

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos

António Vitorino
Advogado

De todas as instituições comunitárias a mais peculiar é, sem dúvida, a Comissão.

Neste vinte anos de adesão os portugueses habituaram-se à sua existência e ao significado do seu funcionamento, nutrem por ela um grau de apreço que, embora conhecendo oscilações, está em linha com o posicionamento geral em relação ao processo de adesão e ao grau de afeição que devotam ao conjunto das instituições europeias e, no essencial, exprimem-lhe uma confiança que corresponde a valores ligeiramente acima da média europeia (e bastante acima da confiança depositada nas instituições políticas nacionais...).

Este balanço geral não significa, contudo, que os portugueses conhecem a Comissão melhor do que as demais instituições. Pelo contrário, os sucessivos “Eurobarómetros” assinalam que, de entre os vários povos da União Europeia (incluindo nesta avaliação mesmo os dos dez novos Estados Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004), os portugueses são dos que se consideram pior informados sobre as realidades políticas e institucionais da União. Nessa nebulosa, a definição do perfil e das funções da Comissão não são excepção.

Em larga medida este distanciamento não se pode ter como imputável às características próprias da Comissão, tratando-se antes de parte de um alheamento mais geral que tem a ver com as finalidades do projecto europeu e com o seu impacto nas vidas quotidianas dos cidadãos. Este facto não coincide exactamente com os dados de outros países da União onde a Comissão, ela própria, é objecto de uma desafeição específica que vai para além do posicionamento global sobre a União Europeia (caso, por exemplo, do Reino Unido ou da Dinamarca).

Sem embargo, as especificidades institucionais da Comissão também ajudam a esta falta de conhecimento evidenciada nas sondagens. As características de independência da Comissão, tal como estatuídas nos Tratados, cedem na percepção popular à teoria de “o nosso agente em Havana”. Por muito que se explique que os membros da Comissão não representam os Estados que os designaram, na realidade o Comissário europeu é, provavelmente, a personalidade das instituições europeias que as opiniões públicas nacionais mais facilmente identificam de forma espontânea nos inquéritos de opinião. E muitas vezes quando algo corre mal nas relações entre o país e “Bruxelas”, a pergunta mais óbvia é “o que é que está lá a fazer o nosso Comissário?”.

Esta ambivalência tem muito que se lhe diga.

Em primeiro lugar porque a percepção popular não está tão errada quanto a fria leitura dos preceitos dos Tratados poderia indiciar. Mesmo observando escrupulosamente o disposto nesses Tratados, logo as regras de isenção, independência e devoção ao interesse geral europeu, os Comissários têm voz activa em todas as decisões de um órgão de natureza eminentemente colegial, sendo natural que as suas opiniões sejam escutadas com especial atenção quando estão em causa decisões que podem ter uma repercussão muito especial no país donde esses Comissários são originários. Acresce que tendo a Comissão membros oriundos de todos os países da União, a específica visão que as diferentes opiniões públicas nacionais têm do projecto europeu e das suas políticas é espelhada por esse cidadão nacional que exerce funções comunitárias, dessa pluralidade de visões resultando a definição do “interesse geral europeu” que cabe à Comissão propor e salvaguardar enquanto instituição guardiã dos Tratados.

Em segundo lugar porque a circunstância de pertencer à Comissão confere ao seu membro não apenas um particular conhecimento mas também uma específica autoridade para se pronunciar junto das autoridades e dos cidadãos do seu próprio país sobre a generalidade das questões europeias, conhecimentos e autoridade que muitas vezes não são devidamente postos ao serviço da União por pruridos que se prendem com a obsessão de afirmar e preservar a isenção e independência dos membros da Comissão.

Para além das questões atinentes ao estatuto pessoal do Comissário, a dificuldade de construir o perfil político da Comissão junto das opiniões públicas dos Estados membros resulta também da natureza atípica da instituição e das suas competências próprias. A primeira e mais forte tentação é a de, decalcando para o nível europeu o figurino de funcionamento das instituições democráticas nacionais, identificar a Comis-

são como “o Governo da União”. Esta visão, por muito simpática que seja aos que têm uma leitura federalista do funcionamento da União, constitui a fonte de inúmeros equívocos e incompreensões.

Na realidade a Comissão tem funções executivas, funções que na ordem interna dos Estados são exercidas pelos governos nacionais, mas nem tem o exclusivo da função executiva (que partilha com o Conselho de Ministros a nível europeu e com os próprios governos nacionais, consoante o âmbito requerido para execução das decisões normativas), nem muito menos se resume ao exercício dessas funções executivas ou administrativas.

A Comissão tem o monopólio do exercício da iniciativa legislativa (o que não tem praticamente paralelo nos sistemas de governo nacionais) e daí decorre um conjunto de prerrogativas institucionais no decurso do processo legislativo (dito “de co-decisão” entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu) que lhe conferem um protagonismo político muito próprio.

Acresce que a Comissão tem uma função eminentemente política de facilitador dos acordos políticos entre os Estados membros e de guardião dos Tratados, relacionando-se com os Estados, por um lado, e com as instâncias judiciais da União por outro, enquanto “guardião dos Tratados”, ou seja, enquanto instituição quase-judicial e reguladora que não encontra paralelo nas estruturas políticas nacionais, nem mesmo no caso dos Estados federais mais completos.

Esta multiplicidade de competências e funções, este relacionamento inter-institucional para garantia da efectiva aplicação dos Tratados, esta natureza híbrida da Comissão à luz dos tradicionais conceitos de separação de poderes do Estado nas democracias nacionais tornam a instituição Comissão num objecto dificilmente catalogável e conseqüentemente de complexa percepção por parte dos cidadãos.

A este labirinto funcional acrescentam dois outros elementos de complexificação da percepção do papel institucional da Comissão por parte dos cidadãos. Por um lado a questão da sua “natureza política ou técnica”. Não cabe no espaço deste artigo entrar no fundo da questão, ela própria difícil de abordar. No essencial, para o que ora nos ocupa, interessa registar que muitas vezes as decisões da Comissão são apresentadas segundo um registo de prevalência da sua componente técnica (tecnocrática ou tecnoburocrática), escondendo a natureza eminentemente política das opções que lhe subjazem, o que tem como consequência que frequentemente o nível de discussão sobre a acção da Comissão se perde em meandros de natureza técnica muito difíceis de serem percebidos e apropriados pelos cidadãos, que assim se sentem marginalizados do escru-

tínio democrático dessas mesmas decisões (parte do chamado défice democrático europeu).

Por outro lado a questão da sua legitimidade política e democrática. A ocultação da dimensão eminentemente política da função da Comissão no quadro institucional da União leva a que a sua legitimidade seja muitas vezes contestada com base no argumento da falta de representatividade democrática. Esta acusação debilita a capacidade de intervenção da Comissão, agravando o chamado défice democrático, ao mesmo tempo que tem sido contrabalançada pelo reforço do papel do Parlamento Europeu na sua designação. Este é o paradoxo mais interessante: nenhum governo europeu está sujeito a um escrutínio tão severo da parte de uma instância parlamentar como a Comissão Europeia (votação uninominal do indigitado Presidente da Comissão no plenário do Parlamento Europeu, audições individuais dos Comissários perante as comissões parlamentares competentes do Parlamento Europeu - com um relatório de apreciação que na actual Comissão provocou uma alteração da sua composição pela primeira vez na sua história - e votação final em bloco de colégio pelo plenário de novo - Presidente e Comissários em conjunto). E mesmo assim é o órgão que tem que passar por este tipo de escrutínio que mais vezes se acusa como carecendo de uma base democrático-electiva...

O panorama assim traçado pode ajudar a compreender os dilemas da “mal amada” Comissão Europeia. Para os portugueses, contudo, tal como se exprimem nas sucessivas sondagens, a percepção da Comissão, embora evidenciando estes dilemas, surge como a instituição central da União Europeia.

Este facto resulta em parte de regras não-escritas mas implícitas e, noutra parte, da evolução histórica concreta.

No primeiro aspecto releva o facto de a Comissão ser vista tradicionalmente como aliada dos Estados de pequena e média dimensão. Ainda que esta percepção varie ao longo do tempo (e das Comissões em concreto...) a verdade é que um órgão com as características da Comissão (e com a capacidade de informação, formulação de conhecimento e promoção de políticas) constitui uma instância mais capaz de enfrentar os grandes Estados quando estão em causa aspectos delicados dos complexos equilíbrios internos (de dimensão, de orientação político-ideológica, de índole regional), nesse aspecto sendo percebida pelos Estados com menor capacidade de influência própria como uma alavanca para a defesa e protecção dos seus interesses fundamentais. Neste particular, da acção da Comissão (e do seu sucesso) depende a força inclusiva do projecto europeu e o efectivo respeito pelo princípio da igualdade entre os Estados.

Em paralelo, a presença de um nacional na Comissão (bem como de nacionais de um Estado na estrutura administrativa da Comissão de uma maneira geral) constitui, para as autoridades nacionais desse Estado, um auxiliar preciso de descodificação e explicação dos complexos (e por vezes arditos) meandros de tomada de decisão na União Europeia, no estrito respeito pelas regras legais aplicáveis. Esta função pedagógica e descodificadora é particularmente relevante nos primeiros tempos de integração na União, bem como na condução de dossiers particularmente delicados para os interesses nacionais. Este facto exige e impõe uma política de pessoal nas instâncias da União que não pode depender apenas das livres escolhas das pessoas, sendo particularmente relevante - mas normalmente pouco referenciado - o sucesso de alguns Estados que sempre desenvolveram um acompanhamento das candidaturas aos lugares da burocracia comunitária bem como uma acção de apoio discreto à sua progressão nas carreiras comunitárias (realidade que só recentemente foi compreendida pelas autoridades portuguesas...).

Do ponto de vista histórico, a Comissão encontra-se, pela acção do seu então Presidente Jacques Delors, associada intimamente às negociações dos primeiro e segundo quadros financeiros de apoio à integração de Portugal na União Europeia, que tão relevante projecção tiveram na evolução económico-financeira do nosso país nos últimos vinte anos. Essa percepção positiva manteve-se com a negociação da Agenda de Berlim (para o período 2000/2007) e com as novas Perspectivas Financeiras para o período 2007/2013. Sem propriamente ser “um tio da América”, a Comissão ficou historicamente associada a impulsos positivos que se traduziram em apoios relevantes ao nosso desenvolvimento e à avaliação globalmente positiva que os portugueses fazem dos vinte anos de adesão e do facto de pertencermos à União Europeia.

Claro que seria exagerado dizer que essa percepção se deve apenas aos méritos da Comissão. Mas para o bem e para o mal, o “rosto da Europa” nestas matérias é o da Comissão e, embora nem sempre a própria instituição tenha sido um parceiro fácil nestas negociações, enquanto tal ela encontra-se associada a esses resultados de sucesso dos vinte anos de adesão.

A questão que cada vez mais se colocará para futuro é a de que, estando à vista o termo deste ciclo de integração onde os apoios dos fundos estruturais tendiam a ocupar todo o palco da agenda europeia portuguesa, avizinhando-se um período prolongado onde a Comissão dará notícias desagradáveis aos portugueses (designadamente no quadro do cumprimento do Pacto de Estabilidade e de Crescimento associado à moeda única europeia e no tocante aos graves problemas estruturais da economia portuguesa

em termos de competitividade e de qualificação dos recursos humanos) qual vai ser a imagem de marca da Comissão no próximo ciclo de participação de Portugal no projecto europeu?

Presidida hoje por um português, a próxima Comissão, a iniciar funções em 2009, poderá começar por não ter sequer um português como membro, na medida em que o Tratado de Nice prevê que com a adesão da Roménia e da Bulgária a Comissão passará a ter menos membros do que o número de Estados da União...

Mas mesmo que Portugal continue a ser um dos Estados membros que conta com um seu nacional na Comissão, a questão coloca-se na mesma e depende também da própria evolução da natureza e vocação da instituição enquanto tal numa Europa de vinte sete ou mesmo trinta Estados membros. Entre o risco da perda de peso relativo no quadro institucional, a necessidade de uma reforma das suas competências e dos seus métodos de funcionamento, os testes à sua legitimidade quando nela não tiverem assento nacionais de alguns dos grandes Estados membros, a Comissão de amanhã não poderá ser mais aquilo que foi, com oscilações, nestes últimos cinquenta anos e que nós, portugueses, conhecemos nestes últimos vinte anos.

Da forma como a Comissão no seu conjunto e os seus membros enfrentarem estes desafios dependerá também o balanço que os portugueses dela farão. Desejavelmente daqui a vinte anos...