

3

A União Européia

3.1.

Introdução

Para entender o papel da Comissão Européia no processo de alargamento para os países da Europa Central e do Leste, é importante entender como funciona a UE e seus principais órgãos. O sistema político da União Européia tem características muito particulares. A existência de instituições de caráter supranacional, a primazia do direito comunitário sobre os direitos nacionais e as múltiplas instâncias decisórias conferem ao modelo europeu a singularidade de uma experiência de união política. Não se pretende aqui esmiuçar todo o processo de formação do bloco, nem expor detalhadamente o funcionamento de cada uma das instituições criadas no âmbito do processo de integração europeu. O objetivo do presente capítulo é mais modesto: trata-se apenas de buscar situar a Comissão Européia dentro do arcabouço jurídico-institucional da UE, procurando compreender as mudanças ocorridas ao longo dos anos em suas funções e em suas relações com os outros órgãos da UE, embora para isso seja necessário um pequeno resumo histórico da origem e dos caminhos da integração na Europa.

A idéia de uma Europa unificada como um espaço de paz é antiga e remonta pelo menos ao século XVI, quando essa idéia de confundia com a própria organização do mundo então conhecido. Mas foi apenas no século XX, depois da 2ª Guerra Mundial e com a bipolarização do mundo durante a Guerra Fria que a idéia começou a se concretizar. Após dois conflitos de grandes proporções em solo europeu, ressurgiu o problema da organização da Europa como solução para acabar com a repetição das guerras e como meio para alcançar a paz no continente (Lessa, 2003). A divisão do mundo entre as duas superpotências, EUA e URSS, também contribuiu ao deixar a Europa entre os dois pólos de poder mundial, seja economicamente, seja geograficamente. A ajuda financeira norte-americana para a reconstrução dos Estados europeus ao final da guerra, o Plano Marshall, tinha como requisito que esses Estados se unissem em algum tipo de cooperação. A

preocupação norte-americana era fortalecer-los para impedir que o comunismo soviético avançasse sobre a Europa Ocidental. Outra preocupação era o medo de que a Alemanha, depois de recuperada do esforço de guerra viesse a tornar-se um poder muito grande no continente: a integração deveria ser capaz de balancear o poder na Europa¹⁴.

No debate que se seguiu sobre qual deveria ser o desenho institucional dessa cooperação, prevaleceu a idéia de uma integração de inspiração funcionalista. O pensamento funcionalista na época também influenciava a criação das agências especializadas da Organização das Nações Unidas. A principal linha de raciocínio do pensamento funcionalista era de que o importante era começar a cooperar em setores técnicos, econômicos, considerados menos politizados e onde, portanto, seria mais fácil alcançar um acordo. A partir daí, a própria cooperação geraria pressão por maior integração e esta se espalharia para outros setores¹⁵.

Essa foi a linha adotada pelo discurso de Robert Schuman, que lançou as bases para a cooperação funcional na Europa. A idéia, elaborada por Jean Monnet,

¹⁴ Dois anos depois da Segunda Guerra, persistiam as dificuldades econômicas na Europa. A destruição causada pelo conflito e a escassez de matéria-prima levavam a uma falência da capacidade de produção e inflação, em contraste com a prosperidade norte-americana. Por isso, foi proposto pelo General Marshall, em junho de 1947, o oferecimento de ajuda financeira para a Europa, com a condição de houvesse cooperação entre os Estados europeus. O objetivo dos EUA era fortalecer o multilateralismo na Europa e fortalecer suas instituições para conter a ameaça de avanço do comunismo sobre o continente. Os dezesseis Estados beneficiários do Plano Marshall criaram, então, a Organização Européia de Cooperação Econômica – OEEC. Ver Bitsch, 2001

¹⁵ O principal teórico do pensamento funcionalista para as relações internacionais foi David Mitrany. Em seu livro “*A Working Peace System*”, ele defendia que a paz seria alcançada através da cooperação funcional, com a criação de agências especializadas que cumpririam as funções necessárias para o bem-estar humano. Ele sugeriu que a cooperação internacional deveria começar por tratar de assuntos transnacionais específicos, onde ele acreditava que houvesse um interesse comum, como por exemplo o controle de doenças. Nessas áreas, que ele considerava apolíticas, existiria a possibilidade de aplicação de conhecimento técnico especializado e o sucesso alcançado acabaria por transcender as fronteiras dos Estados nacionais, redirecionando as lealdades dos homens e criando uma verdadeira comunidade mundial. O homem se afastaria de sua lealdade ao Estado-Nação pela experiência da cooperação internacional bem-sucedida. A paz e a segurança seriam garantidas pela provisão eficiente de serviços essenciais para as necessidades comuns. É interessante notar que, apesar de o Funcionalismo ter implicações nas teorias da integração regional, esta idéia não estava presente no pensamento de Mitrany. Ao contrário, ele era contra a regionalização, pois acreditava que o problema continuaria existindo: as regiões se tornariam super-Estados e desviariam a atenção do verdadeiro objetivo da integração internacional. Essa é a principal diferença do funcionalismo em relação ao neofuncionalismo: este acredita em esquemas regionais de cooperação e integração. O neofuncionalismo está profundamente ligado ao projeto europeu de integração, há semelhanças entre o “método Monnet” de integração e a teoria de Erns Haas. Por isso há autores que destacam que a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) tem inspiração neofuncionalista, embora as premissas básicas de cooperação funcional sejam bastante semelhantes entre as duas teorias. Ver: Rosamond, 2000 e Diez & Wiener, 2004

era aproximar França e Alemanha através da produção comum de carvão e aço, então duas matérias-primas estratégicas para a indústria bélica. Schuman lançou a idéia da criação de uma instituição supranacional que coordenasse a produção dos dois países, mas que estaria aberta à participação de outros Estados europeus. A idéia também recebeu o apoio do chanceler alemão Konrad Adenauer e a adesão de mais quatro países: a Itália e os países do Benelux: Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que já formavam uma união aduaneira¹⁶.

Assim foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, a CECA, pelo Tratado de Paris, assinado pelos seis países em Abril de 1951 e que entrou em vigor em Julho de 1952. O principal órgão da CECA era Alta Autoridade, que será vista mais detalhadamente mais adiante, com poderes supranacionais e cujos membros deveriam agir com independência em relação a seus Estados e governos. Outros órgãos criados pelo Tratado de Paris para a CECA foram a Assembléia Comum, o Conselho Especial de Ministros e a Corte de Justiça. Apesar de ser uma instituição criada para a cooperação econômica, o impulso para a criação da CECA era político e esta era considerada o primeiro passo em direção a uma integração política, que culminaria em uma federação supranacional européia (Armstrong et al., 1996)¹⁷.

Em março de 1957, foram criadas mais duas instituições no âmbito do processo de integração, pelo Tratado de Roma: a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom). O desenho institucional de ambas seguia o modelo da CECA. Havia um órgão supranacional nos moldes da Alta Autoridade, mas que foi chamado então de Comissão. Uma Assembléia foi criada para as chamadas três Comunidades, que seria o Parlamento Europeu. Todas essas organizações foram unificadas como a União Européia pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

O presente capítulo apresenta, em primeiro lugar, uma visão geral da estrutura jurídico-institucional da UE, com a apresentação de seus principais órgãos e suas funções na política européia. Em seguida, em linhas gerais, o processo formal de tomada de decisão na UE. Em uma terceira parte, há uma exposição sobre a criação da Alta Autoridade e sua sucessora, a Comissão

¹⁶ Para a declaração de Schuman, ver Nelsen & Stubb, 2003

¹⁷ Para a história da integração européia, ver também: Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004; Lessa, 2003 e D'Arcy, 2002

Européia, assim como um pequeno histórico da evolução de sua atuação. Finalmente, o capítulo considera algumas possibilidades acerca do papel da Comissão na integração. Como um órgão supranacional, a Comissão Européia tem características diferentes daquelas dos secretariados das organizações internacionais, o que abre algumas perspectivas sobre a possibilidade de pensar a Comissão como agente dos Estados-membros, como motor do *spillover* e como ator de política externa.

3.2. Os principais órgãos da UE

Embora a UE seja um sistema político singular, trata-se de uma estrutura jurídico-institucional formada por países democráticos para coordenar suas relações, criada para cumprir multilateralmente muitas das funções tradicionalmente cumpridas pelos Estados internamente, como a função de legislar e implementar essa legislação, por exemplo. A UE pode ser entendida como uma organização internacional, no sentido de que é uma forma institucionalizada de cooperação entre Estados, é constituída por um aparato burocrático, possui um orçamento, sede e servidores públicos em seus diversos órgãos (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004). No entanto, a UE tem uma característica que a distingue de outras organizações internacionais, como a ONU, por exemplo, que é o seu caráter supranacional. Algumas decisões tomadas no âmbito da UE incidem diretamente sobre o âmbito doméstico dos seus Estados-membros. Segundo Nugent,

(...) the EU is more than merely another international organization in which countries cooperate with one another on a voluntary basis for reason of mutual benefit. Rather it is an organization in which states have voluntarily surrendered their right, across a broad range of important sectors, to be independent in the determination of public policy. (2001, p.242)

Ainda assim, pode-se vê-la conceitualmente como um sistema político complexo, por isso autores como Simon Hix (1999) se apropriam deste conceito para estudar a UE, afirmando que as teorias, métodos e modelos usados para analisar os Estados podem oferecer ferramentas esclarecedoras para entender a

complexa estrutura institucional da UE¹⁸. Este não é um conceito universal, mas serve ao propósito deste trabalho, pois permite se aprofundar na atuação da Comissão Europeia.

A União Europeia é composta por quatro instituições principais: o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu, A Comissão Europeia e a Corte Europeia de Justiça. Esse “quadrângulo” institucional básico foi estabelecido ainda na década de 50. No entanto, os sucessivos tratados e as reformas nos tratados produziram um sistema altamente desenvolvido de regras e procedimentos que determinam como os poderes são exercidos pelas instituições europeias (Hix, 1999).

Pensando nessas quatro instituições em termos dos papéis que elas desempenham nas três principais funções do Estado moderno, é possível classificar o Conselho da UE e o Parlamento como os órgãos predominantemente legislativos, que passaram a atuar em determinados assuntos como um sistema bicameral a partir do Tratado de Amsterdã, e a Corte Europeia de Justiça como o poder judiciário. A Comissão Europeia exerce uma dupla função: como um órgão legislativo, detém o monopólio da iniciativa da proposição de leis e como um órgão executivo é encarregado de implementar a legislação (Tsebelis & Garret, 2001).

O Conselho da União Europeia, antigo Conselho de Ministros, é um órgão intergovernamental, que reúne representantes dos governos dos Estados-membros. Ele é organizado em bases setoriais: sua composição varia de acordo com tema a ser tratado. Seus participantes são os ministros dos Estados-membros cuja pasta é relativa àquela matéria, como, por exemplo, o Conselho de Agricultura, cujos participantes são os ministros da agricultura, ou o Conselho de Assuntos Externos, do qual tomam parte os ministros de relações exteriores (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004). Suas decisões podem ser tomadas por unanimidade ou por votação por maioria qualificada, dependendo do assunto que está sendo tratado. Segundo Hix (1999), além de ser a câmara legislativa dominante, o Conselho

¹⁸ Embora a perspectiva adotada aqui seja a de que a estrutura jurídico- institucional da União Europeia pode ser entendida como um sistema político semelhante aos sistemas políticos domésticos dos Estados, essa perspectiva não é unânime e há autores que trabalham sob outros pontos de vista. Schimmelfennig (2004) destaca que, para Moravcsik, por exemplo, em uma perspectiva intergovernamentalista, a UE é mais bem entendida como um “regime internacional para a coordenação política” dos Estados.

exerce também funções executivas, estabelecendo a agenda política a médio e longo prazo.

Além do Conselho de Ministros, há também o Conselho Europeu, que reúne os chefes de Estado e de governo dos Estados-membros. Embora os Tratados fundadores não houvesse nenhuma previsão de encontros entre chefes de Estado dos membros das Comunidades Européias, esses encontros ocorriam durante as décadas de 1960 e 1970. Em 1974, foi decidida a institucionalização desses encontros, com o estabelecimento do que se tornaria conhecido como o Conselho Europeu (Nugent, 2001). Sua presidência é rotativa entre os países-membros a cada seis meses e suas reuniões ocorrem pelo menos duas vezes por ano, em geral ao fim de cada mandato da presidência. Embora não emita decisões formais, apenas declarações no sentido de orientar a política da UE em geral, qualquer modificação nos tratados da UE deve ser aprovada pelo Conselho Europeu (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004).

A câmara que divide com o Conselho o processo legislativo formal na UE é o Parlamento Europeu. Há autores que consideram que o Parlamento teve um aumento de poder considerável a partir do Tratado de Amsterdã, que o colocou em pé de igualdade com o Conselho, em uma relação bicameral como a relação entre Câmara dos Deputados e Senado, a nível doméstico (Tsebelis & Garret, 2001). Desde 1979, o Parlamento Europeu é composto por parlamentares eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados da União, em pleitos que ocorrem a cada cinco anos. Os parlamentares eleitos sentam-se no plenário não de acordo com suas nacionalidades, mas seguindo as linhas partidárias.

O Parlamento funciona como supervisor do poder executivo, é chamado o órgão de controle democrático da União Européia¹⁹. Esse controle sobre as outras instituições européias, notadamente a Comissão, se expressa principalmente em dois mecanismos: em primeiro lugar, o Parlamento deve aprovar todos os membros da Comissão e seu presidente, indicados pelos Estados-membros, depois de submetê-los a audições. Em segundo lugar, o Parlamento tem o poder de aprovar uma moção de censura e demitir toda a Comissão²⁰. Seu controle é exercido através da análise de relatórios periódicos enviados pela Comissão e pelo

¹⁹ Sobre o Parlamento Europeu ver Judge & Earnhaw, 2003

²⁰ Em 1999, toda a Comissão presidida por Jacques Santer renunciou, diante da ameaça de uma moção de censura.

Tribunal de Contas e da formulação de perguntas orais e escritas à Comissão e ao Conselho.

A autoridade judicial da UE é composta pelas cortes supranacionais, criadas no âmbito da integração regional, e pelas cortes nacionais. A Corte Europeia de Justiça é uma espécie de suprema corte da UE e é o último árbitro sobre o significado da legislação comunitária. Além dela, há também o Tribunal de Primeira Instância, criado para diminuir o número de casos levados à Corte Europeia de Justiça. As cortes europeias trabalham em cooperação com as cortes nacionais, que aceitam sua jurisdição para assuntos comunitários e interpretação da legislação contida nos tratados.

Neither the European legal system nor the wider EU has a powerful coercive capacity. (...) There are no European goals, nor there is a distinct European police force or army. As a consequence the European system relies on its persuasive power and its ability to draw on the normative authority and coercive apparatus associated with national legal systems.(Wincott, 1999, p. 91)

Politicamente, atribui-se à Corte um papel importante no processo de integração. Nos anos do período chamado de euroesclerose, quando as decisões no Conselho estavam paralisadas pela obrigatoriedade da votação por unanimidade, as decisões tomadas pela Corte ajudaram a moldar parte do caráter supranacional do processo de integração europeu:

(...) the European Court by inventing doctrines of 'direct applicability', 'supremacy', 'pre-emption' and 'exclusivity' with intrusive effects for the legal orders of the Member States, gradually established a governance system of sub- and super-ordination that significantly limits national autonomy (Wind, 2000, p. 107).

A Comissão Europeia, assim como a Corte, também é um órgão supranacional, composto por representantes dos Estados-membros. É organizada de forma similar a governos domésticos, com um executivo central, o Colégio de Comissários, que é formado por membros indicados pelos Estados-membros no Conselho e submetidos à aprovação pelo Parlamento e que se concentra nas tarefas políticas (Hix, 1999), e uma burocracia de diretórios-gerais setoriais, que equivalem a ministérios nos governos domésticos. O presidente da Comissão é nomeado coletivamente também pelos Estados-membros. O Colégio se reúne pelo menos uma vez por semana, em encontros chefiados pelo presidente da Comissão. As decisões podem ser tomadas por consenso ou por votação por maioria absoluta. Em caso de empate o presidente da Comissão pode ter o voto decisivo.

Também é o presidente da Comissão que decide qual comissário fica responsável por qual diretório-geral.

O número de diretórios-gerais muda de acordo com a presidência da Comissão, cada nova administração os reorganiza para promover determinadas agendas. Como fruto de um projeto funcionalista de integração, os diretórios-gerais fornecem conhecimento técnico especializado e *know-how* administrativo nas áreas de atuação da União. Sua função é desenvolver políticas, preparar legislações, monitorar a implementação legislativa e dar apoio e aconselhamento técnico nas áreas temáticas (Hix, 1999). Os funcionários da burocracia são funcionários públicos europeus, chamados “eurocratas” (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004, p.190), escolhidos por meio de concursos de seleção.

Entre as principais funções da Comissão Europeia está o direito de iniciativa, que garante a prerrogativa, em geral exclusiva, de apresentação de propostas legislativas ao Conselho e ao Parlamento. A Comissão também é considerada a “guardiã dos Tratados” (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004, p.189), ou seja, cabe a ela garantir a aplicação do direito comunitário e a adoção das resoluções do Conselho e do Parlamento pelos Estados-membros, assim como monitorar a aquiescência às leis comunitárias. A Comissão também é responsável por administrar o orçamento da UE e representar a UE em negociações internacionais com países terceiros.

3.3. Processo de tomada de decisão da UE

Uma dificuldade encontrada ao estudar a UE é o fato de que trata-se de um processo de integração em andamento. A UE é um “alvo em movimento” (Cram et al., 1999, p.5), por isso há dificuldade em abordar determinados assuntos relativos a esse processo que está em constante mudança. Durante o período abordado por essa pesquisa, foram assinados três tratados importantes – o Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdã e o Tratado de Nice. Atualmente há um Tratado que cria uma Constituição para a Europa em processo de ratificação. Cada um desses tratados estabelece mudanças nos processos decisórios e no equilíbrio entre as instituições europeias.

De um modo geral, a iniciativa legislativa na UE cabe à Comissão, é dela a tarefa de encaminhar propostas ao Conselho e ao Parlamento. Isso pode ser uma fonte considerável de poder, pois permite definir a agenda desses órgãos. Mas há limites, de acordo com o procedimento a ser utilizado em cada matéria. O Conselho e o Parlamento seguem três procedimentos para a adoção de legislação, além do processo de simples consulta. São eles: procedimento de cooperação, procedimento de parecer favorável e procedimento de co-decisão. Pelo procedimento de cooperação, o Parlamento partilha com a Comissão o poder de definição da agenda do Conselho. Segundo esse procedimento, o Parlamento pode apresentar emendas à proposta legislativa da Comissão, que pode alterá-la para levar em conta a posição do Parlamento antes de apresentá-la ao Conselho.

O procedimento de parecer favorável implica na obrigatoriedade de um parecer favorável do Parlamento antes que o Conselho adote certas decisões. Entre outras matérias, o Parlamento tem que dar o parecer favorável a acordos internacionais negociados pela Comissão e a propostas de alargamento da UE. O procedimento de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht e é o meio pelo qual Parlamento e Conselho partilham em condições de igualdade o poder legislativo. A proposta da Comissão é apresentada a ambas as instituições, que devem chegar a um acordo. Se este não for alcançado, a proposta é encaminhada para um Comitê de Conciliação, composto por representantes das três instituições. O Tratado de Amsterdã ampliou o número de assuntos em que o procedimento de co-decisão deve ser adotado.

Em todos os procedimentos, o papel legislativo da Comissão é importante, pois deve partir dela a proposta que será analisada pelo Conselho e pelo Parlamento. Como será visto adiante no caso do Ato Único Europeu, isso pode dar à Comissão um grande poder em determinar avanços no processo de integração e em definir a agenda política europeia. Além disso, o papel de órgão responsável pela implementação das resoluções do Conselho e do Parlamento também cria um espaço considerável para que a Comissão tenha uma atuação determinante no dia-a-dia político. Embora o encontro semestral do Conselho Europeu, o órgão intergovernamental, seja a face mais visível do sistema político da UE, há outros espaços políticos no dia-a-dia do bloco, que são ocupados por diversos atores, como as outras instituições comunitárias e os grupos de interesse.

(...) the political process of the EU political system is a permanent feature of political life in Europe. The six-monthly meetings of the heads of the government of the member states (in the European Council) may be the only feature of the system noticed by many citizens. This can result in the impression that the EU operates through periodic “summitry”, like other international organizations. However, the real essence of EU politics are the constant interactions within and between the EU institutions in Brussels, between national governments and Brussels, within the various departments in national governments, in bilateral meetings between governments, and between private interests and governmental officials in Brussels and at the national level. As a result, unlike other international organizations, EU business is conducted in multiple settings on virtually every day of the year. (Hix, 1999, p.3)

Essa constante interação que se opera no sistema europeu cria múltiplos espaços políticos, nos quais é possível entender a evolução do papel da Comissão e a ampliação do escopo da sua área de atuação política. A Comissão é uma instituição complexa marcada por uma tensão entre os aspectos técnicos e administrativos e os aspectos políticos das funções que deve cumprir (Christiansen, 2001). Embora o Conselho e o Parlamento definam as regras formais da UE, a Comissão age politicamente ao cumprir suas funções de apresentar propostas legislativas ao Conselho, implementar e verificar a aquiescência a essa legislação. A próxima seção se dedica a entender a evolução histórica e institucional da Comissão e como seus poderes mudaram ao longo do tempo, não apenas os poderes formais, definidos nos tratados, mas, principalmente, a dinâmica política de sua atuação.

3.4. A evolução histórica da Comissão Europeia

A origem da Comissão Europeia remonta à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), primeira instituição formada no âmbito do processo de integração. A CECA foi criada segundo as bases lançadas por Jean Monnet e Robert Schuman, que defendiam um projeto neo-funcionalista de integração. Segundo esse pensamento, a integração deveria iniciar-se por setores específicos e técnicos, chamadas de *low politics*, em que a cooperação seria mais facilmente atingida do que em setores que envolvessem a chamada *high politics*. Ainda segundo o pensamento neofuncionalista, as decisões sobre assuntos técnicos deveriam ser deixadas a cargo de especialistas e não em mãos de políticos. A principal linha de ação para alcançar a integração deveria ser a de integrar setores

econômicos estratégicos, áreas de *low politics*, e criar uma alta autoridade, um órgão supranacional, que seria responsável por mais integração na medida em que surgisse a pressão funcional por cooperação em setores relacionados²¹. Assim, o principal órgão da CECA era a Alta Autoridade, que tinha poderes supranacionais, exercendo suas funções com independência em relação aos governos dos Estados-membros, conforme disposto no artigo 9º do Tratado de Paris, que criou a CECA (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004). Ainda assim, mesmo na década de 70, quando foi instituída a cooperação política, não parecia possível a idéia de que a Comissão um dia teria um papel independente um dia em matérias de *high politics*, o que seria equivalente a aceitar o supranacionalismo (Nutall, 1996). De acordo com o projeto neofuncionalista, a Alta Autoridade, ou seja, a Comissão deveria ser responsável por maior integração, na medida em que sua atuação gerasse pressão em setores afins. Mas isso nem sempre se provou verdadeiro e o papel da Comissão na UE variou ao longo dos anos e de acordo com o assunto em pauta.

Além da Alta Autoridade da CECA, havia mais dois órgãos executivos, um para cada uma das comunidades fundadas na década de 1950 no âmbito da integração europeia. Assim, havia uma Comissão da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e uma Comissão da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Em 1967, o “Tratado de Fusão”²² estabeleceu um único Conselho e uma única Comissão das Comunidades Europeias, que seria rebatizada de Comissão Europeia após a criação da UE pelo Tratado de Maastricht²³.

Para efeito de análise, é possível dividir a história da integração europeia em três fases²⁴. A primeira iria até 1987. Durante esse período inicial, o Conselho requeria unanimidade para tomar qualquer decisão²⁵. Na prática, a necessidade de

²¹ Para a influência do pensamento neo-funcionalista sobre o processo de integração europeu, ver Rosamond, 2000

²² O Tratado que estabelece um Conselho Único e uma Comissão Única das Comunidades Europeias foi assinado em 1965 e entrou em vigor em 1967. Em 1997, ele foi revogado e suas partes mais relevantes foram incorporadas ao Tratado de Amsterdã. Ver Nugent, 2001

²³ Para simplificar, neste trabalho será adotada a denominação Comissão Europeia para todo o período abordado. Para a história da Comissão Europeia, ver Nugent, 2001

²⁴ A divisão adotada aqui está em Tsebelis & Garret, 2001

²⁵ Durante a década de 1960, devido a divergências sobre a política agrícola comum, aconteceu a chamada “crise da cadeira vazia”, em que a França, então presidida por Charles De Gaulle, suspendeu a participação de seus representantes nos órgãos comunitários. Para dar fim à crise, chegou-se ao chamado Compromisso de Luxemburgo, documento que estipulava a necessidade de

unanimidade significa que qualquer Estado tem poder de veto sobre qualquer decisão da qual discorde, o que pode provocar uma pane no processo decisório da instituição e torná-la ineficaz, por conta da paralisia. Foi isso que aconteceu com o Conselho nessa primeira fase e isso diminuiu o poder da Comissão, pois havia pouca legislação secundária a ser implementada e, conseqüentemente, pouco espaço para que a Comissão agisse. Isso não impediu a Comissão de expandir suas competências, mas nessa fase, o grande motor da integração foi a Corte.

Uma segunda fase teria começado com a ratificação do Ato Único Europeu, em 1986. Nesse período, o Conselho se tornou mais efetivo, as mudanças no processo decisório e a adoção da votação por maioria qualificada em diversas áreas significaram que governos individuais não podiam mais vetar legislações que desaprovassem. Isso representa um custo para a soberania dos Estados-membros, mas ao mesmo tempo torna a instituição mais ágil e mais eficiente. A maior agilidade do Conselho tornou, por conseqüência, mais efetivo o poder da Comissão de definir a agenda através da iniciativa legislativa, assim como aumentou seu espaço de atuação na implementação das políticas e o número de áreas em que era possível sua atuação.

Ainda segundo Tsebelis e Garret (2001), uma terceira fase compreenderia o Tratado de Maastricht e Tratado de Amsterdã. Depois desses tratados, o Parlamento se fortaleceu, passando a atuar em conjunto com o Conselho. A principal característica dessa fase, portanto, seria de maior equilíbrio entre as quatro maiores instituições européias.

Ao longo do processo de desenvolvimento da UE, os governos dos Estados-membros delegaram à Comissão poderes significativos de liderança política, implementação de políticas e regulação, muitas vezes em resposta a iniciativas tomadas pela própria Comissão, interessada em ampliar seu poder político.

Diante da tensão inerente a suas funções, de ser um órgão ao mesmo tempo administrativo e político, o desempenho da Comissão depende em grande parte de seu presidente. Na história do órgão, duas presidências se destacaram por sua atuação política: a do alemão Walter Hallstein, presidente entre 1958 e 1967, e a do francês Jacques Delors, que presidiu a Comissão entre 1984 e 1994. Ambos tiveram divergências com políticos influentes da época: Hallstein enfrentou a

unanimidade em assuntos que fossem considerados de interesse vital para os Estados. (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004)

oposição do presidente francês Charles De Gaulle e Delors desagradou à primeira-ministra britânica Margareth Thatcher (Christiansen, 2001).

Walter Hallstein foi o primeiro presidente da Comissão da Comunidade Econômica Européia. Sua abordagem explicitamente política, com o objetivo de fazer da união uma federação de Estados, foi de encontro às posições de De Gaulle. A crise da década de 1960, em que a França retirou-se do Conselho por conta de uma disputa sobre a política agrícola, foi também uma disputa sobre o poder da Comissão (Christiansen, 2001).

Segundo Christiansen, o resultado da disputa é que a Hallstein seguiram-se vinte anos de Comissão apolítica, durante os quais, no entanto, ela não deixou de ampliar suas competências. Durante as décadas de 1970 e 1980, aproveitando-se das brechas dos tratados e se ocupando dos assuntos que estes deixavam silenciosos, como matérias de meio-ambiente ou educação, a Comissão desenvolveu a agenda comunitária e as ferramentas para realizá-la, embora o processo de integração em geral tenha avançado pouco nesse período.

Em 1984, Delors assumiu a presidência da Comissão Européia. Sua gestão revigorou o papel da Comissão e deu impulso também ao processo de integração. Ao assumir o cargo para o qual fora nomeado, Delors diagnosticou a letargia em que se encontrava o processo de integração, pouco coeso e muito vulnerável às crises externas. Em sua concepção o meio para a retomada definitiva do processo seria a realização do mercado único, previsto desde a década de 1950, mas nunca levado a termo. Com esse objetivo em vista, a Comissão preparou um estudo sobre a livre circulação de bens, capitais e trabalho, que resultou em um relatório, o Livro Branco, com três centenas de medidas necessárias para a realização do mercado comum. Esse Livro Branco foi apresentado ao Conselho Europeu de Milão, em Junho de 1985, que o acolheu, dando origem ao Ato Único Europeu, assinado pelos Estados-membros em Luxemburgo, em Fevereiro de 1986.

Foi também durante a administração de Delors que a Comissão foi escolhida para gerir os recursos do financiamento da ajuda dos países industrializados aos países que estavam abandonando os regimes comunistas, assim como a negociação dos acordos de cooperação com esses países, como será visto adiante. No entanto, a Comissão já não era tão efetiva nos últimos anos da presidência de Delors.

Seu sucessor foi Jacques Santer, que era Primeiro Ministro de Luxemburgo na época de sua nomeação para a presidência da Comissão. Santer assumiu o cargo em 1995, e desde o princípio, deixou claro que não tinha a intenção de expandir as responsabilidades ou o poder da Comissão. O lema adotado por sua administração era “menos ação, melhor ação”. Com isso em mente, Santer buscou projetos de reformas internas que haviam sido negligenciadas pela administração de Delors. O envolvimento da Comissão com a administração do alargamento foi um dos desafios enfrentados por Santer. Durante sua administração, a Comissão implementou programas de ajuda para que os candidatos cumprissem os critérios de condicionalidade, emitiu opiniões sobre eles na Agenda 2000 e iniciou negociações de adesão com alguns candidatos. Em 1999, toda a Comissão presidida por Santer foi obrigada a renunciar, sob alegações de que “*some of its members had acted disreputably and that collectively it had been neglectful of some of its duties.*”(Nugent, 2001, p.54)

O Conselho Europeu de Berlim, então, nomeou o italiano Romano Prodi para a presidência da Comissão. As circunstâncias que o levaram ao cargo obrigavam Prodi a posicionar no topo da agenda uma reforma nos procedimentos e funcionamento da Comissão. Prodi alertava para a necessidade de não deixar o processo de alargamento à deriva, defendendo a determinação de prazos e datas para os candidatos mais adiantados (Nugent, 2001). Foi durante sua presidência que a Comissão lançou o *Strategy Paper 2000*, cuja essência é exatamente a necessidade de que a UE tornasse mais transparentes suas posições em relação ao alargamento e estabelecesse prazos mais precisos, para que os candidatos pudessem ter confiança em relação aos compromissos assumidos pela UE. Coerentemente, a Comissão de Prodi também defendia, no mesmo documento, uma nova estratégia de comunicação para o alargamento, que tornasse o processo mais transparente. Foi também durante sua presidência da Comissão que a UE iniciou as negociações com os candidatos restantes, concluiu todas as negociações para adesão e determinou a data para o alargamento.

3.5. O papel da Comissão na UE

Entre os estudos sobre a integração europeia é comum o questionamento sobre o que move o processo de integração e quais atores são mais influentes ou quais papéis desempenham. Em que medida os atores estatais, os Estados-membros, controlam o processo e em que medida as instituições e atores supranacionais desempenham um papel importante? Quando se trata de analisar o papel das instituições supranacionais no processo de integração europeia, um volume considerável de atenção é dedicado ao estudo da Comissão Europeia (Cram, 1999).

Além de exercer funções formalmente especificadas pelos Estados-membros nos Tratados, como a iniciativa legislativa, a representação da UE em assuntos externos e o monitoramento da aquiescência, há autores que destacam que a Comissão Europeia também desempenha papéis informais, não previstas nos Tratados, como de mediador de interesses e coletor de informações. São esses papéis que são controversos e levantam questões sobre a relativa influência da Comissão como ator supranacional (Cram, 1999).

Essa seção justifica a opção dessa pesquisa em olhar para dentro da estrutura institucional da UE e escolher trabalhar especificamente com a Comissão Europeia, no que diz respeito ao processo de alargamento. Em primeiro lugar, como é característica do sistema político da UE, grande parte da elaboração de políticas e da iniciativa em levá-las a debate no Conselho Europeu foi desempenhada pela Comissão. Além disso, o órgão também teve um papel atuante, como será visto nos próximos capítulos, no sentido de pressionar a organização em direção ao alargamento e na adoção de medidas que visassem integrar os países do Leste Europeu ao contexto dos países ocidentais.

Chayes e Chayes (1998, 2001) destacam em sua teoria o papel das organizações internacionais e, mais especificamente, dos secretariados ou burocracias internacionais no papel de promotores de aquiescência. Os autores enfatizam o poder de definição da agenda política e o papel do relacionamento e das interações entre as burocracias internacionais e as burocracias domésticas na implementação das estratégias de aquiescência.

A própria definição de burocracia apresentada por esses autores bastaria para justificar a escolha pela Comissão Européia, mas ao tratar a UE como um sistema político e não uma organização internacional qualquer, surge a necessidade de entender melhor o papel dessa burocracia que tem um fator diferencial, que é um forte componente supranacional e características específicas. Se a UE pode ser tratada como um sistema político complexo, sendo vista como mais do que uma organização internacional, mas menos do que um Estado, é preciso entender que a Comissão também é uma instituição *sui generis* quando se consideram outras instituições na política internacional, já que é um órgão supranacional que exerce funções legislativas e executivas. Segundo Nugent, na maioria dos assuntos importantes da UE, a Comissão é um ator central, cuja influência cresceu ao longo dos anos na medida em que a UE estendia seu alcance político. O papel da Comissão no sistema político da UE tem sido objeto de debate, mas independente do grau de autonomia atribuído a ela, Nugent ressalta que a Comissão continua a ser um ator central, exercendo não apenas funções burocráticas, mas também funções políticas.

The Commission is a unique institution in terms of its membership, organization and functions. Taking functions to illustrate this point, the Commission exercises not only administrative functions of the kind that are normally undertaken by bureaucracies, but also political functions that are normally the responsibility of political executives. The exercise of its political functions results in the Commission exerting a considerable influence not only on day-to-day events and on specific issues, but on the European integration process as a whole. (Nugent, 2001, p.17)

A seguir são apresentadas perspectivas a respeito do papel da Comissão como um ator autônomo, embora não independente. Não são perspectivas necessariamente alternativas, mas são aspectos de devem ser destacados, pois têm importância na análise do alargamento europeu para o Leste. São abordagens que podem ajudar a entender quem é a Comissão Européia e qual seu papel na promoção da aquiescência no alargamento da UE.

3.5.1.

A Comissão como agente dos Estados Membros

Uma maneira de entender o papel da Comissão dentro do sistema político da UE é vê-la como um agente dos Estados-membros. Segundo a teoria da escolha racional, as escolhas institucionais são feitas de acordo com as funções que a

instituição deve cumprir e dos efeitos que deve produzir. O chamado principal, no caso da UE os Estados-membros, delega determinadas funções a um agente – que no caso da UE pode ser a Comissão ou a Corte ou o Banco Central Europeu, por exemplo.

Em termos gerais, há quatro funções para as quais os principais escolhem delegar autoridade aos agentes²⁶. Em primeiro lugar, agentes supranacionais são escolhidos para monitorar a aquiescência dos Estados-membros em relação às regras da organização. Mesmo que os agentes sejam instituições sem o poder de impor as regras por meio de sanções, há outros meios pelos quais eles podem contribuir para melhorar a aquiescência. Uma delas é a divulgação de informações, que pode constranger os Estados a cumprir as normas estabelecidas. Essa função é cumprida na UE pela Comissão. Como guardiã dos tratados, ela é responsável por monitorar a aquiescência e dos Estados e trabalhar para que as regras comunitárias sejam cumpridas, de acordo com o Artigo 169 do Tratado de Roma.

Em segundo lugar as instituições supranacionais têm a função de resolver problemas de contrato incompleto, contrato entendido aqui como qualquer tratado. Seria impossível que um tratado sobre qualquer assunto previsse todas as situações e obrigações das partes, detalhadamente. Essa função é cumprida na UE principalmente pela Corte, que tem a autoridade para interpretar os tratados e fazer cumpri-los sem ambigüidades.

Em terceiro lugar, as instituições supranacionais podem ter delegada autoridade para adotar regulamentações que sejam muito complexas e técnicas para serem debatidas em detalhes pelos principais, ou exijam um órgão independente. Esse papel também é cumprido na UE pela Comissão, considerada uma burocracia regulatória, como responsável pela implementação das políticas e pela operação das regras comunitárias no dia-a-dia da UE. Os Estados-membros investem a Comissão da autoridade de cuidar das regulamentações porque delegar esse poder é mais eficiente do que tentar escrever leis detalhadas para governar as inúmeras contingências que surgem no dia-a-dia da operação da UE (Tsebelis & Garret, 2001).

²⁶ Para a enumeração das funções e como elas são cumpridas na UE, ver Pollack, 2003

Finalmente, em quarto lugar, os principais podem ter incentivos para delegar aos agentes o poder formal de definição de agenda, o que se traduz na UE no direito de iniciativa legislativa da Comissão.

A análise baseada na perspectiva de agente e principal considera que, no sistema jurídico-institucional da UE, os governos dos Estados-membros têm delegado poderes à Comissão, assim como à Corte Europeia de Justiça e ao Banco Central Europeu, em grande parte para reduzir os custos de transação da política diária, do monitoramento da aquiescência dos Estados-membros e da implementação de regulamentações, que seriam, de outra forma, adotadas por um lento processo legislativo (Pollack, 2004). Embora esses agentes tenham um elevado grau de autonomia em suas decisões, a análise de agente e principal aplicada à UE demonstra que a autonomia do agente tem variado de acordo com a área e através do tempo (Tsebelis & Garret, 2001; Pollack, 2004). Apesar da relativa autonomia que esse modelo confere ao agente, uma característica principal desta teoria é a persistência do argumento que, em última instância, as decisões importantes são tomadas a nível intergovernamental e o relativo poder dos agentes pode ser retomado pelos principais se eles assim o desejarem.

3.5.2. A Comissão como motor do spillover

Em contraste com as teorias intergovernamentalistas, que tendem a olhar para eventos isolados, a teoria neofuncionalista entende a integração como um processo que se desenvolve através do tempo, com uma dinâmica própria e que pode levar a efeitos que não eram previstos em seu início. Além disso, o neofuncionalismo trabalha com múltiplos atores, maximizadores de interesses, que não estão restritos ao ambiente doméstico, mas podem se comunicar e construir coalizões através das fronteiras e burocracias nacionais. Os interesses desses atores não são constantes, mas tendem a mudar durante o processo de integração. As instituições criadas no âmbito do processo de integração criam vida própria e são difíceis de serem controladas por aqueles que as criaram. Preocupadas em aumentar seu poder, as instituições supranacionais se tornam notores de integração, pressionando por mais e mais integração (Niemann, 1998).

Central para a teoria neofuncionalista é o conceito de *spillover*, desenvolvido por Ernst Haas. Refere-se à pressão gerada pela criação e pelo aprofundamento da integração em um setor econômico, na direção de mais integração naquele setor específico e em outros setores a ele relacionados. Trata-se de uma lógica expansiva, no que diz respeito à quantidade de funções e tarefas que seriam englobadas pela integração, mas também guia-se por uma lógica de aprofundamento, em que haveria cada vez mais integração, com a política seguindo a economia (Rosamond, 2000).

Há diversos tipos de *spillover*. De particular interesse para analisar o papel da Comissão no alargamento da UE para o Leste Europeu, são os conceitos de *spillover* cultivado e *spillover* induzido. Este último diz respeito ao interesse gerado pela integração bem-sucedida em países terceiros, que passam a ter interesse em aderir ao projeto de integração, o que explica os sucessivos alargamentos pelos quais passou a UE. O *spillover* cultivado refere-se às ações exercidas pelas instituições principais do arranjo regional na direção de maior integração, uma vez que, diferentemente das negociações intergovernamentais onde se chega a um mínimo denominador comum, as instituições supranacionais aumentam os interesses comuns. Haas destacou o papel da Comissão Europeia no processo de integração do continente e Lindberg destacou a posição de centralidade e autoridade da Comissão (Niemann, 1998). O neofuncionalismo é uma teoria que enfatiza o papel dos atores não-estatais na pressão por uma dinâmica de maior integração – em especial, o órgão supranacional e burocrático da integração regional (Schmitter, 2004). A instituição supranacional é estratégica para a integração futura, pois age para defender as vantagens da integração. Mesmo o caráter automático do *spillover* na economia requer uma certa medida de ativismo político, para pressionar a cooperação na direção certa, e para isso a instituição supranacional exerce a função de coordenação e transforma-se na força primária do ‘*spillover* cultivado’ (Rosamond, 2000).

Segundo Niemann (1998), no caso do alargamento, a Comissão teve um papel ativo e integrativo, como prevê o neofuncionalismo, identificando as pressões funcionais e trabalhando junto aos Estados-membros para o aprofundamento e a ampliação da integração. Por isso, apesar de o neofuncionalismo já ter sido até mesmo declarado obsoleto por seu próprio criador em duas ocasiões (Schmitter, 2004), ainda é possível resgatar suas

principais idéias para analisar o processo de integração na Europa e o alargamento para o Leste. Se pensarmos a Comissão Europeia como uma instituição supranacional, que ela é, e entendermos sua atuação a partir do marco teórico do neofuncionalismo, podemos entender sua atuação em geral e as ações de administração da aquiescência em particular, como o exercício de sua função de agir em prol da maior integração.

3.6.A Comissão na política externa da UE²⁷

A Comissão é encarregada de muitas tarefas nas relações externas da UE. Ao longo dos anos, sua atuação tem crescido nessa área. Entre as responsabilidades da Comissão, estão a tarefa de negociar acordos comerciais com países terceiros, o aconselhamento do Conselho e a posterior negociação de termos de acesso para novos membros, e a participação em organizações internacionais como a ONU e o Conselho da Europa. Nugent (2001) destaca quatro tarefas da Comissão nas relações externas da UE: a Comissão age como negociadora de questões comerciais, como o órgão responsável pela implementação das políticas comerciais, como representante externo da UE e como administradora do alargamento²⁸. Para Nugent (2001), um fator que pode explicar a importância crescente da Comissão em questões de política externa é a globalização e o aumento do comércio mundial, já que a área comercial é a esfera mais forte de atuação da Comissão no meio internacional. Mas para o autor, também é importante destacar que a Comissão, desde meados da década de 1980, agiu ativamente de modo a ampliar sua esfera de influência e seu poder em questões de política externa.

Para Nuttall (1996), a evolução do papel da Comissão pode ser analisada à luz da sua busca por legitimidade no processo de política externa da União, legitimidade entendida como o reconhecimento do lugar da Comissão dentro do processo de política externa comunitária, pelos Estados-membros e por terceiros países. Nuttall destaca a crescente participação da Comissão em áreas de

²⁷ Na UE, a expressão política externa se refere, tradicionalmente, a assuntos relacionados à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). As matérias relativas ao primeiro pilar, ou o pilar comunitário, são chamadas de relações externas. No entanto, nesse trabalho, é adotada a terminologia política externa para ambos os casos, referindo-se a toda a política da UE direcionada para o exterior do bloco. Ver Ribeiro Hoffmann, 2004

cooperação política desde a década de 1970, quando a Comissão não era associada ao Conselho de Ministros e assumia papel limitado em matéria de cooperação política. Nuttall afirma que a limitação do papel da Comissão era defendida, sobretudo, pela França, que era contra a delegação de algum tipo de poder a um órgão supranacional, à custa de sua soberania. A Comissão era considerada um órgão para lidar com questões de natureza econômica, como a produção de carvão e aço, mas a dificuldade em separar assuntos puramente econômicos de questões políticas fez com que, a partir da década de 1980, a Comissão fosse admitida como associada aos encontros do Conselho. Ainda segundo Nuttall, a Comissão trabalhou para tornar-se indispensável, utilizando-se para isso da legitimidade e dos poderes que lhe conferiam o Tratado de Roma, de assegurar para si a execução de suas funções comunitárias, fornecendo aporte técnico e evitando exprimir opiniões políticas. Esse comportamento, no entanto, tinha como contrapartida a rigorosa exigência do respeito às prerrogativas comunitárias da Comissão, tal como determinado nos tratados.

Para Nuttall (1996), a posição da Comissão em questões de política externa se transformou a partir de 1987, em função da execução do mercado único e, principalmente, dos eventos na Europa Central e do Leste. Esses eventos deram a oportunidade à Comissão de exercer um papel internacional, coordenando o esforço de ajuda para a Europa Central e do Leste, tendo um papel fundamental na unificação da Alemanha, assegurando a entrada sem problemas da antiga Alemanha Oriental na Comunidade, e negociando acordos sucessivos com os antigos países comunistas que definiriam sua futura relação com a Comunidade.

Segundo o autor, talvez o evento que mais tenha contribuído para aumentar o poder da Comissão tenha sido a decisão tomada pelos países ocidentais industrializados na cimeira de Paris, em Julho de 1989, de confiar à Comissão a tarefa de coordenar os esforços de assistência internacional para Polônia e Hungria. Segundo Nuttall, a escolha da Comissão pode ser explicada em termos da agilidade que a resposta necessitava. Os eventos se sucediam rapidamente nos países do Leste Europeu, mas os Estados-membros trabalhando em conferências intergovernamentais chegavam a respostas muito mais lentamente do que os eventos requeriam. Para o autor, essa era uma nova forma de legitimidade e

²⁸ O papel da Comissão como administradora do processo de pré-acesso também é citado por Christiansen. Ver Christiansen, 2001

reconhecimento: a Comissão recebia um mandato de um órgão de fora do enquadramento institucional da UE e, portanto, não estava sujeita ao controle da UE quando no desempenho de suas funções. “*For the first time, the Commission was a foreign policy actor in its own right.*” (Nuttall, 1996, p.142)

Nuttall também destaca o papel da Comissão na negociação dos acordos da Comunidade com os países da Europa Central e do Leste, por lhe conferirem também um grande peso político. Esses acordos, que serão vistos mais adiante, eram mais do que acordos de cooperação e comércio, tinham um significado político em um tempo em que havia uma grande incerteza sobre o futuro das relações entre Leste e Oeste. Mais ainda, a Comissão deixou claro que a assistência seria condicionada a reformas políticas e econômicas, exigindo que os países se comprometessem com essas reformas e tornando-se responsável pela tarefa política de verificar a aquiescência aos requerimentos de condicionalidade.

De fato, Nugent (2001) também destaca a administração do alargamento exercida pela Comissão como parte de suas funções na área de relações externas. Desde a primeira candidatura do Reino Unido, em 1961, sempre houve Estados interessados em unir-se ao bloco regional e as candidaturas sucederam-se após cada alargamento. Segundo Nugent, lidar com novos membros e com países candidatos tem sido uma constante para a UE e a Comissão tem papel ativo na administração desses processos. O autor diz que os processos de alargamento podem ser divididos em cinco fases, nas quais a Comissão está sempre envolvida, em menor ou maior grau: pré-candidatura, candidatura, negociação, ratificação e implementação. A essa pesquisa interessam os três primeiros estágios e a forma como a Comissão atuou neles em relação ao alargamento para o Leste Europeu.

O estágio de pré-candidatura abarca o período entre o fim dos regimes comunistas e o começo da década de 1990, quando começou a ficar claro que os países do Leste Europeu desejariam candidatar-se e a Comissão começou a desenvolver uma abordagem de médio prazo para lidar com esses países, será visto adiante. O segundo estágio, de candidatura, estende-se desde a apresentação formal do desejo de tornar-se membro até o início das negociações. Durante esse período a Comissão avaliou as conseqüências para a UE de um novo alargamento, assim como acompanhou o desenvolvimento dos candidatos e sua aquiescência às normas de condicionalidade, apresentando relatórios periódicos ao Conselho sobre cada um desses países. Também foi a Comissão quem recomendou, em

1997, que a UE abrisse negociações com alguns dos países candidatos, como de fato aconteceu. Nugent destaca que “[t]he member states are not obliged to accept the recommendations that are contained in Commission’s opinion, but they almost invariably do.” (Nugent, 2001, p.317)

Finalmente, há o estágio de negociações. Embora o poder formal para conduzir as negociações seja do Conselho, a Comissão participa ativamente, sendo o órgão responsável por lidar com a maioria dos aspectos técnicos do processo. Assim, por exemplo, foi a Comissão quem conduziu o exame analítico do *acquis* com os países candidatos do Leste Europeu.

The Commission is also responsible for many vital supporting services at the negotiating stage. These services include shifting and filing the enormous volume of often highly complex documentation that is necessary for an EU accession, answering queries by applicant states, producing progress reports, liaising with member state and applicant state representatives with a view to identifying compromises and possible areas of agreement where there are difficulties, and helping to draft treaties and acts of accession. (Nugent, 2001, p.318)