterminée son chef de gouvernement au sein du Conseil européen, après quelques marchandages avec ses homologues.”

Uma outra instituição que se observa como relevante, mas fora do Triângulo, é o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Como já mencionado anteriormente, as sucessivas alterações dos Tratados deram a todas as instituições do Triângulo a possibilidade de abrir procedimentos jurídicos contra Estados-membros visando a boa observância dos princípios previstos nos Tratados, bem como a aplicação da legislação comunitária no contexto doméstico. O processo político de tomada de decisão, porém, mantém-se fixado nas três instituições que se encontram dentro do Triângulo observado na Figura 3 e, portanto, é importante entender como elas funcionam.

A Comissão Europeia atua como a burocracia da União Europeia, sendo o estágio final da evolução da Alta Autoridade fundada com a primeira comunidade europeia, a CEECA, em 1952 (DRAKE, 1997; NUGENT, 1997). Ao longo de sua história, a Comissão obteve mais poderes e competências além daquelas que lhe foram delegadas em seus primeiros anos de vida. Atualmente, podem-se destacar dentre esses: o monitoramento da aplicação dos Tratados (WESSELS, 2008; STAAB, 2011); o estabelecimento de agendas dentro da União (SCHMIDT, 2000); e o monopólio legal de proposição legislativa (LENAERTS, 1991). Por esses motivos, a Comissão é frequentemente tratada como a “guardiã dos Tratados” (WESSELS, 2008) e mesmo o “motor da integração” ou “fonte de ideias” da União (PETERSON, 2017). Em especial esta última competência garante à instituição concentrar uma forte influência sobre todo o processo legislativo europeu, já que não se pode discutir oficialmente qualquer nova regulação no bloco sem que a Comissão tenha dado seu sinal verde para tal. Sem embargo, uma vez dado início ao procedimento legislativo, fica a cargo do Conselho de Ministros e do Parlamento – quando a matéria permitir o procedimento de codecisão – debater e alterar a proposta inicial lançada pela Comissão.

O primeiro desses entes, o Conselho – oficialmente “Conselho da União Europeia” –, também tem longa história na integração europeia. Ainda na década de 1950, ele deveria agir com a Alta Autoridade para servir como “governo” europeu, repartindo as responsabilidades da Comunidade Europeia de Carvão e Aço entre os Estados-membros e o ente supranacional (HIX, 1999). É importante observar que, diferentemente do que era previsto nas origens da instituição, o Conselho passou de algo que se assemelhava a uma “câmara única” na estrutura decisional da União para uma “câmara alta” com o advento da codecisão que criou, na prática, um sistema bicameral no bloco (LASSALLE e LEVRAT, 2004; WEIDENFELD, 2012). Mais além, o Conselho tem

defendido sua posição de poder e influência dentro do bloco, inclusive expandindo seu escopo de atuação ao longo das décadas (NUGENT, 2017). Contam-se, pois, entre suas atuais funções: o estabelecimento de objetivos políticos de médio prazo (STAAB, 2011); a discussão e adoção de legislações comunitárias, também com o Parlamento quando debatidas matérias relacionadas ao orçamento e onde se impõe a codecisão; e o fechamento de acordos negociados pela Comissão (HAYES-RENSHAW, 2017).

É importante ressaltar que o Conselho é formado por ministros oriundos dos governos dos Estados-membros, sendo que o critério definidor de qual ministro específico que se reunirá com seus homólogos dos demais membros é a matéria discutida e o interesse dos líderes europeus nacionais (WALLACE, 2005; HAYES-RENSHAW, 2017; NUGENT, 2017). No geral, esse é o chamado “nível ministerial” que se divide em dez conselhos diferentes³⁰, havendo certa preponderância de uns sobre outros, normalmente observada pela maior frequência de reuniões e a sensibilidade de assuntos debatidos (SHERRINGTON, 2000; HAYES-RENSHAW, 2017; NUGENT, 2017). Esses são auxiliados pelo “nível preparatório” da instituição, onde se encontram especialmente os “Corpos de Representantes Permanentes” (Coreper I e II) que se encontram semanalmente para discutir e definir as pautas das reuniões dos ministros (LEWIS, 2000; STAAB, 2011).

Por fim, o Parlamento Europeu apresenta-se como único órgão comunitário que tem sua constituição definida diretamente pelas populações dos Estados-membros, sendo composto por 751 eurodeputados – a partir das alterações de Lisboa – eleitos por sufrágio direto e universal em eleições em todos os países da União. O Parlamento, assim como a Comissão, é a evolução de um outro ente supranacional criado à época da CECA, a “Assembleia” que tinha seus membros ou nomeados pelos parlamentos nacionais dos então seis países vinculados à Comunidade, ou eleitos, nos moldes atuais (SHACKLETON, 2017). Desde que se instituíram as eleições europeias em todos os Estados-membros em 1976, com o primeiro pleito em 1979, o Parlamento é renovado a cada cinco anos (HIX; ROLAND; NOURY, 2006; DEHOUSSE; MAGNETTE, 2017) – coincidindo com a formação da Comissão desde Maastricht (WESSELS, 2008).

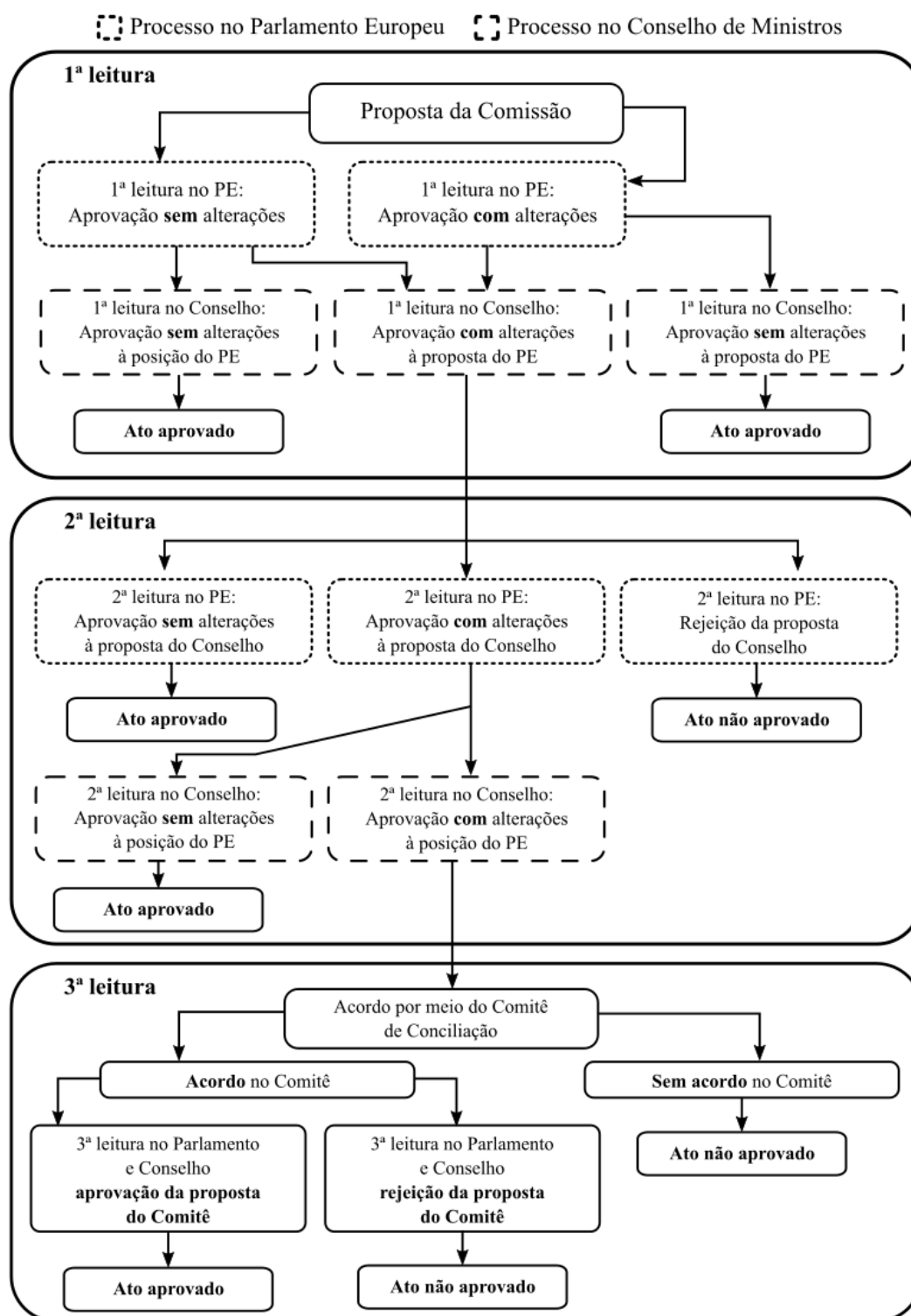
³⁰ Informações sobre as “formações do Conselho” podem ser encontradas no portal online do Conselho Europeu em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/>>. Acesso em 24 de maio de 2021.

Deve-se ressaltar que o Parlamento, a despeito de ser constantemente reconhecido como “vencedor dos Tratados” cada vez que há alguma alteração (BROK; HRBEK; *et al.*, 1997; HÖRETH; SONNICKSEN, 2008) e que, de fato, o PE tem aumentado sua relevância no seio do sistema político da União Europeia, ainda se apresenta muito aquém da força que parlamentos nacionais têm em suas realidades domésticas (SCULLY, 2010; STAAB, 2011). Este fato se observa mais explicitamente na falta de possibilidade de iniciar processos legislativos – que é uma competência apenas da Comissão –, por exemplo. No entanto, reconhece-se que a elevação do Parlamento à condição de co-legislador junto ao Conselho de Ministros é um dos desenvolvimentos mais importantes para a instituição, fazendo com que, atualmente, o PE tenha influência direta em quase todas as decisões tomadas quanto a legislações ordinárias em nível europeu (LEINEN, 2010; SHACKLETON, 2017) e tenha o direito de ser consultado em matérias que envolvam a política externa e de segurança da União (STAAB, 2011)

1.4.2. A codecisão

Como já descrito *grossa modo* como funciona o processo da codecisão, este último ponto traz detalhadamente como ocorre o processo legislativo ordinário na União Europeia. Tudo se inicia com a apresentação de uma proposta legislativa feita pela Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento. Preveem-se até três leituras do texto legislativo, sendo negociado entre as duas instâncias legisladoras até que o ato seja aprovado ou rejeitado, tendo o PE um real direito de veto, visto que se o ato for desaprovado por completo em qualquer das leituras, todo o processo é interrompido efetivamente (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Este processo fica explicitado e detalhado na Figura 4.

Figura 4 – Codecisão ou Processo Legislativo Ordinário



Por mais que este procedimento tenha deixado mais claro como funciona a adoção de novas legislações em nível europeu, aumentando sua transparência, faz-se relevante explicitar um atributo “invisível” das negociações, os chamados “triálogos”. Estes são encontros informais reunindo membros da Comissão, do Conselho e do Parlamento que

surgiram, originalmente, de maneira espontânea entre os membros do Conselho e do Parlamento como uma resposta à lacuna nos Tratados em relação a uma solução de controvérsias entre as segunda e terceira leituras da codecisão (SHACKLETON, 2000). Essas reuniões foram oficializadas, mais tarde, pelo Tratado de Amsterdã, abrindo espaço para a conciliação de interesses entre co-legisladores, visando a se alcançar um texto que possa ser aprovado, mas também fazendo com que o palco das “barganhas políticas reais” acabasse saindo dos olhos públicos e adquirindo um caráter mais oculto (SHACKLETON, 2000; FARRELL e HÉRITIER, 2003).

Com o histórico realizado ao longo deste capítulo, explicitando os eventos-chave da integração europeia, entende-se necessária a exploração teórica que auxiliará a compreender os processos que levaram às reformas institucionais ao longo das décadas de sua construção. Para além da abordagem desenvolvida neste momento, relatando os fatos e o funcionamento geral do processo político da União, pretende-se no próximo capítulo investigar por meio da teoria os motivos que levaram às mudanças e, assim, construir a base teórica para as inferências que se pretendem posteriormente ao fim do trabalho.

2. AS ABORDAGENS TEÓRICAS

Após a apresentação geral da história da União Europeia realizada no capítulo anterior, objetiva-se neste momento a explanação dos conceitos teóricos que serão adotados ao longo do trabalho. Com vistas a analisar pormenorizadamente os avanços institucionais proporcionados tanto pela alteração formal dos Tratados da UE, como também pela sua interpretação, afetando o modo operacional da Comissão, faz-se, primeiro, mister estabelecer quais são não só os critérios a serem avaliados, mas principalmente os porquês de seu uso. Destarte, discorrer-se-á sobre conceitos centrais à ideia de democracia e como ela se aplica à legitimação de uma determinada ordem política, aos olhos dos indivíduos que a compõem. Mais além, traz-se o debate sobre os motivos que levam, em primeiro lugar, a questionar a legitimidade da tomada de decisão em nível europeu e, depois, como se constrói a crítica ao chamado “déficit democrático” da União. Esta análise, porém, não se pode fazer sem se explicitar conceitos intrinsecamente ligados à estrutura institucional da UE.

Assim, divide-se o presente capítulo em quatro seções: na primeira, tenciona-se explorar o pensamento por trás do conceito de *legitimidade* em seu sentido mais amplo. No segundo momento, trata-se das ideias clássicas e contemporâneas que explicam a *democracia* enquanto sistema de ordenamento em uma sociedade. Depois de definidas as bases de discussão, passa-se, na terceira subseção, à conceitualização que será utilizada neste trabalho para desenvolver a análise proposta. Finalmente, a última parte dedica-se à explicação das razões teóricas que justificam a aplicação da abordagem escolhida ao estudo da União Europeia, em especial como ela constitui um sistema político *sui generis* no sistema internacional, mas, além disso, como é possível utilizar conceitos que são normalmente utilizados para o exame do Estado. Espera-se, ao fim do capítulo, ter elucidado a razão pela qual a presente análise toma os caminhos apresentados.

2.1. *Lēgitimus ex lēge*³¹

O termo legitimidade tem origem no latim *lēgitimus* que se associa à ideia de “legal” ou algo que é “fixado ou apontado pela lei” (LEWIS; SHORT, 1891, p. 1047). Sua etimologia dá uma pista positiva quanto à interpretação que se adota mais comumente na atualidade, sobretudo quando se aplica o termo ao Estado moderno. Não obstante,

³¹ Em latim: “legítimo com origem na lei”.

observando a literatura especializada da Ciência Política, retiram-se debates relevantes que auxiliam na construção do arcabouço teórico buscado no presente trabalho.

Dois pilares permeiam as discussões desta e das próximas subseções, um prático e outro abstrato. Quanto ao primeiro, associa-se a ideia de *efetividade*, ou seja, os efeitos que são sentidos diretamente pelos cidadãos de uma determinada sociedade que podem ser os mais diversos como crescimento econômico, melhora da qualidade de vida, aumento do bem-estar social, entre outros. O segundo traduz-se aqui pelo conceito de *justiça*, caracterizando-se pela concepção abstrata de que um determinado poder funciona e está sendo corretamente aplicado. Em outras palavras, considera-se “justa” a situação em que esses cidadãos se encontram – independente desse efeito se basear em algum fenômeno palpável ou não. Ambos os pilares estarão presentes na relação entre governados e governantes, sendo sempre a percepção dos primeiros em relação aos últimos o que estará em jogo – e será analisado. Antes de se elucidar melhor esta dicotomia apontada, é necessário passar à exposição teórica que será valiosa para a compreensão desta divisão.

O ponto de partida de diversos debates que se produziram a partir do século XX na área são, sem dúvidas, as obras do sociólogo alemão Max Weber. Ian Hurd (1999), acostando-se ao ideário weberiano, resume os três modelos de controle social propostos, em suas formas ideais: coerção, auto-interesse e a legitimidade. Brevemente, o primeiro tem como base o *medo* – indivíduos devem sua obediência aos governantes porque temem sofrer retaliações; o segundo, o *auto-interesse* – ou seja, toda ação individual parte de um cálculo social que define se agir (ou não) proverá os objetivos intencionados. Hurd (1999, p. 386) assevera, logo, que “auto-interesse envolve *autocontenção* da parte do ator (...), enquanto coerção opera por meio da contenção *externa*”³². Nesse momento, o autor faz uma distinção válida para os três tipos de controle social que deve sempre servir de premissa em sua comparação. Por mais que o segundo modelo passe a ideia de que o indivíduo tem algum interesse, e que isso não aconteceria nos outros dois, este pensamento é errôneo.

De fato, conclui Hurd (1999, p. 386), “todos os três modelos (coerção, auto-interesse e legitimidade) assumem que os atores são ‘interessados’ no sentido de buscar

³² “Put differently, self-interest involves *self-restraint* on the part of an actor (as does legitimacy), whereas coercion operates by *external* restraint”.

seus interesses e, assim, o auto-interesse deve adicionar algo a mais”³³. Por fim, então, o autor apresenta o terceiro tipo como aquele pelo qual “o cumprimento da regra pode ser motivado pela crença na legitimidade normativa da ordem (ou na legitimidade do órgão que a produz)”³⁴ (HURD, 1999, p. 387). Em suma,

quando um ator acredita que a ordem é legítima, a obediência não é mais motivada pelo simples medo de retribuição ou pelo cálculo de auto-interesse, mas, ao invés disso, pelo sentido interno de uma *obrigação moral*: o controle é legitimado à medida que ele é aprovado ou visto como “correto”³⁵ (HURD, 1999, p. 387).

Neste momento se faz útil voltar à origem da argumentação de Hurd e observar o que Weber (1922) no primeiro capítulo de *Economia e Sociedade* fala sobre a legitimidade. O sociólogo alemão descreve as clássicas definições que dão legitimidade à ordem vigente da seguinte forma:

a validade legítima pode ser atribuída a uma ordem pelos atores em virtude: a) da tradição: validade do que sempre existiu; b) da crença afetiva (especialmente o emocional): validade daquilo que foi recém-revelado ou do que é exemplar; c) da crença racional baseada em valores: validade daquilo que foi definido como absolutamente válido; d) *dos estatutos positivos, cuja legalidade é acreditada*. Essa legalidade pode ser considerada legítima: α) em virtude do acordo dos interessados nela; β) em virtude de sua execução por uma dominação vista como legítima das pessoas sobre as pessoas e de obediência³⁶ (WEBER, 1922, p. 19).

O conceito de legitimidade na atualidade, conclui Weber, baseia-se na crença de que as leis vigentes têm validade e, portanto, as pessoas obedecem ao que lhes é imposto. Não obstante a relevância do que o sociólogo alemão expõe, considerando a crescente complexidade que os sistemas políticos tomaram desde a época em que sua obra foi publicada, no início do século XX, este é apenas o primeiro passo rumo a uma definição mais completa que pode auxiliar na compreensão do objeto explorado neste trabalho.

³³ “All three models (coercion, self-interest, and legitimacy) assume actors are “interested” in the sense of pursuing their interests, and so self-interest must add something more”.

³⁴ “Finally, compliance with a rule may be motivated by a belief in the normative legitimacy of the rule (or in the legitimacy of the body that generated the rule)”.

³⁵ “When an actor believes a rule is legitimate, compliance is no longer motivated by the simple fear of retribution, or by a calculation of self-interest, but instead by an internal sense of moral obligation: control is legitimate to the extent that it is approved or regarded as “right””.

³⁶ “Legitime Geltung kann einer Ordnung von den Handelnden zugeschrieben werden: a) kraft Tradition: Geltung des immer Gewesenen; b) kraft affektuellen (insbesondre: emotionalen) Glaubens: Geltung des neu Offenbarten oder des Vorbildlichen; c) kraft wertrationalen Glaubens: Geltung des als absolut gültig Erschlossenen; d) kraft positiver Satzung, an deren Legalität geglaubt wird. Diese Legalität kann als legitim gelten α) kraft Vereinbarung der Interessenten für diese; β) kraft Oktroyierung auf Grund einer als legitim geltenden Herrschaft von Menschen über Menschen und Fügsamkeit.”

O filósofo americano Allen Buchanan (2002) faz ponderações que tornam o conceito mais complexo, tornando-o mais inteligível. Buscando fugir da ambiguidade do termo “legitimidade”, ele oferece três categorias que exploram o fenômeno do uso do poder, por parte de governantes, e de sua aceitação, pelos governados, que se fazem presentes no funcionamento cotidiano de uma sociedade. Buchanan distingue, então, a *legitimidade política*, a *autoridade política* e a *autoridade*. A primeira se define pelo uso moralmente justificado do poder político onde se busca “exercer um monopólio, dentro de uma jurisdição, da elaboração, aplicação e execução de leis”³⁷ (BUCHANAN, 2002, p. 689-690). A segunda, além de requerer a presença da primeira, deve “ter o direito de ser obedecida por aqueles que estão no alcance de suas regras”³⁸ (BUCHANAN, 2002, p. 691). Por fim, um ator é considerado como tendo autoridade “se e somente se o fato de que ele expede uma regra pode constituir razão suficiente para que ela seja seguida”³⁹ (BUCHANAN, 2002, p. 692).

Longe de se interpretar a definição dada por Weber como um conceito puramente concreto, entende-se que Buchanan explicita graus mais abstratos que, na concepção do sociólogo alemão, já não se tomam como dados. Ao adicionar os conceitos de autoridade (mais geral) e a política (mais específica), o filósofo americano contribui com uma nuance importante para captar a percepção que os cidadãos de uma determinada entidade política têm em relação às esferas de poder superiores que os governam. Mais ainda, por mais que a autoridade geral não seja associada diretamente ao domínio político⁴⁰, “a crença ou aparência na autoridade (...) é necessária ou para o exercício efetivo do poder político ou para a maximização dos benefícios”⁴¹ (BUCHANAN, 2002, p. 694). Ou seja, na medida em que uma entidade política consegue passar a imagem a seus cidadãos de que é legítima, a relação entre governantes e governados passa a ser não só mais forte, como também mais vantajosa para ambas as partes. Isso porque, como continua Buchanan, se

³⁷ “According to the terminology I am recommending, an entity has political legitimacy if and only if it is morally justified in wielding political power, where to wield political power is to attempt to exercise a monopoly, within a jurisdiction, in the making, application, and enforcement of laws”.

³⁸ “I shall say that an entity has political authority if and only if, in addition to (1) possessing political legitimacy it (2) has the right to be obeyed by those who are within the scope of its rules; in other words, if those upon whom it attempts to impose rules have an obligation to that entity to obey it”.

³⁹ “I shall say that an entity is authoritative if and only if the fact that it issues a rule can in itself constitute a compelling reason to comply with that rule”.

⁴⁰ Buchanan faz alusão à ideia de que especialistas podem opinar sobre temas diversos, que podem divergir da direção do governo, por exemplo, e a população aceitar sua autoridade sobre a matéria, em detrimento daquela que se esperaria voltar-se ao governo.

⁴¹ “Thus it may be the case that the belief in or appearance of authoritativeness is, at least under some circumstances, necessary either for the effective exercise of political power or for maximizing its benefits”.

torna mais “fácil” governar à medida que sua autoridade não é questionada e, sendo assim, as pessoas tendem a seguir os ordenamentos sancionados por esta entidade. Não obstante o reconhecimento desta premissa, o filósofo afirma que esta não é uma condição necessária para que haja alguma ordem pública – o que só reafirma os outros dois tipos de controle social elencados anteriormente.

Outrossim, justifica-se a busca pela legitimidade, como argumenta Weber, não somente por ser a melhor forma de gerir a coisa pública, como também sendo a maneira mais efetiva para uma sociedade manter-se funcionando e apresentar resultados positivos. Neste ponto cabe voltar à primeira divisão feita no início desta seção: entre os pilares da *efetividade* e da *justiça*. Esta dicotomia é explorada especialmente por Martin Seymour Lipset (1960) em sua obra *Homem Político* quando trata sobre eficácia e legitimidade. À parte a diferença semântica dos termos utilizados neste trabalho e aqueles empregados pelo autor americano, entende-se aqui uma associação direta entre efetividade enquanto eficácia e legitimidade enquanto justiça. Convém, pois, dissertar sobre seus conceitos.

Avançando no debate que será trazido na próxima seção, nomeadamente aquele envolvendo o princípio democrático, Lipset baseia sua argumentação no *desenvolvimento econômico* de uma entidade política e sustenta que

eficácia significa performance real, até o ponto em que o sistema satisfaz as funções básicas de um governo como a maior parte da população e determinados grupos poderosos dentro dele como grandes empresas ou as forças armadas as veem. Legitimidade envolve a capacidade do sistema em engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade⁴² (LIPSET, 1960, p. 77).

O autor conclui muito prontamente que “enquanto eficácia é primariamente instrumental, legitimidade é avaliativa”⁴³ (LIPSET, 1960, p. 77). Com esta afirmação torna-se clara não só a distinção que a ideia de efetividade (ou eficácia) e justiça (ou legitimidade) apresentam – ou seja, seus aspectos pragmáticos e abstratos –, como também a relação simbiótica que desenvolvem. No que tange a este último ponto, Joseph Rothschild (1977, p. 488), debruçando-se sobre a obra de Lipset, sintetiza que

uma percepção por parte do público que um sistema é legítimo pode compensar – por surpreendentemente longos períodos – uma

⁴² “Effectiveness means actual performance, the extent to which the system satisfies the basic functions of government as most of the population and such powerful groups within it as big business or the armed forces see them. Legitimacy involves the capacity of the system to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society”.

⁴³ “While effectiveness is primarily instrumental, legitimacy is evaluative”.

performance errônea, ineficiente e ineficaz (...). Similarmente, um alto nível de eficácia ao atender às necessidades e interesses do público comprará ao menos alguma legitimidade para um sistema político inicialmente ilegítimo e revolucionário. Finalmente, mesmo um sistema tradicional, totalmente legitimado, está sujeito à erosão e deslegitimação no longo prazo se ele se tornar cronicamente incompetente e ineficaz⁴⁴.

Destarte define-se que um determinado sistema político consegue exercer sua autoridade política sem encontrar forte contestação quando, por parte da população submetida a seus ordenamentos, são *igualmente* aceitas ambas as dimensões de efetividade e justiça. Por outro lado, uma vez que alguma dessas duas é posta em questão, o sistema terá dificuldades em funcionar com toda sua capacidade, gerando perdas tanto para governantes como para governados. Finalmente, um sistema que se mantém tão somente se baseando em um dos dois pilares, apresentará uma tendência a ser contestado por partes da sociedade, colocando sua estabilidade em risco. Mais adiante, far-se-á o desenvolvimento final que dará forma ao conceito central desta análise. Antes, porém, é necessário abordar um segundo aspecto que compõe esta construção teórica – o que será feito na próxima seção.

2.2. *Dêmos syn kratēi*⁴⁵

O segundo foco desta explanação de termos básicos que fundamentam a argumentação deste trabalho é o significado de *democracia*. Qualquer discussão envolvendo este conceito perpassa invariavelmente pelos clássicos antigos de onde este modo de governo se originou. Seja para comparar o modelo antigo ao moderno, ou mesmo para dirimir quaisquer mal-entendidos que o significado originário da palavra possa indicar, mencionar a contribuição dos filósofos gregos auxilia a ter uma noção relevante desse sistema para os dias atuais.

Primeiramente, a etimologia dá dicas de seu funcionamento. O “poder do povo” – do *δῆμος* (*dêmos*) que significa “povo comum” e o sufixo *-κρατία* (*kratía*) que significa “poder” – é discutido na literatura clássica grega de diversas formas. Aristóteles (2014), no quarto volume de sua obra *Política*, dedica-se algumas partes para discernir as democracias das oligarquias, e seus subtipos. As quatro possibilidades, segundo o

⁴⁴ “A perception on the part of its public that a system is legitimate can compensate-for astonishingly extended periods of time-for erroneous, inefficient, and ineffective performance (...). Similarly, a high level of effectiveness in meeting the public's needs and interests will purchase at least some legitimacy for an initially illegitimate, revolutionary political system. Finally, even a traditional system, though fully legitimate, is subject to erosion and delegitimation over the long run if it becomes chronically incompetent or ineffective”.

⁴⁵ Em grego antigo: *δῆμος σύν κράτει* (pessoas livres mais poder).

filósofo, são: 1) onde todos têm igual direito a participar na administração pública, sendo válida toda decisão que for tomada por uma maioria desses indivíduos; 2) onde todos os que têm propriedades, por poucas que sejam, tenham a possibilidade de participar nos assuntos públicos; 3) onde todos aqueles que têm o direito de participar nos negócios comuns com base no nascimento; 4) onde apenas cidadãos têm o direito de fazer parte da tomada de decisão; e, por fim, 5) onde a massa das pessoas têm o controle do poder público e sobrepõem-se à lei. É importante ressaltar que é possível inferir, a partir do pensamento aristotélico, que das cinco formas apresentadas, a primeira delas é um ideal – que não seria alcançado – e a última, uma forma “degenerada” do governo do povo.

Especialmente esta última premissa fica clara a partir do que é argumentado pelo próprio filósofo quando enfatiza que, a despeito das quatro anteriores, a quinta modalidade apresentada não tem base na *lei*, mas sim na vontade direta da multidão⁴⁶ que é, por sua vez, guiada por um demagogo – a quem Aristóteles atribui, de fato, a responsabilidade das decisões tomadas. Um século depois, o historiador grego Políbio também fez sua contribuição para a definição de sistemas políticos que, aqui, se entende como um útil complemento às definições dadas por Aristóteles. Ao descrever o ciclo da revolução política no terceiro volume de suas *Histórias*, o autor reafirma que uma democracia se baseia em uma sociedade na qual a respeito à ordem e às leis e as decisões se tomam a partir da vontade da maioria de pessoas que são livres (POLÍBIO, 1979). A contribuição feita por Políbio, porém, é a denominação que ele adiciona à forma degenerada da democracia. Observando que não haveria três formas de governo – reinado, aristocracia e democracia –, como normalmente se afirmava à época, o historiador interpretava no mínimo seis formas, sendo as três anteriormente exploradas e mais três que são as formas que se lhes associam. Especialmente a denominada *oclocracia*⁴⁷ – do grego antigo “ὄχλος” (okhlos – multidão) e “κρατία” (kratía – poder) –

⁴⁶ É interessante destacar que Aristóteles utiliza o termo “πλῆθος” (plêthos) para se referir ao que se utiliza aqui como “multidão”. No grego antigo, esta palavra poderia significar tanto “uma grande quantidade de coisas” uma “maioria”, mas também um grande grupo de pessoas (LIDDELL; SCOTT, 1940). Entende-se aqui o uso proposital desta palavra, oposta ao vocábulo “δῆμος” (dêmos – povo), como uma forma de descaracterizar essas pessoas como aptas a fazer boas escolhas.

⁴⁷ Faz-se a ressalva de que, por mais que o termo “πλῆθος” (plêthos), utilizado por Aristóteles para descrever a forma degenerada da democracia, possa parecer um sinônimo ao vocábulo “ὄχλος” (okhlos), utilizado por Políbio, visto que ambos podem-se traduzir para o português como “multidão” ou “grande número de pessoas”, vê-se que o segundo termos está mais associado à ideia de uma grande quantidade de pessoas que age desordenadamente do que o primeiro, sendo também uma palavra que pode significar “massa” (de pessoas) ou “problema” (LIDDELL; SCOTT, 1940).

surge quando o desrespeito à ordem e à lei se torna regra em uma democracia, causando sua degeneração (POLÍBIO, 1979).

Depreende-se, pois, a partir dos exemplos mencionados anteriormente, que é possível fazer a administração pública de uma determinada entidade política com a participação popular. Sem embargo, é primordial, para que esse tipo de governo possa ser bem-sucedido, que haja um império da lei sobre as vontades da maioria, salvaguardando a ordem (ARISTOTELES, 2014) – sendo ela o primeiro ponto necessário para qualquer estrutura que se possa caracterizar como democrática, mesmo na atualidade. Claramente, a ideia de democracia descrita pelos antigos gregos não se assemelha à sua presente forma, sobretudo pelo fato de que, em sua concepção, esta organização política só é assim denominada quando *toda* a população livre de uma determinada sociedade participa *diretamente* da tomada de decisão. Da mesma maneira, outro clássico, desta vez francês, reverbera esta mesma classificação. Em sua obra *Do Contrato Social*, Jean-Jacques Rousseau (2001, p. 84) entende que, seguindo o princípio da participação contínua nos negócios públicos, “nunca existiu uma democracia de fato e ela nunca existirá”⁴⁸.

Rousseau, assim como o faz Aristóteles, associa a ideia da *representação política* à forma aristocrática de governo – que ele intitula como “aristocracia eletiva”. Dos três tipos que o filósofo francês aborda, este é, segundo ele, o melhor, já que é identificado como “o meio pelo qual a probidade, as luzes, a experiência e todas as outras razões de preferência e de estima pública são as garantias que se governará com sabedoria”⁴⁹ (ROUSSEAU, 2001, p. 88). Rousseau, de fato, aproxima o pensamento antigo à contemporaneidade. Assim, passa-se à exposição teórica que baseia os princípios por trás da chamada *democracia representativa*.

2.3. Mecanismos e conceitos à luz da teoria democrática⁵⁰

Na contemporaneidade, alguns acadêmicos têm se sobressaído na definição desse conceito, provendo uma base sólida não só para a compreensão desse modelo de regime político, como também sua análise – que é objetivo deste trabalho. Assim, faz-se importante abordar, inicialmente, a argumentação realizada pelo economista checo

⁴⁸ “A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais”.

⁴⁹ “car dans le gouvernement populaire tous les citoyens naissent magistrats, mais celui-ci les borne à un petit nombre, et ils ne le deviennent que par élection : moyen par lequel la probité, les lumières, l'expérience, et toutes les autres raisons de préférence et d'estime publique, sont autant de nouveaux garants qu'on sera sagement gouverné”.

⁵⁰ Em grego antigo: *δημος σύν κράτει* (pessoas livres mais poder).

Joseph Schumpeter (2008). Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, o autor aborda o que ele chama de “doutrina clássica da democracia” e apresenta uma nova definição, segundo ele, mais adaptada à realidade.

Já distante do conceito de participação direta que os antigos gregos discutiam, a filosofia sobre democracia do século XVIII, como argumenta Schumpeter, se baseava na ideia errônea de que haveria algo chamado de “Bem Comum” e “Vontade Comum” de uma população em uma determinada sociedade. O primeiro seria entendido como “o óbvio farol da política que é sempre fácil de definir e que toda pessoa normal é passível de compreender por meio de argumentos racionais”⁵¹ (SCHUMPETER, 2008, p. 250). O segundo, como a “vontade de todos os indivíduos razoáveis que é exatamente coincidente com o bem comum ou interesse ou bem-estar ou felicidade”⁵² (SCHUMPETER, 2008, p. 250). Schumpeter rejeita veementemente a possibilidade desses dois conceitos se traduzirem em algo real na prática e, por consequência, entende que essa doutrina clássica não é passível de ser aplicada. O problema com aqueles que cunharam esta ideia, argumenta, deve-se ao fato de que suas mentes estavam presas à lógica econômica e os hábitos da sociedade burguesa daquele período: “eles viam pouco além do mundo de um ferrageiro do século XVIII”⁵³ (SCHUMPETER, 2008, p. 250).

Por outro lado, a teoria democrática proposta por Schumpeter baseia-se em princípios básicos que podem ser evidentemente observados em uma sociedade. Partindo do princípio de que o dever do povo é o de *formar um governo* (ou um corpo que elegerá um poder executivo), ao invés da ideia de que o povo *se traduz pelo governo*, o economista resume que “o método democrático é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder para decidir por meio de uma competição pelo voto do povo”⁵⁴ (SCHUMPETER, 2008, p. 250). A fórmula schumpeteriana entende a democracia como um modo de procedimento (*modus procedendi*) e, assim, é comumente entendida como “minimalista” (MØLLER; SKAANING, 2013). Diferentemente do ideal grego da autorrepresentação, que, de certa

⁵¹ “It is held, then, that there exists a Common Good, the obvious beacon light of policy, which is always simple to define and which every normal person can be made to see by means of rational argument”.

⁵² “All people having therefore to agree, in principle at least, there is also a Common Will of the people (=will of all reasonable individuals, that is exactly coterminous with the common good or interest or welfare or happiness)”.

⁵³ “They saw little beyond the world of an eighteenth-century ironmonger”.

⁵⁴ “And we define: the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.

forma, é reverberado na doutrina clássica criticada por Schumpeter, esta nova teoria ressalta o papel da *liderança* e de seu papel vital em guiar as vontades de vários grupos na sociedade, mobilizando-as e tornando-as realidade, quando os líderes são eleitos para cargos de poder (SCHUMPETER, 2008).

Mesmo considerada como uma definição “mínima”, tendo como base praticamente o simples fato de que há eleições competitivas, o modelo schumpeteriano pressupõe certos artifícios que são característicos dos tipos mais “qualificados”. Isso porque, como bem reconhece o economista, é necessário que haja garantias para a competição e voto livres. Mais ainda, por mais que não desenvolva o argumento, Schumpeter admite que não se pode excluir de sua fórmula meios de se prevenir a competição “injusta” ou “fraudulenta”, comparando àquela que é passível de ocorrer no mundo econômico, porque, se isso acontecesse, haveria apenas “um ideal completamente irrealista”⁵⁵ (SCHUMPETER, 2008, p. 250). Por conseguinte, pressupõe-se que, para que haja uma verdadeira competição pelo poder, haja também uma “quantidade considerável de liberdade de discussão *para todos*. Em particular, isso normalmente significará uma quantidade considerável de liberdade de imprensa”⁵⁶ (SCHUMPETER, 2008, p. 250).

Esses qualificadores são mais bem desenvolvidos por Adam Przeworski *et al.* (2003) em *Democracia e Desenvolvimento*. Assim como Schumpeter, esses autores ensejam construir um modelo de democracia que seja “mínimo” e, portanto, adotam a premissa de que um sistema democrático se baseia na competição, mas sobretudo na *contestação*. Com este foco, definem que “o que é essencial para considerar um regime como democrático é que dois tipos de postos sejam preenchidos, direta ou indiretamente, por eleições: o executivo e os assentos do corpo legislativo”⁵⁷ (PRZEWORSKI, ALVAREZ, *et al.*, 2003, p. 15). Mais adiante, definem-se três características que devem ser garantidas para que se possa classificar um determinado sistema como democrático – que são presumidas pelo modelo schumpeteriano, mas não foram explicitamente

⁵⁵ “But though this excludes many ways of securing leadership which should be excluded, such as competition by military insurrection, it does not exclude the cases that are strikingly analogous to the economic phenomena we label “unfair” or “fraudulent” competition or restraint of competition. And we cannot exclude them because if we did we should be left with a completely unrealistic ideal”.

⁵⁶ “If, on principle at least, everyone is free to compete for political leadership by presenting himself to the electorate, this will in most cases though not in all mean a considerable amount of freedom of discussion *for all*. In particular it will normally mean a considerable amount of freedom of the press”.

⁵⁷ “What is essential in order to consider a regime as democratic is that two kinds of offices be filled, directly or indirectly, by elections: the chief executive office and the seats in the effective legislative body”.

desenvolvidas pelo autor –, nomeadamente: 1) a incerteza *ex-ante*; 2) a irreversibilidade *ex-post*; e 3) a repetição.

Pela primeira, entende-se que, antes de o processo eleitoral ocorrer e ser concluído, não é possível saber qual será o resultado. Com outras palavras, os autores definem que é a “possibilidade positiva de que ao menos um membro da coalizão incumbente perderá em algum momento das eleições” (PRZEWORSKI, ALVAREZ, *et al.*, 2003, p. 15). A única certeza que se tem *a priori* é que, após o voto, um dos concorrentes ao cargo público (ou alguns, se o voto for para o Legislativo) será empossado – e este é o significado do segundo conceito mencionado acima. A irreversibilidade *ex-post* é a certeza de que, uma vez eleitos, aqueles que receberam o apoio popular em eleições livres terão acesso ao poder – por mais que estes não sejam os atores que já o detinham anteriormente. Por fim, este processo deve ser repetido com certa frequência para que se garanta que quem está governando em um determinado momento não implante um regime autoritário. Em suma, “apenas se os perdedores puderem competir, vencer e assumir o cargo um regime será democrático”⁵⁸ (PRZEWORSKI, ALVAREZ, *et al.*, 2003, p. 15).

Até aqui é possível definir algumas bases do que o conceito de “democracia”, em seu sentido mais austero, compreende: um regime onde certos cargos públicos, em especial do Executivo e do Legislativo, são preenchidos por indivíduos que foram eleitos pelo voto direto (ou indireto) de uma determinada população de uma sociedade em pleito eleitoral livre, onde uma parcela da população tem o direito de votar e ser eleita, sem que se saiba do resultado antes do término do processo, mas que se tenha a certeza que as figuras que angariarem mais votos receberão o poder e que este procedimento será realizado novamente dentro de um determinado período. É importante frisar que, como fazem Schumpeter e Przeworski *et al.* e se encontra nas próprias definições clássicas dos gregos, a democracia é, antes de tudo, um sistema político onde impera a *lei*. Assim, não é pelo fato de que o sufrágio dito universal não abarque populações menores de uma determinada idade, por exemplo, ou de que se imponham limites à liberdade de expressão ou de participação que o sistema deixa de ser democrático – em se valendo desta fórmula minimalista. Estas explicações devem, assim, ser compreendidas como o primeiro mecanismo de análise deste trabalho.

⁵⁸ “Only if the losers are allowed to compete, win, and assume office is a regime democratic”.

Seguindo com a explanação sobre este regime, a fim de se introduzir a segunda ferramenta teórica que será utilizada, traz-se uma terceira figura da contemporaneidade que aborda o conceito de democracia: Robert A. Dahl. Este cientista político americano, diferentemente dos outros autores apresentados acima, não aborda somente a democracia, mas faz uma ampla exposição de regimes políticos que têm diferentes graus de participação popular. Em *Poliarquia*, Dahl (2015) dispõe de duas dimensões teóricas de democratização – a primeira, contestação pública, e a segunda, o direito de participar em eleições e cargos públicos – criando quatro polos, que se encontram em cada uma das quatro extremidades do gráfico. A partir das *hegemonias fechadas*, onde há pouca contestação e pouco espaço para a participação, desenham-se três caminhos rumo a uma *oligarquia competitiva* – com muita contestação, mas pouca participação –, a uma *hegemonia inclusiva* – pouco da primeira dimensão, mas muito da segunda – ou a uma *poliarquia* – com muito de ambas as dimensões. O autor abre espaço para a análise de gradação de sistemas, com base nesses “modelos”, uma vez que admite a existência de outras formas que se aproximem ou se afastem de um dos polos.

Dahl (2015) qualifica o sistema democrático, como deixa bastante claro, enquanto um sistema que é *responsivo* a seus cidadãos. Por mais fundamental que seja este conceito, e algumas condições necessárias para que este atributo possa se tornar realidade em um governo sejam expostas pelo autor, ele não disserta claramente sobre o próprio conceito de *responsividade*, tampouco oferece um quadro teórico para avaliá-la. Portanto, faz-se imperioso ampliar esta discussão a fim de não só compreender melhor o que o termo implica, mas também – e sobretudo – possibilitar a identificação de sua existência ou da *gradação* em que esta característica se mostra presente no ator político analisado.

Segue-se, pois, que em sua acepção mais simples, a responsividade seria observada em qualquer relação em que um determinado ator *A* tivesse a obrigação de prestar contas de suas ações a um outro *B*. Ainda, *B* tem a capacidade institucional para sancionar ou premiar – seja de maneira formal ou informal – *A* com base na performance da execução das tarefas que lhe foram incumbidas (FEARON, 1999). Assim, observa-se uma *relação de agência* onde uma das partes é considerada um “agente” (quem obedece) e outra um “principal” (quem manda) (FEARON, 1999). É possível ainda repartir em no mínimo quatro categorias que dão uma noção melhor da lógica que rege a interação entre

esses atores: responsividade burocrática; legal; profissional; e política (CALLAHAN, 2007).

O primeiro tipo se refere diretamente àquela relação apontada anteriormente, enfatizando que há uma “cadeia de comando bem definida”⁵⁹, bem como as regulações e procedimentos que guiam a atuação do agente (CALLAHAN, 2007, p. 114). A segunda, tem como base uma hierarquia similar, mas os controles impostos à atuação corriqueira do ator em questão vem de fora de sua própria estrutura, evidenciando-se pela “obrigação a oficiais eleitos ou cortes” e dependendo do “cumprimento de mandatos estabelecidos”⁶⁰ (CALLAHAN, 2007, p. 114). A terceira categoria refere-se ao desempenho de funções por parte de administradores públicos ou especialistas nas áreas que atuam que, embora ainda que trabalhem sob um regime de regras que devem seguir, têm um alto nível de autonomia. Além do código profissional que normalmente é respeitado, junto a mecanismos específicos que regulam os limites de discricão, evoca-se a ideia de um serviço em prol do *interesse público* (CALLAHAN, 2007). Por fim, a responsividade política pressupõe que o agente esteja ligado a partes externas que podem ser alguém hierarquicamente superior, políticos eleitos ou mesmo cidadãos. Callahan (2007) afirma que, assim como na categoria profissional, aqui o nível de discricão, ou seja, de “liberdade” de ação do ator em questão é também alto. Nas palavras da autora: “as principais características da responsividade política são os mecanismos externos, os baixos níveis de controle direto e a responsabilidade com aqueles a quem o agente se subordina”⁶¹ (CALLAHAN, 2007, p. 116).

Esta distinção é clara quanto à teoria, mas pode ser mais complexa de se observar desta maneira na prática. No que tange à Comissão Europeia, por exemplo, seria possível lhe associar todas essas categorias, uma vez que ela é tanto uma burocracia por excelência, como tem responsabilidades legais previstas nos Tratados, é vista como um grêmio de “técnicos” e, por fim, também tem ligações com outras instituições europeias que têm um caráter político mais evidente, como o Conselho e o Parlamento. Para fins analíticos – e levando em consideração o que foi arguido anteriormente concernente à democracia –, parte-se, primeiramente, do pressuposto que há *níveis* de responsividade –

⁵⁹ “It requires a clear-cut chain of command that clarifies the relationship between a supervisor (principal) and a subordinate (agent)”.

⁶⁰ “Legal accountability reflects an organization's obligation to elected officials or the courts, and relies on compliance with established mandates”.

⁶¹ “The principal characteristics of political accountability are external mechanisms, low degrees of direct control, and responsiveness to stakeholders”.

ou seja, ela é observada de maneira gradativa e não apenas em uma construção de existência ou ausência. Então, adotam-se dois atributos para que se possa aferir esta escala de maneira mais prática.

Por um lado, admitindo que há na União Europeia uma relação mínima aproximada àquela entre executivo-legislativo – assim como o faz Arend Lijphart (2019) ao associar a Comissão ao executivo e o Parlamento Europeu a uma câmara baixa –, é possível avaliar a responsividade da burocracia europeia a partir do modelo apresentado por Michael Laver e Kenneth A. Shepsle (1999) que examinam o conceito aplicado a *democracias parlamentares*. O princípio do sistema dos autores é baseado no fato de que enquanto houver um *equilíbrio* na relação entre esses dois atores, mecanismos para assegurar a responsividade não serão acionados, o que, por sua vez, indica que a organização que está submetida ao controle da outra esteja agindo da maneira esperada. Em suas palavras, “um governo é dito responsivo ao parlamento quando este não tiver razões para trocá-lo por uma alternativa”⁶² (LAVER; SHEPSLE, 1999, p. 290). Esta conclusão corrobora o que é argumentado por Callahan (2007) que, ao tratar da responsividade em seu sentido tradicional, afirma que o conceito é observado tipicamente de uma maneira *negativa*, uma vez que o propósito final não é impedir que aconteça algum abuso, mas sim sancionar as partes que tiverem de fato excedido suas funções. A primeira faceta da ferramenta analítica sobre o conceito de responsividade, então, se baseia nas medidas tomadas para impedir infrações – ou na falta delas –, expondo, em parte, se a instituição tem operado dentro dos padrões que são esperados pela organização que detém as capacidades de sancioná-la – vale salientar que, em se tratando do Parlamento Europeu, há um viés democrático inerente neste controle que não deve ser ignorado.

O segundo atributo para auxiliar na compreensão do exercício da responsividade na Comissão é associado diretamente a um outro “principal”: os cidadãos. Em parte, o que se defendeu pode ser utilizado para afirmar que o povo – mais especificamente os eleitores – exercem certo controle, mas de maneira indireta pelos seus representantes no Parlamento. Laver e Shepsle (1999) admitem, em sua conclusão, que este sistema toma este argumento como certo. Outrossim, é possível alegar que, dado o caráter *sui generis* da União, esta seja a única forma que de se aplicar uma análise de responsividade

⁶² “A government is said to be accountable to parliament when parliament has no reason to replace it with an alternative”.

democrática, no sentido de que os cidadãos serão um daqueles que a burocracia deveria prestar contas, sendo suficiente este único aspecto para tratar da matéria nos termos que se propõem aqui. Não obstante, retornando à ideia de que algumas agências – em especial aquelas que se constituem sobre o modelo da responsividade profissional, que também é o caso da Comissão – têm como objetivo servir a um interesse público, não é difícil perceber que os cidadãos da União não são somente afetados pelas decisões que são tomadas em âmbito europeu, mas também têm um papel *ativo* naquilo que tange à formulação de políticas por parte da burocracia da UE. Neste sentido, John Ferejohn (1999) argumenta que uma das maneiras de induzir mais responsividade por parte das agências é justamente quando ela busca o *apoio* daqueles aos quais ela é subordinada. Como já se argumentou nas seções anteriores, a legitimidade e a própria democracia se constroem sobre a premissa de que a ordem é aceita pelos cidadãos, o que implica igualmente o apoio das pessoas à ordem vigente e ao funcionamento das instituições que a executam.

Do mesmo modo, junto à crença em que o sistema é justo – no sentido que ele é aceito como tal – e ao apoio que emana da população, pode-se adicionar um terceiro conceito que é o da *confiança* neste regime – e conseqüentemente em suas organizações. É assim que Bernard Rosen (1998) defende que uma das responsabilidades para políticos eleitos e administradores públicos em uma burocracia é a de melhorar a confiança nas instituições administrativas do governo. Mesmo admitindo que a mensuração desta característica não seja uma tarefa completamente fácil, muito porque depende de diversos fatores que não se limitam somente à atuação propriamente dita de um determinado governo, Rosen argumenta que a percepção, por parte da população, de que aquilo que lhe é demandado pelos governantes, bem como a aplicação justa da lei e os benefícios que advêm dela, têm como efeito o aumento da confiança no regime.

A abertura que é dada para que os cidadãos também tenham alguma influência no processo decisório, seja apenas pela possibilidade de se fazer ouvir de alguma maneira, também tem resultados positivos nesse sentido (ROSEN, 1998). Assim, é possível, de maneira inversa, arguir com segurança que o nível de *confiança* que os cidadãos têm em relação às instituições do governo se apresenta igualmente como um bom indicador do nível de responsividade democrática destes organismos, definindo-se, desta maneira, como a segunda parte deste mecanismo de análise.

Entende-se, logo, que os sistemas democráticos da atualidade se desenvolvem e se mantêm com base não somente no simples ato do voto, mas sim por meio de uma gama de outros direitos e garantias que permitem aos cidadãos de uma determinada sociedade expressar-se livremente e ter seus interesses representados na constituição e atuação de um governo que, por sua vez, tem incentivos para estimular o sentimento por parte dos governados de que a ordem vigente é justa e válida. Estas condições já garantem uma robusta base teórica para analisar uma gama de regimes democráticos existentes no sistema internacional. Sem embargo, é válido adicionar dois outros fatores que são característicos dessas formas de organização social, sem que avaliadas pelas noções mais “básicas” dissertadas até então. Tendo em vista que o foco deste trabalho é uma organização que não se permite definir como um Estado, tampouco como uma simples instituição internacional, acredita-se que mais estas camadas analíticas garantam mecanismos extras para avaliar o objeto desta pesquisa.

A primeira dessas ferramentas de análise é o sistema de “pesos e contrapesos” (ou *checks and balances* na literatura de língua inglesa). Um dos textos pioneiros na defesa desse sistema foi um dos “pais fundadores” dos Estados Unidos, James Madison. Em sua publicação nos *Documentos Federalistas* Nº 51, ele assevera que, a fim de impedir que um dos poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) concentrasse competência em detrimento dos outros, era necessário que a relação mútua entre as partes impedisse que isso acontecesse. A frase clássica de Madison (1788) é que “ambição deve contrapor ambição”⁶³. Isso seria possível se cada instância de poder detivesse uma vontade própria e, por conseguinte, tivesse “o menos de agência possível no apontamento dos membros dos outros”⁶⁴. Os pesos e contrapesos são um mecanismo que aprimora o sistema da divisão de poderes proposto anteriormente pelo inglês John Locke (1824) e o francês Montesquieu (1772), que defenderam (de maneira similar) a divisão do poder do Estado em duas, para o primeiro, e três, para o segundo, instâncias.

A ideia – que pode ser associada àquela de Schumpeter de que o povo apenas escolhe o governo, mas não governa – é que, na falta de meio para a sociedade controlar as elites políticas, a constituição da entidade política crie formas de as próprias elites se

⁶³ “Ambition must be made to counteract ambition”.

⁶⁴ “In order to lay a due foundation for that separate and distinct exercise of the different powers of government, which to a certain extent is admitted on all hands to be essential to the preservation of liberty, it is evident that each department should have a will of its own; and consequently should be so constituted that the members of each should have as little agency as possible in the appointment of the members of the others”.

controlarem (HOLCOMBE, 2018). Na fórmula de Montesquieu (1772) fica claro que o poder de julgar deve ser separado daquele que produz as leis e daquele que as executa – impedindo que o agente que julgue seja tanto legislador e executor –, mesmo porque ele deve ser responsável por controlar as demais forças. Além disso, a interdependência entre o executivo e o legislativo também se mostra importante nesse contexto.

Como demonstram Torsten Persson *et al.* (1997), por meio de modelos baseados nas teorias econômicas, a separação de poderes munida dos controles de pesos e contrapesos aumenta a *responsividade* dessas instituições em relação à sociedade civil. Garantindo que ambos executivo e legislativo tenham interesses divergentes e que dependam um do outro para a aprovação de novas leis, é possível perceber que dois problemas centrais da relação governantes-governados – nomeadamente a assimetria de poder e de informação – são amenizados e convertidos em resultados benéficos para os cidadãos. Para os autores, “a condição-chave para fazer a separação de poderes trabalhar a favor dos eleitores é a de que nenhuma legislação possa ser implementada unilateralmente, ou seja, sem o consentimento de ambas as entidades”⁶⁵ (PERSSON; ROLAND; TABELLINI, 1997, p. 1166). Mesmo atestando que sistemas *presidencialistas* são normalmente mais responsivos ao eleitorado, e normalmente há menos possibilidade de conluio entre os poderes executivo e legislativo, é igualmente possível fazer esse efeito em modelos *parlamentaristas* – como se encontra mais comumente na Europa (PERSSON; ROLAND; TABELLINI, 1997, p. 1166). Destarte, e construindo este entendimento sobre esta base argumentativa, pode-se inferir com segurança que a adição de possibilidades de controle de instituições políticas que partilham o poder em uma determinada entidade trazem benefícios democráticos para os cidadãos – por mais que não sejam obrigatoriamente necessários para que esses sistemas operem de maneira efetiva (SCHMITTER; KARL, 1991). Outrossim, um outro efeito desse mecanismo se traduz pela segunda, e última, ferramenta analítica que se adiciona a esta discussão.

Popularizando-se nos anos 1990 entre organizações não-governamentais, o termo “*transparência*” passou a fazer parte do vocabulário de governos e acadêmicos que analisam a atuação política de governos, tanto doméstica quanto internacionalmente

⁶⁵ “A mere conflict of interests between the executive and the legislature, however, is not sufficient to improve accountability. The key condition to make separation of powers work in favor of voters is that no policy can be implemented unilaterally, i.e., without the consent of both bodies”.

(BALL, 2009). Traz-se aqui a definição proposta por Bernard Finel e Kristin M. Lord (2002, p. 138) de que *transparência institucional* são “estruturas legais, políticas e institucionais que fazem com que a informação sobre características internas de um governo e sociedade esteja disponível para ambos os atores internos e externos ao sistema político doméstico”⁶⁶. Em suma, “a transparência é aprimorada por qualquer mecanismo que leva à publicização de informações tais como a imprensa livre, audiências governamentais abertas e a existência de organizações não-governamentais com um incentivo de divulgar informação objetiva sobre o governo”⁶⁷ (FINEL; LORD, 2002, p. 138).

Assim como os qualificadores democráticos elencados anteriormente, a transparência também se faz com limitações, sem que isso se interprete necessariamente de uma maneira negativa. Se por um lado se admite que ela tende a aumentar a eficiência de regimes, permitindo que haja maior coordenação, compreensão e cumprimento das regras entre as partes (mesmo na relação governantes-governados), “transparência em demasia pode inibir a cooperação”⁶⁸ (MITCHELL, 2002, p. 186). Certo nível de “secretismo”, como argumenta Ronald B. Mitchell (2002), pode facilitar a negociação de acordos que abordam assuntos sensíveis para as partes e, ulteriormente, mesmo auxiliar a pressionar o aumento de transparência por parte de outros atores. Finel e Lord (2002) propõem um índice de transparência que pode ser usado para analisar essa característica em entidades políticas que se apresenta também útil para esta análise – por mais que seja direcionado especificamente para Estados. A partir de três eixos que se complementam, os autores afirmam que é possível considerar uma estrutura política estatal *transparente* se a resposta for positiva a no mínimo duas perguntas de cada uma das categorias relacionadas (Tabela 2).

⁶⁶ “In states, we define transparency as legal, political, and institutional structures that make information about the internal characteristics of a government and society available to actors both inside and outside of the domestic political system”.

⁶⁷ “In general, transparency is increased by any mechanism that leads to the public disclosure of information such as a free press, open government hearings, and the existence of nongovernmental organizations with an incentive to release objective information about the government”.

⁶⁸ “Too much transparency may inhibit cooperation”.

Tabela 2 – Categorias e marcadores do Índice de Transparência de Finel e Lord

Debate	Controle	Divulgação
• Há dois ou mais partidos políticos reconhecidos? • Há competição entre partidos políticos? • Há eleições livres e competitivas? • Há um alto nível de atividade entre grupos não-governamentais buscando mobilizar apoio a favor ou contra políticas específicas? • Há um amplo espectro de debate de políticas públicas fora do governo? • Há múltiplos canais de tomada de decisão dentro do governo?	• As fronteiras do Estado são abertas para viagens? • As fronteiras do Estado são abertas para a mídia de outros Estados e a mídia estrangeira pode comunicar suas descobertas sem censura? • O Estado tem uma imprensa livre? • Outras organizações não-governamentais que operam domesticamente podem monitorar e publicizar atividades do governo? • A mídia opera sem apoio financeiro do governo? • Há o direito de livre assembleia?	• Há uma divulgação relativamente regular de informações precisas sobre reuniões governamentais, audiências e outros eventos e atividades oficiais? • O governo publica regularmente documentos que são críticos para sua performance? • As reuniões de órgãos governamentais são abertas para o público? • Os membros do governo são obrigados a divulgar conflitos de interesse? • Os cidadãos e outros podem requerer informações do governo? • O regime é membro de organizações internacionais que requerem divulgação de dados?

Baseado em Finel e Lord (2002, p. 141-142)

A fim de se adaptar o sistema dos autores a uma análise voltada a um sistema como o da União Europeia, que não detém todas as competências de um Estado, propõe-se que se limite o índice à terceira categoria, relacionada à divulgação de informações e abertura do regime ao público. Os dois primeiros eixos também estão presentes, em certa medida, na União, mas de maneira deficitária. No que tange ao debate, as eleições ao Parlamento Europeu representam uma competição eleitoral pela qual alguns dos pontos elencados na Tabela 2 seriam respondidos positivamente. De modo igual, as instituições da UE têm competência para administrar as fronteiras externas do bloco (e as internas, na prática, já não existem mais) e gerência sobre a parte midiática, como consta no eixo “controle”. Não obstante, tendo como foco a Comissão Europeia e sua atuação enquanto órgão *executivo* da União, entende-se, pois, como mais apropriado utilizar-se apenas das diretrizes da terceira coluna referente à *divulgação* – aqui entendida como o cerne do conceito de transparência.

Em suma, desenharam-se os quatro pontos principais que servirão como bases analíticas para o exame que se realizará subsequentemente. Eles se traduzem pelos conceitos de: 1) contestação política; 2) responsividade; 3) transparência; e 4) sistema de pesos e contrapesos. Dentro da lógica estatal, esta ordem se apresenta a partir da evolução

dos sistemas políticos, sendo apenas o último uma conceituação relativamente “nova” – já que remonta nos termos aqui expostos aos pensadores federalistas americanos no século dezoito. Ou seja, construindo-se sobre o modelo minimalista schumpeteriano e as condições dadas por Schumpeter *et al.*, o primeiro ponto representa um pilar democrático elementar para se distinguir um sistema dito democrático dos demais. O segundo, fundamentado em Dahl, *qualifica* a primeira questão, permitindo uma avaliação mais desenvolvida. Por conseguinte, o terceiro quesito se associa à publicização dos atos governamentais e, tendo em mente os preceitos dados por Finel e Lord, possibilita a exploração de mais uma faceta do funcionamento de uma democracia. Por fim, os mecanismos disponíveis para controlar as instituições, prevenindo que elas excedam suas capacidades, representa uma outra camada que vai além daquela ligada diretamente à participação popular, assegurando a conformidade com as leis.

Estes são os marcos adotados neste trabalho, a fim de se verificar os avanços democráticos na Comissão Europeia. Tendo em consideração a adaptação necessária desses conceitos à realidade da União, entende-se que eles serão essenciais para se chegar às respostas que se buscam. Não obstante a solidez da explanação que esta seção apresentou, resta esclarecer dois pontos primordiais para a presente discussão: a União Europeia pode ser analisada analogamente ao Estado? E, ainda, sendo possível, como se desenvolve o debate sobre democratização da União na literatura? Ambas as questões serão respondidas até o fim deste capítulo.

2.4. Como analisar a União Europeia à sombra do Estado

Até este momento já se mencionou algumas vezes que a União Europeia constitui-se como um sistema de gênero próprio, sem uma definição concreta do que ela é de fato, dado que é menos que um Estado, mas mais que uma organização internacional comum. Torna-se, então, evidente que é necessário esclarecer o fato de que a União representa um *sistema político*.

2.4.1. O sistema político da União Europeia para a Ciência Política

Simon Hix (1999) é um dos que dedicam toda uma obra debruçando-se sobre essa estrutura. O autor assevera que “a UE tem provavelmente o conjunto de regras de tomada de decisão mais formalizado e complexo de todos os sistemas políticos do mundo”⁶⁹

⁶⁹ “In fact, the EU probably has the most formalized and complex set of decision-making rules of any political system in the world”.

(HIX, 1999, p. 3). Construindo seu argumento sobre os trabalhos clássicos de teorização de sistemas políticos apresentado na década de 1950 por Gabriel A. Almond (1956) e David Easton (1957), Hix (1999, p. 2-3) aponta que a União Europeia apresenta quatro elementos característicos que lhe garantem a classificação de um sistema político complexo, especificamente: 1) tem um conjunto de instituições estáveis e bem-definidas para a tomada de decisão; 2) cidadãos e grupos sociais buscam alcançar objetivos políticos por meio de sua estrutura, direta ou indiretamente; 3) decisões tomadas nela têm impacto significativo na distribuição de recursos econômicos; e 4) há uma interação contínua entre resultados políticos, novas demandas ao sistema, novas decisões etc. O que impede que a União se defina por meio da nomenclatura comumente aceita na Ciência Política como “Estado” é que “a UE não detém o ‘monopólio do uso legítimo de coerção’”. Como resultado, a UE não é um ‘Estado’ no sentido weberiano tradicional da palavra”⁷⁰ (HIX, 1999, p. 4).

Nesta mesma linha, o cientista político alemão Werner Weidenfeld (2013, p. 131) defende que a União é um “sistema político de ‘novo tipo’” e que ela “não surgiu de um único conceito, de uma teoria ou um teorema. Em vez disso, carrega traços de tentativas pragmáticas, partes do federalismo e do funcionalismo, e a consequência de sempre novos começos”⁷¹. O autor acentua, porém, que, diferentemente de outros sistemas políticos mais bem cimentados, a União Europeia não consegue se fazer valer de consensos elementares na população que advêm, normalmente, de experiências sociais comuns. Em resumo, Weidenfeld aponta para a falta de uma “cultura comum” para a UE ou mesmo a ausência de um “povo europeu”. Não obstante, “este estranho objeto apresenta uma crescente relevância para governos e para cidadãos da União”⁷² (WESSELS, 2008, p. 20). Wolfgang Wessels (2008, p. 17) resume os motivos deste efeito, afirmando que os atos formalizados em Bruxelas passaram a regular cada vez mais áreas que afetam a vida quotidiana dos cidadãos da União; os Estados-membros delegaram progressivamente à União mais competências que se mantinham tradicionalmente em suas mãos – como

⁷⁰ “What is interesting, nevertheless, is that the EU does not have a ‘monopoly on the legitimate use of coercion’. As a result, the EU is not a ‘state’ in the traditional Weberian meaning of the word”.

⁷¹ “Das politische System der Einigung Europas ist nicht aus einem einzigen Konzept, aus einer Theorie, aus einem Lehrsatz entstanden. Es trägt vielmehr die Spuren pragmatischer Versuche, die Teile aus Föderalismus und Funktionalismus, die Konsequenz aus immer wieder neuen Aufbrüchen”.

⁷² “Trotz vieler politischer und wissenschaftlicher Kontroversen um die Europäische Union und deren institutionelle Architektur ist eine Erkenntnis Allgemeingut: Dieses seltsam anmutende Gebilde ist für Regierungen wie für Bürger der Union von wachsender Bedeutung”.

políticas monetárias, externa e defesa; e o papel internacional da UE tornou-se mais importante, influenciando vizinhos e outros atores do sistema global.

Mais além, o papel que a União desempenha como uma entidade unitária em termos de relações exteriores faz com que ela tenha se convertido, já na década de 1990, “em um ator determinante do sistema econômico internacional que todos os atores devem levar em consideração”⁷³ (ATTINÀ, 1993, p. 114). E esta atuação observou uma expansão, sobretudo com a mudança dos Tratados no fim do século passado, como se expôs no capítulo anterior, atingindo não só questões relativas ao mercado interno, mas também de política externa e de segurança e defesa. Essa evolução da União Europeia gera, inevitavelmente, debates sobre o papel que os Estados têm a cumprir nessa nova estrutura política que lhes é, em certos aspectos superior.

2.4.2. *Uma questão de legitimidade*

Nos anos 1970 o cientista político alemão Fritz W. Scharpf debruçou-se sobre a questão de legitimação de regimes, propondo uma visão de duas dimensões analíticas. De um lado, o autor argumenta que se pode constatar uma fonte de legitimidade por meio de uma orientação pela entrada (*input*) e, por outro, uma pela saída (*output*). Scharpf (SCHARPF, 1999, p. 16) resume sua explanação da seguinte maneira:

A perspectiva de legitimação orientada pela entrada enfatiza o ‘poder *pelo povo*’. Decisões políticas são legítimas, quando e porque elas refletem as ‘vontades do povo’ – ou seja, quando elas derivam das preferências autênticas dos membros de uma comunidade. Em contraste, a perspectiva orientada pela saída apresenta o aspecto do ‘poder *para o povo*’. Assim, as decisões políticas são legítimas, quando e porque elas proveem de maneira efetiva o bem comum na comunidade⁷⁴.

Com outras palavras, a legitimação pela entrada se traduz pela participação popular e se associa muito frequentemente a regimes democráticos – os quais, inclusive, Scharpf objetiva analisar ao desenvolver esses conceitos –, enquanto aquela pela saída se vê por meio dos resultados políticos que o regime apresenta.

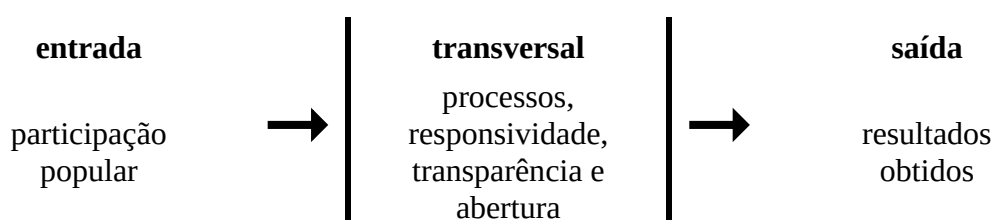
⁷³ “La capacidad económica y comercial de la Comunidad la convierte en un actor determinante del sistema económico internacional al que todos los actores deben tomar en consideración y del que intentan ser socios”.

⁷⁴ “Die input-orientierte Perspektive betont die »Herrschaft *durch das Volk*«. Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den »Willen des Volkes« widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die output-orientierte Perspektive den Aspekt der »Herrschaft *für das Volk*« in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern”.

Mais recentemente, a cientista política americana Vivien A. Schmidt (2012) propôs uma adição ao conceito já clássico do autor alemão. Por meio da legitimidade transversal (*throughput*) ela defende que este seja o elo que liga o governo *pelo* povo (orientação pela entrada) àquele *para o* povo (orientação pela saída), definindo-se como governo *com o* povo. Em resumo, o termo

compreende uma miríade de formas pelas quais os processos de tomada de decisão funcionam tanto institucional como construtivamente para assegurar a eficiência da governança na UE, a responsividade daqueles engajados na tomada de decisão, a transparência da informação e a inclusividade e a abertura para a “sociedade civil”⁷⁵ (SCHMIDT, 2012, p. 7).

Tabela 3 – Fontes de legitimação para um sistema político



Elaboração própria com base em Scharpf (1999) e Schmidt (2012)

Juntos, o sistema provido por Scharpf e Schmidt dão uma perspectiva mais desenvolvida para análises que envolvam a questão de legitimidade da União. Mais ainda, a partir do histórico do desenvolvimento da integração europeia, é possível observar que houve uma mudança gradual da necessidade de se aumentar as fontes de legitimação da União que seguiu um percurso diferente daquele que se esperaria com base na Tabela 3.

Com efeito, observações empíricas demonstram que a orientação pela saída foi a principal fonte de onde proveio a legitimação da União Europeia na maior parte de sua história (TSAKATIKA, 2005; MÅRTENSSON, 2007). Essa noção só foi confrontada fortemente a partir da década de 1990, mais especificamente em 1992-93 com o Tratado de Maastricht, um período que é normalmente caracterizado pela ideia de um “consenso passivo”, pelo qual as elites políticas levaram a cabo o projeto europeu sem que houvesse grande confronto público (HALLER, 2008). Por mais que este efeito não se observasse em todos os países que compunham a Comunidade (ANDERSON; KALTENTHALER,

⁷⁵ “Throughput, in short, encompasses the myriad ways in which the policy-making processes work both institutionally and constructively to ensure the efficacy of EU governance, the accountability of those engaged in making the decisions, the transparency of the information and the inclusiveness and openness to ‘civil society’”.

1996; SÁNCHEZ-CUENCA, 2017), nem Maastricht tenha de fato sido o símbolo do fim do apoio à integração (DOWN; WILSON, 2008), constata-se que debates relacionados ao fortalecimento da legitimação orientada pela *entrada*, e não somente pela *saída*, tomaram grande importância e ocuparam um lugar preponderante na literatura envolvendo o projeto europeu. Nesse sentido, as medidas tomadas para este fim acabaram também por ter efeito sobre a própria legitimação *transversal* – por mais que este seja um conceito mais novo e não tão amplamente utilizado. Discussões sobre a chamada *legitimidade democrática* passam a compor um tema que ganha espaço entre acadêmicos. Assim, algumas considerações sobre este termo são válidas.

A filósofa britânica Fabienne Peter (2007) propõe um sistema que se desenvolve a partir de duas dimensões. Na primeira delas, adotam-se as duas das categorias mais disseminadas contemporaneamente na área das teorias democráticas: o modelo *agregativo* – que tem por objetivo a junção de diferentes interesses de indivíduos de uma sociedade a fim de se chegar a uma decisão – e o *deliberativo* – que se baseia no processo democrático, pelo qual discussões públicas não só agregam ideias diferentes, como podem mudá-las. A segunda trata especificamente dos requerimentos que se impõem ao processo democrático com vistas a garantir sua legitimidade. Peter define novamente dois pontos que se traduzem por um *procedimentalismo* – onde as condições primárias para a legitimação são a justiça e a igualdade políticas dos participantes – e um *racionalismo* – que enfatiza a racionalidade das decisões tomadas. O sistema da autora, logo, produz seis modelos diferentes que são lidos como fontes de legitimação democrática para um determinado sistema político. Pelas limitações que se impõem ao trabalho, não se pretende desenvolver cada um desses paradigmas, mas absorver, a partir da exposição feita, que a orientação pela *entrada* (exposta anteriormente) demanda mais do que apenas a disponibilização de eleições – como há para o Parlamento Europeu por exemplo.

Como se demonstrou no início deste capítulo, a democracia pode ser analisada tão somente como um modo de procedimento (*modus procedendi*), como o faz Schumpeter. Não obstante, adotar este viés é adotar um patamar menos elevado como padrão analítico para um modelo democrático – ou, como nomeado anteriormente, minimalista. O sistema de Peter traz, em todas as suas facetas, uma nova maneira de observar este regime: como um modo de vida (*modus vivendi*). A filósofa frisa que nenhuma das abordagens que ela

discute “defende procedimentos democráticos puramente por bases instrumentais”⁷⁶ (PETER, 2007, p. 332). Na atualidade, em especial na Europa, disseminou-se um modelo democrático que não se deixa definir pela visão meramente minimalista apresentada por Schumpeter. A chamada “democracia liberal” se fez prevalente nas últimas décadas sobretudo porque “provou ser a única ordem legítima sustentável que é compatível com as condições do capitalismo de mercado, por um lado, (...) e com os requerimentos de sociedades multiculturais, de outro”⁷⁷ (BEETHAM, 2012, p. 128). Este sistema extrapola demasiadamente a fórmula schumpeteriana e mesmo a dahliana, já que pressupõe que haja uma “esfera pública”, uma participação popular que vai além do puro ato de votar em eleições (MØLLER; SKAANING, 2013).

Neste sentido, a definição que se adota aqui ao usar a ideia de *legitimidade democrática* é a de que um determinado regime gozará da confiança da população sempre que as condições de participação política estejam lastreadas nesses princípios de uma democracia enquanto estilo de vida, pelo qual as pessoas têm o direito de expressar seus interesses e ideias, mas, sobretudo, têm a garantia de que elas terão *influência* sobre os processos políticos que se produzirem no âmbito dos governantes. Esta ideia abarca diferentes níveis de gradação, assim como o próprio conceito de democracia que foi abordado acima. Ter o direito de formar um governo por meio do voto indica, em parte, que as pessoas tenderão a observá-lo como legítimo porque fizeram parte do processo. Mas este conceito pode – e comumente é – expandido, em especial nas democracias liberais ocidentais, onde a constante interação entre governados e governantes é a praxe da vida no regime democrático. Associar esta acepção à prática da União Europeia envolve claramente uma necessária adaptação.

Visto que a UE não é nem um Estado, tampouco uma organização internacional, a sua democratização se faz de uma maneira diferente daquela que se esperaria ao se observar o mesmo processo em um país. Sem embargo, o objetivo de toda e qualquer medida que eleve os mecanismos de controle, transparência e contestação no nível europeu, vinculando a participação popular neste processo, é alcançar, em alguma medida, este princípio de uma legitimidade de cunho democrático nos termos argumentados aqui. A adição deste atributo ao sistema político da União não só teria como

⁷⁶ “None of the approaches I shall discuss defends democratic procedures purely on instrumental grounds”.

⁷⁷ “Liberal democracy has become prevalent, in contrast, because it has proved the only sustainable legitimate order compatible with the conditions of market capitalism, on the one side, (...), and with the requirements of multicultural societies on the other”.

resultado a coerência ideológica que impera nos países ocidentais – nomeadamente a admissão da importância das pessoas em todo processo político relevante –, mas também faria com que as pessoas estivesse mais dispostas a observar as políticas levadas a cabo em âmbito europeu como realmente legítimas, uma vez que elas fariam parte, em alguma medida, desta formulação. O efeito positivo da concretização desta realidade é o mesmo que é observado por Hurd (1999) ao tratar do conceito de legitimidade como forma de controle social.

Destarte, justifica-se o crescente aumento da preocupação de líderes europeus em munir a União com mecanismos que responderiam às demandas por mais participação por parte da população, tendo em vista os efeitos de aumento da proeminência que a integração tomou à época dos referendos de Maastricht e da Constituição de 2004. A repercussão deste fenômeno chega à academia gerando um debate sobre a democratização da União. Discussões entre acadêmicos da área abordam o questionamento de se a orientação pela saída – ou seja, os resultados econômicos, políticos e sociais que a União produz – já não seria suficiente para legitimar sua atuação ou se seria necessário criar opções para que houvesse cada vez mais acesso à orientação pela entrada que, por sua vez, fortaleceria a transversal. A última subseção deste capítulo se debruça justamente sobre os argumentos dados que justificariam a não-democratização da União.

2.4.3. Uma União democrática ou ferramenta de poder?

Por fim, a ideia de que a estrutura da União Europeia já garante suficiente legitimidade (democrática ou não) para sua atuação é defendida por acadêmicos que a veem mais como uma ferramenta dos Estados-membros do que como um ator. Antes de se passar a uma análise mais pormenorizada da atuação teórica e prática da Comissão, faz-se uma breve exposição dos argumentos de dois autores que se destacam no que tange ao estado “suficiente” da União, em relação à sua legitimação.

Giandomenico Majone é um dos teóricos da integração europeia que é constantemente citado em artigos envolvendo a questão democrática da UE. A partir de seus artigos na década de 1990, o autor tem defendido a ideia de que a União constitui um tipo de “Estado regulador”, substituindo o Estado em seu molde mais intervencionista (MAJONE, 1997). Com o novo modelo de atuação estatal baseado na privatização, liberalização e reformas no estado de bem-estar social, que eleitores ao redor da Europa passaram a ver como mais eficiente para a gestão pública, observou-se a concomitante e crescente necessidade de se delegar a agências neutras a função de criar regulamentações.

A lógica indicada pelo autor é a de que essas entidades são mais eficientes do que departamentos governamentais porque não estão ligadas à influência política de governos, por mais que sejam criadas por eles, e, principalmente, são compostas por técnicos neutros que têm como único objetivo aumentar a eficiência da administração das competências que lhe são delegadas.

No entanto, se por um lado Majone (1997, p. 145-146) garante que “a expansão das competências da CE/UE se manteve largamente confinada à regulação econômica e social”⁷⁸, ele reconhece que “o desenvolvimento da CE como um Estado regulador influenciou fortemente um desenvolvimento paralelo nos Estados-membros”⁷⁹. O efeito foi o de que legislação de origem supranacional se tornasse bastante frequente, tornando-se uma das grandes fontes de leis nos países das Comunidades, e, conseqüentemente, gerando a criação de novas entidades nacionais para colocar em prática e fiscalizar a implementação das medidas que eram necessárias.

Em um outro momento, o autor aborda as questões envolvendo a *legitimidade* das ações levadas a cabo por essas agências supranacionais e independentes (MAJONE, 1999). Ao tratar da lógica da delegação de poderes, Majone admite dois pontos que são relevantes para a presente discussão. Por um lado, passar a responsabilidade por tomar decisões para entidades não-majoritárias – ou seja, que não têm seus membros oriundos de eleições, nem devem responsividade a um eleitorado – reduz os custos associados a este processo, “permitindo que legisladores e executivos de governos economizem o tempo e esforço requeridos para identificar refinamentos desejáveis para legislação e alcançar acordos sobre eles”⁸⁰ (MAJONE, 1999, p. 3). Pelo outro, o autor argumenta que esta é uma forma de “evitar a culpa passando a responsabilidade pela falha de políticas a outros tomadores de decisão”⁸¹ (MAJONE, 1999, p. 3). O caráter temporário que líderes de governos democráticos têm – devido aos mandatos de tempo limitado por novas eleições – explicaria não só essas duas motivações, mas uma terceira que, segundo Majone, é ainda mais preponderante para a delegação de competências no caso da União.

⁷⁸ “It is also important to note that the expansion of EC/EU competences has remained largely confined to economic and social regulation”.

⁷⁹ “In this way, the development of the EC as a regulatory state has strongly influenced a parallel development in the member states”.

⁸⁰ “A more sophisticated explanation is that delegation to specialised agencies reduces decision-making costs by allowing legislators and government executives to economise on the time and effort required to identify desirable refinements to legislation, and to reach agreement on these requirements”.

⁸¹ “Delegation has also been explained by the wish to avoid blame by shifting responsibility for policy failures to other decision-makers”.

Ao transferir o poder de decidir regulamentações a entidades supranacionais, argumenta o autor, os governos dos Estados-membros garantiriam *credibilidade* para políticas de médio e curto prazo que, contrariamente, o “curto-prazismo” e a pouca credibilidade dos funcionários eleitos impediriam (MAJONE, 1999). Com o aumento da interdependência entre os Estados europeus, compromissos desse tipo requereriam ainda mais confiança que não poderia ser garantida se se mantivesse nas mãos de governos que são suscetíveis à mudança, justificando, assim, a delegação. Majone, ainda, trata sobre os custos envolvidos com esta operação. O mais importante é o de que a legitimidade que é garantida aos representantes eleitos por meio da participação democrática das populações dos Estados-membros não pode ser transferida a essas novas entidades não-majoritárias. Não obstante, esse lado “negativo” seria contornado de duas formas. A primeira é a de que a pura tecnicidade dos reguladores já lhes garantiria a legitimação necessária. Partindo desta premissa, ele conclui que, em termos de legitimidade, “agências independentes podem ser superiores a departamentos sob o controle direto de executivos políticos eleitos”⁸² (MAJONE, 1997).

O segundo motivo advém do fato que o seu desenho institucional faz com que estas entidades sejam mais responsivas e transparentes (MAJONE, 1999). Segundo o autor, esta característica faria com que essas agências tivessem mais legitimidade que os Estados, que tenderiam a apresentar um nível menor desses atributos. A obrigatoriedade de “dar razões” por suas decisões, afirma Majone (1999, p. 14), “ativa ao menos quatro outros mecanismos para controlar a discricção regulatória e aumentar sua legitimidade, tais como a participação pública e o debate, a revisão por pares, procedimentos de reclamação e revisão judicial”⁸³. Assim, desde que a regulação delegada a essas instituições se mantivesse em questões que envolvessem apenas a eficiência e não redistribuição – que o autor afirma ter de ser mantida na mão de legisladores eleitos democraticamente –, elas proveriam a melhora do funcionamento do próprio Estado nacional e da União Europeia.

O segundo proponente de uma UE que está a serviço dos Estados é o professor americano Andrew Moravcsik, formulador da teoria do *liberalismo intergovernamental*.

⁸² “In fact, it is not difficult to show that in terms of standards of legitimacy derived from this model rather than from strict majoritarian principles, independent agencies may be superior to departments under the direct control of elected political executives”.

⁸³ “This requirement activates at least four other mechanisms for controlling regulatory discretion and enhancing regulatory legitimacy, such as public participation and debate, peer review, complaint procedures, and judicial review”.

Em seu artigo inaugural “*Preferências e Poder na Comunidade Europeia: uma abordagem liberal-intergovernamentalista*”, Moravcsik (1993) defende uma união entre as teorias liberal e intergovernamentalista que apresentaria três elementos fundamentais: a suposição do comportamento racional do Estado, uma teoria liberal da formação das preferências nacionais e uma análise intergovernamentalista da negociação interestatal. Cada uma delas dá a justificativa necessária para a visão do autor de que a UE não apresenta problemas democráticos. Admite-se uma conexão entre a atuação racional dos Estados, quando se relacionando internacionalmente, salientando, porém, que os governos têm influências *domésticas* na formação de seus interesses – unindo premissas neorrealistas às liberais. A criação das Comunidades Europeias ter-se-ia dado pela interdependência econômica existente entre esses atores.

No que concerne às regulações no campo socioeconômico e comercial, o argumento de Moravcsik se aproxima àquele já elencado anteriormente por Majone. Delegar a entidades fora do escopo do Estado a função de regulamentar políticas que necessitem de mais eficácia e que gerem comprometimentos com mais credibilidade traz benefícios para a atuação interna e externa desses países, segundo os dois autores. No entanto, Moravcsik é mais claro que Majone quanto as competências que envolvem matérias que vão além desses campos. Ao se referir às transferências mais gerais, o autor admite que “algumas políticas das CE não podem ser interpretadas como respostas diretas a externalidades de políticas impostas pela interdependência econômica”⁸⁴ (MORAVCSIK, 1993, p. 494). Essas exceções seriam explicadas pelo viés ideológico dos líderes à frente das negociações, quando houvesse questões a serem negociadas que impedissem o cálculo preciso de ganhos e perdas – a cooperação política sendo um caso evidente deste fenômeno.

Mais ainda, o autor não só admite que esta é uma questão que concerne a líderes individuais, mas uma tendência entre alguns países que representariam uma “anomalia preocupante” para a teoria neofuncionalista. Não obstante, a estrutura da União que permite que as vontades particularistas de alguns mandatários ou países específicos sejam buscadas e cooptadas por outros é entendida por Moravcsik como positivo para os Estados-membros. Nas palavras do autor, “instituições das CE fortalecem a autonomia dos líderes políticos nacionais em relação a grupos sociais particularistas

⁸⁴ “Some EC policies cannot be interpreted as direct responses to policy externalities imposed by economic interdependence”.

domesticamente”⁸⁵ (MORAVCSIK, 1993, p. 507). Ou seja, o fato de a União permitir que os líderes tenham mais força em definir as prioridades do seu governo, podendo ignorar grupos de interesse do seu próprio país, é admitido como um dos grandes benefícios em se criar um nível supranacional de legislação.

Com efeito, o autor, como o faz Majone, não ignora a perda de controle dos Estados sobre determinadas áreas. Frisando que, à diferença de outros regimes internacionais, a União retira partes da soberania nacional e absorve o poder soberano de tomar decisões dentro de seu escopo de atuação, Moravcsik admite que este é um custo que os governos entendem e aceitam quando percebem que os ganhos que podem ser obtidos, conjuntamente ao aumento de eficiência na tomada de decisão, são superiores ao risco de abandonar a capacidade de controlar politicamente determinadas competências. Mais ainda, há dois pontos importantes na teoria de Moravcsik que parecem ser contraditórios com a ideia de que (todos) os Estados-membros mantenham o controle geral da integração europeia.

Por um lado, o autor garante que, como mudanças maiores na estrutura da UE, por meio dos Tratados, só podem ser aprovadas por unanimidade, garantindo-lhes a possibilidade de veto, os países têm a autoridade final sobre as políticas da União. Sem embargo, seguindo a lógica realista de sua teoria, observar-se-iam relações de poder entre os negociantes (MORAVCSIK, 1993). Ou seja, países com maior força econômica poderiam pressionar outros para que suas demandas ou fossem aceitas ou tivessem preferência sobre as dos demais. O autor sugere, no entanto, que esse tipo de comportamento seria raro devido à interdependência forte entre esses atores. Por outro lado, por mais que a delegação de poderes a organismos supranacionais seja “explicitamente limitada”, Moravcsik lembra que a expansão judicial das Comunidades, por meio da força que a Corte da União Europeia desenvolveu por exemplo, não foi prevista pelos Estados e que “é implausível argumentar que o atual sistema é um que todos os governos nacionais consentiriam atualmente”⁸⁶ (MORAVCSIK, 1993, p. 507). Este é um dos exemplos dos efeitos chamados de “transbordamento” (*spillover*) que

⁸⁵ “Second, EC institutions strengthen the autonomy of national political leaders *vis-à-vis* particularistic social groups within their domestic polity”.

⁸⁶ “It is implausible, moreover, to argue that the current system is the one to which all national governments would currently consent”.

resultam da delegação de poderes a entidades supranacionais e que são de difíceis de reverter⁸⁷.

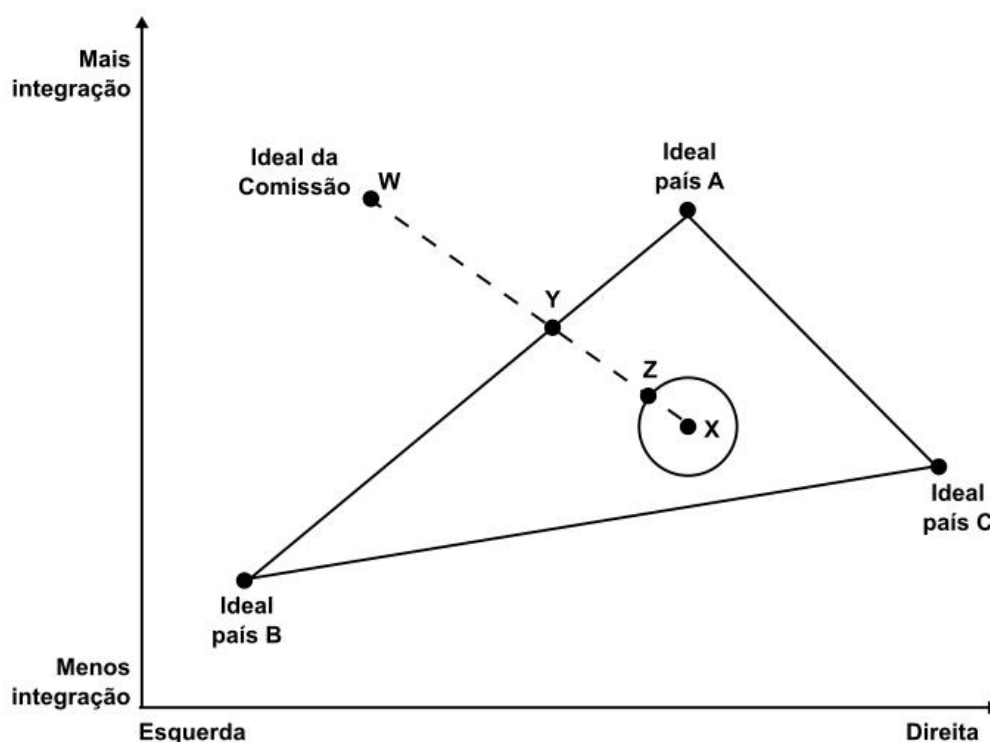
Os argumentos levantados por Majone e Moravcsik têm sua força em determinadas matérias, como Andreas Føllesdal e Simon Hix (2006) o confirmam em seu artigo voltado diretamente às críticas lançadas pelos primeiros em relação às demandas por mais democratização da União. Sem embargo, a prática corrente das instituições da UE, em especial da Comissão Europeia apresenta uma atuação que põe em questão o que defendem os acadêmicos, revelando os motivos pelos quais não só líderes europeus têm frequentemente tentado apresentar soluções para a democratização da União, como também críticos dos desenvolvimentos em Bruxelas têm ganhado força entre parcelas da população nos Estados-membros.

O fenômeno-chave que demonstra mais claramente a necessidade de se imporem limites “constitucionais”, mas, mais especificamente, democráticos, é a chamada “deriva burocrática”. Com efeito, este é uma das possíveis consequências da autonomia dada a uma agência. Matthew D. McCubbins, Roger G. Noll e Barry R. Weingast (1989) se debruçam sobre esta questão ao explorar o comportamento de organismos criados para gerir matérias “custosas” para tomadores de decisão nos Estados Unidos. Abordando a teoria principal-agente, eles salientam a possível manipulação do órgão designado para trabalhar com políticas, podendo ele atuar de maneira contrária aos interesses daqueles que o instituíram inicialmente. Por meio de coalizões realizadas para alcançar objetivos que satisfaçam minimamente parte dos responsáveis por aprovar alguma legislação, este agente (anteriormente observado como) neutro consegue mover o *status quo* de maneira a aproximá-lo aos seus interesses, em detrimento dos interesses dos principais (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1989).

Simon Hix (1999) aplica esta possibilidade diretamente à atuação da Comissão Europeia. Como se pode observar na Figura 5, desenha-se um triângulo onde cada ponta representa o ideal para algum país. Além disso, observam-se um ponto W (o ideal da Comissão), Y (a melhor opção para uma coalizão), Z (a melhor opção para a Comissão dentro dos mecanismos de controle aplicáveis) e X (a proposta consensual entre as partes).

⁸⁷ No caso da Corte, Moravcsik (1993, p. 514, tradução nossa) admite que “consenso unânime dos Estados-membros seria requerido agora para contornar seus poderes”.

Figura 5 – Modelo de desvio burocrático geral na União Europeia



Fonte: Hix (1999). Modificação e tradução próprias

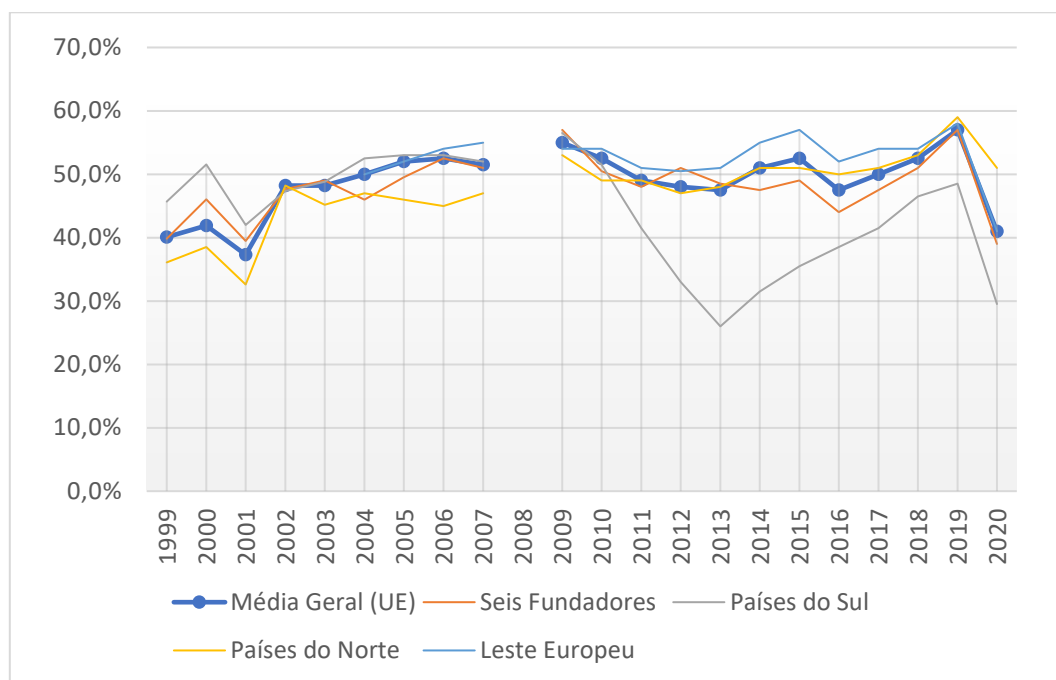
O que Hix argumenta, e se vê na figura acima, é que a Comissão, mesmo com as limitações que lhe são impostas, tem a possibilidade de fazer avançar a pauta saindo do ponto X rumo ao ponto Z, modificando tanto o *status quo* – indesejável para ela e para alguns outros Estados-membros –, quanto levando-o a uma situação que se aproxima mais de seus interesses, mesmo a contragosto de alguns outros países. Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que, como bem coloca Moravcsik (1993), essa modificação do estado anterior também poderia acontecer pelas relações de poder entre Estados mais fortes (economicamente) e mais fracos. Sem discordar dessa alternativa, salienta-se que diferentes coalizões formadas sucessivamente, alterando pouco a pouco a legislação política, leva os atores a uma situação diferente daquela que estavam inicialmente, ocasionando uma mudança geral (MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST, 1989) – o que, de fato, caracteriza o desvio burocrático.

Scharpf (1988) expõe um ponto importante que deve ser levado em consideração nesta situação. Abordando a tomada de decisão conjunta no caso das Comunidades Europeias, o autor argumenta que, por mais que a falta de acordo possa ser interessante para os envolvidos porque representa uma “condição padrão” na qual cada membro pode

tomar as decisões que bem entender de maneira individual, esta situação deixa de existir no momento em que os entes estão vinculados por meio de um acordo. Nesse sentido, em meio à dinâmica político-econômica, a possibilidade de um não-acordo apresenta um resultado *sub-ótimo* para os participantes, já que significa a continuação de políticas já existentes e que foram definidas em um contexto diferente – e provavelmente não mais aplicável.

Tendo em vista que sucessivas alterações não só no cenário geral da União, mas sobretudo como efeito das novas legislações passadas pelo processo de tomada de decisão europeu – que envolve a Comissão como a detentora do monopólio de iniciativa legislativa e atuando por meio do desvio burocrático –, não seria errado concluir que os Estados-membros, quando confrontados com uma nova proposta de regulamentação, tenham interesse em negociar e evitar que o *status quo* prevaleça. Isso porque ele não mais retrata a realidade na qual este ator entrou em consenso com os demais, mas sim uma situação em que a manutenção das regras atuais lhe seja desfavorável. Destarte, o argumento utilizado por Moravcsik, então, de que *apenas* a barganha estatal conduz a integração europeia não se aplica à realidade contemporânea da União Europeia, justificando as críticas à legitimidade das decisões tomadas em nível europeu, a denúncia do chamado déficit democrático e, por consequência, a busca pela implementação de mecanismos de legitimação democrática. Esta visão de que há um problema com a democracia no bloco também se observa quando se analisa a opinião dos cidadãos dos Estados-membros. As pesquisas do Eurobarômetro, realizadas pelo Serviço Estatístico da União Europeia – a Eurostat –, dão um panorama importante sobre a intenção das pessoas em relação a esta característica. Como ilustra a Figura 6, o que se percebe é que, na média geral desde o fim dos anos 1990, o número de pessoas que avaliavam positivamente a democracia na União Europeia se manteve entre os 40% e 50%, na maior parte do tempo, mas também apresentou momentos abaixo disso, com quedas, no começo dos anos 2000 e no fim dos anos 2010.

Figura 6 - Evolução da satisfação dos cidadãos da União Europeia com a democracia no bloco por grupo de países⁸⁸



Elaboração própria

Ainda, feito um recorte de grupos de países, percebe-se que a tendência é variável ao longo do período analisado. O países do sul, abrangendo Chipre, Grécia, Espanha, Itália, Malta e Portugal, reverterem sua posição de serem os mais positivos quanto à avaliação do regime democrático europeu no fim dos anos 1990, passando a ser aqueles mais céticos em 2013 e 2020. O oposto ocorre com o grupo dos países do norte – Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia e Reino Unido – que se encontram abaixo da média até 2010, quando se inicia uma ascensão que termina, na última pesquisa, como aqueles que tendem a ter uma maior consideração pelo modelo adotado no bloco. Vale salientar que, durante o período de 1999-2020, a UE passou por novos alargamentos, aumentando sua heterogeneidade e, por consequência, tendo efeitos variáveis nos dados. Contudo, ao contrário do que isso poderia apontar a princípio, não há uma modificação expressiva dos números, indicando uma tendência

⁸⁸ Países em cada grupo: seis fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Itália); Países do Sul (Chipre, Grécia, Espanha, Itália, Malta, Portugal); Países do Norte (Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Reino Unido); Leste Europeu (Bulgária, República Checa, Estônia, Croácia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia). Dados disponibilizados pelos Eurobarômetros publicados no portal *online* <https://data.europa.eu> e retirados das estatísticas das pesquisas de número 82, 53, 54, 58, 59, 62, 63, 65, 68, 72, 73, 76, 77, 79, 81, 83, 85, 87, 89, 92 e 93, respectivamente. Em nenhum dos dois Eurobarômetros “padrão” realizados no ano de 2008 (69 e 70) é feita a pergunta referente ao estado do sistema democrático da União e, portanto, apresenta-se uma lacuna neste ano.

estável entre os grupos e a média geral. Portanto, pode-se inferir com segurança que, por mais que a situação democrática da União não seja catastrófica, ela apresenta claramente problemas aos olhos daqueles que, teoricamente, são os principais atores desse sistema: os cidadãos. Partindo para o objeto que este trabalho adotou, a Comissão Europeia, o próximo capítulo tem como objetivo o exame das competências que a Comissão Europeia recebeu ao longo da história evolutiva da União e, mais importante, dos casos em que ela agiu de modo a fazer avançar a agenda da integração, mesmo sem o apoio (ao menos inicial) dos Estados-membros.

3. A COMISSÃO SOB ESCRUTÍNIO

Após as considerações teóricas feitas anteriormente, em especial sobre os argumentados levantados na última subseção, passa-se ao exame da atuação da Comissão Europeia levando em consideração tanto suas competências formais (nos Tratados), como sua prática quotidiana. Pretende-se, porém, antes de se passar a alguns pontos que concernem ao segundo tópico, que merece uma exposição mais detalhada, retomar-se novamente as competências deste órgão burocrático da União, especificando os setores responsáveis pelas decisões tomadas.

3.1. Divisão, Competências e atribuições na Comissão

A despeito do que se costuma afirmar no discurso público, a Comissão está longe de ser um organismo monolítico (NUGENT, 1997). De fato, ela se reparte mais globalmente em duas áreas que costumam ser analisadas distintamente e abarcam um nível político e outro administrativo. A Tabela 4 ilustra essa divisão e suas distribuições internas. Em seguida, traz-se as responsabilidades dos atores de cada nível.

Tabela 4 – Estrutura da Comissão



Elaboração própria.

O Colégio de Comissários é o nível onde formalmente se tomam as decisões da Comissão. A formatação atual (2019-2024) conta com 27 membros, entre os quais se encontra a atual presidente Ursula von der Leyen e os oito vice-presidentes, incluindo o

Alto Representante para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. A presidência desempenha, de acordo com o Tratado de Lisboa (2007), as funções de: orientar os trabalhos da Comissão; determinar a organização interna dos órgãos – em comum acordo com os membros do Conselho Europeu; e nomear seus vice-presidentes, dentre as opções já pré-acordadas pelos líderes de governo e Estado dos países membros – à exceção do Alto Representante que, assim como a presidente da Comissão, é apontada diretamente pelo Conselho Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 20-21). Mais ainda, com exceção das matérias que envolvam política externa ou outras que estejam estritamente discriminadas nos Tratados, cabe à presidente da Comissão a representação exterior da União Europeia junto a governos de outros países e organismos internacionais (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

No que tange à tomada de decisão, os comissários aprovam propostas por maioria simples, quando há votação no colegiado. No entanto, há outras três maneiras diferentes para a Comissão deliberar sobre proposições: por processo escrito – definindo-se um prazo para que sejam apresentadas objeções ou reservas quanto à proposta e, caso não haja nenhuma, considera-se a moção aprovada; por processo de habilitação – conferindo a um ou mais comissários o direito de adotar um texto definitivo ou de fazer uma submissão ao colegiado; e por delegação – deixando a cargo dos diretores-gerais a promulgação de novas regulações em nome da Comissão (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000). Não é possível saber como cada comissário votou, nem mesmo quantos foram a favor ou contra, já que as reuniões são secretas como institui o regimento interno do órgão (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000) e, uma vez aprovada uma pauta, todos os membros a defendem publicamente unisonamente (PETERSON, 2017).

O segundo nível é composto pelos chamados “serviços”. Eles são responsáveis pela preparação e execução das ações da Comissão, trabalhando “em estreita cooperação e de forma coordenada na elaboração ou execução das decisões” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p. 30). Para tanto, eles se dividem em direções-gerais (DGs) e esses em direções específicas – à época da escrita deste trabalho, contavam-se trinta e três DGs, dezesseis serviços civis e seis agências de execução⁸⁹. Liesbet Hooghe e Christian Rauh (2017, p. 188) atentam que essa parte da Comissão é responsável por “virtualmente tudo

⁸⁹ A lista completa de todos, bem como suas áreas concernentes, está disponível em: <https://ec.europa.eu/info/departments_pt>. Acesso em 22 jul. 2021.

que a UE faz”⁹⁰, seja coordenando o processo ou dando auxílio técnico. Isso se deve principalmente ao trabalho de coleta de informações e de análises que os funcionários dos serviços conduzem a fim de propor decisões para o colegiado da Comissão (HOOGHE; RAUH, 2017) – quando não tomam eles mesmos as decisões, seguindo o processo de delegação de funções que os comissários podem realizar (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000).

3.2. Atuação da Comissão na prática

Em 1990, à Casa dos Comuns em Londres, a então primeira-ministra britânica Margaret Thatcher fez o seu famoso pronunciamento, no qual ela tece uma crítica veemente à posição do presidente da Comissão, Jacques Delors, de uma “Europa federal”:

Sim, a Comissão quer aumentar seus poderes. Sim, ela é um órgão não-eleito e eu não quero que a Comissão aumente seus poderes às custas desta Casa, então claro que discordamos. O presidente da Comissão, Sr. Delors, disse em uma conferência de imprensa outro dia que ele queria que o *Parlamento Europeu fosse o órgão democrático da Comunidade, ele queria que a Comissão fosse o Executivo e ele queria que o Conselho de Ministros fosse o Senado. Não. Não. Não* ⁹¹ (UK PARLIAMENT, 1990).

Cerca de um mês depois desta fala, Thatcher deixaria o cargo. O que esta anedota política tem de interessante só ficaria claro décadas depois quando, em 2020, foram publicados documentos que comprovavam não só que a premiê britânica foi avisada pelo seu Ministério de Relações Exteriores que aquela informação não procedia, como também mostrou a origem de sua fala: um artigo escrito pelo então correspondente do jornal inglês *The Daily Telegraph* e atual PM britânico, Boris Johnson, no qual ele menciona este fato que não existiu (MARGARET THATCHER FOUNDATION, 2020; ALMEROTH-WILLIAMS, 2020). Por mais que Thatcher tenha deixado sua marca, assim como de Gaulle o fez em sua época, como uma figura avessa à integração mais “profunda”, por meio da união política e com base em preceitos federalistas, esta história resume um fenômeno que muito frequentemente se observa nos âmbitos público e político em assuntos que concernem à atuação da Comissão: o seu uso como bode expiatório para políticas consideradas impopulares nos Estados-membros (NOWINA-KONOPKA, 2003;

⁹⁰ “They exercise a central role – sometimes in a leading and sometimes in a supporting capacity – in virtually everything the EU does”.

⁹¹ “Yes, the Commission wants to increase its powers. Yes, it is a non-elected body and I do not want the Commission to increase its powers at the expense of the House, so of course we differ. The President of the Commission, Mr. Delors, said at a press conference the other day that he wanted the European Parliament to be the democratic body of the Community, he wanted the Commission to be the Executive and he wanted the Council of Ministers to be the Senate. No. No. No.”

WESSELS, 2008), mesmo quando os fatos não são (totalmente) verdadeiros ou contra os interesses de ao menos uma parcela dos líderes europeus.

Não obstante, como se argumentou no fim do capítulo anterior, a Comissão age efetivamente como um ator (semi-)independente dentro do sistema político da União Europeia, não só influenciando o processo legislativo, o resultado de políticas e do próprio processo de integração, mas também agindo como um “definidor de agendas” em algumas situações. Nesta subseção, analisar-se-ão ocasiões em que ela teve esse comportamento, comprovando que a Comissão não é apenas um agente passivo, mas, pelo contrário, atua diretamente para influenciar as decisões tomadas no nível europeu, aproximando os resultados dos seus interesses e, mais ainda, tem logrado expandir suas competências, mesmo sem que haja alterações nos Tratados e, por vezes, a contragosto de alguns Estados-membros.

3.2.1. Comissão enquanto uma “definidora de agendas”

Para se entender o papel que a Comissão desempenha em relação às políticas da União, é preciso entender o conceito de “definidor de agendas”. Para tanto, faz-se relevante compreender a contribuição teórica feita por Mark A. Pollack (1997) que distingue esta capacidade em duas dimensões: uma formal e outra informal. A primeira, se refere às competências que um organismo tem e que estão previstas em acordos previamente definidos – no caso da Comissão, são os poderes que ela tem e que lhe são garantidos a partir dos Tratados. A segunda, é definida pelo autor como a

habilidade de um ‘empreendedor político’ em estabelecer uma agenda *substantiva* de uma organização, não pelos seus poderes formais, mas pela sua habilidade em definir questões e apresentar propostas que podem agregar consensos entre os tomadores de decisão⁹² (POLLACK, 1997, p. 121).

Pollack argumenta acertadamente que apenas os poderes garantidos a uma instituição de definir a agenda formalmente – como no caso da Comissão que é a única que possui a competência para propor novas legislações dentro da estrutura política da União Europeia – não é condição suficiente para que ela seja, de fato, o ator que esteja por trás das questões substantivas daquela organização. Com outras palavras, não é o que está escrito nos Tratados que impõe essa possibilidade, mas sim a habilidade política do agente. Ao fazer referência à figura de um “empreendedor político”, Pollack se baseia na

⁹² “By contrast, informal agenda setting is the ability of a “policy entrepreneur” to set the substantive agenda of an organization, not through its formal powers but through its ability to define issues and present proposals that can rally consensus among the final decision makers”.

descrição feita por John W. Kingdon (2014) em sua obra *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*, originalmente publicada em 1984. Ali, o autor discute, entre outros assuntos, sobre as qualidades de um agente para emplacar uma determinada política junto a um governo – no caso específico tratado por ele, o dos EUA –, as quais são referenciadas por Pollack ao abordar as Comunidades Europeias.

Em resumo, Kingdon (2014) formula que qualquer “empreendedor” nesse sentido deve ter: 1) direito a ser ouvido – ou seja, acesso aos tomadores de decisão; 2) conexões políticas ou habilidades de negociação; e 3) persistência. Quanto ao primeiro ponto, o autor especifica mais três fontes de onde esse ator poderia usufruir desse direito: sua experiência, sua habilidade de representar outros ou sua posição de autoridade para impactar a tomada de decisão. A partir dessas características, é possível chegar à mesma conclusão de Pollack de que todas as instituições da União Europeia podem, de fato, desempenhar o papel de empreendedor político e, assim, impactar substancialmente sua agenda política. Contudo, o fato de a Comissão ser a *única* detentora do direito de iniciar formalmente o processo legislativo dentro da estrutura da União, por meio de uma proposta realizada ao Conselho e ao Parlamento, lhe dá uma vantagem sobre os demais.

Para além disso, dada a estrutura e as funções que a Comissão deve cumprir de acordo com os Tratados, seu modo de operação lhe proporciona uma vasta gama de informações que faz com haja uma assimetria de informações entre a instituição e os Estados-membros – uma característica que Pollack (1997) reconhece em outro momento. Essas condições garantem à Comissão ambas as possibilidades de ser um definidor de agendas formal e informal – sendo este último papel mais preponderante do que o primeiro. Pollack (1997) resume quatro situações em que as instituições da União Europeia (Comissão, Parlamento e Corte) têm mais chances de determinar os assuntos discutidos na comunidade: 1) quando as informações forem imperfeitas, as incertezas sobre os desenvolvimentos futuros forem altas e/ou a distribuição assimétrica de informações favoreze o agente; 2) quando as consequências de uma proposta alternativa forem menores; 3) quando os custos de transação para políticas alternativas ou da espera forem igualmente altos; e 4) quando o empreendedor supranacional tiver conexões políticas com atores subnacionais que os auxiliam a pressionar os governos para defender suas posições. O grau de influência da Comissão, conclui o autor, variará de acordo com o nível que esses fatores forem satisfeitos.

Alguns acontecimentos, sobretudo a partir da década de 1980, colocaram a atuação da Comissão em evidência tanto para o público geral como para a academia. Nesse sentido, apresentar-se-ão quatro momentos explorados pela literatura que demonstram o papel desempenhado pela instituição na definição da agenda da integração, especificamente: o Ato Único Europeu (e o programa de 1992) e a comunitarização das telecomunicações, das redes elétricas e da privatização de aeroportos.

3.2.1.1. A Comissão e a saída da eurosclerose

Uma figura inescapável do radar daqueles que se propõem a analisar os avanços feitos pelas Comunidades Europeias em meados dos anos 1980 rumo ao início dos 1990 é o presidente da Comissão Europeia Jacques Delors. Mesmo aqueles que não seguem as abordagens neofuncionalistas, e não põem em evidência o papel exercido pelas instituições supranacionais no processo de integração, como Renaud Dehousse e Giandomenico Majone (1994), não deixam de observar a atuação relevante de Delors nas negociações que levaram ao Ato Único de 1985 e o chamado “Programa de 1992”, que tinha como objetivo a finalização do mercado único europeu.

Wayne Sandholtz e John Zysman (1989) dedicam um artigo à análise das negociações que levaram à revisão dos Tratados nessa época. Primeiramente, enfatizam que, muito mais do que apenas o “ponto alto” dos processos iniciados com os Tratados de Roma de 1957, o programa de 1992 ia muito além dos interesses ensejados anteriormente. Contextualizando o cenário político-econômico do continente europeu no fim da década de 1970, os autores asseveram que um conjunto de mudanças nos campos tecnológico, industrial e econômico “forçou os europeus a repensarem seus objetivos econômicos e interesses, como também os meios apropriados para os alcançar”⁹³ (SANDHOLTZ; ZYSMAN, 1989, p. 96). No entanto, por mais que esses tenham sido fatores que teriam colocado o processo em movimento, a nova dimensão na cena securitária seria fundamental para moldar os resultados.

O francês Jacques Delors assumiu a presidência da Comissão Europeia em 1985, já no fim do que ficou conhecido como “eurosclerose” (que foi tratada no primeiro capítulo). De fato, pouco depois de ser nomeado ao cargo, Delors passou a buscar por uma ideia que pudesse gerar um novo momento de movimentação para a integração

⁹³ “In short, shifts in relative technological, industrial, and economic capabilities are forcing Europeans to rethink their economic goals and interests as well as the means appropriate for achieving them”.

européia que havia sido desacelerada na década anterior (DEHOUSSE; MAJONE, 1994). A solução encontrada para fazer com que os Estados-membros concordassem em voltar a desenvolver as Comunidades foi o seu “relançamento” por meio de um objetivo que foi vendido como sendo relativamente claro e simples. Para tanto, uma estratégia foi lançada pela nova formatação da Comissão, definida por Claus-Dieter Ehlermann (1988) como um “foguetete de três estágios”. Os passos para alcançar o propósito almejado foram: 1) o plano de finalizar um grande mercado interno sem fronteiras internas até o fim de 1992; 2) uma reforma dos Tratados para tornar esse movimento possível – que se concretizou por meio do Ato Único; 3) o plano Delors de 1987 – que estabelecia as reformas necessárias para dotar a Comunidade de recursos suficientes para realizar os objetivos do AUE.

A atuação de Delors é, então, reconhecida por muitos acadêmicos da área. Na contramão do que argumenta Moravcsik (1991), que mantém fortemente que a Comissão não teria tido papel nenhum nos progressos dos anos 1980 e 1990, autores como Peter Ludlow (1991) observam a emergência de um “efeito Delors” por trás do relançamento da Comunidade. O autor afirma que, por mais que o presidente da Comissão tenha agido dentro de uma estrutura já previamente acomodada por seus antecessores e desenvolvido um consenso em torno de uma pauta que já vinha se desenhando antes, ele foi responsável por uma revolução na instituição que

fortaleceu a capacidade de longo prazo da Comissão e do Conselho Europeu em prover uma liderança para a Comunidade, primeiro por meio da consolidação do sistema presidencial dentro da Comissão e, depois, pelas modificações dos procedimentos de trabalho e do acompanhamento pelo Conselho Europeu⁹⁴ (LUDLOW, 1991, p. 117).

Sandholtz e Zysman (1989, p. 96) defendem igualmente que o projeto de 1992 “surtiu porque as instituições das Comunidades Europeias, especialmente a Comissão, foram capazes de exercer uma liderança política efetiva (...) a Comissão desempenhou o papel de empreendedor político”⁹⁵. Esta interpretação também é feita por Dehousse e

⁹⁴ “The Delors regime (...) has also gone some way toward strengthening the long-term capacity of the Commission and the European Council to provide leadership to the Community, first through the consolidation of the presidential system inside the Commission and second by modifications to the working procedures and follow-up of the European Council”.

⁹⁵ “First, 1992 emerged because the institutions of the European Communities, especially the Commission, were able to exercise effective policy leadership (...) The Commission played the role of policy entrepreneur”.

Majone (1994, p. 103) que não só argumentam no mesmo sentido, mas rechaçam uma visão puramente intergovernamentalista *à la* Moravcsik, asseverando com segurança que

é verdade que o Ato Único pode ser observado por meio de uma série de barganhas intergovernamentais. Mas a substância dessas negociações e o processo que levou ao seu surgimento não podem ser compreendidos sem referência ao papel da Comissão⁹⁶.

Finalmente, vale mencionar os pontos trazidos por Anne Faber (2002) que sintetizam as funções desempenhas pelo mandato de Delors no que tange à formulação do Ato Único de acordo com a visão neofuncionalista: 1) a iniciativa política partiu da Comissão por meio do programa de 1992 e do chamado *Livro Branco* publicado em 1985; 2) ela desempenhou uma liderança política na preparação para a Conferência Intergovernamental e durante as negociações do AUE; e 3) ela apresentou textos que serviram como base para os acordos que seriam firmados posteriormente pelos Estados-membros. A autora arremata inferindo que a pergunta que muitos defensores de ambas as escolas da integração europeia – supranacionalista e intergovernamentalista – fazem, não mais seria a respeito de “que atores são mais importantes para o desenvolvimento do projeto de integração e podem ter grande influência: instituições supranacionais ou governos dos Estados-membros”. Com efeito, a base da análise desses acadêmicos se dá pelo questionamento de “sob *quais condições* instituições supranacionais desempenham *qual papel* no avanço do processo de integração e *quais fatores* definem quão grande é de fato sua influência no desenvolvimento do sistema da UE?”⁹⁷ (FABER, 2002, p. 58).

De fato, é válido mencionar que com este episódio do Ato Único fica claro um efeito que é descrito por John Peterson (2017), nomeadamente a *presidencialização* da Comissão. Isso se dá pela modificação da posição do ocupante do cargo de presidente que era visto anteriormente como um “primeiro *entre iguais*” (*primus inter pares*) alçando-o a um “primeiro *sobre iguais*” (*primus super pares*). Nesse sentido, Sebastian Kurpas, Caroline Grøn e Piotr Maciej Kaczyński (2008), em um relatório voltado a analisar a atuação da Comissão após o alargamento de 2004 – quando a UE passou a ter vinte e três membros –, observam que as alterações dos Tratados nos anos 1990 consolidaram este novo *status* para o presidente. Com efeito, as entrevistas com membros da Comissão feitas

⁹⁶ “True, the Single Act can be seen as containing a series of intergovernmental bargains. Yet the substance of these bargains and the process that led to their emergence cannot be understood without reference to the role of the Commission”.

⁹⁷ “Unter *welchen Bedingungen* spielen supranationale Institutionen *welche Rolle* bei der Fortentwicklung des Integrationsprozesses, und *welche Faktoren* bestimmen, wie groß ihr Einfluss auf die Systementwicklung der EU tatsächlich ist?”.

pelos pesquisadores confirmaram essa percepção dentro da instituição. No entanto, o efeito também é visível para o público geral, uma vez que, como apontam os autores, o presidente da Comissão passou a ter mais presença na mídia, e a ser responsabilizado pela crescente aprovação de medidas bem sucedidas da instituição e a diminuição de desentendimentos entre os comissários – o que se mostra como um efeito contrário ao esperado com a elevação da quantidade de membros após o aumento de países na União (KURPAS; GRØN; KACZYŃSKI, 2008).

Por mais que sua análise tenha sido feita à época do primeiro mandato de José Manuel Barroso (2004–2009), a crescente aparição midiática dos presidentes da Comissão pode ser observada também com o luxemburguês Jean-Claude Juncker (2014–2019) e a atual alemã Ursula von der Leyen (2019–2024). Assim, tornou-se senso comum identificar que o funcionamento do órgão se dá por meio de uma liderança política exercida pelo incumbente da presidência (EGENBERG, 2010). Não obstante, não se observa, até então, que haja uma tendência de que esse papel se desenvolva para algo que se aproxime àquele de um “primeiro-ministro” ou “chanceler”, sobretudo porque a própria Comissão ressalta seu caráter de *colegiado* (WESSELS, 2011).

3.2.1.2. A Comissão agindo nas telecomunicações e na eletricidade

Como visto, o papel desempenhado pela Comissão, e mais especificamente pelo seu presidente, Jacques Delors, não é um consenso entre todos os estudiosos da integração europeia. Dois casos em específico dividem ainda mais esses grupos, mas, nesta instância, dando a cada um a possibilidade de ter um estudo de caso para chamar de seu. Dado que tanto as tentativas de liberalização nessas duas áreas são tratadas muitas vezes em conjunto – em especial em análises envolvendo a Comissão –, elas são abordadas aqui em um único subponto.

Cronologicamente, a extensão de competências das Comunidades Europeias começou a se dar primeiro pela área das telecomunicações. Há muito, este setor se mantinha sob controle dos Estados que constituíram monopólios domésticos que se traduziam especificamente pelo controle exercido por uma agência governamental sobre a área ou por uma empresa estatal (ELLGER, 1992). Até então, este modelo se justificava sobretudo pela clara distinção entre a área da telecomunicação e da transferência de dados, entendendo que a primeira apresentava uma necessidade de o Estado prover ao público geral redes nacionais de operação que forneciam serviços relativamente simples – ou seja, apenas comunicação (ELLGER, 1992). Esta praxe foi posta em questão a partir

da década de 1980, quando o desenvolvimento tecnológico começou a avançar a um passo mais rápido que antes e países como Estados Unidos, Japão e Reino Unido passaram a discutir o aumento da competitividade no setor – visto que os custos de pesquisa, desenvolvimento e a própria manutenção das novas redes estavam crescendo – por meio de processos de liberalização – ou, mais especificamente, privatização da área (ELLGER, 1992; ESSER; NOPPE, 1996).

O pontapé inicial para a Comissão começar a exercer influência sobre a questão veio, porém, a partir de uma ação do Reino Unido. Após a quebra do monopólio estatal do país, com a criação do ente “*British Telecom*”, a nova empresa britânica passou a oferecer serviços de telecomunicação com preços tão baixos que companhias de outros Estados-membros passaram a usá-los ao invés daqueles de seus países (DARNTON; WUERSCH, 1992). Por pressão das agências nacionais dos outros países, a *British Telecom* passou a impor restrições à utilização de seus produtos, o que prontamente gerou uma reação da Comissão que decidiu que a empresa deveria extinguir as limitações em um prazo máximo de dois meses por estar violando os Tratados, constituindo, entre outras especificações, um abuso de sua “posição dominante” e um efeito negativo sobre o comércio interestatal (EUROPEAN COMMUNITIES, 1982). Na verdade, a Comissão estava defendendo os próprios interesses da companhia britânica – garantindo que ela expandisse suas operações para consumidores nos demais países das Comunidades – e, ao mesmo tempo, enfrentando os monopólios estatais. A consolidação de sua deliberação veio com a decisão da Corte de Justiça, acionada pela Itália três anos depois, que referendou o teor de sua resolução (CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1985), fortalecendo a posição da Comissão.

Com esses precedentes como plano de fundo, é publicado em 1987 o “Livro Verde sobre o Desenvolvimento do Mercado Comum para Serviços e Equipamentos de Telecomunicação”. Ali, defende-se a liberalização do setor, interpretando-a como urgente face aos avanços nesse sentido já realizados por países como EUA e Japão, mas, mais que isso, liga o próprio futuro da integração europeia à sua consolidação:

A integração europeia só pode progredir se tiver à sua disposição redes de sistemas de informação eficientes e serviços acessíveis a baixo custo que farão a contribuição vital para o estabelecimento de um mercado comum, a competitividade de sua indústria e a coesão interna e externa

que a Comunidade adotou como objetivo⁹⁸ (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1987, p. 6).

Por meio desta publicação, a Comissão especifica que os monopólios dos Estados devem se definir da forma mais “estreita” possível, deixando em especial serviços ditos “competitivos” e “de valor adicionado” livres para a concorrência e uso dentro dos Estados-membros e entre si.

Logo depois de lançar sua proposta ambiciosa, a Comissão requereu de operadores nacionais, membros da indústria de telecomunicações, sindicatos de trabalhadores da área e organizações de consumidores, suas posições quanto ao conteúdo do Livro (ESSER; NOPPE, 1996). Como demonstram Josef Esser e Ronald Noppe (1996), grande parte dos grupos envolvidos nas diretrizes lançadas e efetivadas pela Comissão teriam origem nas opiniões e indicações de empresas privadas do setor⁹⁹. Sem surpresas, as propostas lançadas em fevereiro do ano seguinte receberam forte apoio do empresariado europeu e, logo depois, o Conselho de Ministros passou uma resolução dando seu aval favorável (SCHMIDT, 1996). O suporte dos governos, porém, não era esperado muito além disso, tendo em vista não somente a consolidação dos monopólios nacionais, como também o precedente de que Estados-membros poderiam barrar o avanço das Comunidades sobre este campo.

Assim, a Comissão fez uso do Artigo 90(3) do Tratado de Roma que lhe garante o direito de emitir diretivas aos Estados-membros no que tange à atuação de empresas, em especial quando há a condição de monopólio. Esta disposição garante que a decisão tomada pela instituição seja válida mesmo *sem* a aprovação expressa do Conselho de Ministros, permitindo, de fato, que ela edite regras à sua discrição – dentro das competências que lhe cabem. Como expõe Wolf Sauter (1995), esta foi a primeira vez que a Comissão usaria este dispositivo para extinguir o monopólio sobre uma área, ao

⁹⁸ “In turn, European integration can move forward only if it has at its disposal efficient networks of information systems and services accessible at low cost that will make a vital contribution to the establishment of the single market, the competitiveness of its industry and the internal and external cohesion which the Community has adopted as its goals”.

⁹⁹ Esser e Noppe (1996, p. 554-556) especificam que, no começo dos anos 1980, a Comissão já tinha se preocupado em começar a atuar na área das telecomunicações e, para tanto, criou dois grupos de assessoria – o Grupo de Altos Oficiais em Telecomunicações (SOG-T) e o Grupo de Análise e Previsão (GAP), compostos por operadores de redes nacionais. No entanto, observando que a resposta desses em relação às propostas de quebra de monopólio nacional foram fracas, a Comissão procurou uma “Mesa Redonda” composta por diretores das doze maiores empresas na área da tecnologia de informação para avançar o Programa Estratégico Europeu de Pesquisa em Tecnologia de Informação (ESPRIT), desenvolvendo cinco tópicos-chave, nomeadamente: microeletrônicos avançados, computação avançada, tecnologia de *softwares*, automação de escritório e sistemas de computador integrados para a manufatura.

invés de apenas denunciar o abuso desse poder. Assim, dada a excepcionalidade do caso, não foi de se surpreender que os Estados-membros tenham levado as diretrizes lançadas à Corte para contestá-las.

Não obstante, a Comissão saiu vitoriosa na maior parte das decisões (SAUTER, 1995). Depois de ter tido sucesso com o caso da Itália em relação à atuação da *British Telecom*, os processos lançados pela França – com apoio da Bélgica, Alemanha e Grécia – (caso C-202/88), pela Espanha – com a Bélgica e a Itália – (C-271/90), pela Bélgica (C-281/90) e pela Itália (C-289/90) – as duas, desta vez, sozinhas – tiveram como resultado a garantia pela Corte de que a Comissão tem o direito de agir como *legislador autônomo* sob a regência do Art. 90(3) (SAUTER, 1995). Nesse sentido, ela “se apossou de poderes extraordinários na área das telecomunicações”¹⁰⁰ (SCHMIDT, 1998, p. 173).

Não obstante seu triunfo, os Estados-membros obtiveram também sua parcela de ganhos. Dos três artigos das diretivas que foram contestados, a Corte anulou um deles – que instruía os países a terminar contratos para determinados equipamentos em um período que não ultrapassasse um ano –, possibilitando que houvesse uma margem de manobra para diminuir o passo da liberalização, desacelerando-a (DARNTON; WUERSCH, 1992). Nesta situação específica, como é de interesse da Comissão atingir os resultados almejados no menor prazo possível, isso faz com que haja o interesse – de sua parte – em negociar com os Estados-membros para atingir um compromisso que diminua os possíveis atrasos decorrentes da decisão (DARNTON; WUERSCH, 1992). Nos casos mais gerais, porém, a liberalização do setor das telecomunicações se deu pela atuação da Comissão usando seu “novo” poder, garantido pela Corte, mesmo em casos em que houvesse desacordo com os governos dos países das Comunidades (SCHMIDT, 1998).

Com este modo de operação se mostrando bem-sucedido para alcançar objetivos que pareciam anteriormente fora de seu escopo, a Comissão não demorou para tentar utilizá-lo em outras áreas. Usando a mesma estratégia que lhe permitiu iniciar o debate, foi lançada uma nova publicação em 1988, o relatório intitulado “O Mercado Interno da Energia”. Ali se faz, novamente, a relação entre a liberalização do setor de energia elétrica e a finalização do mercado único, mencionando-se os benefícios que poderiam ser esperados com a ação (queda de preços, aumento do comércio, garantia do abastecimento

¹⁰⁰ “Thus, the Commission seized extraordinary powers in telecommunications policy”.

energético nacional para todos os Estados-membros etc.), mas também ressalta, diferentemente do que aconteceu na questão das telecomunicações, que há uma distinção física das fontes de energia entre os países e que o sistema entre eles não é homogêneo – seja em sua utilização, produção ou distribuição (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1988).

Não obstante, a Comissão identifica quatro principais obstáculos para a concretização de sua proposta, na seguinte ordem: 1) os monopólios estatais; 2) especificações técnicas; 3) decisões políticas (como o apoio a alguma determinada fonte energética); e 4) questões psicológicas. Este último ponto traduzir-se-ia pelo “comportamento de muitas empresas nacionais de electricidade, essencialmente desejosas de assegurar a sua auto-suficiência no âmbito nacional” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1988, p. 13). Mais ainda, ela lembra que, entre os chamados “quadros de ação” que possui para se fazer aplicar as propostas realizadas, a aplicação dos Tratados lhe garante os “poderes adequados” para fazer valer a concorrência e “intervir a solidariedade” – finalizando que esta disposição já eliminaria boa parte dos obstáculos (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1988).

Na prática, observa-se que a Comissão se apoia nas vitórias que obteve no caso das telecomunicações e nos “novos poderes” que advêm da sua interpretação dos Tratados para pontuar claramente que teria competência suficiente para fazer avançar suas propostas. Sem embargo, o desenvolvimento deste caso é comumente associado como o triunfo do intergovernamentalismo e não do supranacionalismo (SCHMIDT, 1996). Por um lado, não havia nenhuma da decisão da Corte que lhe desse um ponto de partida para iniciar sua campanha – como aconteceu com o caso da *British Telecom* –, tampouco houve grande movimento de empresas favoráveis à proposição (PADGETT, 1992; SCHMIDT, 1996).

Destarte, sua atuação se deu passo a passo, avançando em questões que fossem progressivamente levando a um resultado (ao menos) próximo ao esperado. Três estágios são mencionados por Svein S. Andersen (2001) para atingir esses objetivos: 1) o lançamento de diretivas visando à remoção de barreiras à competição e ao comércio; 2) implementação de diretivas mais gerais voltadas ao setor energético com base no mercado interno; e 3) uma aplicação mais ativa das leis de competição voltadas a este domínio. O desenrolar da situação, no entanto, não se fez tão somente com a atuação da Comissão. A França foi, por um tempo, uma das grandes aliadas ao tentar fazer avançar seus interesses

na Comunidade. Duas ocasiões colocaram o país ao lado do executivo europeu nesta questão. Primeiramente, com o intuito de encontrar maneiras de facilitar a exportação do seu excedente de produção energética, Paris juntou-se a Lisboa em uma queixa à Comissão contra Madri que apresentava dificuldades para o trânsito de eletricidade entre os dois países (SCHMIDT, 1996). Em outro momento, a França direcionou um processo contra a Alemanha pelos subsídios de carvão para a indústria nacional – que, segundo a argumentação francesa, obstruía a exportação de energia do país (SCHMIDT, 1998).

Assim, entre os meses de junho e julho 1989, propostas para diretivas com vistas a introduzir medidas que beneficiassem a competição e concorrência no setor energético (de eletricidade e gás) dos Estados-membros foram enviadas para o Conselho de Ministros para que pudessem ser avaliadas (ANDERSEN, 2001). As quatro proposições objetivavam especificamente: a transparência quanto aos preços de gás e eletricidade – obrigando os países a divulgarem os dados referentes aos custos gerais e de sistemas, a repartição de consumidores e os volumes de consumo; a notificação de projetos de investimento referentes ao petróleo, ao gás natural e à eletricidade – criando a necessidade de se enviarem comunicados detalhados à Comissão com os dados concernentes; e dois referentes, respectivamente, ao trânsito do gás e da eletricidade – com a intenção de se estabelecerem direitos comuns de transferência de redes de transmissão (PADGETT, 1992). Dessas, apenas a primeira passou pelo Conselho, enquanto as demais foram rejeitadas (PADGETT, 1992). Portugal foi o único Estado-membro a se mostrar favorável à diretiva referente à divulgação de dados de investimento, enquanto vários países se opuseram formalmente às duas últimas propostas, em especial a Alemanha e os Países Baixos que atuaram mais ativamente contra (PADGETT, 1992; ANDERSEN, 2001).

Tentando reverter o empasse dos Estados-membros, a Comissão recorreu às diretivas baseadas no artigo 90(3) um ano depois, levando em consideração o sucesso anterior na área das telecomunicações, e passou a iniciar processos de violação dos Tratados contra a França, Dinamarca, Espanha, Itália, Irlanda, Países Baixos, Bélgica, Grécia, Portugal e o Reino Unido com base em seus monopólios nacionais na importação e exportação tanto de eletricidade quanto de gás natural (PADGETT, 1992; SCHMIDT, 1998). Sem embargo, a forte oposição criada contra essa ação – e desta vez também com uma tomada de posição do Parlamento Europeu – fez com que a Comissão voltasse atrás, desistisse de acionar o art. 90(3) e, ao invés disso, fizesse uma proposta ao Conselho de

Ministros para liberar o acesso às redes nacionais dos grandes consumidores, o que ficou conhecido como “Acesso a Terceiros” (TPA, na sigla em inglês) (SCHMIDT, 1998).

No segundo estágio para a implementação do mercado interno energético, optou-se então por uma mudança gradual para que houvesse a adequação dos atores envolvidos e, mais importante, sem que houvesse a imposição de um novo regime sobre os Estados-membros por parte da Comissão (MATLÁRY, 1997). O impasse sobre a quebra dos monopólios nacionais, associada à liberação dos TPAs atrasou os planos de se finalizar a integração neste setor em um prazo relativamente curto. As negociações continuaram por alguns anos, tanto dentro da própria Comissão (em seus Diretórios-Gerais), como também entre os Estados-membros – que eram, por vezes, ameaçados com processos na Corte e o acionamento do art. 90(3) (SCHMIDT, 1998).

Finalmente, em 1995, um acordo foi alcançado entre a Comissão e o Conselho agregando propostas da primeira em relação aos TPAs, e da França, especificamente, sobre um mecanismo de um “Comprador Único” (MATLÁRY, 1997), garantindo “uma abertura incremental do mercado de eletricidade por vários anos com uma liberalização maior a ser discutida em 2006”¹⁰¹ (SCHMIDT, 1996, p. 248). O compromisso final só pôde ser alcançado após concessões feitas tanto pela Comissão – que decidiu não forçar o uso dos poderes adquiridos anteriormente (mesmo porque não o observava como aplicável) – e pelos Estados-membros que, por meio de barganhas intergovernamentais, chegaram a um mínimo denominador comum e puderam avançar com a integração nesta área (PADGETT, 1992; SCHMIDT, 1998).

3.2.2. Estendendo sua competência sob os Tratados

Exemplos que demonstram o papel de “empreendedor político” desempenhado pela Comissão na liberalização de outras áreas da economia europeia são observados em outras ocasiões – como demonstra acima Schmidt (2000), ao listar algumas das táticas usadas para moldar a opinião dos Estados-membros (sobretudo os mais reticentes). Não obstante, dois casos mais recentes merecem atenção, pois excedem a atuação no campo de mercado, atingindo uma área específica que não havia sido prevista expressamente nos Tratados: o regime político interno dos países. Antes de explorar como a Comissão encontrou uma nova forma de agir, é necessário fazer um breve histórico da situação.

¹⁰¹ “Based on the two models of negotiated TPA and Single Buyer, the agreement prescribes the incremental opening of the electricity market over several years with further liberalisation to be discussed in 2006”.

3.2.2.1. *O Estado de direito na União Europeia à luz dos Tratados*

Associa-se comumente ao projeto europeu a pacificação do continente europeu, em um contexto de Estados que guardavam inimizades seculares (WESSELS, 2008). Mais ainda, o papel da consolidação da democracia no continente é também explorado de maneira mais abrangente, como o fazem Jørgen Møller e Svend-Erik Skaaning (2013), e mais voltado a casos específicos – como Milada Anna Vachudova (2005), que analisa o impacto da União Europeia nos regimes iliberais dos antigos países comunistas do Leste Europeu.

A própria negociação para que um país se torne membro da União conta com “capítulos” que determinam que um Estado-candidato deve garantir, entre outras questões, a transparência e a liberdade de suas instituições domésticas no que tange à divulgação de estatísticas nacionais, à imprensa e às políticas de inclusão social (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Assim, é exigido pelos Tratados que qualquer país que seja candidato a membro da União deve cumprir os chamados Critérios de Copenhague que condicionam a entrada: à estabilidade das instituições domésticas, garantindo a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias e sua proteção; a uma economia de mercado que funcione de maneira efetiva e seja capaz de participar do mercado interno; e à capacidade de fazer valer os compromissos firmados no momento da adesão (EUR-LEX, 2021).

Não obstante, dois países já membros da União têm chamado a atenção durante os anos 2010 por demonstrar claras violações a esses valores.

Na Hungria, o recém-eleito premiê Viktor Orbán e seu partido Fidesz, ao conseguirem uma vantajosa maioria nas eleições em 2010, começaram a passar legislações que modificavam significativamente o regime político do país, concentrando o poder do executivo em suas mãos, diminuindo a força das regiões e municípios, e definindo políticas que visavam à segregação de grupos que não fossem considerados “nacionalmente húngaros” (BOZÓKI, 2011; SADECKI, 2014; SALZBORN, 2015; THORLEIFSSON, 2016). Tendo a Corte Constitucional do país contestado esses atos, o novo governo passou a emendar a constituição até que aprovasse uma nova – que também era frequentemente atualizada para refletir as novas decisões (SADECKI, 2014; SZIKRA, 2014). Posteriormente, o partido passou a tentar influenciar o judiciário aumentando a

quantidade de assentos na Suprema Corte, diminuindo a idade de aposentadoria dos juízes para causar a saída compulsória de quadros contrários ao partido e, por fim, nomeando aliados do governo para as novas posições (MÜLLER, 2014; KELEMEN; ORENSTEIN, 2016).

Outra ação tomada pelo regime de Orbán, que é digna de menção, foi a campanha lançada pelo partido contra a Universidade da Europa Central (CEU) – um alvo específico do premiê e seu grupo político (ZACCAGNINO, 2021). Em 2017, uma emenda à lei da Educação Superior do país colocou em xeque as operações da instituição, que tem um caráter binacional – baseando-se tanto na Hungria quanto nos EUA –, tornando-a um caso internacional de ataque à liberdade acadêmica (CORBETT; GORDON, 2018). Apelidada como “Lex CEU” (dado que ela ficou reconhecida como sendo dirigida diretamente contra a Universidade da Europa Central), o novo texto impunha a obrigação de acordos internacionais firmados entre Budapeste e o país estrangeiro para que institutos de ensino superior que tivessem conexões no exterior pudessem atuar na Hungria – o que, na prática, colocou a definição do funcionamento da CEU nas mãos do governo, uma vez que esses acordos têm que ser celebrados com o executivo (CORBETT; GORDON, 2018). Fica clara o uso deste expediente quando, mesmo depois de ter conseguido firmar um tratado com o governador de Nova Iorque – estado americano com o qual a universidade tem filiação no exterior –, o regime não o reconheceu como válido, jogando a situação de suas operações em um limbo jurídico, já que isso significaria que não conseguiriam se adequar à lei dentro do prazo estipulado (ZACCAGNINO, 2021).

Outro Estado-membro que passou a acender alertas em Bruxelas foi a Polônia. Este caso guarda semelhanças com o húngaro. Ali, o Partido “Direito e Justiça” (conhecido pela sigla polonesa “PiS”) também apresentou conquistas eleitorais altas que lhe deram a base parlamentar necessária – tanto na Câmara quanto no Senado – e o executivo para realizar mudanças fortes na estrutura política do país (SANDERS; VON DANWITZ, 2018). Seguindo o mesmo manual de Orbán, o PiS anulou cinco nomeações à Suprema Corte realizadas pelo governo anterior, instituindo novos juízes alinhados com o partido (KELEMEN; ORENSTEIN, 2016). Mais além, o novo governo passou a fazer reformas mais amplas no judiciário nacional, permitindo-lhe controlar não só as cortes superiores, como também as regionais (ADAMS; VAN VUGT, 2016).

Mais recentemente, o país voltou às manchetes internacionais, desta vez por uma violação direta dos direitos humanos, por meio de políticas direcionadas a minorias em

territórios poloneses. Como aponta Alexandra Yatsyk (2020), a partir de 2016, o PiS passou a desenvolver uma retórica cada vez mais focada contra integrantes da comunidade LGBTQ na Polônia. Associando práticas criminosas a pessoas homoafetivas, o próprio presidente do país, Andrzej Duda, passou a discursar acusando-as de “espalhar uma ideologia do mal”, alinhando-se a frações da igreja polonesa que começaram a taxar pessoas desta comunidade como “praga arco-íris” (YATSYK, 2020). Neste contexto, surgiram áreas compreendendo diversos municípios e condados da Polônia que se declaravam como “áreas livres de ideologia LGBT”, tendo como consequência não só a oficialização da segregação por orientação sexual, como também o aumento da estigmatização de seres humanos dentro de um Estado-membro da União Europeia (DEMCZUK, 2021). Este tipo de política também é levado a cabo, de maneira menos explícita, na Hungria, mirando não só pessoas LGBTQ, mas também integrantes do povo *roma* – pejorativamente chamados de “ciganos” – que são cada vez mais considerados como fora da “etnia húngara” propagada pelo regime de Orbán (BOZÓKI, 2011).

3.2.2.2. *O caminho da Comissão nas entrelinhas dos Tratados*

Em meio à emergência de dois países-membros que vêm transformando políticas antidemocráticas de governo em políticas de Estado, controlando instituições estatais centrais para a manutenção do Estado de direito e, mais diretamente, discriminando populações consideradas pelos partidos no poder como “danosas” para suas sociedades, a Comissão Europeia se encontra, teoricamente, impedida de atuar para impedir que essa situação se mantenha.

De fato, há um único mecanismo que poderia censurar um Estado-membro que violasse os valores da União como estão postos nos Tratados. O artigo 7º do Tratado da União Europeia define as regras para que se possa punir um membro que não esteja atuando dentro dos parâmetros pré-acordados. Composto de três partes, o processo se inicia com uma queixa que pode ser formalizada por um terço dos Estados-membros, pelo Parlamento ou pela Comissão. A abertura de investigação, contudo, só começa a partir de uma votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros – sendo preciso ouvir o Estado acusado. No segundo momento, são os chefes de Estado e governo que devem, novamente, apreciar uma nova proposta feita por um dos três grupos citados acima para que se verifique a “violação grave e persistente” dos valores da União – o Estado em questão deve ser novamente ouvido. Neste caso, porém, vale a regra da unanimidade, garantindo a cada país um veto na matéria. Apenas depois disso, no terceiro estágio, o

Conselho de Ministros poderá, com maioria qualificada, suspender *alguns* dos direitos do membro violador, retirando o direito de representação nesta organização e identificando as pessoas “singulares e coletivas” envolvidas nas infrações. Todos os passos devem ser previamente aprovados pelo Parlamento (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Como se pode ver, até se garante uma participação da Comissão no procedimento. Ela, porém, se limita apenas à requisição de análise de uma violação, sendo papel dos Estados-membros – representados no Conselho de Ministros ou pelos seus líderes no Conselho Europeu – dar prosseguimento ao processo. Dada a severidade das consequências, essa é uma opção dita “nuclear”. Assim, a Comissão manteve, na maior parte do tempo, uma “postura oficial de que o tema do Estado Democrático de Direito é da alçada nacional, evitando conflitos com esses entes” (CONTTI e PONCE DE LEON, 2020). A falta de instrumentos específicos para atuar foi, inclusive, um dos motivos dados pela instituição para justificar a falta de medidas mais enérgicas enquanto Orbán conseguia consolidar seu controle sobre os três poderes da Hungria (KOVÁCS; SCHEPPELE, 2018). No entanto, como se pôde observar nos casos anteriores citados acima, a falta de mecanismos específicos nos Tratados não é um impedimento para que a Comissão aja. Assim, optou-se por uma abordagem “criativa” para, dentro dos limites que se lhe impõem, tentar frear esses acontecimentos.

O histórico de atuação das instituições europeias, em especial da Comissão, se deu, então, de maneira progressiva até chegar ao “ápice” de suas competências. Observando que o partido Fidesz estava interferindo no judiciário húngaro ainda nos primeiros anos do novo governo, a Comissão buscou nos Tratados formas de levar a Hungria à Corte de Justiça Europeia. O primeiro processo foi iniciado em meados de 2012 quando ela denunciou o país por descumprir uma diretiva de 2000 emitida aprovada pelo Conselho de Ministros que estabelece um objetivo de “lutar contra a discriminação”. Neste caso específico, a Comissão acusou o governo húngaro de praticá-la com base na *idade* dos juízes – já que o partido havia decidido aposentar compulsoriamente membros da Suprema Corte do país que tivessem mais de 62 anos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2012; HALMAI, 2017).

Neste caso, a Corte declarou que, de fato, houve uma violação das obrigações que eram incumbidas à Hungria. O resultado escolhido pelo governo foi, então, dar a opção para que os juízes que foram afetados poderem escolher se gostariam de voltar a seus cargos ou continuar na aposentadoria, sem, no entanto, que os novos juízes empossados

fossem dispensados (HALMAI, 2017). Dado que a Corte não trouxe em sua decisão nenhuma referência à independência do judiciário, a resposta de Orbán se deu no âmbito financeiro para corrigir quaisquer “reveses” econômicos que tivessem sido ocasionados (HALMAI, 2017). Finalmente, a Comissão não foi capaz de impedir as mudanças, mas abriu um precedente ao desafiar, com sucesso, uma lei constitucional de um Estado-membro com base no direito comunitário.

Anos depois, com a aprovação da nova lei húngara do ensino superior que tinha como objetivo minar as operações da Universidade da Europa Central, a Comissão pôde interpelar o governo Fidesz com base não só nos Tratados da União Europeia, como também outros acordos internacionais envolvendo questões comerciais. Em 2018, ela abriu um processo contra o país na Corte alegando a violação das obrigações previstas no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), da Organização Mundial de Comércio (OMC), em uma diretiva europeia lançada em 2006 (2006/123/CE), na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e, por fim, nos Tratados da União (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2018). Na apelação, a Comissão argumentou ainda que, em 2017, já havia aberto procedimento contra a Hungria por descumprimento de acordos previamente acordados, mas, visto que o país não respondeu de maneira satisfatória, resolveu levar o caso ao Tribunal (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2018). Dois anos depois, a Corte daria a causa ganha à Comissão, imputando a Budapeste a obrigatoriedade de cumprir os acordos – na prática, fazendo com que a lei se tornasse inválida (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Dado que o governo da Polônia seguiu passos parecidos aos da Hungria, a atuação da Comissão se deu nos mesmos termos. Em 2017, em face às mudanças impostas ao judiciário, foi iniciado um processo de infração dos Tratados com base em discriminação de gênero – por impor idades diferentes a juízas e juízes – e, além disso, na ameaça à independência do judiciário, devido ao fato de que a nova lei aprovada no país permitiria ao ministro da justiça “exercer influência, a nível individual, nos juízes dos tribunais ordinários” (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). Em dezembro do mesmo ano, a Comissão admitiu que as tentativas de fazer o governo polonês revisar as novas legislações para proteger a independência do judiciário foram falhas e, portanto, abriu oficialmente – e pela primeira vez na história da União – o processo para acionar o artigo 7º do Tratado da União Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2017). Três meses depois, o Parlamento Europeu deu seu consentimento para que o Conselho de Ministros analisasse

a demanda da Comissão (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018). Vale ressaltar aqui que, por mais que os eventos observados na Hungria tenham acontecido *antes* daqueles na Polônia, o acionamento do mecanismo de violação dos Tratados só foi realizado contra Budapeste um ano depois e, desta vez, pelo Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

Como esperado, dados os entraves mencionados anteriormente, o procedimento não teve progresso nenhum no Conselho (WAHL, 2019; CÉU, 2021). Isso, porém, não impediu que a Comissão continuasse pressionando Varsóvia. Em outubro de 2018, ela levou o caso à Corte, alegando, por um lado, discriminação por idade – ao diminuir a idade de aposentadoria de juízes sem justificativa plausível – e, por outro, por permitir a influência política do governo polonês sobre a atuação do judiciário (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2019). Durante o julgamento, a Polônia foi apoiada formalmente pela Hungria. No entanto, a decisão final foi que Varsóvia de fato falhou em cumprir as obrigações previstas nos Tratados e, portanto, perdeu a causa para a Comissão (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2019). Após o resultado da Corte ter sido lançado a favor de sua posição, um novo processo de infração foi lançado em abril de 2019 contra a Polônia, afirmando que a independência e imparcialidade da Câmara Disciplinar da Suprema Corte não estava sendo garantida e, assim, ameaçava também a atuação dos juízes, expondo-os a influência política, já que tanto o Ministro da Justiça quanto o Presidente da República poderiam interferir nos veredictos a serem lançados (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Posteriormente, uma nova petição levada ao Tribunal demandava que fossem aplicadas medidas provisórias contra Varsóvia, exigindo que se suspendessem imediatamente quaisquer aplicações da lei que colocava em questão a independência do judiciário e ainda que se impusesse uma sanção pecuniária pelo descumprimento dos Tratados (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2020). Neste processo, a Comissão foi apoiada pela Bélgica, Dinamarca, Países Baixos, Finlândia e Suécia. A decisão da Corte veio, novamente, em favor da instituição europeia e obrigou a Polônia a suspender imediatamente os efeitos da lei em questão, *garantindo à Comissão* o direito de aplicar medidas provisórias contra o país, ou seja, dando-lhe o direito de, até que se julgue o veredito final, suspender o funcionamento da Câmara Disciplinar nos termos impostos pelo governo de Varsóvia (COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, 2020). Em julho de 2021, ainda com o processo em andamento, a Corte

Constitucional polonesa desafiou o Tribunal de Justiça da União Europeia afirmando que as medidas que se impuseram sobre o país são inconstitucionais e, portanto, não têm validade (TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY, 2021). A Comissão lançou nota à imprensa lembrando que a lei comunitária tem prioridade à nacional e que todas as decisões da Corte europeia são obrigatórias a todos os Estados-membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Até o momento da escrita deste trabalho, nenhuma solução foi tomada.

3.2.3. Considerações sobre a Comissão como ator político

Ao longo deste capítulo, apresentaram-se situações em que a Comissão Europeia atuou aparentemente além do escopo expresso de suas competências legais ou mesmo da intenção original que se tinha no momento da formulação dos Tratados. Em parte, esses efeitos se devem aos esperados “transbordamentos” que são consequência direta do processo de integração, quando desdobramentos posteriores impõem a necessidade de novas resoluções e novas competências que, previamente, não haviam sido expressamente idealizadas ou concebidas. Não obstante, é fato que a burocracia europeia tomou uma preponderância que não se observava no princípio das Comunidades Europeias/União Europeia.

Com efeito, e como se pôde observar, a Comissão age *de facto* como um ator político autônomo em diversas ocasiões. Mais importante ainda, o desempenhar dessas funções se dá mesmo contra a vontade dos Estados-membros que, em determinadas circunstâncias, não conseguem contrapor sua influência – seja ela aplicada de maneira *formal*, por meio do enquadramento específico que a instituição dá às pautas legislativas, devido ao seu monopólio de iniciativa, seja pela sua capacidade de exercer o papel de um “empreendedor político”, fazendo-se valer de um poder *informal* de definição de agenda por meio da persuasão, negociação e convencimento.

Voltando ao que argumenta Kingdon (2014), é possível afirmar pelo exposto aqui que a Comissão, ao invés de apenas se preparar para agir no momento em que surgem “janelas de oportunidade”, também o faz com o intuito de criá-las. O início do mandato de Jacques Delors na década de 1980, sua promoção do Programa de 1992 e sua reconhecida participação ativa na formatação e negociação do Ato Único Europeu demonstram como a instituição pode atuar de maneira a gerar um impulso (comumente tratado como “*momentum*”) que lhe dá a possibilidade de não só desempenhar o papel de liderança política, mas de influenciar diretamente os processos de integração europeia. Este efeito é abordado por Laura Cram (1999), que define a Comissão como uma

“oportunista com propósito” (*purposeful opportunist*). Para ela, a instituição “empregou uma variedade de técnicas com o intuito de expandir o escopo das competências da UE e a extensão de seu próprio escopo de atuação” (CRAM, 1999, p. 147). Esse modo de operação, ressalta a professora, não se dá somente nas interações da Comissão com outras instituições da União, mas também dentro dela, entre os Diretórios-Gerais que se encontram no nível administrativo da burocracia europeia e estão relacionados diretamente a algum dos comissários.

Nesse sentido, Susanne Schmidt (2000) explicita duas das estratégias que são utilizadas para atingir esses objetivos. Por um lado, a Comissão aplica um método de “*dividir e conquistar*”, pelo qual ela consegue separar os lados opostos e mudar as preferências de alguns Estados-membros, trazendo-os para mais próximos de seus interesses. Por outro, com a técnica do “*menor mal*”, ela pode ameaçar unilateralmente os governos com uma situação que corresponda ao pior cenário possível – ou seja, um resultado que se afastaria muito mais das intenções dos países. De fato, os exemplos mencionados neste capítulo comprovam esta forma de agir da Comissão, sendo possível, novamente, mencionar a conclusão feita por Mark Pollack (1997) de que ela realmente consegue moldar os resultados políticos dentro da estrutura política da União, sob determinadas circunstâncias.

Por outro lado, estas condições (normalmente políticas), obviamente, são lidas e impactam na própria forma de atuação. Este efeito tampouco é ignorado pela literatura. O próprio Pollack (1997) argumenta, ao citar o dilema da agência (no problema principal-agente), que os agentes têm a capacidade de antecipar as reações dos seus principais e, assim, moldar suas próprias propostas aos interesses deles. Em outras palavras, a Comissão, consciente da oposição que pode surgir às suas proposições, as faz de maneira que reflitam, na verdade, os interesses dos Estados-membros. Em sendo assim, “o comportamento do agente, que à primeira vista parece autônomo, pode na verdade ser sutilmente influenciado pelas preferências dos principais, *mesmo na ausência de sanções por parte dos últimos*”¹⁰² (POLLACK, 1997, p. 116-117).

Não obstante, entende-se aqui que, tendo isso em mente, assumir que as instituições europeias não têm efeito nenhum nos resultados políticos da União ou, pelo

¹⁰² “If this is so, then agency behaviour which at first glance seems autonomous may in fact be subtly influenced by the preferences of the principals, *even in the absence of any overt sanctions by the principals*”.

contrário, que elas definem totalmente a agenda, é cair em um debate filosófico inexorável análogo à ideia da responsabilidade pela morte de alguém ser de quem a perpetra ou de quem a encomenda. Ou seja, isso pode levar à ocorrência de uma concepção abstrata de definir o que é verdade ou não, ao invés de os fatos em si o fazerem. Torna-se então ao que foi apresentado neste capítulo.

O caso do mercado interno de energia é clássico em mostrar que a Comissão não consegue expandir suas competências indiscriminadamente, como podem pensar alguns. Contudo, o que há em comum entre esse e os demais episódios dissertados é o fato de que sua ação fez com que houvesse resultados diferentes do que se apresentava até então. Neste sentido, mesmo o caso dos setores elétrico e do gás – comumente associado como um caso de apoio à tese intergovernamentalista (SCHMIDT, 1996) – comprova que a burocracia da União Europeia tem um papel fundamental em moldar o processo europeu de tomada de decisão, agindo de maneira a influenciar (de diversas formas) os interesses dos tomadores de decisão envolvidos em cada passo. Não à toa, Pollack (1997, p. 110) sugere que a autonomia da Comissão não é constante, mas variada, e que ela, assim como as demais instituições europeias, desenvolve seus interesses dentro dos “limites dos mecanismos de controle dos Estados-membros”¹⁰³.

Mais ainda, dado que os autores constantemente fazem referência à figura do “empreendedor político” nos moldes descritos por John Kingdon (2014), é importante explicitar que, longe de colocar a antecipação racional das reações negativas a uma determinada proposta como um fator que diminui a importância de quem se propõe a defender uma certa política, o autor coloca esta característica como *central* para que uma proposição possa ter sucesso. Em sua opinião,

propostas que falham em cumprir com estes critérios – viabilidade técnica, aceitabilidade de valor dentro da comunidade política, custo tolerável, *acquiescência pública antecipada e razoável chance de receptividade* entre os tomadores de decisão eleitos – não têm chances de serem consideradas como propostas sérias e viáveis¹⁰⁴ (KINGDON, 2014, p. 131).

¹⁰³ “EC institutions, I suggest, neither run amok nor blindly follow the wishes of member governments but rather pursue their own preferences within the confines of member state control mechanisms whose efficacy and credibility vary from issue to issue and over time”.

¹⁰⁴ “Proposals that fail to meet these criteria—technical feasibility, value acceptability within the policy community, tolerable cost, anticipated public acquiescence, and a reasonable chance for receptivity among elected decision makers—are not likely to be considered as serious, viable proposals”.

Destarte, não se pode negar o papel desempenhado pela Comissão enquanto definidora de agenda em sua acepção *informal*, tampouco seu poder de influência, baseando-se tão somente na premissa de que ela age apenas refletindo os interesses dos Estados-membros, mesmo porque, como se mostrou, algumas das políticas defendidas por ela foram confrontadas por diversos países, inclusive aqueles mais influentes como França e Alemanha.

Ressalta-se um outro ponto que é também abordado por Kingdon e que foi evidenciado em dois casos descritos: o das telecomunicações e, em especial, aquele envolvendo a situação do Estado de Direito na Polônia. Em ambas as situações, a Comissão teve sucesso em abrir um *precedente de ação*, expandindo, assim, seu escopo de atuação. Kingdon (2014, p. 191) afirma que quando isso acontece, estabelece-se um novo princípio no processo político, de maneira que “uma antiga coalizão que bloqueava a mudança é derrotada e a vida nunca mais é a mesma”¹⁰⁵. Isso se deve ao fato de que quando se cria um precedente, os atores passarão a observar aquela nova situação como “normal” e todo o processo político a partir daquele momento passará a ser regido por esses novos procedimentos (KINGDON, 2014). Com efeito, observa-se que esta seja a maneira pela qual a Comissão expande suas competências, por meio de uma releitura dos Tratados que, sendo oficializada posteriormente, passa a ser sua nova praxe. Esta validação, claramente, não se faz em isolamento, mas sim com o auxílio de outras instituições europeias como o Parlamento e especialmente o Tribunal de Justiça que, como foi exposto, agem de maneira aliada fazendo avançar a abrangência do direito comunitário.

Ao partir do pressuposto, como faz Moravcsik (1993) em sua tese intergovernamentalista, de que há uma legitimação das ações das instituições comunitárias justamente porque há um controle dos Estados sobre elas, percebe-se um claro problema que surge no momento em que a agência, em primeiro lugar, desenvolve um interesse próprio – o que já é esperado –, mas, depois, que comece a fazer avançar sua agenda mesmo sem o apoio dos seus principais e, mais importante ainda, contra a vontade deles (ou ao menos de uma parcela deles). Retomando aquilo que foi discutido no capítulo anterior, sobre como se comporta o regime democrático e como funciona a ideia de legitimidade democrática, fica claro que esses fatos abordados aqui engendram

¹⁰⁵ “An old coalition that was blocking change is defeated, and life is never quite the same”.

inevitavelmente um problema de ordem democrática. Neste sentido é necessário contradizer o que Moravcsik fala quando afirma que o sucesso da União se deve “fundamentalmente”¹⁰⁶ a esta falta de influência popular direta ou indireta sobre a política comunitária. Além de haver um problema de legitimidade intrínseco à ideia de que, em algum dos momentos em que a Comissão atua para criar coalizões temporárias satisfazendo os interesses de alguns países em detrimento dos demais – como uma das estratégias apontadas por Susanne Schmidt explicita –, criando uma “simbiose” política entre a burocracia europeia e alguns Estados-membros instrumentalizando a estrutura da União e ignorando, de fato, uma parcela da população representada por esses Estados que acabam tendo seus interesses ignorados no âmbito comunitário, há um agravamento dessa situação quando se considera que a atuação de lobistas junto à Comissão.

Ao discutir o caso da liberalização do setor das telecomunicações, Josef Esser e Ronald Noppe (1996) expõem já no título de seu artigo o problema que o papel desses entes privados pode ter na política comunitária. Os autores se valem do termo inglês “*muddle through*” que pode ser entendido em português como tencionar fazer algo, mesmo sem ter a organização ou a experiência o suficiente para isso. O questionamento levantado no início do texto, feito de maneira muito pertinente, é se isso pode ser considerado um programa político da Comissão. A conclusão, após a análise empírica levada a cabo por Esser e Noppe é que por mais que se fale em uma abertura de novas arenas de discussão, envolvendo, no caso específico das telecomunicações, os atores privados do setor, consumidores e sindicatos, não se mostra suficientemente satisfatória naquilo que toca à consideração equivalente dos interesses desta tríade. Em outras palavras, os autores ressaltam que houve uma *alta seletividade* quanto à participação desses grupos, de maneira a priorizar os interesses do capital privado.

Sua afirmação final de que agir desta forma, constituindo-a como um programa político, “não deveria ser a resposta a políticas regulatórias insuficientes e à falta de legitimação democrática para políticas europeias”¹⁰⁷ (ESSER; NOPPE, 1996, p. 560) é bastante relevante, porque ela traz consigo um problema de ordem democrática ainda mais forte do que a pura atuação “neutra” – ou técnica – que comumente se associa à Comissão. Se se entende que há um déficit de legitimação ou participação popular quando

¹⁰⁶ “Ironically, the ‘democratic deficit’ of the European Communities may be a fundamental source of its success” (MORAVCSIK, 1993, p. 515).

¹⁰⁷ “Muddling through as a political programme should not be the answer to insufficient regulatory policies and the lack of democratic legitimation for the European policies”.

a burocracia europeia age contra os interesses dos Estados-membros, por mais que seja em prol da União, mas gerando adversidades sociais nesses países, é evidente que a predileção de interesses corporativos privados – que frequentemente não se confundem com aqueles públicos – terá o efeito de intensificar a questão, não a amenizar. Em suma, tudo que se argumentou neste capítulo tem como foco principal este objeto, nomeadamente a existência de um déficit de legitimação democrática das ações da burocracia europeia e o agravamento desta situação à medida em que suas competências são expandidas, em muito, contra os interesses expressos pelos Estados-membros no momento da firmação dos Tratados.

À vista disso, é possível inferir com segurança que mecanismos de controle se fazem necessários para impedir que a autonomia desses órgãos, em especial da Comissão Europeia, não se exceda para além dos poderes que lhes foram concedidos por força dos textos constitutivos da União. Tendo em consideração aquilo que se arguiu no capítulo anterior, procedimentos deste tipo não visam somente a evitar que a burocracia europeia se projete indiscriminadamente em áreas que os Estados-membros tencionam manter sobre seu domínio. Mais do que isso, eles têm uma finalidade tão relevante quanto a *legitimidade* das ações da Comissão – esta, aos olhos dos cidadãos da União Europeia. Assim, explorar-se-ão no capítulo seguinte as medidas levadas a cabo a fim de se concretizar esses dois objetivos, com respeito a esta instituição, e o impacto delas na percepção de sua legitimação democrática por parte da população.

4. AVALIANDO OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS DA COMISSÃO

No capítulo anterior, examinaram-se alguns casos em que a Comissão atuou como uma real definidora de agendas, não só por meio do uso formal de seu monopólio de iniciação de legislação, mas, sobretudo, pelo papel desempenhado de *liderança política* ou ainda de *empreendedora política*, influenciando a integração e moldando o resultado das negociações por meio de estratégias que lhe permitem fazer avançar suas pautas dentro de suas competências, sem levantar sanções dos Estados-membros contra ela. Neste momento, avaliar-se-ão as medidas que foram tomadas ao longo da alteração dos Tratados com o intuito de aumentar a legitimação democrática desta instituição europeia.

Levando em consideração as ferramentas definidas no segundo capítulo, divide-se esta parte em dois momentos. No primeiro, serão abordados todos os avanços realizados desde a entrada em vigor do Ato Único Europeu em 1986 em relação à democratização da Comissão. Explicitar-se-ão, igualmente, o impacto real desses mecanismos na prática, a fim de expor sua eficácia em criar um efeito na população. Trata-se de duas vertentes de análise que se interligam: uma que se fundamenta nos procedimentos formais que visam a legitimar a atuação da instituição, sendo uma resposta às crescentes demandas por maior democratização do quadro geral da União, e da Comissão em particular, enquanto a outra parte da efetivação destes procedimentos com base na visão dos governados em relação a seus governantes. Para tanto, são analisados dados coletados em relação aos pontos dissertados, mas também aqueles disponibilizados por pesquisas realizadas pela agência estatística da UE, a Eurostat. Por conseguinte, a segunda seção servirá para fazer ponderações quanto ao avanço da *percepção* dos cidadãos da União Europeia em relação à democratização da Comissão com base no que foi discutido ao longo do capítulo.

A fim de se fixar um recorte coerente com a análise proposta, pontos históricos importantes para a integração europeia foram selecionados. Visto que os debates em torno do déficit democrático ganham preponderância a partir do final da década de 1980, popularizando-se mais amplamente nos anos seguintes, oito marcos serão explorados: o Ato Único Europeu (1986), o Tratado de Maastricht (1993), o Tratado de Amsterdã (1997), o Tratado de Nice (2000), a Convenção Constitucional (2004), o Tratado de Lisboa (2007), e as eleições europeias de 2014 e 2019. Cada um deles apresenta modificações, formais e informais, que se apresentam como relevantes para se chegar às respostas que almejam.

4.1. As reformas instituídas pelos Tratados e pela prática

A análise dos controles formais progressivamente impostos à Comissão se dá pelo exame da evolução dos Tratados, mas também pelas novas interpretações que lhes são dadas no curso de sua aplicação. Como se observou no capítulo anterior, não só a Comissão tem um histórico de dar novo significado às decisões e tratados firmados nas Conferências Intergovernamentais, como também tem conseguido fazer com que a leitura da extensão de suas competências seja referendada pela Corte, avançando sobre áreas que, anteriormente, não haviam sido pensadas pelos Estados-membros. Assim, as sucessivas negociações em torno da evolução progressiva de uma “União cada vez mais estreita entre os povos da Europa” levaram em consideração os efeitos relacionados, em parte, à legitimação dos processos levados a cabo em nível europeu, mas principalmente tendo como objetivo impedir que as instituições da União expandissem sua atuação sem o controle dos Estados-membros. Estas medidas visavam, então, à contenção do risco que se observava do desvio burocrático que se associa a essas agências, como foi apresentado no fim do segundo capítulo.

Destarte, serão examinados a criação, implementação e efetivação dos mecanismos de controle sobre a Comissão que foram agregados aos Tratados. Utiliza-se como base para esta análise os quatro pontos adotados anteriormente, nomeadamente a contestação política, a responsividade, a transparência e o sistema de pesos e contrapesos. Sem embargo, como já se comentou em outro momento, estas são ferramentas analíticas desenhadas originalmente para serem aplicadas ao estudo do funcionamento de *Estados*. Assim, as devidas proporções são mantidas ao utilizá-las aqui, como já se pontuou ao apresentá-las. Mais ainda, a ordem colocada acima parece seguir uma lógica democrática que se aplica bem a uma organização estatal que tenha um regime democrático – ou esteja no processo de instaurá-lo ou melhorá-lo. Não obstante, eles serão expostos em uma disposição diferenciada aqui. Isso porque o sistema político da União, sobretudo no que tange à Comissão, pode ser caracterizado como tendo sido criado seguindo uma direção cima-baixo, ou seja, ele foi criado mantendo o poder em instâncias superiores e sem a previsão (necessária) de ter que responder ou prestar contas à população geral, mas sim a seus criadores – os governos dos Estados-membros. Não à toa, explicitou-se a existência de um fenômeno nomeado como “consenso passivo”, pelo qual as elites políticas davam andamento à integração europeia sem a evidente importância do fator da opinião pública geral.

O período explorado aqui, porém, compreende justamente eventos que já se produzem levando em consideração uma aparente quebra desse “consenso passivo”, tendo como um dos objetivos centrais das alterações a instalação de mecanismos que garantissem (minimamente) uma noção de legitimidade à atuação das instituições europeias – isso porque um distanciamento entre a vontade política dos líderes eleitos e a do povo já se constatava antes de Maastricht, ficando apenas evidente neste tempo (HALLER, 2008). Assim, a ordem que se propõe é a que coloca os controles institucionais à frente daqueles mais populares. Disserta-se, pois, primeiramente sobre o sistema de pesos e contrapesos, depois a transparência, a responsividade e, finalmente, sobre a contestação pelo cargo – que é, na verdade, a base de sistemas democráticos, quando se tem o Estado como referencial.

Dada a natureza burocrática e, por muito tempo, de suposta “neutralidade” da Comissão – sempre descrita como uma tecnocracia, mais do que uma organização participativa e democrática –, espera-se naturalmente que a subseção que aborda os mecanismos formais previstos nos Tratados, mais do que a análise mais abstrata e informal que se fará em sequência, seja mais extensa que as demais. Neste primeiro momento, então, busca-se encontrar por meio dos documentos formais quais foram os limites institucionais (e interdependência com outras organizações comunitárias) que foram impostos à Comissão, avaliando concomitantemente qual sua real efetividade de acordo com o contexto em que se inserem. Por conseguinte, as previsões nos Tratados passam a se tornar mais escassas, sobretudo pelo fato de o tema central explorado – nomeadamente a democratização da burocracia europeia – ser um assunto relativamente novo e que por vezes encontra-se de maneira sutil ou mesmo aberta à interpretação nas linhas dos documentos oficiais. Portanto, mais que apenas analisar as mudanças propriamente realizadas ao longo do período examinado, recolhem-se os dados disponíveis nas fontes oficiais da União a fim de se formar um panorama mais claro de como os tópicos dissertados podem ser encontrados e interpretados à luz do arcabouço teórico selecionado.

4.1.1. Impondo controles institucionais

O caráter supranacional da Comissão foi um marco desde sua criação enquanto Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Este artifício, tido como novidade entre as organizações internacionais (DEHOUSSE, 1969), lhe permitia a implementação de regulamentações vinculantes aos Estados-membros da CECA feitas de

maneira autônoma, dentro das áreas que lhe foram delegadas competências (MAROGER, 1956). Estes campos, porém, eram limitados e a praxe era que a Alta Autoridade legislasse em consonância com o Conselho de Ministros, onde os ministros dos governos dos países representavam os interesses nacionais (MAROGER, 1956).

Com efeito, antes mesmo da entrada em vigor do Ato Único Europeu, primeiro marco do recorte histórico analisado neste trabalho, alguns mecanismos de controle já eram impostos à Comissão. Primeiramente, é preciso enfatizar que os membros da instituição sempre foram nomeados pelos governos dos Estados-membros, guardando sempre uma representatividade nacional nas indicações. À época dos Tratados de Roma, pelos quais se instituíam duas novas comunidades econômicas, porém, já foi possível observar uma maior vinculação da Comissão ao Conselho, impondo-lhe mais limitações por parte dos Estados-membros (ATTINÀ, 2000). Além do Conselho, a Assembleia, de acordo com o Tratado de Paris, também tinha algum controle (mínimo) sobre a Comissão. Ela poderia inquiri-la e tinha o direito de resposta assegurado. Também dispunha do poder de realizar uma moção de censura contra o colegiado, obrigando-o a destituir-se caso se alcançasse dois terços dos votos (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER, 1957). Por mais que a real eficácia desses dois mecanismos possa ser relativizada, uma vez que o direito de inquirir pode não ter grande efeito sobre a atuação da Comissão e nunca houve um caso em que um voto de censura tenha de fato acontecido, são dois precedentes que se mantiveram ao longo da alteração dos Tratados e, após as mudanças que fortaleceram o Parlamento Europeu nas décadas seguintes, garantiram-lhe boas ferramentas de controle sobre a Comissão.

Mais tarde, a Crise da Cadeira Vazia, protagonizada pelo presidente francês Charles de Gaulle, daria também sua contribuição para aumentar o poder dos Estados-membros frente à capacidade de definição de agendas que a Comissão detinha por meio de seu monopólio de iniciativa legislativa. O Compromisso de Luxemburgo do fim da década de 1960 permitia aos governos barrar a tramitação de uma proposta, no caso de considerarem que a matéria em questão era de interesse nacional. Assim, ao exigir que o voto no Conselho se desse por unanimidade e não mais maioria qualificada (CONSELHO EUROPEU, 1966), os Estados poderiam, à sua descrição, garantir um veto a qualquer pauta que não lhes favorecesse. A partir da década de 1980, porém, alterações formais nos Tratados garantiriam novas formas de impor controles institucionais à Comissão.

Abaixo, serão mencionadas as previsões de cada uma dessas alterações realizadas, dentro do recorte histórico proposto.

Ato Único Europeu (1985). Com a intenção de finalizar o mercado único até 1992, algumas medidas foram tomadas que, de fato, beneficiam a atuação da Comissão. Como já se argumentou no capítulo anterior, a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho abriu margem para que a burocracia consiga analisar a melhor forma de fazer passar suas propostas por meio da identificação de interesses divergentes entre os Estados-membros. Mais ainda, as mudanças que vieram com o AUE acabaram tornando o Compromisso de Luxemburgo em letra morta, o que, na prática, não só retirou a possibilidade de se garantirem vetos aos governos que não estiverem satisfeitos com as propostas, como também aumentou o escopo de influência da Comissão (THALMANN, 1988). Aqui, porém, vale mencionar que a alteração do artigo 149 do Tratado de Roma trouxe a possibilidade de o Parlamento legislar junto ao Conselho, dando-lhe o direito de requerer alterações ou mesmo rejeitar por completo a proposta – mesmo que a resposta final se mantenha nas mãos do Conselho (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1987, p. 5-6).

A adição de mais uma instância ao processo legislativo, sobretudo uma que tem reconhecidamente um viés democrático, por ter seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos da União, trouxe certamente mais que apenas um outro controle sobre os trabalhos da Comissão, mas um que de fato tem certa legitimidade democrática. Sem embargo, o papel garantido ao Parlamento neste processo de “cooperação” foi ainda limitado. Se por um lado, ele permitiu que o Conselho ignorasse o voto dos parlamentares, mesmo que apenas por unanimidade, por outro, garantiu também à Comissão um papel de *mediadora* do processo legislativo (WESSELS, 1986), uma vez que qualquer alteração proposta pelo Parlamento devia passar novamente por ela – que decidiria se as alterações deviam ser realizadas ou não (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1987). No que tange ao processo legislativo, então, a Comissão manteve certa vantagem, por mais que passasse por um escrutínio maior.

Áreas em que o intergovernamentalismo parece ser a praxe, ao serem adicionadas à estrutura das Comunidades, apresentam controles por parte dos Estados-membros, mas que podem ser postos em questão. É o caso da Cooperação Política Europeia (CPE) que, segundo o Ato Único, se desenvolvia com a associação “plena” da Comissão (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1987). Um papel também era garantido ao Parlamento,

que deveria ser informado das decisões e levado em consideração sempre que houvesse deliberações neste âmbito. Não obstante a menção dessas duas instituições europeias, a redação neste campo indicava a manutenção de todas as decisões nas mãos dos Estados-membros, representados por seus ministros de negócios estrangeiros. Sem embargo, dado o histórico da Comissão em expandir suas competências a áreas previamente não acordadas, não é de se surpreender que esta possa ser uma área onde isso ocorra. Com efeito, Stelios Perrakis (1988, p. 817-818) afirma com segurança que não é impossível prever que essas duas instituições “farão todos os esforços necessários para ‘ligar’ constantemente a CPE às atividades comunitárias ou de fazê-la entrar nos campos das atividades da Comunidade e vice-versa”¹⁰⁸. Mais ainda, o acionamento da Corte para referendar essa nova interpretação de suas funções de acordo com o Ato Único não devia ser descartada (PERRAKIS, 1988), o que, na prática, poderia imobilizar este controle.

Por fim, é importante mencionar um desenvolvimento que se dá posteriormente à ratificação do AUE. Por mais que o Tratado previsse a expansão das competências executivas que podiam ser delegadas pelo Conselho à Comissão, transformando esse movimento na prática corrente das Comunidades (THALMANN, 1985), não se estabeleceram diretrizes para a execução dessas funções. Comitês foram formados para garantir que a Comissão fosse monitorada em sua atuação, mas só em 1987 o Conselho passou a primeira decisão que compilaria os procedimentos para este fim. É aí que se evidenciava o processo de *comitologia* (UNGERER, 1989) que se define como um “sistema de comitês que são compostos por especialistas políticos representando os Estados-membros e que são presididos por um chefe de pasta da Comissão”¹⁰⁹ (BRANDSMA, 2013, p. 20). Gijs Jan Brandsma (2013) afirma que esses comitês são responsáveis não só por assistir à burocracia europeia na realização de suas funções executivas, como também representam um controle dos governos sobre essa atuação. Três tipos de monitoramento através desse sistema são definidos: os comitês consultivos; os administrativos; e os regulatórios. O modelo que regerá os trabalhos é decidido pelo Conselho quando este realiza a delegação das competências à Comissão.

¹⁰⁸ “En effet, il est prévisible que le Parlement Européen et surtout la Commission, avec la tâche conjointe qui leur incombe, en vertu de l'art. 30 par. 5, de veiller sur la cohérence des politiques communautaires et celles de la C.P.E., feront tous les efforts nécessaires pour « lier » constamment la C.P.E. aux activités communautaires, ou faire entrer la C.P.E. davantage dans le champ des activités de la Communauté et inversement”.

¹⁰⁹ “But what it refers to in European governance is a system of committees that are composed of policy experts representing the member states and chaired by a chef de dossier from the Commission.”

Mark A. Pollack (1997) sintetiza a função de cada um deles. Ao adotar o modelo do comitê *consultivo*, a proposta de atuação da Comissão é submetida a um exame dos funcionários apontados pelos Estados-membros que, se necessário, realizam uma votação para decidir se dão um veredito positivo ou negativo. Na teoria, este resultado deve ser levado em consideração ao executar suas funções, mas, na prática, a Comissão não é impedida de continuar com o plano original, mesmo se ele não tiver o aval dos membros do comitê. Pollack (1997, p. 114) assevera que, neste contexto, a Comissão tem “a maior autonomia e os Estados-membros a menor influência”¹¹⁰. A situação é um pouco diferente quando os comitês *administrativos* atuam. No caso de a deliberação resultar na desaprovação do plano de ação da Comissão, o Conselho deve ser notificado para decidir como se deve dar a execução das funções que foram delegadas à burocracia.

Não obstante, Pollack salienta que o mesmo modo de operação adotado quando o processo legislativo é iniciado – ou seja, de se aproveitar dos interesses divergentes dos Estados-membros, neste caso representados pelos especialistas apontados para o comitê – é utilizado nesta instância. Por fim, se o processo dos comitês *regulatórios* for designado para monitorar a atuação da Comissão, ela só poderá levar a cabo os pontos de seu plano de ação que forem aprovados por maioria qualificada no grupo de funcionários – sendo este o modelo onde o controle é maior. Esta é, de fato, uma das ferramentas mais efetivas à disposição dos governos para controlar as competências executivas da Comissão. Sem embargo, vale mencionar que “a discricção da Comissão (...) não é eliminada inteiramente pelos procedimentos de monitoramento, mas é limitada em diferentes graus dependendo do tipo de procedimento de comitês selecionado”¹¹¹ (1997, p. 114).

Tratado de Maastricht (1993). É fato que as discussões que levaram ao novo Tratado tiveram o déficit democrático como um dos tópicos mais importantes (LAURSEN, 2012). Avanços nesse sentido são observados e merecem consideração. Em primeiro lugar, a “cooperação” prevista no Ato Único deu lugar à codecisão que elevou o Parlamento Europeu à condição de um *colegislador* junto ao Conselho, garantindo-lhe um *veto* oficial a qualquer proposta da Comissão, obrigando-lhe a considerar os interesses desta outra instituição sempre que tiver interesse em fazer avançar uma pauta

¹¹⁰ “Of the three procedures, the advisory committee procedure provides the Commission with the greatest autonomy and member states with the weakest influence”.

¹¹¹ “Commission discretion, in other words, is not entirely eliminated by oversight procedures, but it is constrained to different degrees depending on the type of committee procedure selected”.

(WINCOTT, 1996). Mais ainda, o papel de *mediadora* – que o AUE acabava dando à Comissão sempre que houvesse algum desentendimento entre o Conselho e o Parlamento – foi enfraquecido, em detrimento do fortalecimento do Parlamento. Agora, um comitê de conciliação é formado quando houver divergências entre os dois órgãos (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992). Por mais que a Comissão participe dessas reuniões para auxiliar o Conselho e o Parlamento, são esses dois últimos que se tornam protagonistas do processo.

O próprio Parlamento é fortalecido em sua relação de controle sobre a Comissão. Maastricht lhe dá o direito de: 1) fazer um requerimento para que se inicie a tramitação de uma proposta própria – por mais que a decisão final fique a cargo da Comissão; 2) abrir um Comitê de Investigação temporário para investigar contravenções ou má-administração na instituição; e 3) dar seu aval à escolha do presidente e dos demais membros do órgão (LAURSEN, 2012). Em especial esta última garantia dá, ao menos de maneira mínima, um revestimento mais democrático à nomeação do colegiado. Não obstante, há de se observar que nenhum candidato apontado pelo Conselho Europeu foi rejeitado pelo Parlamento em mais de vinte anos de vigência deste dispositivo – o uso deste mecanismo de controle será mais bem avaliado em uma subseção à frente. Com o intuito de aproximar o Parlamento e a Comissão nesse sentido, o Tratado estabelece que o mandato dos comissários deve ser de cinco anos, alinhando sua nomeação à realização das eleições europeias para o PE (NUGENT; RHINARD, 2015). Mais ainda, o PE também ganha a competência de questionar as decisões da Comissão (e do Conselho) por meio de processos escritos ou orais em todos os campos políticos (WESSELS, 2008).

O princípio da subsidiariedade é explicitado em Maastricht (LAURSEN, 2012), possibilitando aos Estados-membros manterem uma margem para impedir que a Comissão atue em áreas que eles entendam como competência da esfera nacional ou mesmo subnacional. Isso se observa mais claramente a partir da estrutura de pilares que é introduzida e que prevê áreas de política associadas às Comunidades, mas sob controle estrito dos governos. Por mais que a participação de algumas instituições comunitárias seja assegurada, com exceção da Corte, impõem-se restrições para esses casos. A Comissão, por exemplo, deve sempre justificar quando tiver interesse em se envolver em uma dessas questões e apresentar os motivos pelos quais lhe deve ser permitido o direito de interferir (SMITH, 2001). Apesar destas limitações, Michael E. Smith (2001) afirma que a Comissão teve sucesso em criar uma “bagagem de precedentes” para uma

atuação futura nessas áreas, fazendo uso de procedimentos informais de tomada de decisão.

Por conseguinte, ainda que a prática comum seja que as relações exteriores se mantenham como competência dos Estados, Maastricht garante à Comissão o papel de negociar acordos internacionais em nome das Comunidades nas áreas que lhe competem segundo os Tratados. Aqui, os governos, a fim de prover um controle sobre a execução dessas funções, determinaram que durante quaisquer negociações deve haver um contato estreito entre a Comissão e o Conselho que deve, por sua vez, indicar-lhe recomendações de como levar a cabo as tratativas e, por fim, dar o aval final de autorização (DEHOUSSE; GHEMAR, 1994).

Tratado de Amsterdã (1997). Seguindo Maastricht, Amsterdã traz alguns melhoramentos daquilo que já havia sido iniciado no Tratado anterior. Por um lado, o Parlamento Europeu passa a votar a indicação da presidência da Comissão e do colegiado como um todo de maneira *separada* – em dois momentos diferentes (ATTINÀ, 2000) –, permitindo que haja certa influência não só sobre a nomeação em si da figura do presidente, mas também de sua escolha para as pastas que se faz ainda de acordo com a indicação dos Estados-membros. Mais ainda, no que tange ao processo de codecisão, há o reconhecimento do Parlamento como um *colegislador* no processo legislativo europeu por meio da extensão do procedimento a novas áreas de política comunitária (MAGANZA, 1997). Na verdade, com o crescimento da importância do PE já há um tempo, pode-se afirmar que a Comissão já estava acostumada em trabalhar com dois novos órgãos controlando seu papel como definidora de agendas. Amsterdã, porém, adiciona um *terceiro* ator a este processo, nomeadamente os parlamentos nacionais. O novo Tratado garante o direito aos legislativos dos Estados-membros de serem informados de todas as matérias que a Comissão trate (naquilo que concerne à tramitação de leis europeias), provendo informes em todas as línguas oficiais da União, e de opinar sobre os temas tratados nesta esfera (ATTINÀ, 2000).

Com a introdução da integração flexível, a “Europa *à la carte*” se torna uma realidade prevista nos Tratados (STUBB, 2002). A criação do procedimento de “cooperação mais estreita”, dentro da ideia de uma “Europa com geometrias diferentes”, é, na verdade, incumbida à Comissão que deve decidir se essa cooperação pode, de fato, ocorrer a fim de se manter a coerência com os princípios da União – por mais que ela não tome essa decisão sozinha, mas com base no interesse dos Estados (PHILIPPART;

EDWARDS, 1999). Este tópico se faz interessante, pois, por mais que este procedimento possa se desenvolver em uma base substancialmente intergovernamental, ela não pode avançar sem o consentimento da Comissão – o que, na prática, diminui o poder de atuação dos governos.

Por fim, a estrutura da Comissão é alterada pelo Tratado, mas esta não é uma medida que necessariamente lhe imponha restrições ou controles. Primeiramente, diminuem-se a quantidade de comissários – sendo apenas um por Estado-membro, anteriormente sendo dois. E, em segundo lugar, oficializa-se a presidencialização da instituição, incumbindo à figura do presidente uma função de coordenação política da Comissão (SCHÖNFELDER; SILBERBERG, 1997).

Tratado de Nice (2001). A Comissão, enfraquecida pelos escândalos envolvendo o mandato do presidente da época, Jacques Santer, chega enfraquecida nas negociações do novo Tratado, o que a põe em uma má posição para influenciar quaisquer decisões que envolvessem seu próprio funcionamento (DEHOUSSE, 2001). Não obstante, a figura do presidente parece receber um fortalecimento pelo novo Tratado. A partir da entrada em vigor do Tratado de Nice, o presidente não só teria autoridade para distribuir os cargos entre os candidatos ao colegiado apresentados pelos Estados-membros, podendo alterá-los inclusive durante o seu mandato, como também pode requerer a demissão individual de comissários (KURPAS; GRØN; KACZYŃSKI, 2008). Este último artifício, porém, só pode se concretizar após um voto favorável pelo colegiado da Comissão.

Quanto a alterações visando outras instituições, a atualização do procedimento do voto por maioria qualificada no Conselho – estendendo-o a cerca de 90% do processo legislativo europeu – poderia parecer, à primeira vista, como um enfraquecimento do controle sobre o possível desvio burocrático da Comissão, mas uma análise mais aprofundada indica o oposto. Com as novas ponderações, os cinco Estados maiores (Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Espanha) teriam força o suficiente para barrar votações no Conselho, colocando em suas mãos a força de determinar as agendas a serem aprovadas, em detrimento da capacidade da Comissão em fazê-lo (USHER, 2003; DEDMAN, 2010). A relutância dos países em manter o sistema anterior se explica pelo fato de que, já a partir do fim da década de 1980 com os novos alargamentos, seria possível que no mínimo dois países grandes fossem vencidos no voto (USHER, 2003). Na prática, explica John A. Usher (2003, p. 186), “a França e o Reino Unido, por exemplo,

poderiam votar contra uma proposta e ela ainda sim poderia se tornar uma lei comunitária”¹¹².

Assim, Nice poderia ser interpretado como “um triunfo do intergovernamentalismo e a Alemanha se tornando um primeiro entre iguais na UE”¹¹³ (2010, p. 170), o que, na prática, indica um maior controle da atuação da Comissão no que tange ao processo legislativo europeu. Mais ainda, como assevera Franklin Dehousse (2001), a maioria qualificada passa a ser mais difícil de ser atingida por três questões importantes: 1) a complexidade do sistema que complica o preenchimento dos requisitos mínimos; 2) a própria expansão da União, abarcando cada vez mais membros; e 3) a facilitação de se alcançar uma minoria de bloqueio.

Por fim, as ferramentas à disposição do Parlamento Europeu são aumentadas com a possibilidade, a partir de Nice, de esta instituição poder levar à Corte a revisão de legislações comunitárias ou abrir um procedimento por infração dos Tratados contra um Estado-membro, o Conselho ou mesmo a Comissão (BEST, 2001; HRBEK, 2001). Xenophon A. Yataganas (2001) descreve como uma outra opção chegou a ser cogitada e que aumentaria ainda mais o controle do Parlamento sobre a burocracia europeia por meio da introdução de um *voto de confiança*. Esta ferramenta, diferente da moção de desconfiança, possibilitaria a demonstração de apoio mais evidente às políticas da Comissão e, no caso de o voto ter um resultado negativo, indicaria um descontentamento formal da única instituição constituída pelo voto popular à atuação da Comissão. Não obstante, este mecanismo não entrou no texto final por ser considerado como um “passo muito grande com vistas a dar às instituições da União uma estrutura parlamentar”¹¹⁴ (YATAGANAS, 2001, p. 275).

A Constituição (2004) e o Tratado de Lisboa (2007). Como já argumentado anteriormente, é possível observar os avanços desses dois textos conjuntamente já que a última alteração dos Tratados que ocorreu a partir da conferência intergovernamental de Lisboa em 2007 tem origem quase que em sua totalidade no texto constitucional que não entrou em vigor após a rejeição em referendos nos Países Baixos e na França. O conceito

¹¹² “In other words, France and the United Kingdom, for example, could vote against a proposal and it could still become Community law”.

¹¹³ “The Nice Treaty meant the triumph of intergovernmentalism and Germany becoming first among equals in the EU”.

¹¹⁴ “We should note too that a proposal allowing the Commission to ask for a vote of confidence in the European Parliament was quickly discarded as a step too far towards giving the Union institutions a parliamentary structure”.

de democracia é preponderante nas discussões dos dois Tratados – por mais que o último tenha sido basicamente a forma que os chefes de Estado e governo encontraram de salvar a Constituição que foi rechaçada pela população. Neste sentido, avanços formais consideráveis foram realizados e merecem atenção.

Um novo ator nacional que é fortalecido pelos dois textos são os *parlamentos nacionais* que ganham o direito de dar um “cartão amarelo” às instituições supranacionais. Como já se mencionou, a Comissão já tinha o dever de manter os legislativos dos Estados-membros informados sobre as propostas legislativas e demais documentos concernentes. No entanto, as novas regras preveem que um número mínimo de um terço do total de membros possam lançar um aviso à Comissão, alertando que essa proposição fere o princípio da subsidiariedade. Quando isto acontecer, os Tratados obrigam-na a rever a sua proposta (CHURCH; PHINNEMORE, 2006). Esta ferramenta vem como uma resposta às crescentes críticas não só da falta de legitimidade das instituições europeias, mas também da diminuição dos poderes dos legislativos nacionais (STAAB, 2011; SÁNCHEZ-CUENCA, 2017). Assim, por mais que os parlamentos não possam bloquear uma proposta legislativa europeia, a comunicação entre as capitais dos Estados-membros e Bruxelas é fortalecida (STAAB, 2011). A eficácia deste procedimento, porém, também dependerá da coordenação dos parlamentos nacionais para trabalhar em conjunto e utilizá-lo – que, pela prática observada, traz dificuldades que vão desde questões técnicas até mesmo básicas como tradução (MEYER-HEINE, 2012).

Um outro mecanismo de controle, desta vez de cunho popular, bem mais promissor apareceu na Constituição e se manteve em Lisboa. A nova redação dos Tratados permitiu o surgimento do sistema que ficou conhecido como “candidatos de ponta” – do termo original em alemão *Spitzenkandidaten* – que pode ser entendido, da mesma forma que concluem Simon Hix, Abdul Noury e Gérard Roland (2007), como a mesma maneira que se dá a nomeação do Primeiro-Ministro nas monarquias belga, neerlandesa ou inglesa, ou mesmo nas repúblicas alemã e italiana, ou seja, que o monarca ou presidente indica para o cargo do executivo o líder do partido que se sobressai nas eleições parlamentares. No Tratado de Lisboa, o parágrafo 7º do artigo 9º-D determina que, “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” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 20). Posto em prática, isto faria com que a burocracia europeia se

tornasse ligada e tivesse de ser responsiva ao Parlamento e, consequentemente, aos cidadãos da União. Os efeitos deste mecanismo serão melhor analisados na última subseção deste tópico.

Finalmente, adiciona-se mais um “controle” sobre a formatação da Comissão introduzindo um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – na Constituição com o título de “Ministro da União para os Negócios Estrangeiros” – que é selecionado pelos governos dos Estados-membros, deliberando por maioria qualificada, e aprovado pelo Parlamento. O ocupante deste cargo se torna automaticamente um dos vice-presidentes da Comissão Europeia e, a despeito do poder incumbido ao presidente da instituição, não é possível alterar suas funções ou posições ao longo do mandato de cinco anos (CHURCH; PHINNEMORE, 2006, p. 57). Há, então, uma relação de controle sobre a Comissão, ao mesmo tempo que se a eleva a um certo nível supranacional, já que, como argumentam Church e Phinnemore (2006), o ocupante deve responder igualmente aos Estados-membros, que o apontam e podem retirá-lo do cargo, mas também está ligado ao funcionamento da Comissão e a seus procedimentos, colocando-o sob tutela do presidente desta instituição. Assim, pode-se esperar que “esses conflitos de interesse possam dificultar o desempenhar das funções do Ministro da UE em executar suas principais funções de proposição e, especialmente, a condução da política externa da União Europeia”¹¹⁵ (CHURCH; PHINNEMORE, 2006, p. 113).

Andreas Hofmann e Wolfgang Wessels (2009), porém, avaliam as mudanças de Lisboa com mais ceticismo. Por mais que as novas diretrizes pareçam à primeira vista aumentar o teor democrático da União, a instalação de novas posições abre espaço para possíveis conflitos de interesse. Os autores apontam que o próprio cargo recém-criado de presidente do Conselho Europeu pode representar uma perda de controle dos Estados-membros sobre a Comissão, uma vez que será responsabilidade desta figura manter as relações entre as instituições (HOFMANN; WESSELS, 2009). Mesmo porque, como argumentam Church e Phinnemore (2006), a criação do posto acompanha a substituição do termo “*chair*”, e seus equivalentes em outras línguas germânicas, por “presidente”. Essa mudança não se faz somente no campo linguístico, já que, como frisam os autores, este termo inexistia em línguas latinas, mas também porque “esperava-se que o ocupante [do cargo] deveria estar no mesmo nível dos presidentes do Parlamento Europeu e da

¹¹⁵ “Such conflicts of interest could make it hard for the EU Minister to fulfil his main tasks of proposing and, especially, conducting the European Union’s foreign policy”.

Comissão”¹¹⁶ (CHURCH; PHINNEMORE, 2006, p. 108). Por mais que Church e Phinnemore salientem que a figura de um “presidente da Europa” não pode ser de fato associada à pessoa à frente do Conselho Europeu, já que ela terá poucas competências além da coordenação dos trabalhos e não tem direito a voto ou um secretariado especializado para auxiliá-la, dada o histórico do desenvolvimento das funções supranacionais dos ocupantes da chefia de órgãos europeus, a conclusão de Hofmann e Wessels não se mostra tão longe do que pode ser a realidade em um futuro próximo.

Como se pôde observar nesta seção – naturalmente mais extensa –, ao longo das sucessivas alterações dos Tratados, houve, de fato, um aumento dos controles à disposição não só dos Estados-membros, como também – e até mesmo principalmente – do Parlamento Europeu, de modo a fortalecer o viés de uma legitimidade *democrática* sobre o funcionamento das instituições europeias. Nesse sentido, constata-se que, ao contrário da autonomia que a burocracia europeia apresentava à época de sua criação na década de 1950, não só os limites de sua atuação foram mais bem definidos – por meio das delimitações que se escreveram nos Tratados e a reação dos Estados-membros quando o rumo da integração parecia sair muito a seu controle –, mas também, e de maneira consequente, um balanço entre as instituições comunitárias foi surgindo e se fortalecendo ao longo do tempo. Estes avanços, porém, não se fizeram simplesmente com o aumento de competências e a contínua ligação da Comissão ao Parlamento.

A história da União evidencia que os governos dos países tentaram, com os novos textos, assegurar também para si meios de influenciar o processo legislativo e de integração (para além das reformas dos Tratados), impondo limites legais às estruturas supranacionais. A repartição de competências e a imposição de controles de um órgão sobre o outro, gerou justamente o efeito de “pesos e contrapesos” que tornou o sistema político europeu mais balanceado – por mais que se deva admitir que ainda há possibilidades de instituições como a Comissão de encontrar margens de manobra para avançar seus interesses. Assim, a cada passo dado a mais, rumo a uma “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”, percebeu-se um avanço conjunto, mas em velocidades diferentes, tanto do intergovernamentalismo como do supranacionalismo.

¹¹⁶ “It was changed because the distinction does not exist in Latin languages and it was also thought that the holder ought to be on the same level as the heads of the EP and the Commission”.

4.1.2. Políticas de transparência

Transparência é, de fato, um dos pontos que se usam atualmente para qualificar uma democracia. Ao longo do processo de integração, observou-se um aumento da importância dessa questão que passou a figurar na redação final dos Tratados. Com efeito, vale considerar a frequência com que termos associados ao conceito de transparência – como “divulgação” e “publicação”, por exemplo – são citados nos textos constitutivos da União. A Tabela 5 evidencia esses dados e mostra como a partir da década de 1990 há uma maior referência a esses vocábulos.

Tabela 5 – Ocorrência de termos relacionados à transparência, à produção de dados e posterior divulgação observada nos Tratados da União

	CECA (1952)	Roma (1957)	Ato Único (1987)	Maastricht (1993)	Amsterdã (1997)	Nice (1999)	Constituição (2004)	Lisboa (2007)
1	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (0)	4 (2)	1 (0)	14 (5)	5 (3)
2	3 (1)	5 (1)	0 (0)	7 (0)	0 (0)	0 (0)	10 (4)	0 (0)
3	20 (10)	17 (5)	0 (0)	37 (8)	9 (1)	11 (0)	37 (6)	6 (0)
4	11 (6)	14 (6)	2 (1)	102 (39)	19 (10)	24 (1)	95 (41)	11 (5)
F	34 (17)	36 (12)	2 (1)	148 (47)	32 (13)	36 (1)	156 (56)	22 (8)
P	0,17 (193)	0,10 (349)	0,07 (28)	0,56 (264)	0,22 (144)	0,41 (87)	0,32 (484)	0,08 (271)

Elaboração própria.

Os números se referem aos seguintes termos buscados nos documentos, sempre que se referindo à ideia de transparência ou divulgação de dados¹¹⁷: 1 = transpa*; 2 = divulg*; 3 = publi*/public*; 4 = relatório; F = resultado final; P = média do uso de palavras relacionadas à transparência por página – entre parênteses o número de páginas total do Tratado em questão. Os números fora dos parênteses, nos demais dados, representam as ocorrências gerais dos termos e aqueles em parênteses são os que se referem especificamente ao dever da Comissão em produzir ou prover a abertura ou a divulgação de documentos no contexto da atuação comunitária.

A partir do Tratado de Maastricht a transparência começou a ser abordada e entrou para o modo de funcionamento da União de maneira oficial. Ali apresentou-se a Declaração Relativa ao Direito de Acesso à Informação, pela qual os governos reunidos na Conferência Intergovernamental afirmavam que o aumento da transparência no

¹¹⁷ Foram retirados do conjunto quaisquer menções a assuntos que não fizessem referência à transparência e à divulgação de informações, como por exemplo o adjetivo “público/a” sempre que estivesse em relação a um substantivo da administração pública (saúde pública, poder público etc.). Além disso, nos dois primeiros Tratados, os termos foram buscados na versão em língua francesa dos documentos, uma vez que versões em língua portuguesa só estão disponíveis a partir do Ato Único Europeu. Neste caso, também se aplicou o mesmo princípio em que as palavras deveriam fazer referência ao conceito buscado aqui.

processo decisório da União representava o fortalecimento da democracia no bloco e o aumento da confiança dos cidadãos na administração pública (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992). Assim, caberia à Comissão realizar consultas que levassem à apresentação de um relatório com medidas que visassem à facilitação do acesso público às informações que fossem tratadas nas instituições do bloco. Este é, de fato, o primeiro Tratado que traz o tema e começa a prover mais abertura dos órgãos comunitários para o público. Como se observa na Tabela 5, dois documentos apresentam uma grande ocorrência de termos relacionados à publicidade dos atos, documentos e do próprio funcionamento das instituições da União: Maastricht e a Constituição. É interessante notar neste aspecto que, por mais que o Tratado de Lisboa seja comumente visto como sendo o retorno do texto constitucional com menos pompa – sem fórmulas dúbias que possibilitassem a confusão da estrutura política da UE com aquela de um Estado propriamente dito –, ele não dá a ênfase que o texto de 2004 dá ao conceito de transparência e seus afins.

Voltando às categorias apresentadas por Finel e Lord (2002), a *divulgação* é um dos três pilares que pode ser mais bem observado no que tange ao tema quando se o associa à Comissão Europeia. Portanto, disserta-se rapidamente, em primeiro lugar, sobre as previsões que os Tratados fazem para aumentar este conceito na burocracia do bloco e, posteriormente, realiza-se uma análise empírica com base nos dados coletados sobre a situação da transparência com base nas perguntas formuladas pelos autores. Nesse contexto, faz-se importante lembrá-las¹¹⁸: 1) há divulgação relativamente regular de informações precisas sobre reuniões governamentais, audiências e outros eventos e atividades oficiais? 2) há publicação regular de documentos que são críticos para a performance da instituição? 3) as reuniões do(s) órgão(s) são abertas ao público? 4) os membros da instituição são obrigados a divulgar conflitos de interesse? 5) os cidadãos e terceiros podem requerer informações? 6) a organização é membro de organizações internacionais que requerem divulgação de dados? Assim, busca-se encontrar, na realidade da Comissão, respostas para todos esses pontos, a fim de inferir quão transparente ela se tornou ao longo das alterações dos Tratados.

¹¹⁸ Dado que Finel e Lord (2002) apresentam seu Índice de Transparência com base na atuação de *governos*, ou seja, das entidades que regem um Estado, há uma adaptação necessária aos conceitos, sobretudo naquilo que toca aos vocábulos utilizados, visto que a Comissão Europeia, mesmo que comumente taxada como o “executivo” da União, não é, de fato, um governo análogo àquele dos Estados.

No que concerne à Comissão, cabe-lhe no geral a realização de relatórios – sejam anuais ou com uma maior frequência ou mesmo a pedido de outras instituições – que, quando voltados ao interesse comum das Comunidades, deve ser publicizado para todos. Não obstante, o que a leitura dos artigos que trazem esses conceitos apresenta é que a abertura aos documentos, nos três tratados da década de 1990, se fazem muito sobre uma base *facultativa*, permitindo a instituições como o Conselho de Ministros, o Banco Central ou Instituto Monetário Europeu tornar públicas as suas deliberações e recomendações (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992), mas sem obrigá-las a isso. Inversamente, todos os documentos que são compulsoriamente enviados ao Parlamento ficam à disposição de qualquer um que deseje consultá-los.

O Tratado de Amsterdã, reformando o anterior, traz consigo uma nova declaração relativa à transparência – neste caso, especificamente no que toca ao combate à fraude na União – e dá duas indicações de maior abertura em duas instituições: o Conselho e a Comissão. O Conselho passa a ter reuniões públicas – e a disponibilizar todas as informações desses encontros – sempre que estiver desempenhando “poderes legislativos”, ou seja, realizando deliberações de propostas de leis europeias. A Comissão, por sua vez, deve agora manter à disposição de todos qualquer documento que esteja associado aos estudos e à preparação de uma nova proposta legislativa – salvo em casos de urgência ou que a confidencialidade do conteúdo seja requirida (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997). Pela leitura dos Tratados, os casos em que as informações não devem ser publicizadas se referem, no contexto da Comissão, a informações sigilosas de empresas ou aquelas que os Estados entendem como sensível a seus interesses nacionais ou à sua segurança.

Seguindo um método similar, o Tratado de Nice é acompanhado de uma declaração sobre o “futuro da Europa”, na qual os Estados reconhecem a “necessidade de se melhorar e acompanhar permanentemente a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas Instituições, de forma a aproximá-las dos cidadãos dos Estados-Membros” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001, p. 86). Mas, como se pode observar pela Tabela 5, o tema não é mais desenvolvido por este texto reformador, tampouco refere-se diretamente à atuação da Comissão neste sentido. Uma nova onda realmente impactante no campo da transparência surge com o texto constitucional de 2004 que parece incorporar fortemente a bandeira para o funcionamento das organizações comunitárias.

Prevendo em seu preâmbulo que é um dos objetivos da União “aprofundar o [seu] caráter democrático e transparente”, a Constituição estabelece que as instituições devem manter-se em diálogo aberto, transparente e regular com a sociedade civil e firmar em seus regimentos internos este princípio para que ele transpareça em sua atuação cotidiana por meio do “maior respeito possível do princípio da abertura” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2005, p. 41). Essa diretriz deve ser seguida por todas as instituições, com exceção da Corte, do Banco Central e do Banco Europeu de Investimentos. Mais ainda, o artigo I-50(3) afirma especificamente que

qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro tem direito de acesso, nas condições estabelecidas pela Parte III, aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos [sic] (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2005, p. 41).

À primeira vista, este princípio parece tornar, à exceção de casos específicos, a transparência um dos pilares centrais da atuação das instituições europeias e, conseqüentemente, da União como um todo. Sem embargo, choques com outras previsões não devem ser descartados. Isso porque o caráter facultativo da divulgação de informações de instituições como o Conselho de Ministros e da própria Comissão – com artigos definindo regras explícitas apenas para o tratamento de dados que foram publicizados por essas organizações – deixa margem para o secretismo de sua atuação em áreas que podem ser de interesse do público em geral, como é o caso da violação dos Tratados por Estados-membros, em que esta regra se aplica. Ainda, por mais que a Constituição mantivesse a obrigatoriedade da abertura das reuniões do Conselho, sempre que agindo como uma das casas legislativas da União, ela não o faz para as demais deliberações que ocorrem naquela instituição. Tampouco faz referência às reuniões da Comissão, que se mantêm a portas fechadas e sem a divulgação das discussões que ali ocorrem, nem o voto individual de cada comissário.

O Tratado de Lisboa que retomaria o texto constitucional rejeitado pela população de alguns Estados-membros salva pouco do caráter mais aberto que era defendido anos antes. Em especial o direito mencionado acima que seria assegurado aos cidadãos em ter acesso aos documentos não foi transposto para o novo texto, por mais que ainda se fale em defender o “maior respeito possível do princípio da abertura” (UNIÃO EUROPEIA, 2007). E aqui é interessante fazer um contraste com a análise realizada pela cientista política Adrienne Héritier (2003) que, examinando a atuação da Comissão nas últimas

décadas antes dos anos 2000, afirma que a instituição desenvolveu um processo de “transparência pelo acesso” que se traduziria ou pela possibilidade de atores externos à estrutura política da UE (pessoas individuais ou grupos de interesse) poderem levar suas demandas à burocracia – sem que necessariamente haja a previsão que elas serão levadas em consideração ou respondidas – ou pela obtenção de informações durante o processo de tomada de decisão, conhecendo não só os dados como as pessoas envolvidas.

Sem desconsiderar a atuação da Comissão nesse sentido no período anterior àquele em que a autora escreve, é possível observar que a instituição tem tornado público um crescente volume de materiais – sejam documentos envolvendo o próprio processo burocrático do quotidiano da organização, como publicações mais desenvolvidas, apresentando estudos sobre temas diversos –, como ilustra a Tabela 6 abaixo. Assim, pode-se afirmar que nas últimas duas décadas a Comissão tem desenvolvido uma forte política de publicização de conteúdos por meio de seus portais digitais, optando por uma transparência via “comunicação” que, como explica Hérítier (2003, p. 821), se entende pela “informação que é oferecida na direção ‘cima-baixo’ pelos tomadores de decisão em organismo político”¹¹⁹. Além disso, na era das redes sociais, a Comissão está presente nas principais onde tem alcançado grandes audiências tendo 1,1 milhão de pessoas que acompanham suas publicações no *Facebook*¹²⁰ (desde 2010), 1,5 milhão de seguidores no *Twitter*¹²¹ (desde 2010) e 616 mil seguidores no *Instagram*¹²² (desde 2014) – por mais que se deva enfatizar que os números de interações em cada uma das publicações não passem de algumas centenas, sinalizando que seu impacto diário pode não ser tão efetivo como os números anteriores possam indicar.

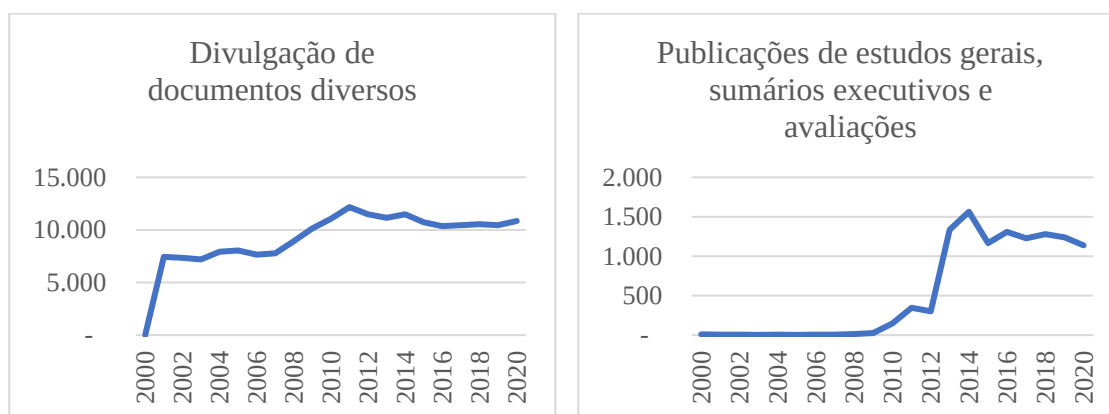
¹¹⁹ “Communication, by contrast, involves information that is offered from the 'top-down' by decision-makers in a policy-making body”.

¹²⁰ Perfil da Comissão Europeia no Facebook: <<https://www.facebook.com/EuropeanCommission>>. Acesso em 23 ago. 2021.

¹²¹ Perfil da Comissão Europeia no Twitter: <https://twitter.com/EU_Commission>. Acesso em 23 ago. 2021.

¹²² Perfil da Comissão Europeia no Instagram: <<https://www.instagram.com/europeancommission>>. Acesso em 23 ago. 2021.

Tabela 6 – Números de documentos e publicações¹²³



Elaboração própria

Por fim, retornando às questões de Finel e Lord, é possível traçar um quadro mais claro quanto ao estado da transparência na Comissão. Considerando os dados de divulgação expostos, tendo em vista também a definição lançada por Hérítier sobre uma política voltada à comunicação, pode-se dizer que a burocracia europeia tem alcançado níveis cada vez maiores de transparência, satisfazendo dois dos primeiros tópicos levantados no Índice de Transparência que fazem referência à publicação regular de informações concernentes às atividades oficiais da organização e de documentos relacionados à sua performance – uma vez que os gráficos demonstram a divulgação das atas das reuniões, relatórios utilizados para a tomada de decisão, estudos, atos propostos, entre outros tipos. Deixando o ponto três para o final, alterando a ordem proposta pelos autores, vale fazer uma consideração dos pontos quatro, cinco e seis à luz dos Tratados.

Os quarto e sexto quesitos podem ser interpretados de acordo com aquilo que está disposto nos textos constitutivos da União. Por um lado, Finel e Lord escrevem que seria importante para avaliar a transparência de um Estado se os membros que compõem o governo fossem obrigados a divulgar conflitos de interesse. Aplicando este princípio à Comissão, faz-se relevante lembrar que os comissários, de acordo com os Tratados, devem ser apontados com base na garantia que eles sejam independentes e desempenhem

¹²³ Os dados da divulgação de documentos diversos da Comissão Europeia (primeiro gráfico), referentes a propostas, recomendações, relatórios, atos conjuntos com o Alto Representante, ordens do dia das reuniões, decisões do presidente, processos verbais, documentos de trabalho e outros, foram obtidos no portal *online* da Comissão Europeia na seção “Registro de Documentos da Comissão” disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/documents-register>>. Acesso em 23 ago. 2021. Aqueles presentes no segundo gráfico, mostrando o número de publicações de estudos gerais, sumários executivos e avaliações, estão disponíveis no Serviço de Publicações da União Europeia e se referem somente às publicações da União Europeia emitidas pela Comissão no período indicado. As informações estão disponíveis em: <<https://op.europa.eu/pt>>. Acesso em 23 ago. 2021.

suas funções sem influência nem dos governos que os nomeiam, nem de outras organizações (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que este requisito é igualmente preenchido no caso da Comissão. O último questionamento é menos contencioso que os demais. Dado que ela é um órgão da União Europeia que, por sua vez, envolve diversas regras promovendo a transparência de suas instituições, pode-se também aceitar que a Comissão satisfaz esta condição.

A ressalva se faz em relação ao tópico que fala sobre a abertura das reuniões do órgão ao público. Como se comentou anteriormente, o conteúdo das discussões nas reuniões da Comissão não é divulgado. De fato, o próprio regulamento interno da instituição, em seu artigo nono, estabelece que “as reuniões da Comissão não são públicas. Os debates são confidenciais” (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p. 29). Mais ainda, a burocracia europeia reserva-se ao direito de não divulgar informações que lhe forem requeridas por terceiros se o assunto for não for considerado de “interesse da Comunidade”. Neste caso, o Código de Boa Conduta para as relações da Comissão com o público define apenas que os motivos para a não publicização da informação serão informados (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000). Destarte, seria possível, a partir deste quadro, relativizar o primeiro tópico referente à divulgação de informações precisas sobre atividades oficiais e pôr em questão se de fato a Comissão apresenta um grau de transparência elevado como o montante de documentos disponibilizados daria a entender.

Para Finel e Lord, um mínimo de dois pontos dentre todos os apresentados são suficientes para garantir que um Estado pode ser considerado transparente. Não obstante, há de se lembrar que duas outras categorias (debate e controle) são também analisadas pelos autores e, transportando seu sistema para o exame da Comissão, elas são excluídas. Assim, é interessante notar que este índice é útil à medida que ele auxilia a criar um panorama mais claro quanto ao *nível* de transparência da instituição, mais do que afirmar se ela é ou não transparente. É neste sentido que se pode concluir que não só a Comissão apresenta sim um avanço da transparência quanto a suas atividades – por mais que informações sensíveis como as próprias discussões nas reuniões sejam mantidas em sigilo e o voto individual de cada unitário não seja divulgado –, tendo em vista o volume de publicações referentes a seus processos internos e aos estudos levados a cabo e que abordam temas pertinentes para a União – por mais que aqueles relacionados diretamente às reuniões a portas fechadas não sejam inteiramente completos. Outrossim, entende-se aqui a crescente disponibilização de materiais nos portais digitais, bem como a presença

igualmente ascendente nas mídias sociais, como pontos positivos naquilo que toca ao melhoramento do estado da transparência no desempenho das funções da Comissão Europeia.

4.1.3. *Um órgão responsivo?*

Avançando nos qualificadores, a análise sobre democracia ou sobre o processo de democratização da Comissão encontra inevitavelmente alguns obstáculos. Esses se dão muito pela forma que a burocracia europeia atua – suas competências formais e desempenho delas na prática –, mas também pela própria limitação teórica que se impõe, uma vez que os debates em torno do déficit democrático da União tendem a observar mais os avanços que foram alcançados em relação ao aumento de poderes do Parlamento Europeu, de maneira positiva, e as críticas que se fazem em relação à Comissão, com um viés negativo. Normalmente, é de se esperar que seja, de fato, um ente composto por membros *eleitos*, como é o caso do PE, aquele que tenha um compromisso maior com o conceito de responsividade. Sem embargo, com o avanço das competências formais e informais da Comissão ao longo do desenvolvimento da estrutura política da União, é possível – e até mesmo necessário, caso se deseje realmente analisar um processo de democratização do bloco europeu enquanto ator político – analisá-la sob esta luz.

Assim, com base no modelo exposto no segundo capítulo, o exame da responsividade na Comissão Europeia se dá por meio da consideração de dois atributos que podem ser quantificados: 1) a frequência com a qual o Parlamento Europeu aprovou votos de não-confiança contra a formação da Comissão; e 2) a análise estatística da evolução da confiança dos cidadãos europeus em relação à burocracia europeia. Como se argumentou anteriormente, em especial com a apresentação dos mecanismos de controle que se impõem à instituição por parte do Parlamento em uma subseção mais acima, em um sistema parlamentar, o grau de responsividade da burocracia que apresenta uma ligação com o legislativo pode ser observado a partir justamente da *ausência* da implementação de procedimentos corretivos à sua ação. A máxima deste princípio é que quanto menos processos desta natureza ocorrerem, mais responsiva é a organização – levando em consideração todos os preceitos que são adotados para que esta relação seja verdadeira. Cabe explicitar, ainda, o porquê da ênfase dada ao uso exclusivo do “voto de não confiança” do Parlamento e ignorar, por exemplo, os processos abertos na Corte pelos Estados-membros ou pelo Conselho de Ministros.

Em parte, a justificativa mais evidente é que, em se tratando da busca pela *democratização* da burocracia europeia, a escolha do Parlamento como ator que controla a Comissão apresenta uma ligação popular muito mais perceptível que aquela entre ela e os Estados e seus representantes no Conselho. Isso porque, na prática, ambos os atores são representações dos *governos* e não dos *cidadãos* – por mais que eles sejam, em cada um de seus contextos domésticos, escolhidos em processos eleitorais. A correlação povo-burocracia, tendo que obrigatoriamente se produzir por meio de instituições, se dá de maneira muito mais clara pelas ações movidas pelo Parlamento. Por outro lado, oficialmente, esta é a única instituição europeia que pode “dissolver” a Comissão por meio de um procedimento previsto nos Tratados¹²⁴. Ou seja, por mais que haja a previsão legal de que os Estados levem a burocracia europeia à Corte sempre que entenderem que ela excedeu suas competências, não se entende aqui que estas sejam ações suficientes para avaliar o nível de responsividade *democrática* da Comissão, uma vez que, seguindo o princípio de aprofundar a integração europeia, observa-se um choque natural de interesses que pode motivar mais ações desses atores contra a burocracia do que aquelas abertas pelo Parlamento.

Desde as primeiras eleições diretas para o PE em 1979, a Comissão teve oito presidentes, dentre os quais apenas um não terminou o mandato por motivos políticos. Em 1998, uma crise se instaurou na burocracia europeia por meio de um relatório oriundo do Comitê de Controle Orçamentário do Parlamento que tinha como função principal avaliar se a Comissão deveria receber uma quitação orçamentária ou não (RINGE, 2003). Por mais que o relatório final do comitê tenha sido favorável à matéria, o plenário do Parlamento votou pela negação, o que levou à convocação de duas moções de censura – uma que pretendia, na verdade, ser um voto de confiança (que não é previsto nos Tratados) e uma segunda que tinha como objetivo realmente demonstrar a desaprovação

¹²⁴ É preciso ressaltar que esta premissa é aceita a despeito de: 1) os Estados-membros serem responsáveis por apontar os comissários; e de 2) eles terem o controle sobre as ações de um dos membros da Comissão – o Alto Representante para Negócios Estrangeiros que é um dos vice-presidentes da Comissão. Sem embargo, estes motivos não são suficientes para negar a relação prioritária de influência que há entre o Parlamento e a Comissão, uma vez que: 1) cabe ao Parlamento referendar, por meio do voto de seus membros, a escolha do presidente da Comissão e, em separado, a escolha dos demais comissários – com exceção do Alto Representante; 2) dado o caráter participativo e democrático da União, assegurado nos Tratados, o papel do Parlamento neste sentido é fortalecido também de maneira extraoficial; e 3) em se tratando de duas instituições supranacionais por excelência, ambas as instituições (Parlamento e Comissão) têm uma tendência maior a cooperar em prol da integração do que o Conselho que, por vezes, é apontado como um órgão que tenta manter o poder dos Estados-membros, uma vez que ele os representa. Destarte, entende-se que as posições expressadas em relação aos trabalhos da Comissão pelo Parlamento são mais relevantes para esta instituição do que aquelas dos chefes de Estado ou de seus ministros no Conselho.

do PE à atuação da Comissão (RINGE, 2003). Um segundo comitê entrou na discussão, levando a uma nova pressão. Em suas conclusões, alegou-se, primeiramente, que os comissários não apresentaram o controle necessário sobre as seções administrativas onde acusações de fraude foram levantadas – por mais que não houvesse envolvimento dos próprios membros do Colegiado – e, em seguida, criticou-se a Comissão por lançar programas sem ter os recursos necessários para manejá-los e por não ser capaz de retificar vícios importantes em tempo hábil (CRAIG, 2000).

Curiosamente, não foram os votos de não-confiança que fizeram com que a Comissão Santer caísse, já que elas foram rejeitadas, mas sim a pressão política geral exercida pelo Parlamento sobre a burocracia (RINGE, 2003). O episódio explicita, portanto, aquilo que ressaltam Michael Laver e Kenneth A. Shepsle (1999), ao tratar sobre a responsividade em um contexto parlamentar, ou seja, de que a presença desta característica se torna evidente justamente no momento em que se percebe uma ausência dela. Nesse sentido, mais do que o simples fato de haver uma moção de censura levantada, ou se ela é aceita ou não, o nível de distúrbios na relação Parlamento-Comissão que o número desses processos indica é entendido como um bom termômetro sobre a responsividade da Comissão Europeia.

É interessante notar que o mandato de Jacques Santer (1995-1999) não é só o único que não conseguiu chegar ao final no período posterior à introdução de eleições europeias, mas também é aquele que inaugurou o uso da moção de censura na história do Parlamento e, ao mesmo tempo, apresentou o maior número de procedimentos. Quatro requerimentos foram realizados em seus quatro anos à frente da burocracia europeia. No total, chegaram a ser protocolizados oito moções de censura até o momento: quatro sob Santer entre 1995 e 1999; duas sob Barroso I (2004-2009); e duas sob Juncker (2014-2019).

Tabela 7 – Resultado da votação das moções de censura¹²⁵

% \ Moção contra...	Santer (1997)	Santer (1999)	Barroso (2004)	Barroso (2005)	Juncker (2014)
Favoráveis	25,71%	42,03%	13,21%	5,31%	15,54%
Contrários	71,02%	53,08%	77,33%	89,38%	70,92%
Abstenções	3,27%	4,89%	9,46%	5,31%	13,54%
Total de votos	459	552	666	659	650

Elaboração própria

Iniciar o procedimento não é tão complexo. Segundo o regulamento do Parlamento Europeu, um décimo dos deputados (70 atualmente) podem requerer ao presidente da instituição para que notifique a Comissão sobre a moção (PARLAMENTO EUROPEU, 2020). Após realizada a deliberação, um novo requerimento só pode ser feito após um período mínimo de dois meses, à exceção de se juntarem no mínimo um quinto dos membros do Parlamento (141 na legislatura atual). Seguem-se debates no plenário, onde os parlamentares podem expor suas posições e o presidente da Comissão também pode fazer sua defesa. O processo, porém, é dinâmico. Nem todas as moções que são apresentadas acabam indo à votação. Durante o mandato de Santer, por exemplo, das quatro propostas apresentadas, apenas duas foram votadas – sendo que nenhuma delas foi aprovada. Com efeito, todos os cinco processos abertos foram rejeitados pelo Parlamento como se vê na Tabela 7.

Os números de votos contrários é um fator que pode chamar atenção. Ao contrário do procedimento contra o mandato de Jacques Santer em 1999, que alcançou o apoio de mais de 40% dos parlamentares à época – e mesmo não sendo aprovado, levou à queda do Colegiado dois meses depois do voto –, os demais processos apresentam uma maioria expressiva contrária à censura da Comissão, congregando sempre mais de 70% dos deputados. De fato, a despeito da importância deste mecanismo de dissolução da burocracia europeia e do nome similar àquele que é dado nas democracias parlamentares europeias, esta associação não deveria ser feita tão facilmente. Como salientam Marcus Höreth e Jared Sonnicksen (2008), os requerimentos para uma moção de censura no Parlamento Europeu se assemelham mais à praxe observada nas democracias

¹²⁵ As informações de cada um dos resultados dos votos de moções de censura no Parlamento Europeu estão disponíveis *online* nas minutas das reuniões do plenário, publicadas no portal <https://europarl.europa.eu/>. As datas de cada um dos documentos de onde os dados foram retirados são, respectivamente: 20 de fevereiro de 1997; 13 de janeiro de 1999; 04 de maio de 2004; 08 de junho de 2005; 27 de novembro de 2014.

presidenciais que preveem o impedimento do chefe do executivo. Isso porque, à diferença do que acontece em países como Reino Unido, Portugal ou Suécia, que exigem apenas uma maioria simples do legislativo para fazer com que o executivo nacional se demita, os Tratados da União Europeia requerem um mínimo de dois terços de todos os votos válidos, representando a maioria dos membros da legislatura – cerca de 470 deputados, baseado na composição atual.

É evidente, pelos números apresentados, que nenhum dos procedimentos chegou próximo à maioria simples dos parlamentares europeus. Não obstante, a exigência de uma aprovação elevada afasta o procedimento da possibilidade de usá-lo como uma sanção mais “simples” a atos falhos da Comissão, mesmo porque, aprovando-se uma moção de censura, cabe ao Conselho Europeu – e não o Parlamento – a nomeação de um novo presidente e comissários. Isto, porém, não significa que o mecanismo seja inútil em sua totalidade. Na verdade, sua simples existência e a possibilidade da ameaça já são suficientes para que haja uma influência política sobre a burocracia, já que “em casos concretos, os votos de não confiança enquanto meios de controle, podem definir um objetivo bem diferente daquele que o propósito original – manifestamente – sugeriria”¹²⁶ (DREISCHER, 2004, p. 152).

Voltando ao primeiro aspecto do modelo adotado para avaliar a responsividade da Comissão, o que permite asseverar que ela tem se mostrado mais responsiva ao longo dos anos não é o fato de as moções não terem sido aceitas, já que os motivos relacionados acima trazem outras dificuldades que se impõem ao processo como um todo, tornando sua realização improvável. Tampouco o é a divisão entre votos favoráveis e contrários que, como também se pôde observar, são constantemente positivos em relação à Comissão. Com efeito, a análise do uso das moções de censura viabiliza a inferência de que a burocracia europeia tem se mostrado responsiva ao Parlamento justamente pelo fato que há poucos recursos a este artifício previsto nos Tratados. Outrossim, percebe-se uma resposta positiva dos presidentes da Comissão face ao acionamento deste procedimento, como foi o caso de Jacques Santer em 1997 que reconheceu erros da gestão nas matérias que eram denunciadas e prometeu reformas nesse sentido (QUATREMER, 1997) e Jean-Claude Juncker em 2014 que promoveu políticas de transparência da instituição já a partir de poucos dias depois dos debates no Parlamento (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

¹²⁶ “Im konkreten Einzelfall können Misstrauensvoten als Kontrollmittel gar eine ganz andere Zielsetzung verfolgen als jener eigentliche - manifeste - Zweck nahelegen würde”.

Ainda, uma segunda dimensão permite expandir o panorama sobre a situação da responsividade da Comissão Europeia.

A segunda dimensão do modelo de análise da responsividade da Comissão apresentado neste trabalho se refere diretamente à relação da burocracia com a população. Institucionalmente, houve alguns avanços quanto à abertura de vias para que os cidadãos tivessem algum contato com o órgão. Em Maastricht, é criada a figura do “provedor de justiça” – conhecido como *ombudsman* nas literaturas inglesa, germânica e escandinava – que é apontado pelo Parlamento Europeu e deve analisar casos de má-administração e má-atuação das instituições comunitárias (com exceção da Corte). Os inquéritos devem ser iniciados ou por iniciativa própria ou por queixas que lhe forem realizadas, notificando tanto o Parlamento quanto o órgão em questão quando forem encontrados casos concretos. O Tratado reafirma que esta é não só uma ferramenta à disposição das instituições das Comunidades, mas em especial dos cidadãos europeus – que também deverão ser mantidos informados no caso de abrirem queixas formais (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992). O procedimento, quando iniciado, pode ter três possibilidades: resultar em uma proposta de solução que é feita à instituição em questão (considerada a maneira mais célere de se tratar a questão); observar-se a comprovação de má-administração, podendo levar à apresentação de recomendações ou resolução da questão; ou mesmo não se constatar falhas nos trabalhos do órgão denunciado (PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, 2021).

O portal *online* do Provedor de Justiça permite o acesso a informações relacionadas ao processamento de processos abertos. Em comparação, percebe-se claramente que a Comissão é a instituição europeia mais afetada por procedimentos com 1.004 protestos entre 1999 e 2020, contra apenas 72 relacionados ao Parlamento, 29 ao Conselho de Ministros, 19 à Corte e nove ao Conselho Europeu¹²⁷. Das queixas concernentes à burocracia europeia, o Provedor constatou má-administração em apenas 30 casos – ou 2,9 por cento – e a descartou em 283. Ainda, apenas dez soluções foram alcançadas de maneira total ou parcial, duas sugestões e duas recomendações foram aceitas e uma recomendação foi rejeitada. O número de resoluções alcançadas pela própria Comissão, porém, é um pouco mais positivo, atingindo 291 casos – cerca de 29% do total. A análise dos dados gerais, no entanto, não se deixa interpretar como satisfatória,

¹²⁷ Dados disponíveis em: <<https://www.ombudsman.europa.eu/>>. Acesso 05 set. 2021.

uma vez que não só a quantidade de processos é expressivamente superior à das demais instituições e as taxas de conclusão positiva – onde se alcançou uma solução ou se aceitaram as propostas realizadas – são bastante baixas.

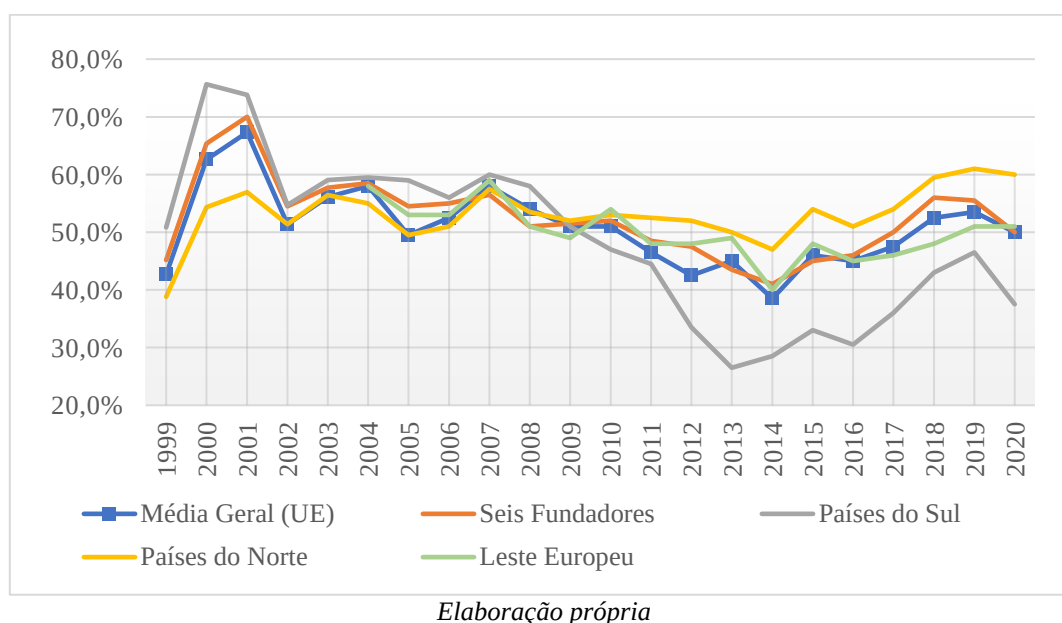
Uma outra possibilidade de participação da população foi trazida pelos textos dos Tratados constitucional e de Lisboa. Ali criou-se a oportunidade de que ao menos um milhão de eleitores da União possa fazer um *convite* à Comissão para que considere uma determinada proposta de legislação que teria como objetivo fortalecer a participação popular no bloco (PETERSEN, 2006). A avaliação desta ferramenta, porém, tampouco é tão positiva quanto se possa interpretar inicialmente, já que esse número representa menos de um por cento do eleitorado da UE, e assim, o princípio de representatividade – que deveria ser trazido pelo instrumento – é posto em questão. Ademais, o Tratado não prevê uma *obrigação* por parte da Comissão de, de fato, considerar a proposta. No fim, fica à sua discrição abrir ou não um processo legislativo com base nas demandas populares (PETERSEN, 2006). O resultado destes obstáculos se percebe, mais uma vez, nos dados. O portal *online* da União Europeia dedica uma página à “Iniciativa de Cidadania Europeia”¹²⁸ onde se contabilizam, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, apenas 107 pedidos de registro, dos quais apenas 82 chegaram a ser registrados oficialmente. Globalmente, seis foram as iniciativas que de fato foram consideradas “bem-sucedidas” (ou 5,6% do total) – por mais que não esteja claro o que signifique essa classificação, já que o portal estabelece que uma resposta positiva da Comissão não necessariamente signifique que ela dará prosseguimento à proposta legislativa (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

No capítulo dois, adotou-se um padrão de análise de responsividade de uma instituição para a população geral por meio da análise do nível de *confiança* que se observava dos últimos em relação à primeira. Aqui, ela se refere aos dados da população dos Estados-membros da União Europeia em relação à Comissão. Ao analisar essas informações, surge um quadro diferente daquele que se esperaria devido às críticas recorrentes que se fazem. Como se pode observar no Figura 7, durante as últimas duas décadas, a opinião média da população em relação à Comissão variou bastante, tendo momentos em que os números atingiram um pico de confiança acima de 60% dos cidadãos, enquanto quedas subsequentes começaram próximo ao início dos anos 2010.

¹²⁸ Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/_pt>. Acesso em 05 set. 2021.

A partir dos dados, fica evidente a clivagem que existe entre os países do norte, que tiveram um aumento de confiança na Comissão Europeia ao longo dos últimos vinte anos, e aqueles do sul, onde se verifica uma grande perda de confiança, passando do grupo que mais confiava na burocracia europeia no começo dos anos 2000, àquele que a vê com mais ceticismo apenas dez anos depois. Analisar os motivos que levaram à variação (por vezes expressiva) da opinião popular nesses conglomerados de países está para além do escopo deste trabalho e, portanto, não se discorrerá sobre a matéria. Não obstante, o exame do Figura 7 permite fazer algumas inferências que destoam, em parte, daquelas retiradas da primeira dimensão apresentada anteriormente.

Figura 7 – Progressão do nível de confiança dos cidadãos de grupos¹²⁹



Por um lado, no quadro geral, pode-se dizer que a Comissão logrou resultados positivos no início dos anos 2000 em termos de responsividade, recuperando-se da situação em que se encontrava em 1999, à época da queda do colegiado presidido por Jacques Santer. Mesmo com a diminuição abrupta que ocorreu do ano 2001 a 2002, saindo de uma média de quase 70% de confiança, para pouco mais de 50%, a Comissão teve êxito em manter uma figura de “ator confiável” – que aqui se lê como “responsivo” – até 2010, ano em que se inicia a crise do Euro. Dali para frente, foram sete anos em que

¹²⁹ Países em cada grupo: seis fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Itália); Países do Sul (Chipre, Grécia, Espanha, Itália, Malta, Portugal); Países do Norte (Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Reino Unido); Leste Europeu (Bulgária, República Checa, Estônia, Croácia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia). Dados disponibilizados pelos Eurobarômetros publicados no portal *online* <https://data.europa.eu> e retirados das estatísticas das pesquisas de número 51, 53, 55, 57, 59, 62, 63, 65, 67, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 86, 87, 89, 92 e 93, respectivamente.

a burocracia passou a ser vista com desconfiança por mais da metade dos cidadãos do bloco, mas em especial nos países do sul europeu. Estes foram atingidos por dois choques neste período. Além dos problemas fiscais e econômicos, em 2015 observou-se o pico do que ficou conhecido como “crise dos refugiados”, quando milhares de pessoas tentaram chegar na União Europeia, atravessando o Mar Mediterrâneo. Não é de se surpreender, portanto, que tenha havido uma grande divergência entre este grupo e aquele dos países do norte. Desde 2016, porém, o que se pôde perceber era uma tendência ao aumento da confiança em todos os grupos, fazendo com que a média geral se elevasse para acima dos 50% em 2018. O último ano da análise traz o possível início de uma nova retração que pode ser muito provavelmente associada à pandemia da Covid-19, uma vez que a pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2020.

Finalmente, é possível então concluir que o nível de responsividade da Comissão Europeia é variável. Por um lado, a burocracia do bloco parece honrar aquilo que estabelece o Tratado de Lisboa em seu artigo 9-D(8) que afirma que ela é “responsável perante o Parlamento Europeu” (UNIÃO EUROPEIA, 2007). A relação entre executivo-legislativo parece harmoniosa ao longo do período observado, com relativamente pouca recorrência à ameaça de censura, por parte dos deputados europeus. Ainda, as votações das moções demonstram que, ao contrário do que se possa imaginar, a Comissão gozou de confiança do PE nesses anos, respondendo de maneira positiva aos seus alertas. Por outro lado, a relação direta entre a burocracia e a população apresentou mais ruídos. Sobretudo em momentos de ápice de crises, os cidadãos de diferentes países europeus, em especial aqueles mais afetados por esses choques, avaliaram o papel desempenhado pela Comissão de maneira negativa. Sem embargo, o histórico parece dar a entender que, uma vez superadas as perturbações de ordem política e econômica, há chances de que o quadro se reverta.

4.1.4. Uma contestação falha?

Esta última subseção tem como objetivo focar um mecanismo específico que foi introduzido a partir do Tratado de Lisboa, mas só passou a estar mais em evidência nas eleições europeias de 2014. O artigo 9-D(7) faz uma alteração que, à primeira vista, pode ser menor, mas teve repercussões importantes para a União. O presidente da Comissão, como já se argumentou em outros momentos deste trabalho, é apontado pelo Conselho Europeu, ou seja, pelos chefes de Estado e de governo dos Estados-membros da União Europeia, e essa escolha é referendada pelo Parlamento. O texto de Lisboa adiciona,

porém, que este processo deve ser feito “tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 20). Mesmo entrando em vigor em 2009, ano de eleições europeias, este artigo não pareceu ter feito diferença, uma vez que não houve discussões sobre a escolha do presidente da Comissão à luz do novo Tratado. O pleito subsequente, no entanto, foi analisado de maneira diferente e o próprio Parlamento tem parte desta responsabilidade.

Em novembro de 2012, uma resolução visando às próximas eleições europeias foi aprovada pelo PE. Ali, os parlamentares fizeram duas colocações importantes. Primeiramente, requereram aos partidos políticos europeus que nomeassem candidatos à presidência da Comissão e que essas figuras desempenhassem um papel “proeminente” durante a campanha de 2014, defendendo seus programas em todos os Estados-membros. E, em segundo lugar, solicitou ao Conselho que os membros da próxima Comissão fossem escolhidos a partir dos grupos de deputados eleitos para o Parlamento (PARLAMENTO EUROPEU, 2012). Estes pedidos levaram à construção de um sistema que foi nomeado como “candidatos de ponta” – ou mais comumente pelo termo alemão “*Spitzenkandidaten*”.

Mantendo-se as nomeações nas mãos do Conselho, o sistema político europeu passaria a se parecer mais com os sistemas parlamentares dos países do continente, onde o chefe de Estado – um monarca, como no Reino Unido, Suécia ou Países Baixos, ou um presidente, como na Alemanha – apresenta ao legislativo um candidato ao gabinete de governo, com base nas eleições. Na teoria, a escolha da pessoa que ocupa o cargo do executivo desses países aconteceria de maneira indireta, uma vez que, à diferença do que ocorre nos EUA ou no Brasil, os eleitores não votam para a composição deste poder. Na prática, porém, não se espera na atualidade que um governo nesses países não seja formado por aqueles que conseguirem uma maioria parlamentar. A introdução dos candidatos de ponta nas eleições europeias traz exatamente este viés teórico, mas a praxe é mais complexa.

Em 2014, mudanças em relação ao pleito europeu já eram percebidas. Em fevereiro, o Parlamento lançou uma nota de imprensa anunciando “desta vez é diferente”, assegurando que “os 751 eurodeputados empossados em julho não vão só definir o curso das políticas europeias pelos próximos cinco anos, mas também elegerão o líder do órgão

executivo da UE, o presidente da Comissão Europeia”¹³⁰ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2014). Em 29 de abril, ocorreu o primeiro debate presidencial europeu em Maastricht, transmitido também pela *internet*, onde, por 90 minutos, quatro candidatos dos maiores grupos políticos europeus defenderam seus planos para o próximo mandato do executivo europeu¹³¹. Este tipo de evento não ocorreu apenas uma vez naquele ano, mostrando que a mídia europeia auxiliou na divulgação da ideia de que os eleitores da União teriam o poder de escolher, de fato, o próximo presidente da Comissão.

Esta seria a adição mais importante aos poderes do Parlamento, representando um ápice na evolução de suas competências ao longo de sua história, mas também significaria um grande passo rumo à democratização da Comissão Europeia e ao aumento do nível democrático para a União como um todo. Desde as primeiras eleições europeias em 1979, a participação nos pleitos tem caído em quase todos os países do bloco. Com efeito, o apoio dado pela própria Comissão à iniciativa também tinha como objetivo fomentar o interesse dos eleitores no pleito (SCHMITT; HOBOLT; POPA, 2015). Um problema recorrente em torno do voto dos eleitores nas eleições para o Parlamento Europeu é a percepção de que elas são, na verdade, “eleições de segunda classe”, ou seja, normalmente os assuntos debatidos e o que motiva as pessoas a ir votar não são assuntos realmente relacionados à União Europeia, mas sim a questões nacionais (DOWN; WILSON, 2008).

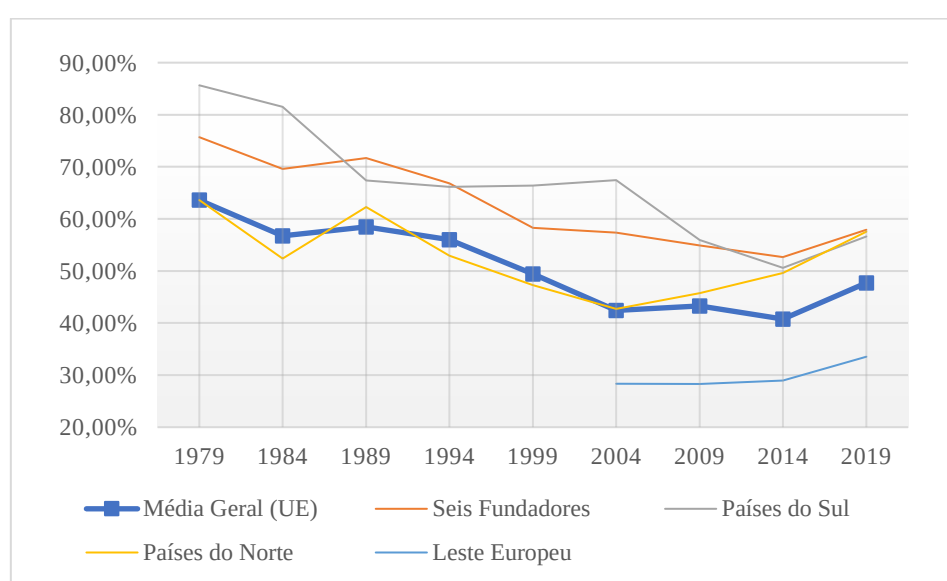
Analistas como Frank Decker (2002) afirmam que, sendo pleitos que ocorrem normalmente no período entre as eleições nacionais, muitos eleitores usam esta oportunidade para mostrar sua satisfação ou insatisfação com o governo – até mesmo mais do que em outros tipos de voto popular como os plebiscitos. Ademais, a falta de um *demos* europeu, ou seja, uma comunidade de cidadãos que se veem como pertencentes a uma cultura, destino e interesses políticos mais gerais em comum, é visto como um ponto que dificulta a mudança deste quadro (CROMBEZ, 2003; BELLAMY, 2006). Assim, a possibilidade de dar realmente poder aos eleitores europeus de ter uma influência política no legislativo, mas também no executivo europeu, poderia ser interpretada como uma forma de contornar esta situação e de fomentar um sentimento político real.

¹³⁰ “The 751 MEPs taking up their seats in July will not only set the course of European policies for the next five years but also elect the leader of the EU's executive body, the European Commission President”.

¹³¹ Debate disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=QASMT0soWpI>>. Acesso em 26 ago. 2021.

A análise do Figura 8 apresenta um panorama, mais uma vez, variável. Enquanto a tendência da média geral dos países da União tenha sido, de fato, de queda desde as primeiras eleições há mais de quarenta anos, ela não se deu da mesma maneira em todos os grupos. Em especial os países do sul apresentaram uma queda mais expressiva, saindo de uma participação de quase 90% no primeiro pleito, para 50,60% em 2014 – o ano de pior resultado. Uma tendência divergente se percebe no grupo dos Estados do norte, onde desde 2004 há uma tendência de crescimento expressivo, atingindo 49,59% em 2014 – o melhor resultado em vinte anos.

Figura 8 – Participação em eleições europeias por grupos de países¹³²



Elaboração própria

Os recém-chegados do leste europeu, com uma participação bem aquém das daquela dos países mais acostumados com os processos da União Europeia, também teve uma propensão ao crescimento nos quatro pleitos em que participaram. Assim, coube à eleição de 2014, onde 40,77% do eleitorado europeu de mais de 400 milhões de eleitores foram às urnas, a concretização da primeira eleição democrática da Comissão. O presidente-eleito Jean-Claude Juncker, candidato de ponta do Partido Popular Europeu, o grupo político com maior assentos no Parlamento após a eleição, afirmou em Estrasburgo em 2014, logo antes do voto que o confirmaria no cargo da presidência, que aquela legislatura foi a primeira “a eleger realmente, em todos os sentidos do termo, o Presidente

¹³² Países em cada grupo: seis fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Itália); Países do Sul (Chipre, Grécia, Espanha, Itália, Malta, Portugal); Países do Norte (Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Reino Unido); Leste Europeu (Bulgária, República Checa, Estônia, Croácia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia). Dados disponibilizados pelo Parlamento Europeu no link: <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pt/participacao/>>. Acesso em 23 ago. 2021.

da Comissão” (JUNCKER, 2014). Ainda, ele garantiu que a firmeza do Parlamento foi responsável por impedir que o artigo do Tratado de Lisboa que possibilitaria este feito se tornasse “letra morta”. A eleição da Comissão Juncker foi então considerada também na literatura acadêmica como a primeira a ter um cunho democrático (FABBRINI, 2015). O problema desta interpretação só fica mais claro em 2019.

Tabela 8 – Maioria e líderes partidários e presidentes¹³³

	1999	2004	2009	2014	2019
Três principais grupos políticos no PE¹³⁴	PPE-DE	PPE-DC	PPE	PPE	PPE
(% dos assentos)	(37,0%)	(35,7%)	(36,0%)	(29,4%)	(24,2%)
	PSE	PSE	S&D	S&D	S&D
	(28,7%)	(27,3%)	(24,0%)	(25,4%)	(20,5%)
	ELDR	ALDE	ALDE	ECR	RE
	(7,9%)	(12,0%)	(11,4%)	(9,3%)	(14,3%)
Presidente-eleito/a da Comissão (grupo político)	Romano Prodi (ELDR)	José Manuel Barroso (PPE)	José Manuel Barroso (PPE)	Jean-Claude Juncker (PPE)	Ursula von der Leyen (PPE)
% dos votos favoráveis no PE	77,6% (392 votos)	62,3% (449 votos)	53,2% (382 votos)	59,8% (442 votos)	52,3% (383 votos)
Candidato de ponta eleito	-	-	-	sim	não

Elaboração própria

Cinco anos após a movimentação histórica da mídia, de partidos e do discurso de Juncker sobre o novo artigo de Lisboa não ser letra morta, um efeito contrário acontece. Mesmo atingindo a maioria parlamentar, o candidato de ponta do Partido Popular Europeu, Manfred Weber, não foi nomeado pelo Conselho Europeu para o cargo de

¹³³ Os dados referentes aos assentos ocupados por cada agrupamento político nas referidas legislaturas estão disponíveis no portal *online* do Parlamento Europeu, disponível no *link*: <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pt/ferramentas/ferramenta-comparativa/>>. Acesso em 23 ago. 2021. Os resultados do voto de confirmação da nomeação feita pelo Conselho Europeu para a presidência da Comissão Europeia está disponível nos seguintes *links*, de maneira respectiva à apresentada na Tabela: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:261:FULL&from=EN>; https://multimedia.europarl.europa.eu/en/vote-of-approval-on-the-nomination-of-romano-prodi-for-president-of-the-commission-followed-by-his-press-conference---_ebs10237-V_v; <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=Dfb5VnTTX6h2XRVjpFthhGrRwF9hLdY1hJSVy xS2nGsnqBTqsLDN!-849272214?docId=4610&cardId=4610>; <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090911IPR60583+0+DOC+XML+V0//EN>; <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140714IPR52341/parliament-elects-jean-claude-juncker-as-commission-president>; <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president>. Acessados em 23 ago. 2021.

¹³⁴ Significado das siglas dos grupos políticos: PPE (Partido Popular Europeu – Democratas-cristãos); DE (Democratas Europeus); PSE (Partido dos Socialistas Europeus); ELDR (Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformadores); ALDE (Partido da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa – antigo ELDR); S&D (Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas); ECR (Conservadores e Reformistas Europeus); RE (Renovar a Europa – antigo ALDE).

presidente da Comissão. Em seu lugar, a então ministra de defesa da Alemanha, Ursula von der Leyen, foi proposta ao Parlamento. Mesmo com muitas críticas entre os parlamentares no plenário de Estrasburgo¹³⁵, em 16 de julho de 2019 os eurodeputados referendaram a nomeação feita pelos chefes de Estado e governo por uma maioria de 52,3% – a menor margem desde a década de 1990. Em parte, não vem como uma surpresa o fato de que os membros do Conselho Europeu tenha retomado para si o poder de, independentemente do Parlamento, selecionar o presidente da burocracia europeia. Isso porque, como afirmam Hilde Reiding e Fons Meijer (2018), já era esperado que eles não desistiriam facilmente desta prerrogativa. No entanto, uma análise mais cuidadosa sobre a Tabela 8 parece relativizar esta questão, mesmo na eleição de 2014.

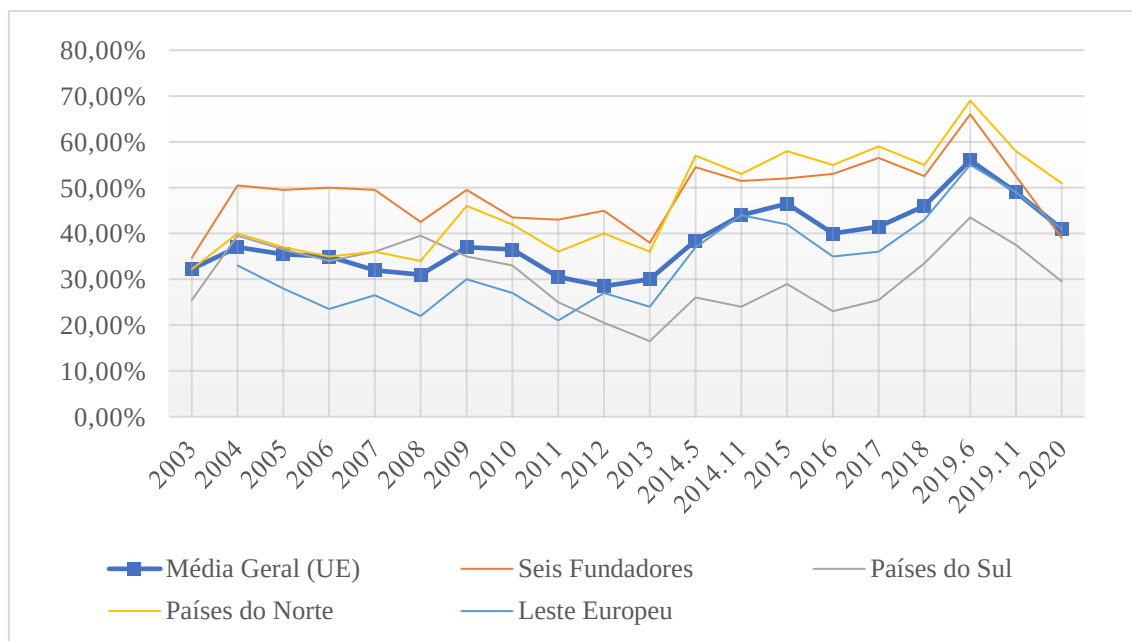
Uma constante que se observa é a de que o grupo político com maioria (ainda que descendente) no PE é o chamado Partido Popular Europeu (PPE) que é composto por partidos democratas-cristãos, conservadores e liberais nos Estados-membros. Durante o mesmo período analisado, os membros deste conglomerado pan-europeu também formaram governos em países-chave como França, Itália e Alemanha. Neste último, inclusive, o partido associado ao PPE, a União Demócrata-Cristã (CDU), tem governado o país desde 2005 por meio da chanceler Angela Merkel. Não é, portanto, de se estranhar que os últimos três presidentes da Comissão (Barroso, Juncker e von der Leyen) tenham a mesma filiação política da maioria no PE, mas também em Estados-membros influentes da União. Ainda, a escolha de Juncker em 2014 pode ser considerada também sob uma luz diferente, a de que, na verdade, sua nomeação veio não porque o PPE o escolheu como candidato de ponta e assegurou uma maioria nas eleições, mas porque seu nome agradou aos líderes europeus presentes no Conselho.

Assim, o fato de ele ter sido apontado para o cargo, ao mesmo tempo que sua imagem era estampada em propagandas políticas, pode ser observada como uma feliz coincidência e não a comprovação de um poder real do Parlamento em fazer valer sua interpretação do Tratado de Lisboa. A escolha de von der Leyen, e o forte apoio que a nomeação teve do próprio Partido Popular no Parlamento, parece reforçar este argumento – por mais que eurodeputados deste grupo tenham afirmado na seção plenária trabalhar

¹³⁵ Os comentários do debate anterior à votação da candidatura de von der Leyen podem ser lidos no portal do Parlamento: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2019-07-16-ITM-003_EN.htm>. Acesso em 27 ago. 2021.

para que o princípio dos candidatos de ponta seja respeitado em 2024. O efeito do sistema parece ter tido efeito na população dos Estados-membros, como aponta o Figura 9.

Figura 9 – Evolução da relevância da opinião dos cidadãos europeus nos assuntos da União¹³⁶



Elaboração própria

Os dados retirados das pesquisas do Eurobarômetro apontam que o número dos cidadãos europeus que tendiam a concordar com a afirmação “minha voz conta na União Europeia” teve uma evolução bastante positiva a partir de 2013, subindo oito pontos percentuais, em meio às vésperas das eleições europeias em maio de 2014, e mais cinco e meio, meses depois da eleição de Juncker no Parlamento naquele mesmo ano. Esta tendência positiva se repete às vésperas do pleito em 2019, onde se atingiu o ápice de 56% de cidadãos que concordavam com esta assertiva. Este aumento parece se associar à alta na participação nas eleições europeias daquele ano, que atingiram também o maior número desde 1999, representando o primeiro crescimento expressivo desde então. Não obstante, a pesquisa seguinte, em novembro de 2019, parece deixar claro o descontentamento com o resultado do acordo a portas fechadas no Conselho e a escolha de von der Leyen ao invés do candidato de ponta prometido durante a campanha,

¹³⁶ Países em cada grupo: seis fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Itália); Países do Sul (Chipre, Grécia, Espanha, Itália, Malta, Portugal); Países do Norte (Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Reino Unido); Leste Europeu (Bulgária, República Checa, Estônia, Croácia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia). Dados disponibilizados pelos Eurobarômetros publicados no portal *online* <https://data.europa.eu> e retirados das estatísticas das pesquisas de número 59, 62, 63, 65, 67, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 81, 82, 83, 86, 87, 89, 91, 92 e 93, respectivamente.

apresentando uma queda de sete pontos percentuais na média geral. O efeito foi generalizado, mas mais forte em regiões diferentes. No grupo do leste europeu e nos países do sul, registrou-se uma diminuição de 6%, enquanto os países do norte contabilizaram menos onze por cento. Entre os países fundadores – França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo – os números desabaram em 13,50%.

A análise destes argumentos permite fazer duas conclusões importantes quanto à situação da contestação política da Comissão. Por um lado, o sistema dos candidatos de ponta, recebido com entusiasmo pelos partidos políticos, apoiado pela Comissão Barroso em 2012 e Juncker em 2014 e, ao que tudo indica, também pela população, sofreu uma parada abrupta a eleição subsequente à sua instalação. Com o próprio PPE tendo aceitado de bom grado a nomeação de von der Leyen – também pertencente a um partido associado ao conglomerado europeu, mas não sendo o nome que concorreu de fato –, a promessa de democratização da Comissão Europeia foi diminuída a uma barganha política partidária que preponderou às custas das expectativas da população. Por outro lado, lembrando os conceitos de contestação política que é característico de democracias em seu sentido mais minimalista (PRZEWORSKI, ALVAREZ, *et al.*, 2003; SCHUMPETER, 2008), o processo de democratização europeia se mostra enfraquecido e não apresenta uma perspectiva positiva quanto ao seu avanço nesta seara.

As falas contrárias à nomeação de uma presidente, ignorando as promessas eleitorais – mas ainda, de certa forma, tendo em consideração o resultado da eleição no geral –, junto à pequena margem de aprovação no Parlamento, podem dar sinais de que, naquele momento, o pragmatismo imperou no legislativo europeu, mas que os deputados podem ter um compromisso real em reavivar o sistema no pleito de 2024. Não obstante, os números das pesquisas de opinião mostram uma clara perda de segurança por parte da população dos Estados-membros de que sua participação em eleições pode, de fato, ter algum impacto na política comunitária. Com a nova crise que a União – e o mundo – atravessa desde 2020, com possibilidade de perdurar ainda por mais tempo, é importante notar que a quebra do precedente pode ter um efeito negativo para a democracia europeia nos próximos anos.

4.2. Ponderando a legitimidade democrática da Comissão

Neste capítulo, objetivou-se expor o processo de democratização da Comissão Europeia à luz não só da teoria democrática e da legitimidade, mas com base nos modelos que se adotaram neste trabalho para permitir sua avaliação. Vale, contudo, retornar ao

conceito trazido no segundo capítulo deste trabalho que sintetiza os interesses em desenvolver todos os processos explorados acima. A criação de mecanismos de pesos e contrapesos, a implementação e fomento de políticas de transparência, a busca pela responsividade e, finalmente, a tentativa de criar uma contestação real para o cargo de presidente da Comissão têm em comum o propósito de dar à burocracia europeia, e à sua atuação comunitária, uma *legitimidade democrática*. Porém, mais do que as simples mudanças oficiais nos Tratados ou acordos informais, o que se frisou, em especial nas subseções três e quatro, foi a percepção da população em relação a esses atributos. A compreensão desta ideia está clara na exposição realizada por Max Weber ou Ian Hurd quando tratam do conceito de legitimidade.

Ambos os autores destacam o papel preponderante que as pessoas desempenham no processo de legitimação de uma determinada ordem, uma vez que esta só poderá funcionar de maneira minimamente adequada, quando o poder que é exercido pelos governantes for aceito pelos governados. Como salienta Hurd (1999), a legitimidade é a melhor forma de controle social, porque ela subentende a aceitação do regime vigente com base na *obrigação moral* que as pessoas acreditam ter com o sistema. Weber (1922) assevera que esta compreensão se dá também pela crença na *legalidade*. Esses dois conceitos definem um dos dois pilares que são identificados neste trabalho como essenciais para a manutenção de um sistema político, nomeadamente aquele da *justiça*. As pessoas entendem a dominação que existe como sendo justa e, portanto, não resistem a ela. Sem embargo, este ponto não se sustenta sem um segundo: a *efetividade*. Ou seja, o regime deve prover as condições para que os cidadãos continuem avaliando-o de maneira positiva, como argumenta Seymour Martin Lipset e Joseph Rothschild.

A partir do que se argumentou aqui, o viés democrático adicionado a essa compreensão melhora o desempenho de ambos esses pilares. Assim, os desenvolvimentos expostos na seção anterior representam uma mudança positiva para a União Europeia. Foi possível observar que, de fato, passos foram dados desde o relançamento do projeto europeu na década de 1980 com o Ato Único. A preocupação dos anos 1990 com o chamado déficit democrático criou a pressão necessária para que não só os líderes europeus tomassem a iniciativa de dar respostas à demanda por mais participação popular, mas também possibilitou que as instituições supranacionais como o Parlamento Europeu e a própria Comissão fizessem avançar propostas com este intuito. A adição de sucessivos controles à burocracia europeia, como se observou na primeira subseção anterior, deixa

claro que limites lhe foram impostos a fim de controlar o desvio burocrático que deve ser considerado natural uma vez que a Comissão é de fato um ator político – como ficou claro no que se argumentou no capítulo anterior. Ainda, o crescente nível de transparência nos processos que se lhe relacionam também ficou evidente com a divulgação cada vez maior de documentos importantes e estudos relevantes que impactam diretamente na tomada de decisão política na União. No que tange à estrita *percepção* da população dos Estados-membros em relação a esses avanços, porém, as ressalvas se tornam mais notórias.

Como se observou nas últimas subseções, os indicadores explorados (nível de confiança, participação nas eleições e relevância das opiniões na política europeia) não mostraram uma resposta à altura das mudanças engendradas no âmbito formal da União, particularmente nas áreas que envolvem a Comissão. Por mais que a queda da participação nas eleições europeias tenha ocorrido de maneira diferente entre grupos de países, ela foi generalizada ao longo das décadas em que houve pleitos eleitorais para o Parlamento Europeu, o que não correspondeu com o aumento de sua força neste mesmo interim, demonstrando uma clara correlação inversa entre as capacidades da instituição e o interesse dos eleitores. Este efeito transborda para a Comissão que também passou a se vincular cada vez mais ao legislativo europeu, sendo atualmente “responsável” perante ele segundo o Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Mas, à parte do fracasso do Parlamento em fomentar o voto do eleitor da União em vista de seus novos poderes e sua crescente relevância, a burocracia europeia também tem sua parcela de insucesso.

Mesmo antes das crises dos anos 2010, a Comissão conseguiu de maneira penosa manter pouco mais de 50% de confiança por parte da população e viu este número sofrer uma queda forte em meio aos choques do Euro e dos refugiados. A última pesquisa do Eurobarômetro de 2020 indica que o efeito da pandemia é similar. O desgaste é ainda maior quando observado por grupos de países, onde a perda de confiança foi bem mais acentuada entre os cidadãos dos Estados-membros do sul – mais afetados com as duas grandes crises de 2010 e 2015. Como se argumentou, este são indicativos de um déficit de responsividade e que muito possivelmente se associa ao democrático. Nesse sentido, a regulamentação de 2012 do Parlamento Europeu, dando início ao sistema dos candidatos de ponta, não só serviu para aumentar o seu poder em relação à Comissão, como também para tentar elevar o nível democrático da burocracia europeia, atraindo a atenção dos eleitores. Assim, mesmo com a menor participação observada nas eleições europeias, a percepção de que a opinião dos cidadãos era levada em consideração na

política comunitária passou a apresentar resultados positivos até chegar a seu ápice no pleito de 2019.

A leitura que se faz aqui deste indicador em particular é de que mudanças no sistema político europeu pareceram finalmente mudar a percepção dos cidadãos do bloco, provando que realmente “desta vez é diferente” – como anunciou o Parlamento em 2014. A interpretação que se pode fazer, então, do período entre 2010 e 2019 é de que alguma legitimidade democrática foi sim associada à Comissão, tanto pelo avanço dos indicadores observados neste intervalo de tempo, como pela denominação de um colegiado “político” que se mostrou mais “ousado” em suas ações que os passados (PETERSON, 2017).

Todavia, a decisão do Conselho Europeu de ignorar os candidatos de ponta teve o efeito de frear esses avanços, gerando dúvidas sobre o futuro da democratização da Comissão e da União como um todo no curto-prazo. A conclusão que se pode, então, tirar desta análise é a de que o resultado geral do quadro explorado, desde a década de 1980 até o fim da de 2010, ao contrário do que possa parecer, foi positivo. O caminho rumo à instalação de uma real democracia europeia foi pavimentado ao longo deste percurso, em todas as acepções examinadas neste capítulo. Os obstáculos que se impuseram à efetivação destas mudanças, contudo, impossibilitaram a aceleração desse longo processo. Mas, como a história da União Europeia tem mostrado, o bloco desviou até então de todas as pedras no meio de sua jornada, avançando continuamente para frente. Não há motivos, portanto, para duvidar que isso não será realidade mais uma vez em um futuro próximo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscaram-se clarificar as diretrizes principais para se atingir o objetivo final: avaliar o processo de democratização da Comissão Europeia. Para tanto, cada um dos capítulos trouxe informações relevantes para que se pudesse compreender todas as questões relacionadas com a temática. É imprescindível a qualquer análise aprofundada que se tenha em mente lançar mão, primeiramente, de um breve histórico da integração europeia. Sendo um ente único do sistema internacional atual, a União Europeia traz consigo lógicas que desafiam os modelos mais clássicos da Ciência Política e das Relações Internacionais, uma vez que ela, por um lado, foge à estrutura tradicional daquilo que se entende como Estado moderno – na acepção bem pontuada que faz Max Weber no início do século XIX –, e, por outro, das definições de uma organização internacional, como a ONU, OMC e afins. Portanto, vê-se como deficitário qualquer exame pormenorizado de qualquer aspecto da UE atualmente, sem que se façam essas ponderações históricas. Por isso, o primeiro capítulo foi dedicado a explicitar como se deu a construção deste ente internacional ainda não especificado.

Se, inicialmente, ele parece ser extensivamente uma descrição dos passos dados pelos sucessivos líderes dos países europeus, é possível perceber que o começo deste trabalho se presta a mais um serviço importante, nomeadamente a introdução dos processos de modificações dos Tratados e as lógicas que se lhes associam. Não só se expõem as figuras dos dois modelos de integração que permeiam a história da União Europeia – o comunitário e o intergovernamental –, como também se evidencia como o ideário proveniente das teorias federalistas de um novo Estados Unidos da Europa também está presente em cada intento reformador das Comunidades, mesmo nos momentos em que há retração aparente do aprofundamento das relações entre os Estados-membros. Ao contrário da ideia aparentemente uníssona que as análises produzidas nos momentos de crises da União tendem a passar, o que se constata em setenta anos de processo de integração europeia é que ela se manteve constantemente em avanço, por mais que a velocidade se alternasse de década a década.

A primeira comunidade do carvão e do aço não só se multiplicou em outras, como evoluiu e se transformou em uma grande estrutura supra e transnacional que se expandiu para além do seu viés econômico inicial. A união política tardou, mas, finalmente, conseguiu embarcar no curso das mudanças que levaram à atual UE. Com os avanços logrados em Maastricht, no início da década de 1990, as Comunidades Europeias

começaram a se parecer muito mais com este conceito em sua versão em língua alemã, *Gemeinschaft*, do que apenas na ideia que o termo traz ao ser traduzido em outros idiomas, inclusive no português. Esta diferença se torna clara nos debates da sociologia germânica que separa a Comunidade (*Gemeinschaft*) da Sociedade (*Gesellschaft*), entendendo a primeira como o conjunto de seres humanos que têm interesses em comum e se entendem como partes associadas de um todo (TÖNNIES, 2005). É fato que a União Europeia não constitui (ainda) uma grande coletividade de pessoas e Estados que comungam todos dos mesmos objetivos, tampouco de uma cultura única, língua ou religião. A aceitação desta premissa é o que gera, em primeiro lugar, todo este trabalho – ou seja, a falta de um “povo europeu”, o que causa *per se* problemas democráticos que são aceitos e analisados aqui.

Sem embargo, esta ideia está mais presente hoje do que há sete décadas, no começo do primeiro projeto europeu de integração, justamente porque é a partir dos anos 1990 que o cunho *político* se associa à emergente União. É este contexto que é trazido no primeiro capítulo e que explicita uma parte da resposta à pergunta que comumente aparece em textos da literatura concernente aos estudos europeus: “aonde vais, Europa?” (*quo vadis, Europa?*). Saindo da seara comercial, os países europeus embarcaram em uma nova forma de estruturação político-social que acarreta, naturalmente, novas lógicas de poder, contestação e legitimação. Assim, entende-se que, como parte inicial, cumpriu-se o papel de dar o primeiro passo rumo à construção do argumento que se pretendeu desenvolver no trabalho.

A continuação deste processo se deu no segundo capítulo com a apresentação da conceituação teórica utilizada para basear a escolha das ferramentas analíticas adotadas. Neste caso, também, salientou-se o “estado da arte” de dois termos centrais deste trabalho: a legitimidade e a democracia. Apoiando-se nos clássicos da literatura da área, dos gregos antigos aos autores da modernidade, foi possível passar sem prejuízos à formação de modelos que permitissem não só avaliar a condição da *legitimidade democrática* da Comissão Europeia, mas também tirar inferências desse exame, a partir do estudo de quatro aspectos estruturantes de um sistema político moderno, presentes nesta instituição da União. Contestação, responsividade, transparência e os chamados pesos e contrapesos são tópicos comumente citados por acadêmicos que têm como objeto de pesquisa o Estado. A escolha desses quatro aspectos, portanto, se fez de maneira intencional, uma vez que a própria ideia de “democratização”, como argumentado aqui, é normalmente analisada nos contextos políticos domésticos.

Tendo em mente o dilema que é colocado por Robert Dahl (1999) de quão maior for um organismo político, em termos das pessoas que o compõem, menor será a possibilidade de influência que indivíduos podem ter sobre as decisões que são tomadas nas maiores esferas de poder – um pensamento que basicamente traz uma resposta para a pergunta que intitula seu artigo: “podem organizações internacionais serem democráticas?”, a premissa que se adota para desenvolver este trabalho é oposta à “visão cética” desenvolvida pelo autor. A partir da aplicação dos modelos dispostos no segundo capítulo, entende-se que seja possível, de fato, observar um processo progressivo, dentro do limite temporal demarcado, de democratização da burocracia europeia. Com outras palavras, pode-se afirmar que a União Europeia, assim como seu órgão que desempenha o poder executivo nessa estrutura, é atualmente mais democrática do que ela era anteriormente.

A aceitação desta realidade, porém, só é possível se ela for entendida em *níveis*, ou seja, ela não é simplesmente *democrática*, mas ela se tornou *mais* democrática – o que não pressupõe que o processo esteja finalizado, tampouco tenha atingido um grau elevado em comparação a Estados onde esse regime se encontra mais desenvolvido. Os quatro modelos teóricos expostos no segundo capítulo têm, logo, o propósito de tornar possível a aferição dessa gradação, por meio do exame do processo de democratização da Comissão Europeia. A discussão realizada na última seção desta parte, que se debruça sobre o uso de modelos analíticos voltados para o Estado no exame da União Europeia, serve para explicitar o debate intrínseco a esta questão, à semelhança daquilo que Dahl faz em seu artigo de 1999.

A questão central deste trabalho fica mais clara no terceiro capítulo, onde examinam-se alguns casos em que a Comissão atua de modo a expandir suas competências sem, contudo, sair estritamente das letras dos Tratados. Por mais que se entenda que as críticas feitas contra a burocracia sejam, muitas vezes, exageradas e até mesmo errôneas, como o caso anedótico do discurso da ex-premiê britânica Margaret Thatcher deixa claro, é perceptível o avanço que a Comissão faz sobre áreas que inicialmente não lhe foram explicitamente incumbidas. O papel que ela desempenhou no relançamento das Comunidades ao fim da “euroclerose” é clássico para demonstrar a força que a instituição, dotada de um mandatário disposto a levar a cabo as agendas que se propõe, pode desempenhar dentro da construção da integração europeia. No entanto, mesmo quando seu sucesso não fica tão evidente, como foi o caso da liberalização do

setor elétrico, os efeitos de sua influência sobre o resultado final do processo são notáveis, uma vez que pelo simples fato de a Comissão interferir na matéria provoca uma alteração considerável na situação que existia anteriormente.

Mais recentemente, a burocracia europeia começou a avançar sobre novas searas. Os casos polonês e húngaro se mostram como um desafio para a União Europeia, muito porque, a despeito de os Tratados serem explícitos no que tange à defesa da democracia e do Estado de direito, nos moldes que esses dois termos são comumente entendidos no Ocidente, faltam mecanismos suficientes para fazer com que os demais Estados-membros ajam contra aqueles que resolverem desviar desses princípios. Não é de se surpreender que a Comissão, vista como “protetora dos Tratados” (WESSELS, 2008), atue em defesa de tudo aquilo que os líderes europeus concordaram e assinaram à época da revisão dos documentos constitutivos da União. No entanto, seu histórico permite imaginar que, com as devidas condições preenchidas, ela consiga fazer valer sua vontade para além daquilo que se imaginou originalmente ser de sua alçada. Momentaneamente, o que foi feito pelas comissões Barroso, Juncker e von der Leyen se manteve às margens do que os Tratados lhes permitem, fazendo sinalizações aos países em questão e alertando aos demais dos perigos que se observam quanto à observância dos princípios fundamentais do bloco. No entanto, a criatividade dessas gestões permitiu de maneira breve diminuir a velocidade com a qual os desenvolvimentos nesses dois países do leste europeu estão ocorrendo, mas não os parar totalmente. Este episódio ainda em curso pode tanto se mostrar um novo avanço na lista de precedentes abertos pela Comissão ou provar que há limites à sua vontade. A resposta a esta questão se mantém em aberto por enquanto.

O terceiro capítulo, assim, demonstra como a burocracia europeia adquiriu competências de maneira gradativa nas últimas décadas da integração europeia, tornando-se um *locus* de poder que não pode ser ignorado. Tampouco é possível relegar a necessidade que se lhe impõe de legitimação à medida que sua relevância política cresce. Em se tratando de uma das instituições-chave da tomada de decisão política dentro da União Europeia, e em vista das demandas por mais participação popular desde a década de 1990, a fonte para se alcançar este atributo é aquela que se dá por meio de sua democratização – ou, ao menos, dos processos que tragam alguma legitimidade democrática à sua atuação. Assim, o que se pôde concluir após a exposição realizada nessa parte do trabalho é que, primeiramente, quanto mais força a Comissão ganhou, mais evidente ficou a urgência por alguma legitimação democrática e, depois, que esta relação

justifica as medidas que foram tomadas ao longo das reformas dos Tratados com o fim de responder ao déficit democrático na União. Destarte, o objetivo de *explicitar* a situação em que se encontra a UE e, mais especificamente, o órgão que desempenha o papel executivo dentro de seu sistema político, é entendido como tendo sido igualmente satisfeito.

Por fim, o capítulo final deste trabalho traz a análise dos progressos realizados desde os anos 1980, a partir do Ato Único Europeu, naquilo que toca à democratização da Comissão Europeia. Na verdade, como argumenta Fulvio Attinà (2000) há duas ondas de demandas por maior controle sobre as instituições supranacionais europeias. A primeira, que data da década de 1960, vem justamente dos governos, e não da população. Símbolos desta época e dos anos subsequentes são o Compromisso de Luxemburgo e a criação do Conselho Europeu em 1974 que visavam a retornar a influência política final às mãos dos líderes dos Estados-membros, em detrimento das acrescidas competências que a sucessiva delegação de poderes às Comunidades haviam resultado. É, nas palavras do autor, uma “democracia intergovernamental”. A segunda onda de reformas, que se produzem exatamente a partir das décadas de 1980 e 1990, é uma de cunho “parlamentar” – sobretudo devido ao ganho de relevância que o Parlamento Europeu observou nesse período –, onde a participação popular passa a constituir um ativo importante em qualquer negociação que tencione a alteração da estrutura política europeia. A queda do chamado “consenso passivo” intensificou a busca por proporcionar à estrutura do bloco um viés de legitimação democrática.

Precisamente neste tópico é que a análise realizada neste quarto capítulo se insere e traz contribuições significativas aos estudos europeus. Por meio dos modelos adotados no trabalho, foi possível explorar de maneira pormenorizada os progressos realizados em cada um dos pontos elencados, mas também depreender, a partir deste exame, qual o impacto que eles tiveram sobre um outro aspecto que é fulcral neste trabalho, nomeadamente aquele que toca à percepção dos cidadãos. Uma vez que o processo de democratização que se visa a estudar aqui é aquele que envolve a participação dos indivíduos que se encontram sujeitos ao “governo europeu” – ou seja, às decisões tomadas no nível da União –, é vital para a clarificação da eficácia dos mecanismos e políticas implantadas por meio das mudanças formais (nos Tratados) e informais (na prática) para fazer avançar a qualidade da democracia europeia.

É nesse sentido também que, por mais que o capítulo tenha sido dividido em quatro subseções que se debruçam, separadamente, sobre cada um dos modelos adotados, eles não devem ser considerados como isolados. Pelo contrário, é o conjunto dessas mudanças, aplicadas ao cotidiano da política da União, que deveria surtir o efeito esperado: garantir que os cidadãos do bloco compreendam que lhes é assegurado o direito de participar dos processos políticos comunitários. Porquanto, optou-se por trazer dados estatísticos que apontam o avanço da opinião popular, mensurada em indicadores que respondem a uma pergunta essencial a este trabalho: a Comissão Europeia, dentro do recorte teórico escolhido, tornou-se mais democrática?

Como já se explanou anteriormente, a ordem das quatro ferramentas analíticas adotadas foi invertida, respeitando a ordem cronológica do processo dentro da União Europeia. Uma vez que a Comissão, enquanto órgão burocrático de uma organização internacional emergente nos anos 1950, não guardava, no início, em absoluto alguma semelhança com governos nacionais, não é possível abordar conceitos como a contestação política no sentido de eleições ou mesmo a responsividade em relação à população antes que o déficit democrático se tornasse um problema tão evidente – algo que só aconteceu no fim da década de 1980/90. Consequentemente, questões mais práticas como os mecanismos de pesos e contrapesos, que são lastreados nos Tratados e, por isso, mais fáceis de se identificar, foram descritos antes dos demais. Se se levasse em consideração apenas a democracia em sua acepção “intergovernamental”, como argumenta Attinà, faria sentido manter-se neste ponto, estendendo-se até as políticas para maior transparência da Comissão, já que, submetida aos governos nacionais, quanto mais transparente fosse, mais bem informados os líderes europeus estariam sobre suas atividades. Não obstante, com a ênfase colocada sobre os processos que têm em seu centro a participação *popular*, e com os avanços que se observaram com a elevação do Parlamento Europeu à condição de colegislador, o aumento do seu controle sobre a Comissão e a internalização do princípio de uma “democracia participativa” no Tratado de Lisboa, houve a possibilidade de tratar dessas outras duas dimensões que se observam na raiz dos regimes democráticos dos Estados modernos.

Por fim, a conclusão à qual se chega após o estudo de todas essas quatro vertentes (sistema de pesos e contrapesos, transparência, responsividade e contestação política) é positiva com reservas. De fato, o que se pôde constatar em quase trinta anos de reformas, desde o AUE até Lisboa e, finalmente, às eleições europeias de 2014 e 2019, foi que a

burocracia europeia não só passou a ter mais controle por parte dos Estados-membros, como também do próprio Parlamento Europeu – que é, por excelência, a instituição democrática da União –, como também implementou políticas que visaram ao aumento da transparência de seus processos internos, com o crescimento exponencial de divulgação de documentos em portais digitais, por exemplo. Sem dúvida, esses são progressos salutares e melhoraram a qualidade desses dois pontos essenciais para qualquer regime democrático.

Por conseguinte, o que se pode notar naquilo que toca à responsividade da Comissão ao Parlamento, tendo em vista a primeira dimensão analisada neste item, tem sido realmente alta. A relação legislativo-executivo, desde que o PE teve garantido o direito de referendar a escolha feito pelo Conselho Europeu, tem sido harmoniosa, com poucas ameaças ao uso de moções de censura que tinham como objetivo justamente cobrar a burocracia europeia em questões que eram assinaladas pelo Parlamento. Sem embargo, a mesma conclusão não pode ser tirada quando examinada a relação entre a Comissão e os cidadãos dos Estados-membros. Por mais que haja níveis diferentes de confiança entre grupos de países, a média geral para a União manteve-se durante a maior parte do período de 1999 e 2020, pouco acima dos cinquenta por cento, tornando-se deficitária nos momentos de choques críticos como a crise do Euro e a de refugiados. A pandemia da Covid-19, nesse sentido, se apresenta como mais um desafio em termos de responsividade da Comissão Europeia, quando considerada a percepção dos cidadãos do bloco.

Adentrando no último elemento estudado, a situação se mostra ainda mais questionável. A contestação política na Comissão é algo relativamente novo, se se considerar que ela se produziu alguma vez. Desde os tempos da Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, os comissários, incluindo o presidente da instituição, são apontados pelos líderes europeus em reuniões a portas fechadas. Com o tempo, o Parlamento ganhou alguma influência sobre o processo de composição da burocracia europeia, podendo referendar a escolha do Conselho Europeu e, em última instância, fazendo com que o colegiado se demita por meio de uma moção de censura aprovada por dois terços dos eurodeputados. Este endosso por parte desta casa legislativa, contudo, não se mostra o suficiente para concluir que há (ou houve) algum tipo de contestação política pelo cargo de chefia da Comissão. O sistema dos candidatos de ponta, viabilizado pela nova redação do Tratado de Lisboa e por uma declaração do próprio

Parlamento em 2012, prometeu preencher esta última lacuna na politização da burocracia, sua personalização e, por fim, sua democratização, permitindo aos eleitores da União eleger a pessoa que chefiaria a instituição que desempenha o poder executivo do bloco.

Com a chegada de Juncker ao cargo em meados de 2014, parecia que a batalha do Parlamento em fazer valer sua vontade havia sido bem-sucedida. Cinco anos depois, com o candidato do Partido Popular Europeu sendo ignorado e a ex-ministra da defesa alemã nomeada à presidência da Comissão, o *status quo ante* parece ter prevalecido, mantendo a escolha nas mãos dos chefes de Estado e governo. Não obstante, a análise dos nomes apontados para este cargo ao longo dos anos parece deixar a situação ainda menos animadora, com a exposição de uma tendência a membros de partidos associados ao grupo pan-europeu PPE serem conduzidos à cadeira de chefia da burocracia. Desta forma, a eleição de Juncker, ao contrário do que o seu discurso ao plenário em 2014 fez parecer, seria mais uma barganha política entre líderes europeus escolhendo um dos seus, do que, de fato, um avanço democrático para a União. A eleição de von der Leyen em 2019 parece consolidar esta tese, por mais que se fale em “respeitar o sistema” no próximo pleito em 2024.

Assim, o que se desenha a partir da análise final do quarto capítulo é que parece ser ter avançado mais na dimensão de uma democracia “intergovernamental” do que uma que carregue um viés popular, a despeito dos discursos pró-participação da população na política europeia que se ouvem cada vez mais desde a Convenção que formulou a condenada Constituição de 2004. Se por um lado se fortaleceram os controles sobre a Comissão e ela se tornou mais transparente – mas não totalmente, mantendo, por exemplo, suas reuniões secretas –, não se constatou um concomitante progresso no que toca à legitimação democrática proveniente da percepção dos cidadãos de que o regime vem sendo fomentado na União. O sistema político europeu, destarte, progrediu, mas não o suficiente para ser qualificado como uma democracia ou mesmo uma poliarquia – fazendo referência a um modo mais “real” segundo Dahl. Como se avalia, então, o presente trabalho quanto a seus objetivos? A ponderação que se faz é positiva.

Entende-se que de maneira geral, atingiu-se o propósito final que foi o de explorar o processo de democratização da Comissão Europeia e realizar uma análise crítica sobre o tema. Como se explicitou ao longo desta conclusão, todos os tópicos que se ambicionaram pesquisar foram respondidos, permitindo gerar as inferências buscadas inicialmente. Mas ainda além, observa-se que em especial a compilação das informações

disponibilizadas no último capítulo guarda uma significância ímpar, contribuindo para o avanço dos estudos europeus por meio da análise da situação da democracia na União Europeia em uma das instituições menos estudadas quando o assunto é abordado. Dada a evidente relevância que o Parlamento Europeu tem na matéria, devido à forma como seus membros são escolhidos, é esta a organização do sistema político europeu que constantemente recebe atenção nos estudos que se realizam nesse sentido. Mesmo o exame dos “candidatos de ponta”, por exemplo, é normalmente feito mais como uma vitória do Parlamento e menos como uma forma de politizar e democratizar a Comissão. Por esse ângulo, acredita-se que este trabalho possa se inserir como um aporte benéfico para o campo de estudos por trazer uma abordagem pouco enquadrada dentro da área.

Mesmo que seja um ente da política internacional há mais de setenta anos, a União Europeia é um organismo político vivo e em constante desenvolvimento. Não só a história aqui explorada está se desenrolando neste momento, como também o próprio decurso da situação da Comissão ocorre a cada dia. Esta pesquisa abre inevitavelmente o caminho para outras análises mais pormenorizadas que visem a expandir o escopo investigativo sobre todos os aspectos que envolvem a democratização desta instituição. Em especial a contínua busca pela legitimidade democrática é um assunto vivo e relevante para a política do continente, afetando não só Estados-membros, como terceiros e cidadãos dentro e fora das fronteiras da União. As respostas que foram alcançadas aqui se apresentam como um quadro histórico dos desenvolvimentos que se produziram até a data de escrita deste trabalho, mas não se encerram com ele. Ao invés disso, robustecem o debate e dão sua parcela de contribuição ao esforço científico de diversas pesquisadoras e pesquisadores que continuarão no ímpeto de clarificar cada vez mais este tema.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, M.; VAN VUGT, E. Het EU-rechtsstaatmechanisme en Polen. **Nederlands Juristenblad**, [s.l.], n. 17, p. 1184-1191, 2016.

ALMEROTH-WILLIAMS, T. The Thatcher papers: 1990. **University of Cambridge**, 2020. Disponivel em: <<https://www.cam.ac.uk/stories/thatcher-papers-1990>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ALMOND, G. A. Comparative Political Systems. **The Journal of Politics**, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 391-409, ago. 1956.

ANDERSEN, S. S. Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority. In: ANDERSEN, S. S.; ELIASSEN, K. A. **Making Policy in Europe**. Londres: Sage Publications, 2001. p. 106-123.

ANDERSON, C. J.; KALTENTHALER, K. C. The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93. **European Journal of International Relations**, [s.l.], v. 2, n. 2, p. 175-199, jun. 1996.

ARISTOTELES. **Politik**. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2014.

ARMSTRONG, D.; LLOYD, L.; REDMOND, J. The European Community, 1970–85: Turbulence, Europessimism and Eurosclerosis - widening at a cost. In: _____ **International Organisation in World Politics**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004. p. 158-175.

ATTINÀ, F. La Comunidad Europea: ¿ organización internacional o sistema político? **Papers: Revista de Sociologia**, [s.l.], p. 111-125, 1993.

_____. Integrazione e Democrazia: un'analisi evoluzionista dell'Unione Europea. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, [s.l.], v. 30, n. 2, p. 227-256, ago. 2000.

AWESTI, A. The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s. **L'Europe en Formation**, [s.l.], v. 353-354, n. 3, p. 39-53, 2009.

AXT, H.-J. Frankreich in der Europäischen Union. In: CHRISTADLER, M.; UTERWEDDE, H. **Länderbericht Frankreich**. Opladen: Leske + Budrich, 1999. p. 465-483.

BACH, M. Nationalität und Supranationalität in Europa. Zur Anwendbarkeit von M. Rainer Lepsius' Institutionensoziologie auf die europäische Einigung. In: SIGMUND, S., et al. **Soziale Konstellation und historische Perspektive**: Festschrift für M. Rainer Lepsius. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. p. 287-306.

BALL, C. What Is Transparency? **Public Integrity**, [s.l.], v. 11, n. 4, p. 293-308, set. 2009.

BAUN, M. J. The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. **Political Science Quarterly**, p. 605-624, 1995.

BAYERISCHES HAUPTSTAATSARCHIV. Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands ["Frankfurter Dokumente"]. **100(0) Schlüsseldokumente zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert**, 1948. Disponível em: <https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0012_fra&object=facsimile&st=&l=de>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BEETHAM, D. Political Legitimacy. In: AMENTA, E.; NASH, K.; SCOTT, A. **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. Chichester: Blackwell Publishing Ltd, 2012. p. 120-129.

BELLAMY, R. The Challenge of European Union. In: DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. **Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: [s.n.], 2006. p. 245-261.

BERGDAHL, J. **Den europeiska ekonomiska gemenskapen: ursprung och fundament**. Uppsala: Ekonomisk-historiska Institutionen, 1994.

BERGSTRÖM, C. F. **En konstitutionell kris? - Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?** Estocolmo: Sieps, 2006.

BEST, E. The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll Do. **Eipascope**, [s.l.], n. 1, p. 2-9, 2001.

BIEBER, R. Föderalismus in Europa. In: WEIDENFELD, W. **Europa-Handbuch**. [S.l.]: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.

BITSCH, M.-T. **Histoire de la construction européenne**. Paris: Complexe, 2001.

BOZÓKI, A. Occupy the State: the orbán regime in hungary. **Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 649-663, dez. 2011.

BRANDSMA, G. J. Comitology: The System, the Committees and Their Participants. In: _____. **Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System**. Hampshire: Palgrave, 2013. p. 18-43.

BROK, E. et al. Der Vertrag von Amsterdam. **Wirtschaftsdienst**, Baden-Baden, v. 77, n. 7, p. 375-389, 1997.

BROUWER, J. W. Begrip of onverschilligheid? De Gaulle en Nederland. **Internationale Spectator**, [s.l.], v. 11, n. 62, p. 602-606, 2008.

BRUNO, I. Y a-t-il un pilote dans l'Union ? **Politix**, [s.l.], v. 82, n. 2, p. 95-117, 2008.

BUCHANAN, A. Political Legitimacy and Democracy. **Ethics**, [s.l.], v. 112, n. 4, p. 689-719, jul. 2002.

BUCHET DE NEUILLY, Y. L'irrésistible ascension du haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens. **Politique Européenne**, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 13-31, 2002.

BUITER, W. et al. Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. **Economic Policy**, [s.l.], v. 8, n. 16, p. 57-100, abr. 1993.

BÜTHE, T. Supranationalism. In: FIORETOS, O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 486-503.

CALLAHAN, K. **Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007.

CAMARA, L. B.; ESPÓSITO NETO, T. De Maastricht a Lisboa: a construção da cooperação europeia em segurança e defesa. In: ESPÓSITO NETO, T.; PRADO, H. S. D. A. **União Europeia: visões brasileiras**. Curitiba: Editora Appris, 2019. p. 103-110.

CÉU, B. EU blocked over sanctions on Hungary, Poland. **Euractiv**, 2021. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-blocked-over-sanctions-on-hungary-poland/>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CHARPENTIER, J. La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes. **Annuaire Français de Droit International**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 753-778, 1979.

CHURCH, C. H.; PHINNEMORE, D. **Understanding the European Constitution: An introduction to the EU Constitutional Treaty**. Nova Iorque: Routledge, 2006.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. O Mercado Interno de Energia (Documento de Trabalho da Comissão). **EUR-Lex**, 1988. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988DC0238&from=IT>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Rumo a uma maior abertura: a Comissão compromete-se a reforçar a transparência. **Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_14_2131>. Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. Comissão Europeia inicia um processo por infração contra a Polónia relativamente a medidas que afetam o poder judicial. **Comissão Europeia**, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_17_2205>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. Declaração da Comissão Europeia sobre a decisão do Tribunal Constitucional da Polónia de 14 de julho. **Comissão Europeia**, 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/STATEMENT_21_3726>. Acesso em: 06 ago. 2021.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Towards a Dynamic European Economy - Green Paper on the Development of the Common Market For Telecommunication Services and Equipment. **EUR-Lex**, 1987. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51987DC0290&from=ES>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER. Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. **EUR-Lex**, 1957. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=LV>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Traité Instituant un Conseil Unique et une Commission Unique des Communautés Européennes. **Eur-Lex**, 1967. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89b3b5b7-e861-4de6-b92c-7c280ca6d6fb.0002.01/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 11 maio 2021.

COMUNIDADES EUROPEIAS. Acto Único Europeu. **Eur-Lex**, 1987. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>>. Acesso em: 14 maio 2021.

_____. Tratado da União Europeia. **Eur-Lex**, 1992. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>>. Acesso em: 21 maio 2021.

_____. Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. **Eur-Lex**, 1997. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Regulamento Interno da Comissão [C(2000) 3614]. **EUR-Lex**, 2000. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=PT>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

_____. Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. **Eur-Lex**, 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. **Tratado de Estabelece uma Constituição para a Europa**. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.

COMTE, E. **The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony**. Oxford: Routledge, 2018.

CONSELHO EUROPEU. Accord du Conseil, du 29 janvier 1966, sur le vote majoritaire au sein du Conseil /* Compromis de Luxembourg *. **Eur-Lex**, 1966. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:41966X0129&from=FR>>. Acesso em: 13 maio 2021.

CONTI, A.; PONCE DE LEON, C. A Crise da Pandemia e o Plano de Recuperação da UE - virada europeísta e reconfiguração das relações norte-sul. In: GONÇALVES, P. T. C.; LIMA, T. **Relações Internacionais em Tempos de Pandemia**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. p. 140-161.

CORBETT, A.; GORDON, C. Academic Freedom in Europe: the Central European University affair and the wider lessons. **History of Education Quarterly**, [s.l.], v. 58, n. 3, p. 467-474, jul. 2018.

CORSETTI, R. Sguardi incrociati sulla crisi detta "della sedia vuota" (1965-1966). **Rivista di Studi Politici Internazionali**, [s.l.], v. 79, n. 3, p. 461-464, jul. 2012.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE. Sentenza della Corte 20 Marzo 1985. **EUR-Lex**, 1985. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0041&from=EN>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. Poland must immediately suspend the application of the national provisions on the powers of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court with regard to disciplinary cases concerning judges. **Curia**, 2020. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200047en.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CRAIG, P. The Fall and Renewal of the Commission: accountability, contract and administrative organisation. **European Law Journal**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 98-116, jun. 2000.

GRAM, L. **Policy-Making in the European Union**: Conceptual lenses and the integration process. Londres: Routledge, 1999.

CRIDDLE, B. The French Referendum on the Maastricht Treaty September 1992. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 46, n. 2, p. 228-238, abr. 1993.

CROMBEZ, C. The Democratic Deficit in the European Union. **European Union Politics**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 101-120, mar. 2003.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DARNTON, J. E.; WUERSCH, D. A. The European Commission's Progress Toward a New Approach for Competition in Telecommunications. **The International Lawyer**, [s.l.], v. 26, n. 1, p. 111-124, set. 1992.

D'ATENA, A. Una costituzione senza costituzione per l'Europa. **Diritto e Società**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 191-212, jan. 2009.

DE BIOLLEY, S.; WEYEMBERGH, A. Le traité de Lisbonne et la fin annoncée du troisième pilier : sortie de crise pour l'espace pénal européen ? **ULB Institutional Repository**, [s.l.], p. 201-218, 2008.

DE SCHOUTHEETE, P. The European Council: A formidable locus of power. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 55-79.

DE SCHOUTHEETE, P.; WALLACE, H. **Le Conseil Européen**. [s.l.]: Notre Europe, 2002.

DECKER, F. Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 256-272, jan. 2002.

DEDMAN, M. J. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Oxford: Routledge, 2010.

DEHOUSSE, F. Le traité de Nice et la déclaration de Laeken. **Courrier Hebdomadaire du Crisp**, [s.l.], v. 1735, n. 30, p. 5-44, 2001.

DEHOUSSE, F.; GHEMAR, K. Le Traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne. **European Journal of International Law**, [s.l.], v. 2, n. 5, p. 151-172, 1994.

DEHOUSSE, J.-M. Essai sur le concept de supranationalité. **Chronique de Politique Étrangère**, p. 183-203, 1969.

DEHOUSSE, R.; MAGNETTE, P. The history of EU institutions: Six decades of institutional change. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 30-54.

DEHOUSSE, R.; MAJONE, G. The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty. In: MARTIN, S. **The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël**. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1994. p. 91-112.

DEMCZUK, A. E. The Discriminatory Legalism Strategy and Hate Speech Cases in Poland. The Role of the Commissioner for Human Rights in Fighting Discrimination. **Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska**, [s.l.], v. 27, n. 2, p. 127-148, jan. 2021.

DEVUYST, Y. Treaty reform in the European Union: the Amsterdam process. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 5, n. 4, p. 615-631, dez. 1998.

DINAN, D. The Historiography of European Integration. In: DINAN, D. **Origins and Evolution of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 297-324.

DOWN, I.; WILSON, C. J. From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union? **Acta Politica**, [s.l.], v. 43, n. 1, p. 26-49, mar. 2008.

DRAKE, H. The European Commission and the Politics of Legitimacy in the European Union. In: NUGENT, N. **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997. p. 226-244.

DREISCHER, S. Das Europäische Parlament - ein machtvoller oder machtloser Kontrolleur? In: HOLTMANN, E.; PATZELT, W. J. **Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie**. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaft, 2004. p. 149-172.

EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, [s.l.], v. 9, n. 3, p. 383-400, abr. 1957.

EGENBERG, M. The European Commission. In: CINI, M.; BORROGÁN, N. P.-S. **European Union Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 125-140.

EHLERMANN, C.-D. Die Beschlüsse des Brüsseler Sondergipfels: Erfolg einer Gesamtstrategie der Delors-Kommission. **Integration**, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 56-63, abr. 1988.

ELLGER, R. Telecommunications in Europe: Law and Policy of the European Community in a Key Industrial Sector. In: ADAMS, W. J. **Singular Europe**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992. p. 203-250.

ESSER, J.; NOPPE, R. Private muddling through as a political programme? The role of the European commission in the telecommunications sector in the 1980s. **West European Politics**, [s.l.], v. 19, n. 3, p. 547-562, jul. 1996.

EUR-LEX. Critérios de Adesão (Critérios de Copenhaga). **EUR-Lex**, 2021. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=pt. Acesso em: 04 ago. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland. **European Commission**, 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Chapters of the acquis. **European Commission**, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control. **European Commission**, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1957. Acesso em: 06 ago. 2021.

EUROPEAN COMMUNITIES. Commission Decision of 10 December 1982 relating to a proceeding under Article 86 of the EEC Treaty (IV/29877 - British Telecommunications). **EUR-Lex**, 1982. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31982D0861&from=EN>. Acesso em: 02 ago. 2021.

EUROPEAN PARLIAMENT. THE 2014 EUROPEAN ELECTIONS: THIS TIME IT'S DIFFERENT. **European Parliament - News**, 2014. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140210BKG35568/the-2014-european-elections-this-time-it-s-different>. Acesso em: 26 ago. 2021.

_____. Rule of law in Poland: Parliament supports EU action. **News - European Parliament**, 2018. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180226IPR98615/rule-of-law-in-poland-parliament-supports-eu-action>>.

Acesso em: 06 ago. 2021.

FABBRINI, S. The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government. **Journal of European Integration**, [s.l.], v. 37, n. 5, p. 571-586, mar. 2015.

FABER, A. Die Rolle supranationaler Institutionen bei der Weiterentwicklung des Europäischen Integrationsprozesses: Policy entrepreneurs oder Logistik-Dienstleister? In: TÖMMEL, I.; KAMBAS, C.; BAUER, P. **Die EU - eine politische Gemeinschaft im Werden**. Opladen: Leske + Budrich, 2002. p. 47-62.

FARRELL, H.; HÉRITIER, A. **The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy**. Estocolmo: Sieps, 2003.

FEARON, J. D. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 55-97.

FEREJOHN, J. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FINE, B. I.; LORD, K. M. The Surprising Logic of Transparency. In: FINE, B. I.; LORD, K. M. **Power and Conflict in the Age of Transparency**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002. p. 137-180.

FOLKETINGET. 'Danmark i Europa' ('Det nationale kompromis'), 27. oktober 1992. **Danmarks Historien - Aarhus Universitet**, 1992. Disponível em: <<https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/det-nationale-kompromis-27-oktober-1992/>>. Acesso em: 22 maio 2021.

FOLKETINGET. Nationale kompromis. **Folketinget**, 1992. Disponível em: <https://www.ft.dk/da/leksikon/nationale_kompromis>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. Hvor mange folkeafstemninger om EU har der været i Danmark? **Folketinget**, 2020. Disponivel em: <<https://www.eu.dk/da/faq/alle-faqs/hvor-mange-folkeafstemninger-om-eu-har-der-vaeret-i-danmark>>. Acesso em: 22 maio 2021.

FØLLESDAL, A.; HIX, S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 44, n. 3, p. 533-562, set. 2006.

FONSECA-WOLLHEIM, H. D. Zehn Jahre Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). **Integration**, [s.l.]~, v. 4, n. 2, p. 47-66, 1981.

GÄNAR, M. Aux origines de la diplomatie européenne : les neuf et la coopération politique européenne de 1973 à 1980. **Relations Internationales**, [s.l.], v. 154, n. 2, p. 91-105, 2013.

GERBET, P. La genèse du plan Schuman. Des origines à la déclaration du 9 mai 1950. **Revue Française de Science Politique**, [s.l.], v. 6, n. 3, p. 525-553, 1956.

GIERSCH, H. Eurosclerosis. **Kieler Diskussionsbeiträge**, [s.l.], n. 112, p. 1-18, 1985.

GOBIN, C. L'Union européenne et la nouvelle gouvernance économique : un système politique contre l'Etat démocratique. **Journals Openedition - Pyramides**, 2013. Disponivel em: <<http://journals.openedition.org/pyramides/976>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

GORDON, P. H. Does the WEU have a role? **The Washington Quarterly**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 125-140, mar. 1997.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS. Résultat du référendum. **Eng Verfassung fir Europa**, 2005. Disponivel em: <<http://www.verfassung-fir-europa.lu/fr/referendum/resultat/index.html>>. Acesso em: 23 maio 2021.

GRABITZ, E. Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung. **Integration**, [s.l.], v. 9, n. 3, p. 95-100, 1986.

GRAY, M.; STUBB, A. Keynote Article: The Treaty of Nice - Negotiating a Poisoned Chalice? **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 5-23, jul. 2001.

GSTÖHL, S. EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration. **Cooperation and Conflict**, [s.l.], v. 29, n. 4, p. 333-366, dez. 1994.

HALLER, M. **European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?** Nova Iorque: Routledge, 2008.

HALMAI, G. The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. **EU Law Stories**, [s.l.], p. 471-488, 2017.

HAMIDI, C.; FISCHER, N. Les politiques migratoires en Europe. **Idées Économiques et Sociales**, [s.l.], v. 189, n. 3, p. 28-37, 2017.

HAYES-RENSHAW, F. The Council of Ministers: Conflict, consensus, and continuity. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 80-107.

HÉRITIER, A. Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 10, n. 5, p. 814-833, jan. 2003.

HIX, S. **The Political System of the European Union**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1999.

HIX, S.; NOURY, A. G.; ROLAND, G. **Democratic Politics in the European Parliament**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.

HIX, S.; ROLAND, G.; NOURY, A. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, [s.l.], v. 50, n. 2, p. 494-520, abr. 2006.

HOFMANN, A.; WESSELS, W. Eine dauerhafte Verfassung für Europa? Die Beantwortung konstitutioneller Grundfragen durch den Vertrag von Lissabon. In: DECKER, F.; HÖRETH, M. **Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts**. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. p. 69-98.

HOLCOMBE, R. Checks and Balances: enforcing constitutional constraints. **Economies**, [s.l.], v. 6, n. 4, p. 1-12, out. 2018.

HOOGE, L.; RAUH, C. The Commission services: A powerful permanent bureaucracy. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 187-212.

HÖRETH, M.; SONNICKSEN, J. Making and Breaking Promises: The European Union under the Treaty of Lisbon. **ZEI Discussion Paper**, v. C181, p. 1-27, 2008.

HRBEK, R. Der Vertrag von Nizza: Eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess. **Wirtschaftsdienst**, Heidelberg, v. 81, n. 1, p. 21-29, 2001.

HURD, I. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organization**, [s.l.], v. 53, n. 2, p. 379-408, 1999.

HÜTTMANN, M. G.; FISCHER, T. Föderalismus. In: BIELING, H.-J.; LERCH, M. **Theorien der europäischen Integration**. Wiesbaden: Springer, 2005. p. 41-64.

JUNCKER, J.-C. Um novo começo para a Europa. **Comissão Europeia**, 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_14_567>. Acesso em: 26 ago. 2021.

JUNTA ELECTORAL CENTRAL. BOE núm. 84. **Junta Electoral Central**, 2005. Disponível em: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/Referendum_2005_Resultados.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

KANT, I. **Zum ewigen Frieden**. Leipzig: Verlag von Felix Meiner, 1919.

KELEMEN, R. D.; ORENSTEIN, M. A. Europe's Autocracy Problem: Polish Democracy's Final Days? **Foreign Affairs**, 2016. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/poland/2016-01-07/europes-autocracy-problem>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

KIES RAAD. Nationaal referendum 1 juni 2005. **Kies Raad**, 2005. Disponível em: <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/NR20050601>>. Acesso em: 23 maio 2021.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow: Pearson, 2014.

KOVÁCS, K.; SCHEPPELE, K. L. The fragility of an independent judiciary: lessons from Hungary and Poland - and the European Union. **Communist and Post-Communist Studies**, [s.l.], v. 51, n. 3, p. 189-200, ago. 2018.

KURPAS, S.; GRØN, C.; KACZYŃSKI, P. M. **The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?** Bruxelas: CEPS, 2008.

- LAPPENKÜPER, U. Der Fehlschlag der Fouchet-Pläne 1961/62. **Die Deutsch-Französischen Beziehungen 1949-1963**, [s.l.], p. 1543-1602, dez. 2001.
- LASSALLE, D.; LEVRAT, N. Un triangle à quatre côtés: L'équilibre institutionnel et le conseil Européen. **Journal of European Integration**, p. 431-450, 2004.
- LAURSEN, F. The Treaty of Maastricht. **Oxford Handbooks Online**, [s.l.], p. 121-135, jun. 2012.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. Government Accountability in Parliamentary Democracy. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 279-296.
- LEINEN, J. Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. In: LEIßE, O. **Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon**. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaft, 2010. p. 97-113.
- LENAERTS, K. Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. **Common Market Law Review**, [s.l.], v. 28, n. 1, p. 11-35, 1991.
- LEWIS, C. T.; SHORT, C. **A New Latin Dictionary**. Oxford: Clarendon Press, 1891.
- LEWIS, J. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 261-289, jan. 2000.
- LIDDELL, H. G.; SCOTT, R. **A Greek-English Lexicon**. Oxford: Clarendon Press, 1940.
- LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- LIPSET, S. M. **Political Man**. Nova Iorque: Doubleday & Company, 1960.
- LOCKE, J. **Two Treatises of Government**. Londres: Printed for C. and J. Rivington, 1824.
- LODGE, J. The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism? **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 24, n. 3, p. 203-223, mar. 1986.
- LOÏC, G. La condition internationale de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne. **Revue Québécoise de Droit International**, [s.l.], p. 65-72, dez. 2012.

LUDLOW, N. P. Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966. **Contemporary European History**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 231-248, jul. 1999.

LUDLOW, P. The European Commission. In: KEOHANE, R. O.; HOFFMANN, S. **The New European Community: decisionmaking and institutional change**. Boulder: Westview Press, 1991. p. 85-132.

LUTHARDT, W. Die Referenda zum Vertrag von Maastricht. Politikmanagement und Legitimation im Europäischen Integrationsprozeß. In: STEFFANI, W.; THAYSEN, U. **Demokratie in Europa: zur Rolle der Parlamente**. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995. p. 65-84.

LYNCH, F. M. B. Resolving the Paradox of the Monnet Plan: national and international planning in French reconstruction. **The Economic History Review**, [s.l.], v. 37, n. 2, p. 229-243, maio 1984.

MADISON, J. Federalist Papers No. 51. **Library of Congress**, 1788. Disponível em: <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#s-lg-box-wrapper-25493427>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MAGANZA, G. Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers. **Annuaire Français de Droit International**, [s.l.], v. 43, n. 1, p. 657-670, 1997.

MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, [s.l.], v. 17, n. 2, p. 139-167, maio 1997.

_____. The regulatory state and its legitimacy problems. **West European Politics**, [s.l.], v. 22, n. 1, p. 1-24, 1999.

MARGARET THATCHER FOUNDATION. MT's private files for 1990 - (6) Rome, "No no no", and Howe resigns. **Margaret Thatcher Foundation**, 2020. Disponível em: <<https://www.margaretthatcher.org/archive/1990CAC6>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MAROGER, J. L'évolution de l'idée de supranationalité. **Politique Étrangère**, [s.l.], v. 21, n. 3, p. 299-312, jun. 1956.

MÅRTENSSON, M. Mixed Representation and Legitimacy in the European Union. **Journal of European Integration**, p. 285-302, 2007.

MATLÁRY, J. H. **Energy Policy in the European Union**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Structure and Process, Politics and Policy: administrative arrangements and the political control of agencies. **Virginia Law Review**, [s.l.], v. 75, n. 2, p. 431-482, mar. 1989.

MEYER-HEINE, A. La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'union. **Droit et Société**, [s.l.], v. 80, n. 1, p. 31-46, 2012.

MICKLITZ, H.-W. The Maastricht Treaty, the Principle of Subsidiarity and the Theory of Integration. **Lakimies**, [s.l.], n. 4, p. 508-539, 1993.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Référendum du 29 mai 2005. **Ministère de l'intérieur**, 2005. Disponivel em: <[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult__referendum_2005/\(path\)/referendum_2005/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult__referendum_2005/(path)/referendum_2005/index.html)>. Acesso em: 23 maio 2021.

MITCHELL, R. B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. In: FINEL, B. I.; LORD, K. M. **Power and Conflict in the Age of Transparency**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002. p. 181-220.

MØLLER, J.; SKAANING, S.-E. **Democracy and Democratization in Comparative Perspective**: Conceptions, Conjunctures, Causes, and Consequences. Oxford: Routledge, 2013.

MONTESQUIEU. **De L'Esprit des Lois**. Londres: [s.n.], 1772.

MORAVCSIK, A. Negotiating the Single European Act. In: KEOHANE, R. O.; HOFFMANN, S. **The New European Community**: decisionmaking and institutional change. Boulder: Westview Press, 1991. p. 41-84.

_____. Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 473-524, dez. 1993.

MORAVCSIK, A.; NICOLAÏDIS, K. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 37, n. 1, p. 5985, mar. 1999.

MÜLLER, J.-W. Eastern Europe: Disappearing Democracy in the EU's Newest Members. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 93, n. 2, p. 14-19, mar. 2014.

NERGELIUS, J. Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner. Europapolitisk Analys. **Europapolitisk Analys**, [s.l.], n. 7, p. 1-6, jan. 2008.

NORRIS, P. Representation and the democratic deficit. **European Journal of Political Research**, p. 273-282, 1997.

NOWINA-KONOPKA, P. Democratic Deficit: A European Scapegoat for Domestic Trouble. **Kluwer Law International**, [s.l.], v. 8, p. 1-4, 2003.

NUGENT, N. **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997.

_____. **The Government and Politics of the European Union**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

NUGENT, N.; RHINARD, M. An Overview of the Commission. In: NUGENT, N.; RHINARD, M. **The European Commission**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2015. p. 9-21.

PADGETT, S. The Single European Energy Market: the politics of realization. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 30, n. 1, p. 53-76, mar. 1992.

PARLAMENTO EUROPEU. Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2012, sobre as eleições para o Parlamento Europeu em 2014 (2012/2829(RSP)). **Parlamento Europeu**, 2012. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0462_PT.html>. Acesso em: 26 ago. 2021.

_____. Manual do Processo Legislativo Ordinário. **Parlamento Europeu**, 2017. Disponível em: <<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/051bd478-225d-4552-be4e-87e3ab677c79/handbook-olp-pt.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2021.

_____. Hungria: Parlamento Europeu pede ação da UE para defender valores europeus. **Atualidade - Parlamento Europeu**, 2018. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20180906IPR12104/hungria-parlamento-europeu-pede-acao-da-ue-para-defender-valores-europeus>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. Regimento do Parlamento Europeu. **Parlamento Europeu**, 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_PT.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

PERRAKIS, S. L'incidence de l'Acte unique européen sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère. **Annuaire Français de Droit International**, [s.l.], v. 34, n. 1, p. 807-822, 1988.

PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. Separation of Powers and Political Accountability. **The Quarterly Journal of Economics**, [s.l.], v. 112, n. 4, p. 1163-1202, nov. 1997.

PETER, F. Democratic legitimacy and proceduralist social epistemology. **Politics, Philosophy & Economics**, [s.l.], v. 6, n. 3, p. 329-353, out. 2007.

PETERSEN, N. The Democracy Concept of the European Union: Coherent Constitutional Principle or Prosaic Declaration of Intent? In: DANN, P.; RYNKOWSKI, M. **The Unity of the European Constitution**. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2006. p. 97-118.

PETERSON, J. The College of Commissioners: Supranational leadership and presidential politics. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 108-137.

PHILIPPART, E.; EDWARDS, G. The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 37, n. 1, p. 87-108, mar. 1999.

PIRIS, J.-C. **The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

POLÍBIO. **The Histories**. Cambridge: Harvard University Press, v. III, 1979.

POLLACK, M. A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. **International Organization**, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 99-134, dez. 1997.

_____. The Commission as an Agent. In: NUGENT, N. **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**. Hampshire: Macmillan Press Ltd, 1997. p. 109-128.

PRÉSIDENCE MITTERRAND. Message conjoint de MM. François Mitterrand, Président de la République, et Helmut Kohl, chancelier d'Allemagne fédérale, adressé à M. Haughey sur la nécessité d'accélérer la construction de l'Europe politique, Paris, le 19 avril 1990. **Élysée**, 1990. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/francois-mitterrand/1990/04/19/message-conjoint-de-mm-francois-mitterrand-president-de-la-republique-et-helmut-kohl-chancelier-dallemagne-federale-adresse-a-m-haughey-sur-la-necessite-dacclerer-la-construction-de-leurope-politique-p>>. Acesso em: 21 maio 2021.

_____. Déclaration de M. François Mitterrand, Président de la République, sur la ratification du traité de Maastricht après le refus danois, en Conseil des ministres le 3 juin 1992. **Élysée**, 1992. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/francois-mitterrand/1992/06/03/declaration-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-sur-la-ratification-du-traite-de-maastricht-apres-le-refus-danois-en-conseil-des-ministres-le-3-juin-1992>>. Acesso em: 22 maio 2021.

PROUDHON, P.-J. **Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution**. Paris: E. Dentu, 1863.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU. Como tratamos as queixas? **Provedor de Justiça Europeu**, 2021. Disponível em: <<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/complaint-process-guide>>. Acesso em: 05 set. 2021.

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

QUATREMER, J. Santer prend la Commission par les cornes. Il reconnaît les erreurs sur la vache folle et annonce une réforme en profondeur. **Libération**, 1997. Disponível em: <https://www.liberation.fr/planete/1997/02/19/santer-prend-la-commission-par-les-cornes-il-reconnait-les-erreurs-sur-la-vache-folle-et-annonce-une_196522/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

REIDING, H.; MEIJER, F. 'This time it's different' – the European lead candidate procedure of 2014 and its historical background. **Parliaments, Estates and Representation**, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 64-79, maio 2018.

RIALTAS NA HÉIREANN. 1937 - 2019 Referendum Results. **Government of Ireland**, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.ie/en/publication/32ea7-1937-2019-referendum-results/>>. Acesso em: 22 maio 2021.

RINGE, N. F. The Santer Commission Resignation Crisis: Government-Opposition Dynamics in Executive-Legislative Relations of the EU. **Annual Meeting of the European Union Studies Association**, [s.l.], p. 1-47, mar. 2003.

RISSE, T.; KLEINE, M. Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 69-80, mar. 2007.

ROSEN, B. **Holding Government Bureaucracies Accountable**. Londres: Praeger, 1998.

ROTHSCHILD, J. Observations on Political Legitimacy in Contemporary Europe. **Political Science Quarterly**, [s.l.], v. 92, n. 3, p. 487-501, 1977.

ROUSSEAU, J.-J. **Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique**. [s.l.]: Mozambique, 2001.

SADECKI, A. **In a state of necessity: How has Orban changed Hungary**. Varsóvia: Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, 2014.

SALZBORN, S. Schleichende Transformation zur Diktatur. Ungarns Abschied von der Demokratie. **Kritische Justiz**, [s.l.], v. 48, n. 1, p. 71-82, 2015.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order. **Annual Review of Political Science**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 351-369, maio 2017.

SANDERS, A.; VON DANWITZ, L. Selecting Judges in Poland and Germany: challenges to the rule of law in Europe and propositions for a new approach to judicial legitimacy. **German Law Journal**, [s.l.], v. 19, n. 4, p. 769-816, jul. 2018.

SANDHOLTZ, W.; ZYSMAN, J. 1992: Recasting the European Bargain. **World Politics**, [s.l.], v. 42, n. 1, p. 95-128, out. 1989.

SAUTER, W. The Telecommunications Law of the European Union. **European Law Journal**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 92-111, mar. 1995.

SCARCELLI, I. L'Europa del generale De Gaulle. **Revistă de Științe Politice**, [s.l.], v. 4, n. 12, p. 121-135, mar. 2016.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration. **Public Administration**, [s.l.], v. 66, n. 3, p. 239-278, set. 1988.

_____. **Demokratie in einer kapitalistischen Wirtschaft**. Frankfurt: Campus-Verlag, 1999.

SCHIMMELFENNING, F. Efficient process tracing Analyzing the causal mechanisms of European integration. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process Tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 98-125.

SCHMIDT, S. K. Sterile Debates and Dubious Generalisations: European integration theory tested by telecommunications and electricity. **Journal of Public Policy**, [s.l.], v. 16, n. 3, p. 233-271, set. 1996.

_____. Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 169-184, mar. 1998.

_____. **Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission**. Frankfurt: Campus Verlag, 1998.

_____. Only an Agenda Setter? **European Union Politics**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 37-61, fev. 2000.

SCHMIDT, V. A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: input, output and 'throughput'. **Political Studies**, [s.l.], v. 61, n. 1, p. 2-22, ago. 2012.

SCHMITT, H.; HOBOLT, S.; POPA, S. A. Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. **European Union Politics**, p. 347-368, 2015.

SCHMITTER, P.; KARL, T. What Democracy is. and Is Not. **Journal of Democracy**, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 75-88, jun. 1991.

SCHÖNFELDER, W.; SILBERBERG, R. Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung. **Integration**, [s.l.], v. 20, n. 4, p. 203-210, out. 1997.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova Iorque: HarperCollins Publishers, 2008.

SCULLY, R. The European Parliament - European Union Politics. In: CINI, M.; BORROGÁN, N. P.-S. **European Union Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 162-175.

SHACKLETON, M. The Politics of Codecision. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 38, n. 2, p. 325-342, jun. 2000.

_____. The European Parliament: The Power of democratic ideas. In: PETERSON, J.; HODSON, D. **The Institutions of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 138-162.

SHERRINGTON, P. **The Council of Ministers**. Nova Iorque: Wellington House, 2000.

SIUNE, K.; SVENSSON, P. The Danes and The Maastricht Treaty: The Danish EC Referendum of June 1992. **Electoral Studies**, p. 99-111, 1993.

SMITH, M. E. The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam. In: SWEET, A. S.; SANDHOLTZ, W.; FLIGSTEIN, N. **The Institutionalization of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 171-193.

SORACE, M. The European Union democratic deficit: Substantive representation in the European Parliament at the input stage. **European Union Politics**, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 3-24, nov. 2017.

SOUTOU, G.-H. Les présidents Charles de Gaulle et Georges Pompidou et les débuts de la coopération politique européenne : du plan Fouchet au plan Fouchet light. **Relations Internationales**, [s.l.], v. 140, n. 4, p. 3-17, 2009.

_____. L'émergence du couple franco-allemand : un mariage de raison. **Politique Étrangère**, [s.l.], v. 4, p. 727-738, 2012.

STAAB, A. The evolution of the European Union. In: STAAB, A. **The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact**. Bloomington: Indiana University Press, 2011. p. 3-46.

STUBB, A. **Negotiating Flexibility in the European Union**: Amsterdam, Nice and beyond. Hampshire: Palgrave, 2002.

SUBILEAU, F. Le vote des Français à Maastricht: le référendum comme procédure et l'Europe comme enjeu. **Modern & Contemporary France**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 145-160, jan. 1996.

SVENSSON, P. The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The EC Referendum of May 1993. **Scandinavian Political Studies**, [s.l.], v. 17, n. 1, p. 69-82, 1994.

SWEET, A. S.; SANDHOLTZ, W.; FLIGSTEIN, N. **The Institutionalization of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SZIKRA, D. Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. **Journal of European Social Policy**, [s.l.], v. 24, n. 5, p. 486-500, set. 2014.

THALMANN, J. Die Kommission. In: WEIDENFELD, W.; WESSELS, W. **Jahrbuch der Europäischen Integration 1985**. Bonn: Institut für Europäische Politik, 1985. p. 69-75.

_____. Die Kommission. In: WEIDENFELD, W.; WESSELS, W. **Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88**. Bonn: Institut für Europäische Politik, 1988. p. 60-68.

THORLEIFSSON, C. Fokus: Migrações - Høyre radikale responser. **Internasjonal Politikk**, [s.l.], v. 74, n. 2, p. 1-9, jun. 2016.

TÖNNIES, F. **Gemeinschaft und Gesellschaft**. Charlestown: Harvard College Library, 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. ECLI:EU:C:2012:687. **InfoCuria**, 2012. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=129324&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=4161579>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Ação intentada em 1 de fevereiro de 2018 – Comissão Europeia/Hungria (Processo C-66/18). **InfoCuria**, 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203056&pageIndex>

=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8248743>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. ECLI:EU:C:2019:531. **InfoCuria**, 2019. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=4162412>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. ECLI:EU:C:2020:792. **InfoCuria**, 2020. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=232082&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=4161806>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Processo de medidas provisórias — Artigo 279.o TFUE — Pedido de medidas provisórias — Artigo 19.o, n.o 1, segundo parágrafo, TUE — Independência da Izba Dyscyplinarna (Secção Disciplinar) do Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia). **InfoCuria**, 2020. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8260372>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY. The obligation of an EU Member State to implement interim measures pertaining to the organisational structure and functioning of constitutional authorities within the judicial branch of government of that Member State. **Trybunał Konstytucyjny**, 2021. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20210715143659/https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-orga>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

TSAKATIKA, M. Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change. **Journal of Common Market Studies**, p. 193-220, 2005.

UK PARLIAMENT. European Council (Rome). **Publications - UK Parliament**, 1990. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm198990/cmhansrd/1990-10-30/Debate-1.html>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

UNGERER, W. Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive. **Integration**, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 95-106, jul. 1989.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. **EUR-Lex**, 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). **EUR Lex**, 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=PT>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). **Eur-Lex**, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 24 maio 2021.

_____. INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA. **União Europeia**, 2021. Disponível em: <https://europa.eu/citizens-initiative/_pt>. Acesso em: 05 set. 2021.

USHER, J. A. Assessment of the Treaty of Nice - Goals of Institutional Reform - The Treaty of Nice and Beyond. In: ANDENAS, M.; USHER, J. A. **The Treaty of Nice and beyond: Enlargement and Constitutional Reform**. Oregon: Hart Publishing, 2003. p. 183-206.

VACHUDOVA, M. A. **Europe Undivided: Democracy, Leverage, & Integration After Communism**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

VAN DER HARST, J. Een mislukte poging tot integratie: de Europese Defensie Gemeenschap. **Historisch Tijdschrift**, Leidschrift, v. 1, p. 69-84, 2004.

VAN DUURSEN, M. Nederland en de Europese politieke samenwerking 1969-1979. **Groniek Historisch Tijdschrift**, [s.l.], n. 81, p. 2-8, jan. 1983.

VAN EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1997.

VON THADDEN, R. Das Ende einer Epoche? die deutsch-französische Partnerschaft in einem veränderten Europa. **Revue des deux mondes**, [s.l.], p. 18-29, nov. 2005.

WAECHTER, M. Eurosclerosis or Europeanisation? introduction. **L'Europe en Formation**, [s.l.], n. 3, p. 353-354, jan. 2009.

WAHL, T. No Progress in Art. 7 TEU Procedure Against Poland and Hungary. **Eucrim**, 2019. Disponivel em: <<https://eucrim.eu/news/no-progress-art-7-teu-procedure-against-poland-and-hungary/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

WALLACE, H. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: WALLACE, H.; WALLACE, W.; POLLACK, M. A. **Policy-Making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 49-87.

WEBER, M. **Wirtschaft und Gesellschaft**. Tübingen: Jcb Mohr, 1922.

WEIDENFELD, W. Die Bilanz der Europäischen Integration am Anfang der 80er Jahre. In: WEIDENFELD, W.; WESSELS, W. **Jahrbuch der Europäischen Integration 1980**. Bonn: Institut für Europäische Politik, 1981. p. 13-35.

_____. Handbuch Föderalismus: Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt. Historische Entwicklung, gegenwärtige Ausprägung und künftige Herausforderungen. In: HÄRTEL, I. **Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt**. Berlin: Springer-Verlag, 2012. p. 3-36.

_____. Europäische Union: Ein politisches System „neuen Typs“. In: KORTE, K.-R.; GRUNDEN, T. **Handbuch Regierungsforschung**. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013. p. 131-140.

WESSELS, W. Die Einheitliche Europäische Akte: Zementierung des status quo oder einstieg in die europäische Union? **Integration**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 66-79, 1986.

_____. **Jean Monnet - Mensch und Methode: Überschätzt und überholt?** Viena: Institut für höhere Studien, 2001.

_____. **Das Politische System der Europäischen Union**. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. 15-49 p.

_____. Die Europäische Union: Bedeutung und Ansatz. In: WESSELS, W. **Das politische System der Europäischen Union**. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. p. 15-49.

_____. Das politische System der Europäischen Union. In: WEIDENFELD, W. **Europa-Handbuch**. [s.l.]: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.

WINCOTT, D. Federalism and the European Union: the Scope and Limits of the Treaty of Maastricht. **International Political Science**, [s.l.], v. 17, n. 4, p. 403-415, out. 1996.

WOUTERS, J.; NAERT, F. Europese defensie in de NAVO en de Europese Unie: eigenheid en complementariteit. **Vrede en Veiligheid**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 205-224, 2002.

WOYKE, W. **Die Europäische Gemeinschaft**. Opladen: Leske + Budrich, 1989.

YATAGANAS, X. A. The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective. **European Law Journal**, [s.l.], v. 7, n. 3, p. 242-291, jul. 2001.

YATSYK, A. Biopolitical Populism in Poland: the case of PiS. **Populism**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 148-164, out. 2020.

ZACCAGNINO, J. M. The Tragedy of Central European University: Theorizing Hungarian Illiberal Democracy and Its Threat to Academic Freedom. **Connecticut Law Review**, [s.l.], v. 52, n. 3, p. 1189-1242, fev. 2021.