

## *4. Convergência e divergência institucional no policy-making europeu*

Fernanda Cimini (UFMG)

O projeto de integração europeu, vislumbrado no pós-Guerra, apostava na construção de uma estrutura federalista para a superação da escalada de nacionalismos e promoção da paz no continente. Para a materialização desse projeto, uma Europa radicalmente diferente deveria ser desenhada, uma Europa disposta a abrir mão da soberania nacional e da autonomia dos sistemas políticos então conhecidos. Diante das dificuldades de fazer avançar ideias tão revolucionárias, a estratégia dos defensores da Europa federalista (Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Jean Monnet, e outros) foi apostar em uma abordagem gradual, que tivesse como motor a integração econômica, começando por um mercado comum, mas cujos desdobramentos alcançariam outras esferas da vida social e política. Assim, a premissa do projeto europeu era de que a construção da comunidade econômica seria apenas o gatilho para a cooperação em outras agendas e, sobretudo, um caminho para a construção da sonhada Europa federalista.

Ainda que os desdobramentos do processo de integração não tenham seguido os planos originais de seus pais fundadores, não se pode negar o extraordinário avanço conquistado pelo processo de integração europeu. A União Europeia apresenta-se hoje como uma voz unificada em várias arenas das relações internacionais (BRETHERTON e VOGLER, 1999).

Também não se pode negar a capacidade de spillover<sup>1</sup> do mercado comum e a capacidade da União Europeia penetrar as várias dimensões da vida doméstica dos seus estados membros.

Mesmo tendo passado por inúmeras situações de crise, a Europa Ocidental parecia caminhar em uma trajetória comum de organização econômica, social e política. Mais recentemente, no entanto, a saída do Governo Britânico da União Europeia (2016), referendada pelo voto popular, o processo independentista da região da Catalunha (2017) e o fortalecimento de partidos políticos críticos ao bloco europeu (como a coalização formada pelo M5S e a Liga na Itália) acenderam um grave sinal de alerta: teria a União Europeia alcançado seu limite?

A resposta a essa pergunta passa pela compreensão de um debate chave nos estudos de globalização e regionalismo, que remonta à preocupação original dos pais fundadores do projeto europeu, qual seja, a capacidade das instituições internacionais promover convergência das instituições domésticas.

Por um lado, argumenta-se que o aumento da integração regional contribui para a convergência institucional, reduzindo as diferenças culturais, sociais e políticas entre os países. Nessa perspectiva, movimentos de questionamento e inflexão seriam anomalias comuns ao processo de convergência, mas não anulariam a direção do movimento.

Por outro lado, tem ganhado força estudos demonstrando a capacidade de resiliência das instituições domésticas, conformando um quadro de variedades institucionais. Nessa lógica, enquanto persistirem fronteiras domésticas, sejam nacionais ou subnacionais, as trajetórias históricas de cada localidade têm o potencial para criar resistência à convergência e, eventualmente, alterar a direção esperada da integração.

Apesar de sua centralidade, o debate sobre convergência e divergência institucional no âmbito das relações internacionais ainda é pouco explorado. Estudos comparativos fazem um ótimo trabalho ao identificar as dinâmicas das instituições domésticas, mas falam pouco sobre como diferenças

---

1. O termo spillover refere-se genericamente a situações em que a ação em uma determinada arena cria transbordamentos em outras arenas.

e similaridades afetam as relações de conflito e cooperação no âmbito internacional; já os estudos internacionalistas fazem um ótimo trabalho ao descrever o papel das instituições internacionais na promoção da coordenação internacional, mas falham em avançar na compreensão das peculiaridades domésticas.

Essas lacunas na literatura se devem à própria tradição das disciplinas de Economia Política Internacional (EPI) e Economia Política Comparada (EPC). Enquanto a primeira volta-se para as transformações na estrutura internacional, a segunda concentra-se nas escolhas políticas no âmbito doméstico. Curiosamente, o contexto europeu do pós-Guerra tem sido o objeto de estudos central para ambas tradições de pesquisa (GOUREVITCH, 1978), mas apenas recentemente observa-se esforço explícito de aproximação e diálogo entre as áreas (DREZNER, 2003; 2007; KEOHANE, 2009; WEBER, 2015).

Visando contribuir para o diálogo entre EPI e EPC, o capítulo apresenta o estado da arte do debate sobre convergência e variedade institucional na União Europeia à luz de conceitos centrais às relações internacionais (interdependência complexa, coordenação política regulatória e convergência). Ao analisar o *policy-making* europeu e as brechas institucionais da União Europeia para a manutenção da diversidade institucional interna ao bloco, o capítulo apresenta evidências que sustentam ambos os argumentos, tanto da divergência, quanto da convergência.

No estudo de caso específico da Política de Coesão Europeia, após o lançamento da Estratégia de Lisboa, observa-se esforço sistemático da União em promover a convergência institucional dos países membros, em áreas consideradas estratégicas para a competitividade internacional do bloco. No entanto, observa-se também a resistência dos países em avançarem em certas políticas, principalmente, nas áreas em que grupos opositores exercem pressão contrária à convergência. A principal conclusão do artigo é que apesar da União Europeia ter conseguido constituir-se como um ator global coeso em diversas arenas internacionais, as idiosincrasias institucionais domésticas não foram aniquiladas no processo de integração. Essa pode ser considerada uma das maiores riquezas, mas também uma das maiores fontes de instabilidade do projeto de integração europeu.

#### 4.1. Alguns conceitos relevantes para o debate

O processo de integração europeu é responsável por impulsionar grandes avanços no campo teórico de relações internacionais (RI), mas também por delatar importantes lacunas. A começar pelo conceito de *interdependência complexa*, formulado por Keohane e Nye (1977), que ganhou lugar de destaque nas teorias de RI como principal contraponto ao conceito de anarquia. Ainda que Keohane e Nye não tivessem proposto o conceito de interdependência complexa para explicar a integração europeia, o caso europeu tornou-se a principal evidência de que o mundo idealizado pelos teóricos liberais era possível empiricamente.

Segundo Keohane e Nye (1977), a interdependência complexa refere-se a um sistema internacional no qual (i) múltiplos canais conectam as sociedades, (ii) não há hierarquia de agendas e (iii) a força militar não é usada na relação entre os estados. Em um contexto em que essas três características se fazem presentes, argumentam os autores, o jogo das relações internacionais torna-se qualitativamente distinto daquele desenhado pelos teóricos que concebem as relações internacionais como um sistema anárquico.<sup>2</sup>

O aumento da interdependência é acompanhado pelo aumento dos custos do uso da força, reduzindo sua efetividade para solucionar determinados tipos de conflito. Não se trata de perda de relevância do poder militar, mas do aumento da incerteza quanto aos benefícios econômicos do uso da força em situações de maior complexidade. Também não se trata de redução da ocorrência de conflitos, já que a interdependência complexa não é sinônimo de harmonia de interesses entre os atores. A interdependência complexa diz respeito tão somente a uma situação em que há maiores incentivos para a superação dos conflitos e discordâncias entre os estados por meio da *coordenação política*.

Por isso, associado ao conceito de interdependência complexa, está a ideia de coordenação política que, em linha gerais, pode ser entendida como um processo de ajuste de condutas/preferências de um ator em relação

---

2. Segundo Waltz (2002), a anarquia faz do sistema internacional um sistema de auto-ajuda, no qual cada estado é responsável por desempenhar as funções necessárias para a sua sobrevivência, objetivo primordial dos estados.

às condutas/preferências dos demais (DREZNER, 2003). Quanto maior a interdependência entre os estados, mais complexas se tornam as questões que demandam ajuste de condutas/preferências entre eles, o que pode envolver desde a provisão de um bem público comum, como um sistema compartilhado de telecomunicações, até a definição de uma linha de ação conjunta diante de uma crise sistêmica.

A coordenação política internacional demanda não somente um processo de alinhamento de condutas/preferências entre os estados, mas também um processo de ajuste dentro dos estados, entre os diferentes atores domésticos. Putnam (1988) sintetizou essa questão na metáfora do “jogo de dois níveis”, segundo a qual o processo de coordenação política internacional poderia ser representado por dois painéis simultâneos de negociação, que não necessariamente estão em acordo. O primeiro painel é representado pela barganha entre os estados. Já o segundo painel envolve os grupos de interesse domésticos. Para que o estado consiga adotar uma nova conduta em relação aos demais estados (ingressar em regimes internacionais, assinar e ratificar acordos ou adotar procedimentos internacionais na legislação nacional) é preciso que os interesses estejam alinhados em ambos os painéis.

Com essa metáfora, Putnam lançou luz sobre um aspecto recorrentemente ignorado pela literatura de relações internacionais, relativo aos custos decorrentes da coordenação política internacional que incidem sobre os partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores e opinião pública. Nos momentos em que os processos de ajustes de conduta/preferência dos estados envolvem escolhas políticas críticas no âmbito doméstico (por exemplo, diante de questões redistributivas), o painel doméstico ganha mais evidência nas negociações internacionais (GOUREVITCH, 1978).

Nesse sentido, os processos de coordenação política internacional variam conforme a natureza do problema a ser solucionado pelos estados (MARTIN, 1992; SNIDAL, 1985; STEIN, 1982) e a estrutura de custos e benefícios que incide no âmbito doméstico (ROGOWSKI, 1989; HISCOX, 2001). Em linhas gerais, os processos de coordenação política envolvem duas dimensões. A primeira, de natureza regulatória, envolve o estabelecimento das regras

mínimas do jogo, isso é, dos padrões a serem adotados pelos estados para acomodar sua conduta em relação aos demais.

Já a segunda dimensão vai além do ajuste regulatório e envolve a convergência de políticas e instituições domésticas. A coordenação política por convergência pode ser definida como um processo de crescente similaridade das condutas/preferências adotadas pelos estados ao longo do tempo (DREZNER, 2007; HOLZINGER e KNILL, 2005; HEICHEL *et al.* 2005). A convergência seria, portanto, a dimensão mais profunda de coordenação política ao promover a harmonização da ação dos estados em torno de um padrão de conduta comum, reduzindo possíveis focos de tensão e desacordos.

Por exemplo, a adoção de regimes políticos democráticos tem sido amplamente defendida na literatura como um tipo de convergência institucional favorável à estabilidade e segurança internacional por se entender que a probabilidade de ocorrência de conflitos entre regimes democráticos é menor do que entre regimes autoritários (DOYLE, 1986; RUSSET, 1993; CHAN, 1997). No campo financeiro, a convergência de políticas monetárias é defendida pela literatura como forma de garantir a estabilidade dos mercados internacionais (KINDLEBERGER, 1986; EICHENGREEN, 1996).

O grau de convergência varia conforme o nível de similaridade das políticas adotadas pelos governos. Quanto maior a similaridade entre políticas e instituições, maior o grau de convergência. Em alguns casos, a similaridade pode ser observada no desenho das instituições (convergência de output), isso é, nas regras e procedimentos adotados pelos governos. Em outros casos, a convergência pode ocorrer nos efeitos das políticas (convergência de outcome), isso é, quando o efeito das políticas é similar ainda que os países mantenham desenhos institucionais distintos. Há também que se observar a direção da convergência, isso é, a tendência das mudanças decorrentes do processo de ajuste de conduta dos estados. No campo econômico, por exemplo, a direção pode ser na direção mais liberal (menos regulação) ou mais intervencionista (mais regulação).

Há um extenso debate sobre os mecanismos que levam os estados a convergirem suas políticas (DIMAGGIO e POWELL, 1991; BENNETT, 1991; HOBERG, 2001; DOLOWITZ e MARSH 1996, 2000; SIMONS e

ELKINS, 2004). Dobbin, Simmons e Garret (2007) sintetizam esse debate ao oferecerem uma lista de seis mecanismos de convergência institucional entre os estados. São eles: coerção, condicionalidade, ideias hegemônicas, competição econômica, liderança política e aprendizado.

O primeiro mecanismo de convergência é aquele exercido diretamente pelos atores com maior poder de barganha, sejam estados ou organizações internacionais. Estados com maior poder relativo (econômico, militar, simbólico) estarão em melhores condições para influenciar o processo de ajuste de condutas/preferências dos demais atores na direção que lhes sejam favoráveis. Na América Latina, a coerção norte-americana foi um dos mecanismos que influenciou a ascensão de regimes autoritários na região.

Há também a coerção indireta exercida pelos estados mais poderosos politicamente. A liderança política é exercida quando um estado tem capacidade de influenciar unilateralmente as escolhas políticas dos demais sem acionar algum tipo de ameaça ou chantagem. Ela pode ser exercida simplesmente por demonstrar um modelo a ser seguido. Na Europa, a Alemanha tem exercido historicamente grande influência política sobre as regras e práticas adotadas pelos estados europeus.

Outro tipo de coerção indireta é aquela exercida por ideias hegemônicas (MCNAMARA, 1998). Embora não tenha a mesma força da coerção exercida pelos estados, a disseminação de ideias hegemônicas pode influenciar processos de convergência institucional sem estar atrelada a ação de um estado poderoso. Influenciados por ideias hegemônicas, os estados podem fazer convergir seus padrões de conduta/preferência por entender que o modelo hegemônico é o melhor a ser adotado, sem que haja pressão explícita de algum estado ou organização internacional para essa direção. De acordo com Gramsci, as ideias hegemônicas são compatíveis com valores burgueses e devem ser capazes de conter as contradições inerentes à ordem social, inibindo revoluções potenciais. Para Robert Cox (1983), na sociedade internacional, ideias hegemônicas exportam padrões econômicos, sociais, políticos, culturais e tecnológicos compatíveis com os valores e preferências das classes dominantes dos países poderosos, “viajando” para estados periféricos como referência de organização social e econômica.

Nesse sentido, o processo de convergência política não pode ser desassociado do jogo de poder no âmbito internacional. Em contextos de assimetria de poder entre os estados, a coerção seria a forma mais direta de se alcançar convergência. Contudo, mesmo a dinâmica de poder internacional pode não ser suficiente para impor mudanças de condutas que sejam altamente onerosas no âmbito doméstico. O ajuste (ou não) da conduta/preferência do estado será uma função da habilidade dos atores afetados, domesticamente, exercerem sua influência política em resposta aos impactos esperados da coordenação internacional. Quanto maior forem os custos da mudança para os grupos que se beneficiam do *status quo*, maior será a sua resistência.

Por isso, outros mecanismos podem ser necessários para romper resistências ou conquistar apoio no âmbito doméstico em processos de coordenação política internacional que envolvam convergência institucional. O uso de condicionalidades atrelados a financiamentos internacionais é uma delas. As condicionalidades referem-se a um conjunto de requisitos atrelados ao recebimento de doações, empréstimos ou qualquer outro tipo de ajuda internacional. Organizações internacionais como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Europeu têm sistematicamente adotado condicionalidades que dizem respeito à sustentabilidade fiscal dos países e também a outras agendas de reforma institucional, tais como previdência, saúde e educação (SANTISO, 2003).

Outro mecanismo não coercitivo de se obter convergência de políticas entre os estados é por meio da competição de política. Estados competem entre si no comércio, na atração de investimentos produtivos e na atração de capital. Nesse processo competitivo, alguns tipos de políticas e arranjos institucionais são mais “bem-avaliados” pelo mercado que outros. Por exemplo, com a liberalização financeira, os estados tiveram pouca margem de manobra em relação à redução dos controles sobre os fluxos de capital e adoção de políticas compatíveis com as necessidades do mercado financeiro. Ignorar a tendência mundial de liberalização significaria ficar fora do jogo (VOGEL e KAGAN, 2002).<sup>3</sup> Assim, a competição seria um mecanismo de convergência

---

3. O termo utilizado pela literatura crítica à liberalização é “corrida para baixo”, justamente para enfatizar as perdas decorrentes da flexibilização das regras trabalhistas e ambientais em função da redução de medidas de controle e proteção.

institucional, ainda que a convergência não promova necessariamente o aumento da coordenação política.

Finalmente, há também a convergência por aprendizado. O aprendizado ocorre quando um conjunto de evidências obtidas na experiência (própria ou dos outros) ou mesmo proporcionadas pelo avanço científico, serve como motivo para a mudança de conduta e preferência dos estados. A agenda ambiental é um exemplo de um processo de aprendizagem institucional em andamento. Até poucas décadas atrás, pouco se sabia sobre o aquecimento global. A experiência efetiva de países afetados pela mudança climática, somada ao avanço científico, que permitiu relacionar o aquecimento global às causas humanas, possibilitaram a mudança de conduta de vários países em direção ao controle da emissão de gases de efeito estufa. O avanço dessa agenda na comunidade internacional é resultado de um processo gradual de aprendizagem e convergência de políticas.

O grande desafio neste debate é verificar empiricamente a ocorrência da convergência e a identificação dos mecanismos atuantes no processo. Não há um consenso na academia sobre o tema. Estudos que verificam a convergência institucional argumentam que o processo de interdependência complexa levaria as sociedades industriais a convergir suas estruturas de produção e de interação entre mercado, estado e sociedade. Variações entre unidades nacionais permaneceriam por causa de diferentes trajetórias históricas, mas, com o passar do tempo, dariam lugar a uma estrutura comum, compatível com o ordenamento internacional.

Em geral, esses estudos apontam para a convergência em uma mesma direção: a direção da ortodoxia liberal.<sup>4</sup> O desmantelamento do socialismo soviético encerrou uma profunda polarização ideológica e institucional nas relações internacionais, alimentando a ideia de que aquele momento teria alcançado o “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), e o resultado foi a vitória do modelo democrático liberal como o “estado normal” de organização da vida social (HODGSON, 1996). Nessa perspectiva, a intensificação da interdependência estaria associada à universalização da doutrina liberal em escala global, levando à convergência em direção à abertura de mercados,

---

4. No espectro da ortodoxia liberal estão presentes as ideias de universalidade e eficiência das relações de mercado para organização da vida social, associados à flexibilização do trabalho, liberalização comercial, privatização e liberalização financeira (Blyth, 2003).

desregulamentação da economia e pluralismo político (GLYN, 2006; HOWELL, 2003; STREECK, 2009; STREECK, 2010; STREECK e MERTENS, 2010).

Por outro lado, o fim da União Soviética também alimentou visões céticas em relação à convergência institucional. Enquanto a polarização entre capitalismo e socialismo predominava, não havia muito espaço para a teorização das singularidades observadas em cada país. Contudo, a ideia de um único modelo foi duramente criticada por estudos que chamavam atenção para uma multiplicidade de variações institucionais entre os países (MILGROM e ROBERTS, 1994; BERGER e DORE, 1996; SORGE e WARNER, 1986; STARK e BRUSZT, 1998; HALL e THELEN, 2009).

A ideia de que o modelo liberal democrático pode assumir diferentes formas ganhou proeminência com a emergência da literatura sobre “Variedades de Capitalismo”, nos anos 2000 (HALL e SOSKICE, 2001; BLYTH, 2003). Em contraposição aos estudos de convergência, que predominavam na década anterior, a abordagem de Variedades de Capitalismo trouxe grande ênfase à capacidade de resiliência das instituições domésticas. Tais estudos não ignoram o movimento crescente de convergência institucional, impulsionado pelo aumento da interdependência, mas chamam atenção para a capacidade das estruturas domésticas “frearem” esse processo. Quando governos ou grupos de interesse poderosos beneficiam-se das estruturas organizacionais vigentes, eles podem usar seus recursos para sustentar modelos institucionais distintos, destoando dos demais países. Nesses casos, os objetivos domésticos seriam priorizados em detrimento do alinhamento internacional em uma mesma direção.

A abordagem “Variedades de Capitalismo” ganhou proeminência no debate acadêmico a partir da distinção entre dois tipos ideais de economia política, nos quais, hipoteticamente, instituições e estratégias produtivas reforçam-se mutuamente e produzem resultados eficientes. Esses tipos ideais são: economias de mercado liberal e economias de mercado coordenado. O primeiro modelo caracteriza-se pela preponderância das relações pautadas pelos preços (lei da oferta e demanda) na coordenação entre agentes econômicos. O segundo modelo caracteriza-se pela preponderância de relações de médio e longo prazo, no estabelecimento de compromissos formais e informais entre os agentes econômicos. Tais modelos representariam rotas

distintas, mas igualmente eficazes, no sentido de proporcionar um ambiente institucional propício ao desenvolvimento econômico, refutando a tese de convergência institucional entre as economias avançadas.

Na Europa, ambos argumentos (convergência e divergência) se misturam e as crises vivenciadas pela região na última década – econômica, migratória, Brexit – alimentaram ainda mais o debate. Por um lado, não há como desassociar a influência das instituições da União Europeia na condução das políticas domésticas dos estados membros e a sua convergência em aspectos específicos, relacionados à própria legislação europeia (SCHMIDT 2001). A adoção de cidadania comum<sup>5</sup> e de moeda comum<sup>6</sup> são os resultados mais ilustrativos desse processo de coordenação política que envolvem a convergência institucional.

Também não há como ignorar que a direção da convergência tenha sido predominantemente no sentido da liberalização (BLYTH, 2002; BACCARO e HOWELL, 2011). A consolidação de um mercado comum pressupõe a abertura comercial ao mesmo tempo em que a manutenção da união monetária requer disciplina fiscal. Consequentemente, a própria participação no bloco europeu é condicionada pela adoção de medidas macroeconômicas compatíveis com um pacote neoliberal.<sup>7</sup>

Por outro lado, em muitos aspectos o processo de convergência não avançou, dando a impressão de uma integração incompleta. A elevada assimetria econômica entre os países do bloco tornou-se evidente no gerenciamento da crise do Euro, com a dificuldade (e recusa) da chamada periferia europeia (Espanha, Portugal, Grécia e Itália) em seguir as condicionalidades impostas pelo bloco europeu. Aliás, a própria noção de “periferia” aponta os limites da convergência em termos de performance

---

5. A cidadania europeia entrou em vigor em 1993, em decorrência do Tratado de Maastrich (1992), conferindo aos cidadãos direitos e proteções legais comuns nos países membros.

6. Primeiramente introduzido nos mercados como uma moeda escritural, restrita a transações entre bancos estrangeiros, o Euro passou a ser adotado como moeda de circulação a partir de 2002 pelos países que adotaram os Critérios de Convergência, estabelecidos em Maastrich para a criação da União Econômica e Monetária.

7. Neoliberalismo refere-se genericamente ao processo de liberalização econômica, com o deslocamento da autoridade estatal para o mercado em decisões que afetam o funcionamento do mercado. Em geral, medidas neoliberais envolvem liberalização de comércio, disciplina fiscal e controle da inflação, privatização, flexibilização trabalhista, entre outras medidas.

econômica. A convergência institucional não foi acompanhada pelo *catch-up* econômico dos países membros, deslegitimando a capacidade do processo de integração na promoção de prosperidade no continente (HALL, 2016; HALMAI e VÁSARY, 2012).

Ademais, as crises recentes têm contribuído para reforçar as variedades de resposta dos países membros, revelando que estruturas domésticas e trajetórias históricas ainda importam. Não por acaso, os estudos de Variedades de Capitalismo buscam expandir ainda mais o leque de “modelos de capitalismo” presentes no continente, para além das classificações “capitalismo liberal” e “capitalismo coordenado”. Capitalismo continental, mediterrâneo, nórdico e anglo-saxão são algumas das categorias amplamente utilizadas por essa literatura para analisar as variedades institucionais na Europa.

Contudo, a crescente diversidade de sistemas institucionais representa um grande desafio para a integração europeia (HALL, 2016; FARKAS, 2016; LERUTH *et al*, 2017). Apesar da União Europeia ter como mote a ideia de “unidade na diversidade”, em todas as teorias de integração econômica e união monetária, que fundamentam as instituições europeias, a convergência institucional é encarada como uma condição necessária para a integração (BACHE *et al*, 2015)<sup>8</sup>. Na tentativa de conciliar ambas as premissas, a União Europeia conta com mecanismos de “diferenciação” para garantir certa flexibilidade no processo de ajuste de condutas necessários para a integração. O pior cenário é adoção do “opt-out” que seria a negação da União Europeia, mecanismo utilizado pelo Reino Unido no referendo de 23 de junho de 2016.

Assim, o debate sobre convergência e divergência é relevante não somente para comparar a performance econômica, social e política entre os países membros, mas também para entender o alcance do projeto de integração europeia, uma vez que esse debate está na raiz do problema atualmente enfrentado pelo bloco: o risco da desintegração. A próxima seção analisa como o processo de formulação de políticas no âmbito da União Europeia interage com a construção das políticas domésticas dos países membros, criando canais institucionais para o aprofundamento da convergência, mas

---

8. Discordâncias dizem respeito ao momento em que a convergência deve ser alcançada. Nesse aspecto, a literatura se divide em dois grupos: aqueles que defendem que a convergência deve ser alcançada antes da integração avançar e aqueles que defendem que a integração leva os estados à convergência.

ao mesmo tempo deixando margem de manobra para a manutenção das peculiaridades nacionais.

#### ***4.2. Policy-making no contexto europeu***

Em julho de 1988, em discurso proferido no Parlamento Europeu, Jacques Delors, então presidente da Comissão Europeia, fez a seguinte previsão: “Em dez anos, 80% da legislação econômica – e talvez tributária e social – será de competência direta da Comunidade Europeia” (DELORS *apud* BACHE *et al*, 2015). A declaração que, à época, enfureceu chefes de estado, preocupados com a perda de soberania de seus governos – a exemplo da Primeira Ministra Britânica Margaret Thatcher – pode não ter sido precisa em seus números, mas apontou para uma tendência que veio a se confirmar duas décadas depois: o alargamento da competência da União Europeia em diversas áreas temáticas para além da questão econômica.

A ampliação da agenda de políticas que demandam “soluções europeias” está diretamente relacionada ao aumento da interdependência complexa e à necessidade de coordenação política entre os estados membros, como resultado do spillover da agenda econômica para outras esferas. Ao longo do tempo, e como resultado do próprio processo político de transferência de responsabilidades do âmbito doméstico para o âmbito internacional, foi-se delineando uma agenda de políticas composta por áreas de competências exclusivas da UE, áreas de competências partilhadas entre a União e os estados membros, áreas de competência de apoio, coordenação e ações complementares e áreas que ainda permanecem de competência indefinida, estabelecidas no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

As áreas de competência exclusiva da UE são aquelas em que os estados membros não têm permissão para legislar sobre a matéria. Não por acaso, são áreas em que há o maior nível de convergência política e institucional entre os estados, uma vez que predomina a legislação europeia. Atualmente (artigo 3º TFUE), a União dispõe de competência exclusiva nos domínios da união aduaneira, do estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, da política monetária para os Estados-

membros (cuja moeda seja o Euro), da conservação dos recursos biológicos do mar, da política comum das pescas e da política comercial comum.

As políticas de competência partilhada (definidas pelo Art. 4.1 da TFEU) são legisladas tanto pela União quanto pelos estados membros, mas a legislação europeia tem primazia sobre a legislação nacional. Nesses casos, o estado tem poder de legislação somente quando a UE ainda não tiver legislado ou se tiver optado, explicitamente, por não o fazer. A partir do momento em que a União legisle sobre determinado tema, os Estados-Membros ficam impedidos de legislar, passando a adotar a legislação europeia. Dois princípios regem esse arranjo de “partilha” de competências: o princípio da subsidiariedade e o da proporcionalidade. O primeiro busca legitimar a intervenção da União sob o argumento de aproximação das decisões aos cidadãos, sob a premissa de que a União Europeia deve intervir quando essa intervenção possibilitará a entrega de benefícios aos cidadãos de forma mais eficiente que o fariam os estados nacionais, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10, n. 3, do TUE. Já o princípio da proporcionalidade busca circunscrever a atuação da UE ao necessário para atingir os objetivos dos tratados. Isso é, o conteúdo e a forma da UE devem ser proporcionais à finalidade pretendida.

São domínios de competência partilhada todos aqueles que não são explicitamente de competência exclusiva e nem de competência de apoio e coordenação, tais como questões relacionadas ao mercado interno, à política social, à coesão econômica, social e territorial, à agricultura e pescas (com exceção da conservação dos recursos biológicos do mar), ao ambiente, à defesa dos consumidores, aos transportes, às redes transeuropeias, à energia, ao espaço de liberdade, segurança e justiça, aos problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, aos domínios de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e aeroespacial, bem como no domínio da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária.

Já os domínios de competência de coordenação e apoio (definidos pelo artigo 6º TFUE) são áreas de políticas em que a União se limita a complementar ou apoiar a coordenação entre Estados-Membros, mas a responsabilidade fundamental sobre a sua legislação permanece no âmbito

da legislação nacional. Nesses domínios, a UE pode criar recomendações, mas não dispõe de autonomia para a harmonização das legislações nacionais entre os estados membros. Dentre as políticas explicitamente enquadradas neste tipo de competências estão as de proteção e melhoria da saúde humana, da indústria, da cultura, do turismo, da educação, da formação profissional, da juventude e do desporto, da proteção civil e da cooperação administrativa (Quadro 1).

**QUADRO 1: Atribuição de competências na União Europeia**

<b>Competências exclusivas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• união aduaneira;</li> <li>• estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;</li> <li>• política monetária para os países da área do Euro;</li> <li>• conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;</li> <li>• política comercial comum;</li> <li>• celebração de acordos internacionais em determinadas condições.</li> </ul>
<b>Competências partilhadas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mercado interno;</li> <li>• política social, mas apenas no que se refere aos aspetos especificamente definidos no Tratado;</li> <li>• coesão económica, social e territorial (política regional);</li> <li>• agricultura e pescas (exceto a conservação dos recursos biológicos do mar);</li> <li>• ambiente;</li> <li>• defesa dos consumidores;</li> <li>• transportes;</li> <li>• redes transeuropeias;</li> <li>• energia;</li> <li>• espaço de liberdade, segurança e justiça;</li> <li>• problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, circunscritos aos aspetos definidos no TFUE;</li> <li>• investigação, desenvolvimento tecnológico, espaço;</li> <li>• cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária.</li> </ul>

<b>Competências de apoio, coordenação e ações complementares</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• proteção e melhoria da saúde humana;</li><li>• indústria;</li><li>• cultura;</li><li>• turismo;</li><li>• educação, formação profissional, juventude e desporto;</li><li>• proteção civil;</li><li>• cooperação administrativa.</li></ul>



Fonte: Síntese do TFUE disponível no EUR-Lex, atualizado em 26/01/2016, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaio02o> , último acesso em 16 de fevereiro de 2018

Como a União Europeia veio a conformar esse quadro complexo de competências? A forma como as competências da UE e dos estados estão atualmente delimitadas é resultado de diferentes processos políticos e nenhuma teoria consegue explicar, de forma isolada, todos eles. Em alguns domínios, a transferência da competência dos estados para a União é explicada por meio da necessidade lógica de se resolver problemas de ação coletiva, como argumentam as teorias funcionalistas de integração regional. Segundo essa perspectiva, o processo de alargamento de competência de instituições supranacionais visa responder a uma necessidade pragmática e técnica, decorrente do aumento da integração econômica. Esse argumento pode ser exemplificado pelo fato do governo Britânico, mesmo sendo hostil às soluções europeias, ter apoiado a adoção do mercado comum por entender que essa solução seria uma resposta lógica e funcional para a recuperação econômica da Europa.

Em outros domínios, a transferência de competências para a União é resultado do *spillover* do próprio processo de integração, que demanda uma resposta conjunta de todos os estados. Seguindo a uma lógica funcionalista, a adoção do mercado comum gera implicações para além dos domínios diretamente relacionados às questões aduaneiras, demandando respostas

no campo de políticas fiscais e monetárias, por exemplo. Assim, uma vez iniciado o processo de integração, outras políticas passam a demandar por soluções conjuntas, levando ao inevitável alargamento das competências da UE.

Teorias neofuncionalistas destacam outros elementos que contribuem para conformar esse quadro de competências. Segundo essa perspectiva, os atores não estatais, tais como as corporações privadas, a sociedade civil e os próprios burocratas europeus, desempenham um papel crucial nesse processo, ao pressionarem os governos por maior transferência de competências para a União. Por exemplo, no domínio das telecomunicações e da energia, houve enorme pressão das empresas multinacionais para a transferência da regulação para o nível europeu. Outro ator relevante é a Comissão Europeia. Ao derivar sua existência do próprio processo de integração, a Comissão também exerceria forte influência na transferência de responsabilidades dos governos para a União. Nessa perspectiva, haveria uma pressão dos atores não-estatais para o alargamento das competências supranacionais da União.

As teorias funcionalistas e neofuncionalistas, no entanto, não explicam a permanência da competência dos estados nacionais em uma gama considerável de temas. Segundo a teoria liberal-intergovernamentalista (HOFFMAN, MORAVCSIK, 1993), a escolha entre transferir ou não determinada competência para a União permanece de responsabilidade dos estados nacionais. Assim, por mais que haja justificativa lógica para a construção de uma solução europeia ou por maior que seja a pressão dos atores não-estatais por instituições supranacionais, a decisão de abrir mão da competência de legislar em determinada área temática continua sendo dos estados. Segundo essa perspectiva, tanto a escolha por avançar na integração, delegando mais responsabilidades à União, quanto a escolha por frear esse processo, mantendo a autonomia das decisões nacionais, ainda são de competência dos estados.

Nesse sentido, fatores de ordem técnica e política contribuem para conformar o complexo quadro de competências que divide responsabilidades entre União Europeia e Estados-membros. Longe de ser uma figura estática, esse quadro de competências é um elemento vivo do *policy-making* europeu,

principalmente na arena de competências partilhadas, objeto de negociação e disputa entre os diferentes atores envolvidos no processo.

A definição de competências é parte fundamental do processo de tomada de decisão e implementação de políticas no âmbito europeu, pois é a partir desse enquadramento que se define a natureza das decisões da União, que pode ser de abrangência supranacional ou intergovernamental (Quadro 2). As decisões supranacionais sobrepõem-se às decisões dos Estados-membros. Nos domínios de competência exclusiva da União e de competência partilhada com os Estados-Membros sobre os quais a União legisla, prevalecem decisões de carácter supranacional.

**QUADRO 2:** Processo de decisão de Tipo Supranacional e Governamental

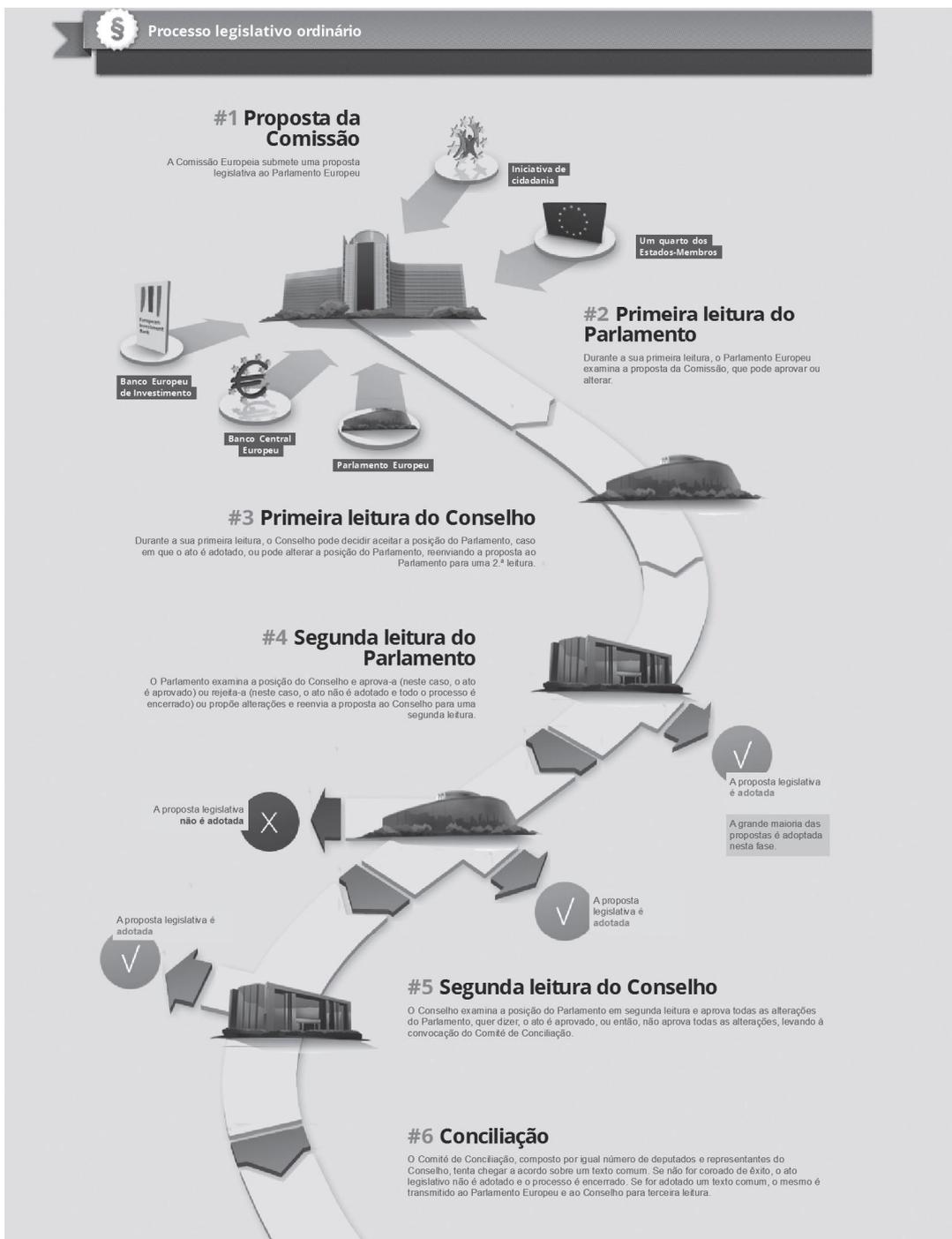
<b>Decisões supranacionais</b>
São decisões vinculativas supranacionais as decisões no âmbito dos processos legislativos e executivos ordinários, processos orçamentais, processos de nomeação, celebração de acordos internacionais e processos de natureza quase-constitucional.
<b>Decisões Intergovernamentais</b>
Em decisões intergovernamentais, cada estado mantém autonomia para a formulação e implementação de políticas públicas, já que as decisões da União não tem força vinculativa. São decisões intergovernamentais as decisões em domínios cujo componente mais forte seja a cooperação entre países, com destaque para as decisões em Política Externa e de Segurança Comum, políticas sociais e de emprego (artigo 153 do TFUE), energia (artigo 194, n. 2, do TFUE) ambiente (artigo 191, n. 3, do TFUE), determinados aspectos da política monetária, tal como delegação de funções para o Banco Central Europeu (artigo 127 do TFUE); determinados aspectos relacionados ao mercado interno, tais como restrições aos movimentos de capitais (artigo 64, n. 3, do TFUE), política de concorrência (artigo 103, n. 1, do TFUE), medidas de harmonização fiscal (artigo 113 do TFUE), aproximação das legislações que afetam a realização do mercado interno (artigo 115 do TFUE), direitos de propriedade intelectual (artigo 118 do TFUE); cooperação judicial em matéria penal.

Fonte: Síntese das Fichas Técnicas do Parlamento Europeu: NOVAK, Pedro. Processos de decisão intergovernamental. Parlamento Europeu, atualizado em fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.4.html), ultimo acesso em 16 de fevereiro de 2018. SCHONARD, Martina. Os processos de decisão de tipo supranacional. Parlamento Europeu, atualizado em outubro de 2017. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.3.html)

O processo legislativo supranacional segue o “método de decisão ordinário”, também conhecido como “método da União”, cuja principal característica é a participação ativa de três instituições independentes da União: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros.

Tal arranjo busca garantir transparência, efetividade e ampla discussão no processo decisório em questões supranacionais, uma vez que esse método pressupõe o compartilhamento de soberania dos estados membros (Figura 1).

**Figura 1:** Método de Decisão Ordinário





Fonte: Parlamento Europeu. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default\\_pt.htmf](http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_pt.htmf)

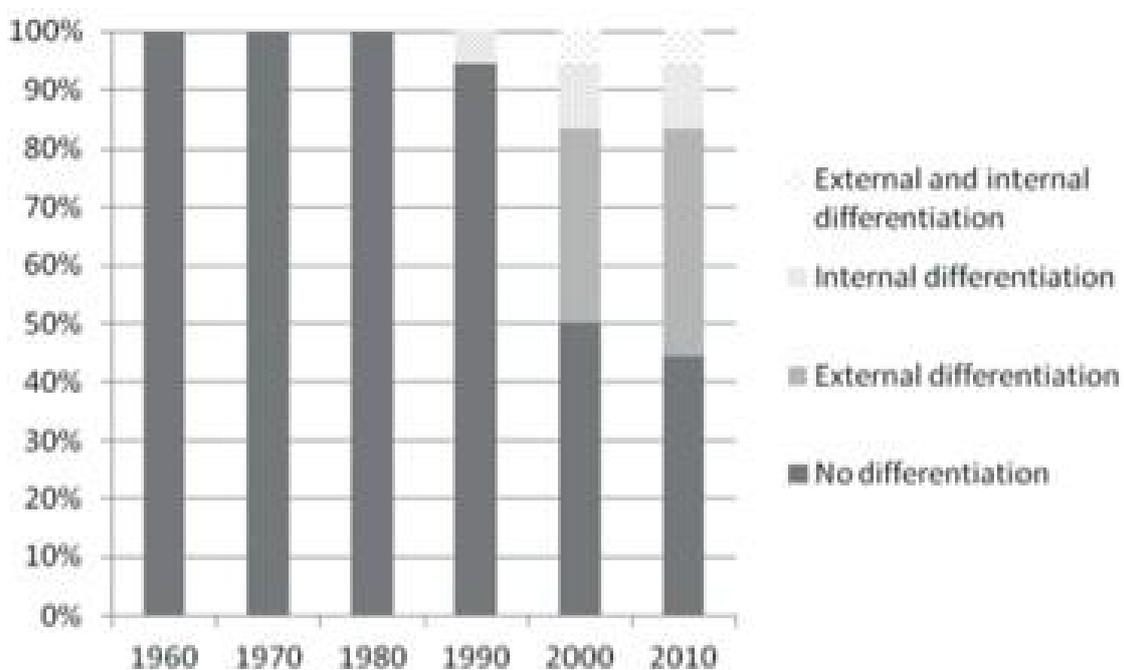
Já as decisões de carácter intergovernamental têm por principal característica o prevalecimento da autonomia dos estados membros no processo decisório. Nas decisões dessa natureza, o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu ganham destaque, enquanto a Comissão Europeia e o Parlamento têm poder limitado. Na Política Externa e de Segurança Comum, bem como em vários outros domínios, tais como a cooperação reforçada, determinadas nomeações e a revisão de tratados, o processo de decisão é o intergovernamental. No âmbito das decisões intergovernamentais, tem destaque o método conhecido como “Método Aberto de Coordenação”, que permite a busca por soluções europeias sem o carácter vinculativo

supranacional. Nesses casos, a implementação é uma questão de vontade política para a sua aplicação no âmbito doméstico.

Outro mecanismo de garantia da autonomia estatal é o método de integração diferenciada. Esse mecanismo permite o uso de arranjos temporários ou permanentes de diferenciação em áreas temáticas cuja implementação de políticas não se dá de forma simétrica em todos os países. Embora esse mecanismo exista desde 1970, seu uso tem se tornado cada vez mais frequente, evidenciando a dificuldade dos países membros em convergirem suas políticas.

A entrada em vigor do Euro, em 2002, e o subsequente processo de alargamento da União Europeia, com a adesão de novos Estados-Membros, a partir de 2004, iniciaram um processo de aumento da diferenciação interna no *policy-making* europeu, que veio a se agravar com a crise de 2007-2008. A figura II apresenta a evolução das diferenciações ao longo do tempo (LEUFFEN *apud* LERUF *et al*, 2017). Observa-se que a partir de 2010, mais de 50% das políticas da União Europeia foram implementadas com algum tipo de diferenciação.

**FIGURA 2:** Evolução do uso de mecanismos de integração diferenciada



**Fonte:** Extraído de Leuffen *apud* Leruf *et al*, 2017, p. 10

Em direção oposta ao mecanismo de integração diferenciada, a União Europeia conta com o mecanismo de “cooperação reforçada”. Esse mecanismo funciona como uma espécie de “by-pass” institucional ao permitir que um grupo de países que desejam acelerar certos aspectos da cooperação o façam sem precisar da anuência daqueles estados mais resistentes. Ou seja, esse mecanismo permite que os Estados-Membros que não queiram aderir fiquem de fora, sem impedir outros Estados-Membros de cooperarem.

Ambos mecanismos compõem a chamada “Europa a várias velocidades”, expressão amplamente utilizada para se referir às possibilidades institucionais do *policy-making* europeu para que países membros que desejem intensificar a integração possam progredir na cooperação mútua, pressupondo que os países restantes os seguirão, em seu tempo. Na mesma linha de diferenciação, o conceito “Europa a la carte” diz respeito à possibilidade de os estados membros aderirem parcialmente a um acordo, elegendo, caso a caso, as políticas que irão seguir. Cabe considerar que esses mecanismos não podem ser acionados nos domínios em que a UE dispõe de competências exclusivas.

Finalmente, há também casos de diferenciação permanente, quando determinados estados optam por não aderir a um determinado acordo, estratégia conhecida como “opt-out”. Nesses casos, o objetivo da integração unificada é deixado de lado. Dinamarca e Reino Unido são os “campeões” europeus em opt-out. A Dinamarca, por exemplo, não é signatária de acordos nos assuntos de segurança e defesa, cidadania, polícia e justiça e nem faz parte da zona do Euro.

Assim, ao mesmo tempo em que os Estados-Membros avançam na delegação de competências para o âmbito supranacional, abrindo mão de sua soberania decisória, permanecem importantes mecanismos institucionais de legitimação da vontade política doméstica. Esse desenho institucional explica por que, em determinadas agendas, a União Europeia possibilitou a convergência institucional e política dos Estados-Membros, mas, em outras, permanece o impasse intergovernamental.

### *4.3. Convergência e divergência na Política de Coesão e na estratégia de Lisboa*

A busca por maior convergência institucional no contexto europeu confunde-se com a busca pela redução das disparidades regionais, uma vez que a heterogeneidade econômica e social entre os países do bloco seria incompatível com um projeto de unificação supranacional. O Tratado de Roma (1957) já apontava preocupações nesse sentido, mas não deixava claro se caberia à comunidade europeia ou aos próprios Estados-Membros a responsabilidade de empreender políticas para a redução das assimetrias. Por quase duas décadas, essa questão permaneceu silenciada no processo de integração europeu.

A primeira política desenhada para lidar com as disparidades regionais foi a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975, com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento nos países membros. O fundo mantinha as características de uma organização intergovernamental, com forte influência dos estados no processo decisório. A distribuição de recursos seguia a lógica da distribuição de cotas, de modo que os países que mais contribuíram eram também os principais beneficiários do fundo.

À medida que o projeto de unificação econômica avançava e novos membros eram incluídos no bloco, o problema das disparidades regionais tornava-se mais saliente. O Artigo 130 do Ato Singular Europeu de 1986 deu início à construção de uma política de coesão econômica e social, que veio a ganhar robustez após o Tratado de Maastricht, em 1991, com a introdução do Fundo de Coesão, e o Comitê das Regiões.<sup>9</sup> Junto com o FEDER e o Fundo Social Europeu, esses instrumentos compõem a Política Regional Europeia, também conhecida como “Política de Coesão” (LECARTE, 2017).<sup>10</sup>

---

9. O Fundo de Coesão destina-se aos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto por habitante seja inferior a 90 % da média da UE. Já o Comitê das Regiões, composto por representantes de governos subnacionais (províncias e municípios), tem por objetivo subsidiar o processo decisório europeu por meio da canalização das demandas regionais. Ver: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/what/history/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/history/)

10. Estes fundos trabalham em conjunto com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas. Estes cinco fundos, conjuntamente, formam os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

A Política de Coesão baseia-se em quatro princípios. O primeiro é o princípio da “concentração”, que tem duas características: a concentração de recursos nas regiões menos desenvolvidas da UE e a concentração de esforços para áreas consideradas prioritárias. O segundo princípio, conhecido como “programação”, indica que a UE somente deve financiar programas nacionais plurianuais em sintonia com os objetivos e prioridades da UE. O terceiro princípio é o da “parceria” que prevê a participação de múltiplas esferas de governança (nacional, regional e local) em todas as etapas da execução dos programas. Finalmente, o princípio da “adicionalidade” indica que os fundos não devem substituir as despesas nacionais dos Estados, mas complementar os esforços empreendidos domesticamente.

Durante a década de 1990, a Política de Coesão se consolidou como um dos principais pilares de apoio ao desenvolvimento dos países membros, respondendo por mais de 1/3 do orçamento da União. Grande parte do recurso alocados nos fundos regionais destinava-se a projetos de infraestrutura, principalmente, nas áreas ambientais e transporte.

A partir dos anos 2000, a Política de Coesão ganhou novo impulso. Em um encontro na cidade de Lisboa, o Conselho Europeu apresentou uma agenda para tornar a União Europeia “a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”, agenda que ficou conhecida como “Estratégia de Lisboa”. A Estratégia propunha um horizonte comum a ser buscado em diferentes domínios político-institucionais, dando maior consistência ao bloco tanto em termos de coesão interna quanto em termos de efetividade das ações externas.

Essa agenda passou a orientar a lista de objetivos de desenvolvimento a ser perseguida pelos fundos regionais, agora voltada para políticas de crescimento, emprego e inovação. A Estratégia de Lisboa estipulava metas a serem atingidas no horizonte de dez anos, mensuradas por um conjunto de mais de cem indicadores, que incluíam taxa de emprego global de 70%, taxa de emprego entre as mulheres acima dos 60%, taxa de emprego de

---

50% para os trabalhadores mais idosos e crescimento econômico anual de 3%. A partir de 2010, a agenda de Lisboa é atualizada, ganhando o título “Europa 2020 – Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo” (QUADRO3).

### **QUADRO 3: Principais objetivos da Estratégia de Lisboa e Europa 2020**

#### **ESTRATEGIA DE LISBOA**

A Estratégia de Lisboa abarcava praticamente todas as atividades da União Europeia nas áreas econômicas, sociais e ambientais e dela constava, entre outras, as seguintes linhas de força:

- Preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento;
- Modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;
- Adotar o conceito de desenvolvimento sustentável através da conciliação do crescimento económico com preocupações ambientais e sociais.

#### **EUROPA 2020**

A Estratégia Europa 2020, baseia-se em três áreas prioritárias interdependentes e que se reforçam mutuamente:

- um crescimento inteligente, desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação;
- um crescimento sustentável, promovendo uma economia hipocarbônica, eficiente em termos de recursos e competitiva;
- um crescimento inclusivo, promovendo uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social e territorial.

**Fonte:** Elaboração Própria

A Estratégia de Lisboa chamou atenção não só pela ousadia de suas metas, mas também por estabelecer um conjunto de parâmetros a serem adotados pelos Estados-Membros em políticas com ampla repercussão doméstica, tais como políticas de concorrência, emprego, bem-estar social, energia, transporte e inovação<sup>11</sup>. Diferentemente da Política de Coesão, cujo principal foco era o financiamento a programas de investimento, a Estratégia de Lisboa apresenta um caráter mais político, no sentido de abranger reformas institucionais, legislativas e de políticas públicas, que deveriam ser concebidas, implementadas, monitoradas e avaliadas em coordenação entre os estados membros e a UE.

Ao invés de seguir o método da União, a agenda de Lisboa instituiu o “Método Aberto de Coordenação”, que confere maior autonomia aos estados na definição de suas políticas e, ao mesmo tempo, garante à Comissão e ao Conselho Europeu o papel de “avaliadores” das políticas. Por meio desse método, o Conselho define os objetivos gerais a serem atingidos e os meios de sua verificação. Os estados desenvolvem “planos nacionais de ação”, que são submetidos ao escrutínio do Conselho. Uma vez aprovados, a Comissão passa a produzir relatórios anuais de monitoramento sobre a performance individual dos Estados-Membros, avaliando o cumprimento de metas e tecendo recomendações de políticas.

Importante mencionar que todas as questões abarcadas pela agenda de Lisboa já estavam previstas em Tratados anteriores, mas a novidade da agenda foi sistematizá-las em objetivos quantificáveis em torno de um objetivo comum, qual seja, o aumento da competitividade europeia. No entanto, não tardou muito para que a Estratégia de Lisboa desse sinais de fraqueza. Após quatro anos de implementação da estratégia, o sistema de monitoramento dos então 25 Estados-Membros já haviam levado à produção de mais de 300 relatórios, grande parte deles inconclusivos.

Mas, ainda que as metas propostas em Lisboa não tenham sido alcançadas, o impacto da Estratégia para o processo de convergência institucional europeu permanece atual. Mesmo não contando com nenhum

---

11. A Estratégia contava com 28 objetivos principais, 120 objetivos secundários e 117 indicadores diferentes. Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0798:FIN:PT:PDF>

mecanismo de obrigatoriedade e punição dos estados, os parâmetros definidos no âmbito da Estratégia não deixam de ser um importante referencial para balizar a conduta dos estados, no sentido de classificá-los segundo o grau de aproximação ou distanciamento em relação aos objetivos traçados.

A começar pelas políticas de concorrência,<sup>12</sup> que estabelecem medidas *anti-trust* e regulam processos de fusões, aquisições e formação de cartéis, a Estratégia de Lisboa contribuiu para redesenhar os processos de análise e julgamento dos casos, conferindo maior autonomia aos países-membros em políticas que historicamente haviam sido delegadas à comunidade europeia<sup>13</sup>. Ao longo do tempo, a Comissão Europeia ganhou grande autonomia no processo de investigação e regulamentação de políticas anticompetitivas, inclusive exercendo o papel de arbitragem nos casos de favorecimento estatal às empresas nacionais<sup>14</sup>. No entanto, o poder delegado à UE nesse domínio sempre foi alvo de confronto direto com os Estados-Membros, que contestavam as decisões da Comissão.

Por exemplo, as autoridades francesas viam nos processos de fusão e aquisição um caminho para a formação de “campões nacionais”, capazes de competir globalmente com empresas estadunidenses. Essa visão era fortemente contestada pelos alemães e britânicos que prezavam a livre concorrência no mercado europeu. Por se tratar de uma área com fortes

---

12. “Os artigos 101.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) contêm as regras de concorrência no mercado interno. Nos termos destes artigos, são proibidos os acordos entre empresas suscetíveis de restringir a concorrência. A empresa que detenha uma posição dominante está proibida de explorar de modo abusivo a sua posição e de, assim, afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. As concentrações e aquisições de dimensão comunitária são controladas pela Comissão Europeia, podendo até, em determinados casos, ser proibidas. A concessão de auxílios estatais a determinados produtos ou empresas que provocam distorções da concorrência encontra-se proibida, embora possa ser, em determinados casos, autorizada. As regras de concorrência são igualmente aplicáveis às empresas públicas, aos serviços públicos e aos serviços de interesse geral. Estas mesmas regras podem ser revogadas caso a consecução dos objetivos destes serviços específicos fique comprometida” (Honnefelder e Silvestre, 2018).

13. As políticas de concorrência podem ser consideradas as primeiras políticas comuns da comunidade europeia, por terem sido estabelecidas como condição prévia ao estabelecimento do mercado comum (McGowan e Wilks, 1995).

14. Práticas que incluem subsídios, empréstimos, isenção fiscal, garantias ou compras preferenciais às empresas nacionais, que lhes dariam algum tipo de vantagem competitiva em relação a empresas de outros países.

polarizações políticas, a agenda de Lisboa buscou aproximar as autoridades nacionais, que regulamentam a concorrência em seus países, do trabalho exercido pela Comissão. Por meio de uma regulamentação, aprovada pelo Conselho Europeu, denominada “Regulação de Modernização (1/2003)”, a Comissão passou a exercer o papel de coordenadora da Rede Europeia de Concorrência, deixando à cargo dos especialistas nacionais a análise e regulamentação das ocorrências.

No caso das políticas de concorrência, a agenda de Lisboa possibilitou ampliar o compartilhamento de competências entre a UE e os estados membros em uma área previamente exclusiva da UE. Essa medida fere os interesses do Parlamento Europeu, que segue como instância consultiva, sem influência no processo decisório. A preocupação do Parlamento é que a delegação da competência dessa matéria para os Estados-Membros aumenta os constrangimentos para a aplicação de medidas de indenização aos consumidores europeus pelos danos sofridos nos casos de violação às regras de concorrência. Por isso, o Parlamento tem se posicionado favorável à supranacionalização dessa agenda, que implica na adoção do método ordinário, para que haja maior participação dos cidadãos na construção de um mercado interno europeu de livre concorrência (HONNEFELDER e SILVESTRI, 2018).

No que se refere à política comum de energia e de transporte, a estratégia adotada pela UE tem sido claramente a favor da liberalização e maior integração desses mercados. Desde a formação do mercado comum, a orientação da Comissão e do Conselho Europeu é a abertura dos mercados de energia e transporte à livre concorrência, com o objetivo de aumentar a eficiência e reduzir custos. No caso das políticas de energia<sup>15</sup>, a Estratégia

---

15. “Os desafios que a Europa enfrenta no domínio da energia incluem questões como o aumento da dependência das importações, a diversificação limitada, os preços elevados e voláteis da energia, a crescente procura energética a nível global, os riscos em matéria de segurança que afetam os países produtores e de trânsito, as crescentes ameaças decorrentes das alterações climáticas, o progresso lento em matéria de eficiência energética, os desafios colocados pela crescente quota-parte de energias renováveis, bem como a necessidade de uma maior transparência, integração e interligação dos mercados energéticos. Uma série de medidas que têm como objetivo atingir um mercado energético integrado, a segurança do aprovisionamento energético e a sustentabilidade do setor energético estão no âmago da política energética europeia”(Gouardères et al, 2018).

de Lisboa tem por objetivo a formação de um mercado energético europeu. A motivação para essa estratégia advém de preocupações ambientais, relacionadas à substituição da matriz energética por fontes renováveis, mas principalmente de preocupações de segurança, haja vista a forte dependência dos estados membros de fontes energéticas importadas, como no caso do gás proveniente da Rússia. Contudo, a implementação dessas políticas pelos Estados-Membros tem sido muito diversa, e por vezes incoerente, em função da resistência dos estados em abrir mão de autonomia na composição da sua matriz energética e na exploração e tributação dos seus recursos naturais.

Já nas políticas de transporte<sup>16</sup>, a liberalização do mercado aéreo avançou bastante nas últimas décadas, mas a liberalização do mercado ferroviário continua um entrave. Por isso, a Estratégia de Lisboa visa justamente promover maior integração nesse setor, buscando a modernização da malha ferroviária, o uso de fontes de energia renováveis e a redução de tempo nas viagens. Na avaliação do Parlamento Europeu e do Comitê Econômico e Social Europeu<sup>17</sup>, que defendem a integração dos modais de transporte, a convergência institucional nessa agenda tem sido bastante limitada. Não somente a escassez de financiamento, agravada pela crise, dificulta o alcance dos objetivos nessa área, mas também a resistência dos estados membros em adotar políticas liberalizantes e, ao mesmo tempo, aprovar legislações que possibilitem a integração logística.

No que se refere às políticas de fomento à inovação, o objetivo da Estratégia de Lisboa é fomentar redes de pesquisa transnacionais voltadas para a inovação em sete setores estratégicos: saúde, biotecnologia, nanotecnologia, mudança climática, energia, fissão nuclear, transporte, segurança e espaço sideral (GOUARDERES e HORL, 2018). O objetivo é alcançar níveis de investimento em inovação compatíveis com as principais economias mundiais, uma vez que a Europa gasta anualmente menos 0,8 % do PIB

---

16. “A política de transportes é uma das políticas comuns da UE há mais de 30 anos. Em paralelo com a abertura à concorrência dos mercados dos transportes e a criação das redes transeuropeias, o tema da «mobilidade sustentável» ganhará maior importância até 2020, particularmente no âmbito do aumento constante das emissões de gases com efeito de estufa do setor dos transportes, que compromete os esforços da União Europeia para alcançar os seus objetivos climáticos” (Ratcliff, 2018).

17. Disponível em: <https://www.eesc.europa.eu/our-work/publications-other-work/publications/white-paper-transport-position-paper-may-2016>, ultimo acesso em 01 de março de 2018.

do que os Estados Unidos e menos 1,5 % do que o Japão em investigação e desenvolvimento (I&D). Um desafio importante nessa política é fomentar o financiamento público a projetos transnacionais, para complementar os esforços dos fundos europeus voltados para inovação. Contudo, menos de 1% do financiamento concedido pelos estados membros à P&D é destinado a projetos transnacionais de pesquisa.<sup>18</sup>

A principal realização da Estratégia de Lisboa nessa agenda foi o lançamento do Programa “Horizonte 2020”, que conta com um orçamento de mais de 70 mil milhões de euros para financiar políticas transnacionais de inovação no período de 2014 a 2020. O Horizonte 2020 é o programa com o maior orçamento da União Europeia. Além do aporte financeiro, o programa também conta com medidas para estimular o ambiente de negócios voltado para a inovação, fomentando o aumento dos investimentos europeus em capital de risco, principalmente, para pequenas e médias empresas.

Finalmente, outro pilar da Estratégia de Lisboa é a busca por convergência institucional nas políticas sociais e de emprego. Assim como nas demais agendas da Estratégia, a orientação da UE tem sido favorável à liberalização e a harmonização dos sistemas de bem-estar social. A garantia da proteção de direitos trabalhistas e de direitos sociais aparece nos textos da Comunidade Europeia desde os seus anos iniciais. Cabe considerar, no entanto, que a Comunidade Europeia foi pensada como um projeto de mercado e, nesse sentido, o seu engajamento com questões sociais sempre se deu em função de questões econômicas e não como uma agenda a ser perseguida per si (DALY, 2006). O Tratado de Roma, por exemplo, já previa a coordenação dos sistemas de seguridade social entre os Estados-Membros, bem como a equivalência de salários entre homens e mulheres, para assegurar que a mobilidade da mão de obra, em um contexto de mercado comum, não fosse acompanhada pela precarização do trabalho.

A intensificação da liberalização financeira e comercial, a partir dos anos 1980, levou à busca por novas definições para a agenda social e trabalhista. Jacques Delors apontava para a necessidade de harmonização dos sistemas

---

18. Ver: <https://epthinktank.eu/2017/03/13/eu-research-policy-tackling-the-major-challenges-facing-european-society/>, ultimo acesso em 01 de março de 2018.

de bem-estar social e criação de medidas compensatórias aos trabalhadores no âmbito da Comunidade Europeia. No entanto, essa agenda estava longe de ser consensual, dada a enorme variedade institucional existente entre os sistemas de bem-estar social dos estados europeus.

A delegação das competências na área social e do trabalho para o âmbito supranacional é permeada por receios e resistências por parte dos estados. No Ato Singular Europeu, por exemplo, apenas questões relacionadas à saúde e à segurança do trabalho estavam sujeitas ao voto por maioria qualificada. O Tratado de Amsterdã trouxe avanços para a agenda, com a assinatura do “Acordo de Políticas Sociais” por todos os estados (incluindo o Reino Unido, que havia adotado o “opt-out” em Maastricht). Esse Acordo trazia algumas novidades, como a adoção do diálogo social, que consistia na obrigatoriedade de realização de consultas pela Comissão junto a atores sociais e empresariais, nos temas referentes à política social e emprego. Também avançava no detalhamento de direitos e objetivos a serem alcançados, mas deixava a cargo dos estados nacionais a competência legislativa, tal como no método de coordenação aberta (KRAATZ, 2018).

A Estratégia de Lisboa se diferencia dos Tratados anteriores por associar a agenda social à busca por competitividade, conferindo-lhe caráter fortemente programático. Ao invés de se limitar a direitos e deveres, a agenda de Lisboa busca cobrir diferentes dimensões de políticas de bem-estar social e acesso a serviços básicos, tais como moradia, saúde, educação, proteção social, etc. Além disso, no plano do emprego, a Estratégia assume um conteúdo programático favorável à flexibilização trabalhista, segmentação de direitos para os trabalhadores efetivamente em exercícios e treinamento vocacional para os desempregados.

Não por acaso, a agenda social e de emprego da Estratégia de Lisboa despertou críticas de diferentes direções. Por um lado, havia aqueles que criticavam a Estratégia por ser demasiadamente “liberal”, estimulando abertamente a convergência ao modelo de capitalismo anglo-saxão. Por outro lado, tinha-se a crítica liberal, que via na Estratégia uma forte influência do capitalismo continental por fortalecer o papel das instituições públicas nas políticas de bem-estar social.

Ao fomentar maior integração e convergência de políticas em agendas nas quais os estados nacionais ainda mantêm forte autonomia decisória, a Estratégia de Lisboa atribuiu um novo significado à Política de Coesão europeia. Formulada inicialmente para reduzir as discrepâncias econômicas e sociais entre os estados membros e regiões, a Política de Coesão ganhou um conteúdo fortemente programático, voltado não somente para a convergência econômica (objetivo primário), mas também para a convergência institucional. Ao adotar a agenda de Lisboa como um guia para a alocação dos recursos no âmbito das políticas regionais, a Política de Coesão deixa de ser uma ferramenta para ajudar as regiões a alcançar a média da Europa e passa a ser um instrumento para ajudar a Europa a alcançar a média mundial (COMISSÃO EUROPEIA, 2009).

Com isso, a União Europeia adota uma premissa bastante questionável: a premissa de que a coesão econômica pode ser alcançada por meio da convergência institucional. Em outras palavras, ao impulsionar a liberalização e a integração em várias políticas, na esteira da Estratégia de Lisboa, a Política de Coesão assume que a maior convergência institucional levará à melhoria dos resultados econômicos e sociais das regiões. Essa premissa é questionável justamente pela dificuldade de ser verificada empiricamente e por ir de encontro ao mote da UE de “União na Diversidade.”

Estudos que analisam o *catch-up* econômico (mensurado, principalmente por meio do indicador de PIB per capita) entre os estados membros apontam para o aumento das assimetrias regionais nas últimas décadas (BCE, 2015; GUIISO, 2015; HALAMI e VASARY, 2012). No entanto, os mecanismos que têm levado a esses resultados são diversos e diretamente afetados pela crise financeira. Tanto a insuficiência do processo de convergência institucional quanto a adoção parcial de políticas comuns, estimuladas pela agenda de Lisboa, podem ser variáveis explicativas do fracasso da coesão econômica. Ainda assim, em todos os relatórios das principais instituições europeias (Comissão Europeia, EBRD) e também do FMI, a solução para a superação da recessão volta-se para o campo das reformas institucionais.

A persistente busca pela convergência institucional como condição para a convergência econômica no âmbito europeu vai de encontro às principais

lições dos estudos institucionalistas que analisam as variedades institucionais. A abordagem Variedades de Capitalismo, por exemplo, tem mostrado que trajetórias institucionais distintas podem levar à resultados econômicos positivos, como no caso dos Estados Unidos e Alemanha, que instituíram regimes produtivos com regras muito diferentes, mas conseguiram alcançar protagonismo econômico internacional.

Nesse sentido, a divergência institucional também pode ser positiva e mesmo estimulada como um caminho para a superação das assimetrias econômicas e aumento da competitividade europeia no cenário mundial. No entanto, essa não tem sido a tônica da Estratégia de Lisboa. Ao contrário, a agenda de prioridades europeias nas últimas décadas aponta para a dificuldade de a UE colocar em prática a proclamada ideia de “heterogeneidade dentro da integração”. Cabe aos estados membros e às regiões mostrar que a adoção de trajetórias divergentes não é um desvio a uma situação ideal, e sim uma escolha política para se alcançar os fins almejados.

#### *4.4. Considerações Finais*

A primeira conclusão que emerge desse capítulo é que o atual debate sobre desintegração europeia não pode ser analisado somente a partir das narrativas políticas que tendem a polarizar “o tudo ou nada” da integração. Existe uma estrutura institucional estabelecida para o policy-making europeu, conhecida como “Europa a la carte” que contempla vários mecanismos de escape aos governos que não desejam aderir a certas decisões do bloco, sem que o recurso a esses mecanismos implique o desligamento da União Europeia. Mas, em um momento de acirramento de crises econômicas, políticas e sociais, a complexidade do policy-making europeu parece não dar conta de transmitir à opinião pública os mecanismos que permitem a construção da “Europa a várias velocidades”.

A dificuldade de compreensão do imbróglie institucional criado pela própria União Europeia é acentuada pela incapacidade do bloco em entregar resultados aos problemas do cotidiano europeu, principalmente aos problemas enfrentados pelos países periféricos. De fato, a Política de Coesão Europeia

mostra-se insuficiente para resolver as enormes assimetrias econômicas entre os países membros, quadro agravado após a crise de 2008.

A incapacidade de a União Europeia reduzir as desigualdades regionais torna-se ainda mais evidente após o lançamento da Estratégia de Lisboa, quando a União ganha a prerrogativa de criar diretrizes comuns para reformas institucionais em áreas de política sensíveis aos governos (transporte, energia, políticas sociais e de emprego). Ao buscar uma Europa competitiva, a Estratégia de Lisboa coloca em evidência as variedades institucionais entre os países membros e, com isso, revela as debilidades e assimetrias existentes no âmbito institucional.

Nesse sentido, a Estratégia de Lisboa acabou por criar uma estrutura de constrangimentos e recompensas que orienta a ação das demais instituições europeias no âmbito da Política de Coesão. Adicionalmente, cria-se um novo dilema político: se a coesão econômica era uma condição para convergência institucional, agora busca-se convergência institucional para se alcançar coesão econômica. Esse caminho, no entanto, é muito mais propenso a mobilizar forças domésticas contrárias à convergência institucional, criando pontos de resistência.

A segunda conclusão do capítulo é que a continuidade do projeto europeu depende da forma como a UE tem confrontado os entraves colocados à convergência institucional. A Estratégia de Lisboa é um dos exemplos em que persistem domínios de políticas em que os estados, por diferentes motivos, resistem à supranacionalização. Ali estão colocados os limites de até onde vai a capacidade de cada estado aderir à convergência institucional. A questão é saber quais mecanismos a União Europeia irá adotar para quebrar essas resistências.

Como discutido na segunda seção do capítulo, a literatura de relações internacionais apresenta os diversos mecanismos de convergência institucional adotados na relação entre países, que variam desde a coerção direta até o aprendizado institucional. Pouco adianta a União Europeia sustentar o mote da “unidade na diversidade” e contar com instrumentos institucionais “a la carte” se o processo político de promoção da convergência institucional assumir um caráter coercitivo. Quando, no ápice da crise europeia, as diretrizes

de convergência institucional ganharam o caráter de condicionalidades da “Troika” - trio de credores formado por Comissão Europeia, FMI e BCE – a União Europeia revelou a sua face coercitiva, acirrando os focos de resistência em diferentes cantos do continente.

A terceira conclusão é que ainda que o projeto europeu tenha caminhado gradualmente no sentido da supranacionalização e convergência institucional, tal como imaginaram Jean Monnet e seus pais fundadores, o processo de aprofundamento da coordenação política internacional não é uma trajetória linear e irreversível. Ao contrário, a cada resistência abre-se uma janela de renegociação, de modo que as escolhas continuam sendo primordialmente domésticas. Novamente, o ponto chave é entender como cada renegociação se desdobrará, se será por meio dos métodos de decisão já institucionalizados ou por mecanismos de influência política.

Para enfrentar esse dilema, a União Europeia possui a vantagem de ter um policy-making bastante avançado, com diferentes pontos de veto, pesos e contrapesos. Resta saber se essas instituições serão acionadas diante das crises que eventualmente virão. Se Jean Monnet estiver certo, a União Europeia continuará a ser a soma das soluções oferecidas a essas crises.

## *Referências Bibliográficas (Parte II)*

ABRAMOVAY, R. *Dilemas da União Européia na reforma da política agrícola comum*. São Paulo, 1999. 131p. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ACKRILL, R. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2000.

ALVAREZ-CUADRADO, F. *A quantitative exploration of the golden age of european growth: structural change, public investment, the Marshall plan and intra-European trade*. McGill University. 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.1799&rep=rep1&type=pdf>.

ANDERSON, K. Globalization's effects on world agricultural trade, 1960–2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, no. 365, p. 3007–3021, 2010.

APARICIO, G. PINILLA, V. SERRANO, R. Europe and the International Agriculture and Food Trade, 1870-2000. In: INTERNATIONAL ECONOMIC HISTORY CONGRESS, Helsinki, 2006. *Papers...* Helsinki: University of Helsinki. Disponível em: <<http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Aparicio.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BACCARO, Lucio e HOWELL, Chris. A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. *Politics & Society* 39(4) 521–563, 2011.

BACHE *et al.* *Politics in the European Union*. Oxford University Press, 2015.

BANCO CENTRAL EUROPEU. Real convergence in the Euro area: evidence, theory and policy implications. *Economic Bulletin*. Issue 5, 2015.

BENNETT, Colin. “What Is Policy Convergence and What Causes It?” *British Journal of Political Science* 21 (April): 287–306, 1991.

BERGER, Suzanne e DORE, Ronald. *National Diversity and Global Capitalism*. Cornell University Press. 1996.

BLYTH, M. Same as it Never Was: Temporality and Typology in the Varieties of Capitalism. *Comparative European Politics*, 1, (215–225), 2003.

- BLYTH, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.
- BOMBER, E.; PETERSON, J.; CORBETT, R. *European Union: how does it work?* Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BOWLER, I. R. *Agriculture under the Common Agricultural Policy: a geography*. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- BRETHERTON, C. e VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. First published 1999 by Routledge.
- BROADBERRY, S. Explaining Anglo-German productivity differences in Services since 1870. *European Review of Economic History*, v. 8, n. 3, p. 229-262, 2004. Disponível em: [http://wrap.warwick.ac.uk/750/1/WRAP\\_Broadberry\\_Explaining\\_Anglo\\_German.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/750/1/WRAP_Broadberry_Explaining_Anglo_German.pdf).
- BUREAU, J. *Enlargement and reform of the EU Common agricultural policy: impacts on the western hemisphere countries*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: [http://wrap.warwick.ac.uk/750/1/WRAP\\_Broadberry\\_Explaining\\_Anglo\\_German.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/750/1/WRAP_Broadberry_Explaining_Anglo_German.pdf).
- CANTORE, N.; KENNAN, J.; PAGE, S. *CAP reform and development: introduction, reform options and suggestions for further research*. London: Overseas Development Institute, 2011.
- CARÍSIO, M. C. D. A. *Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus Efeitos sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura*. Brasília: IRBr: Funag, 2006. (Coleção Teses CAE).
- CHAN, S. *In Search of Democratic Peace: Problems and Promise*. *Mershon International Studies Review* 41:59–91. 1997
- CHANG. H-J. *Rethinking public policy in agriculture: Lessons from distant and recent*. Rome: FAO, 2009.  
Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i1217e/i1217e.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2017.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Política Regional europeia, uma inspiração para países fora da UE? Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_pt.pdf). Acesso em: 01 mar. 2018. 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. *HORIZON 2020 em breves palavras: o programa-quadro de investigação e inovação da UE*. Bruxelas, 2014. Disponível em: [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020\\_PT\\_KI0213413PTN.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PT_KI0213413PTN.pdf). Acesso em: 11 nov. 2017.

COX, Robert (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An essay in method. *Millenium: Journal of International Studies*. Volume: 12 issue: 2, page(s): 162-175 Issue published: June 1, 1983

DALY, Mary. EU Social Policy after Lisbon. *Journal of Common Market Studies*. Volume 44. Number 3. pp. 461–81 EU. 2006.

DE LA ROSA JR., M. *The Common Agricultural Policy: The Future of the CAP and Why Real Reform Will Never Happen*. Miami, May 2010. Disponível em: <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/deLaRosaJrCAPediEUMA.pdf>. Acesso em: 28 jan, 2017.

DIMAGGIO, P.J. e POWELL, W.W. ‘The iron cage revisited. Institutionalized isomorphism and collective rationality in organizational fields.’ iIn POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P.J (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, pp. 63–82. 1991.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRET, Geoffrey. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annu. Rev. Sociol.* 2007. 33:449–72.

DOLOWITZ, D.P. and MARSH, D. ‘Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature.’ *Political Studies* 44: 343–57. 1996.

DOLOWITZ, D.P. and MARSH, D. ‘Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making.’ *Governance* 13: 5–24. 2000.

DOYLE, Michael. “Kant, liberal legacies and Foreign affairs’ Part I”. *Philosophy and Public Affnirs*, 12 205-235. 1983

DREZNER, D.W. ‘Globalization and policy convergence’. *THE INTERNATIONAL STUDIES REVIEW* 3: 53–78. 2001.

DREZNER, Daniel (ed.). *Locating the Proper Authorities: The Interaction of International and Domestic Institutions*. The University of Michigan Press. 2003.

DREZNER, Daniel (ed.). *All politics is global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton University Press. 2007.

EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. New Jersey: Princeton University Press. 1996.

ELLIS, F.; MARSH, J.; RITSON, C. *Impacts and Foreigners: impacts of the Common Agriculture Policy on the Associates and Associables*. London: Overseas Development Institute, 1973.

EUR-Lex. Access to European Union Law. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaioo20>.

Acesso em: 26 fev. 2018

EUROPEAN COMMISSION. *33rd financial report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF guarantee section - 2003 financial year*. COM (2004) 715 final, October 2004. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/40617/1/com2004\\_0715.pdf](http://aei.pitt.edu/40617/1/com2004_0715.pdf). Acesso em: 23 jan. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *Agricultural and food trade. DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics*. Brussels, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. Overview of CAP Reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief, DG Agriculture and Rural Development, Unit for Agricultural Policy Analysis and Perspectives*. N. 5, December 2013. Disponível em: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf). Acesso em: 20 jan. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *The Agricultural Situation in the Community: 1993 Report*. Brussels, 1994. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/32050/1/Agricultural\\_Situation\\_1993\\_Report.pdf](http://aei.pitt.edu/32050/1/Agricultural_Situation_1993_Report.pdf). Acesso em 04/12/2017.

EUROPEAN COMMISSION. Thirteenth financial report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - 1983. Guarantee Section and food aid financing. COM (84) 485 final, 14 September 1984. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/4073/1/4073.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2017.

FARKAS B. Models of Capitalism and the Future of the European Integration. In: *Models of Capitalism in the European Union*. Palgrave Macmillan, London. 2016

FENNELL, R. *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

FERNÁNDEZ, E. *Looking for national food security? Agricultural policies in Western developed countries, 1920-1980*. Programa José Castillejo, Universidad Carlos III-Madrid e University of California-Davis, 2006.

FREIRE, D. *Where is Portuguese Agriculture Headed? An Analysis of the Common Agricultural Policy*.

EUROPEAN UNION, NATIONS-STATE AND THE QUALITY OF DEMOCRACY: LESSONS FROM SOUTHERN EUROPE CONFERENCE, Berkeley. *Papers...* Berkeley: University of California, 31 Oct. – 2 Nov. 2002. Disponível em: <[http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where\\_Port\\_Ag\\_Headed.pdf](http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where_Port_Ag_Headed.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

FRIEDMANN, H. The Political Economy of Food: a Global Crisis. *New Left Review*, v. I, n. 197, p. 29-57 Jan./Feb. 1993.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Editora Rocco, 1992

GERMOND, C. The Agricultural Bone of Contention: The Franco-German Tandem and the Making of the CAP: 1963-1966. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 25-44, 2010.

GLYN, Andrew. *Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GOUARDERES, F. et al. Política Energética: princípios gerais. *Fichas técnicas sobre União Europeia*. Parlamento Europeu, atualizado em janeiro de 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.4.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.4.7.html). Acesso em: 16 fev. 2018.

GOUARDERES, Frederic; HORL, Susanne. *Política de Inovação*. *Fichas técnicas sobre União Europeia*. Parlamento Europeu, atualizado em fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.4.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.4.6.html). Acesso em: 16 fev. 2018.

GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*. Vol. 32, No. 4 (Autumn, 1978), pp. 881-912. 1978.

GOUREVITCH, P. *Politics in Hard Times: comparative responses to international crises*. Ithaca: Cornell University. Cap.1 The politics of Economic Policy. 1986.

GUIRAO, F. Introduction to Special Issue on CAP Reform. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2010.

- GUIISO, L. et al. (2015). Monnet's error? Working Paper 21121. *NBER WORKING PAPER SERIES*. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w21121>.
- HALL, PA; THELEN, K. *Institutional change in varieties of capitalism*. Soc. Econ. Rev. 7:7–34, 2009
- HALL, Peter. The Euro Crisis and the Future of European Integration. BBVA, Madrid. 2016
- HALMAI, Peter. VÁSÁY. Viktória. Convergence crisis: economic crisis and convergence in the European Union. *International Economics and Economic Policy*. September 2012, Volume 9, Issue 3–4, pp 297–322
- HEICHEL, S., PAPE, J. and SOMMERER, T. 'Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence', *Journal of European Public Policy* 12(5): 817–40. 2005.
- HISCOX.. Inter-industry factor mobility and the politics of trade. *International Organization* 55 winter 1-46. 2001.
- HOBERG, George. "Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview," *Journal of Comparative Policy Analysis* 3 (August 2001): 127–32.
- HODGSON, Geoffrey. Varieties of capitalism and varieties of economic theory. *Review of International Political Economy*. v. 3, n. 3 (Autumn, 1996), pp. 380-433.
- HOLZINGER, Katharina.; KNILL, Christoph. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12:5 October 2005: 775–796.
- HONNEFELDER, Stephanie. SILVESTRI, Roberto. *A política de concorrência. Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em fevereiro de 2018*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyour-service/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.6.12.html](http://www.europarl.europa.eu/atyour-service/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.12.html). Acesso em: 16 fev. 2018.
- HOWELL, C. 'Varieties of Capitalism: and Then There Was One?'. *Comparative Politics*, 36, 102–124, 2003.
- KAY, A.; ACKRILL, R. Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy through Time. *Journal of European Integration History*, v. 16, no. 2, p. 123-142, 2010.

KEOHANE, Robert O., and NYE, Joseph S.. 1977. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown. Harvard (18th ed.).

KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression 1929-1939*. University of California Press. 1986.

KNUDSEN, A. L. Romanticising Europe? Rural Images in European Union Policies. *Kontur Artikler*, n.12, 2005.

KOESTER, U. Europäische Agrarpolitik: ein Spannungsfeld Divergierender Interessen. In: OHR, R.; TREURL, T. (org.). *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. Munchen: Verlag Vahlen, 2001.

KRAATZ, Susanne. *Política social e de emprego: princípios gerais. Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em janeiro de 2018*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.3.1.html). Acesso em: 01 mar. 2018.

LASCHI, G. Agricultores y sus intereses en el proceso de integración: ¿Qué Política par qué tipo de Agricultura? *Puente@Europa*, Año IX – n. 1, p. 34-41, Junio 2011.

LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. Action Publique Saisie Par Les Instruments. In: LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. (org.). *Gouverner Par Les Instruments*. Paris: Sciences Po, 2004, p. 11-44.

LECARTE, Jacques. *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em novembro de 2017*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyour-service/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyour-service/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.2.html). Acesso em: 16 fev. 2018.

LERUTH, B. *et al.* Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research. *ISL Working Paper 2017:1*

LUDLOW, N. P. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common. *Contemporary European History*, v. 14, n. 3, p. 347-371, 2007.

MARTIN, Lisa. Interests, Power and Multilateralism. *International Organization*, v. 46, n. 4 (Autumn, 1992), pp. 765-792;

MARTIN, Lisa. Interests, Power and Multilateralism. *International Organization*, v. 46, n. 4 (Autumn, 1992), pp. 765-792.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. *A History of World Trade Agriculture: From the Neolithic Age to the Current Crisis*. London: Earthscan, 2006.

MCNAMARA, K. R. 1998. *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press

MILGROM, Paul R; ROBERTS, John. Complementarities and Systems: Understanding Japanese Economic Organization. In: *Estudios Económicos* 9, 3-42, 1994

MILWARD, A. S. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 2000.

MUIRHEAD, B.; ALMAS, R. The Evolution of Western Agricultural Policy Since 1945. In: ALMAS, R.;

CAMPBELL, H. (org.). *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*. Bingley: Emerald, 2012, p. 23-49.

NOVAK, Pedro. *Processos de decisão intergovernamental. Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em fevereiro de 2018*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.4.html). Acesso em: 16 fev. 2018.

ORGANIZATION FOR COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluating 2017: European Union*. OECD Library. Paris, 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural Statistics, 1955-1968*. Paris, 1969.

OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The Political Economy of “Food Security” and Trade: Uneven and Combined Dependency. *Rural Sociology*, v. 78, no. 3, p. 263-289, 2013.

PEZAROS, P. An introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, objectives and orientations. In: BAOURAKIS, G. (org.). *The Common Agricultural Policy of the European Union: New market trends*. *Cahiers Options Méditerranéennes* n. 29, p. 2-20, 1998.

PRIKS, A. *The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy*. Master thesis in Political Science. European Union in a Global Order Programme. Universiteit van Amsterdam, 2012.

PUTNAN, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games”. *International Organization*. v. 42, n. 3, (Summer, 1988), p. 427-460.

PUTNAN, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games”. *International Organization*. v. 42, n. 3, (Summer, 1988), p. 427-460.

RATCLIFF, Christina. Política Comum dos transportes: generalidades. Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.4.1.html). Acesso em: 16 fev. 2018.

RIEGER, E. Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: WALLACE, H.; WALLACE, K.; POLLACK, M. (org.). *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 161-190.

Robert O. Keohane The old IPE and the new, *Review of International Political Economy*, 16:1, 34-46. 2009

ROEDERER-RYNNING, C. The Common Agricultural Policy: the fortress challenged. In: WALLACE, W.; POLLACK, M.; YOUNG, A. (org.). *Policy-Making in the European Union*. 6ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 181-206.

ROGOWSKI, Ronald (1989) *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton : Princeton University Press.

ROSENBLATT, J. *The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences*. New: York: International Monetary Fund, 1988.

RUSSETT, B. M. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

SANTISO, C. 2003. Sisyphus in the castle: improving European Union strategies for democracy promotion and governance conditionality. *Eur. J. Dev. Res.* 15:1-28

SCHMIDT, Vivien. Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. *European Integration online Papers (EIoP)* v.. 5 (2001) n. 6.

SCHONARD, Martina. Os processos de decisão de tipo supranacional. Fichas técnicas sobre União Europeia. Parlamento Europeu, atualizado em outubro de 2017. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.3.html). Acesso em: 16 fev.2018.

- SHAW, J. D. *World Food Security: A History since 1945*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- SIMMONS, B.A. and ELKINS, Z. 'The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy', *American Political Science Review* 98: 171–89. 2004.
- SNIDAL, Duncan. Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. *The American Political Science Review*.
- SNIDAL, Duncan. Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. *The American Political Science Review*. v. 79, n. 4 (Dec., 1985), pp. 923-942.
- SORENSEN, A. T. *Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960*. Tese apresentada ao Departamento de História e Civilização, European University Institute, Florence, 2008.
- SORGE, Arndt; WARNER, Malcom. *Comparative Factory Organization: An Anglo-German Comparison of Manufacturing, Management and Manpower*. Aldershot: Gower, 1986.
- SPOERER, M. "Fortress Europe" in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. *MPRA Paper*, n. 24120, 2010.
- STARK, David; LÁSZLÓ, Bruszt. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- STEIN, Arthur. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization* v. 36, n. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), pp. 299-324.
- STEIN, Arthur. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization* v. 36, n. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), pp. 299-324.
- STREECK W, MERTENS, D. Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime. *Moderne Staat* 3(1):7– 29, 2010.
- STREECK, W. *Noch so ein Sieg, und wir sind verloren: der Nationalstaat nach der Finanzkrise*. *Leviathan* 38(2):159–73, 2010.

- STREECK, W. *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford, Oxford University Press, 2009.
- SWINNEN, J. F. M. Political Economy of Agricultural Distortions: The Literature to Date. *Agricultural Distortions Working Paper*, no. 77, May 2009.
- SWINNEN, J. F. M. The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. In: Land Use Policy Group Conference “On future policies for rural Europe”, Brussels. *Papers...* Brussels, 12-14 Mar. 2003.
- TANGERMANN, S.; CRAMON-TAUBADEL, S. VON. Agricultural Policy in the European Union: an Overview. *Diskussionsbeitrag*, n. 1302. 2013.
- TANGERMANN, S.; KELCH, D. Agricultural Policymaking in Germany: Implications for the German Position in Multilateral Trade Negotiations. *International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper*, n. 91-98, 1991.
- VEIGA, J. E. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.
- VOGEL, David; KAGAN, Robert. (2002) Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies. University of California International and Area Studies Digital Collection. v. 79, n. 4 (Dec., 1985), pp. 923-942.
- WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva. 2002.
- WEBBER, D. The Hard Core: the Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. *RSC Working Paper*, n. 98/46, 1998.
- WEBER, Heloise. (2015) Is IPE just ‘boring’, or committed to problematic meta-theoretical assumptions? A critical engagement with the politics of method. *CONTEXTO INTERNACIONAL*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, september/december, p. 913-944
- ZOBBE, H. World Trade Report: the Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. *Unit of Economics Working Papers*, n. 12, 2001.
- ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. Introduction. In: ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. DUFFETT, R. DROUARD, A. *A Food and War in Twentieth Century in Europe*. London: Ashgate, 2011.