

# A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A EXPLICAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO MONETÁRIA EUROPEIA

Francisco Torres e Paulo Vila Maior<sup>1</sup>

A explicação do processo de integração europeia tem, ao longo das últimas décadas, recorrido à teoria das relações internacionais (TRI). Das principais teorias da integração europeia<sup>2</sup>, duas, o neofuncionalismo<sup>3</sup> e o intergovernamentalismo liberal<sup>4</sup>, parecem especialmente relevantes, quer pelos instrumentos e conceitos utilizados, quer pelo próprio objeto de análise, para explicar o processo de integração europeia e, em particular, a criação da União Económica e Monetária (UEM). Estas teorias, provenientes da TRI, entrecruzam elementos da mesma com outros elementos da ciência política e da economia. Este enquadramento teórico ajuda a estruturar um melhor entendimento do processo de integração monetária na Europa.

Outros conceitos da abordagem tradicional das relações internacionais concorrem para a explicação<sup>5</sup>. É o caso das comunidades epistémicas<sup>6</sup> e das suas aplicações à integração monetária<sup>7</sup> e das relações entre «atores organizacionais», no âmbito da teoria das instituições informais<sup>8</sup> aplicada quer ao procedimento europeu da codecisão quer a experiências de aprendizagem e alterações institucionais (institucionalismo cognitivo, adotado em trabalhos recentes de North<sup>9</sup>, e nos estudos de Ostrom<sup>10</sup>), também aplicada ao diálogo monetário entre o Parlamento Europeu (PE) e o Banco Central Europeu (BCE)<sup>11</sup>. Neste artigo, porém, centrar-nos-emos nas principais teorias da integração europeia originárias da TRI, aferindo o seu contributo para a explicação do processo de integração monetária europeia.

## RESUMO

Neste artigo, recuperamos pressupostos e visões das principais teorias da integração europeia (neofuncionalismo e intergovernamentalismo liberal), partindo em busca do seu potencial explicativo para a formação e evolução da União Económica e Monetária. Sendo teorias filiadas na teoria das relações internacionais, notam-se insuficiências naturais, pois radicam num contexto (relações internacionais) a que escapam as especificidades da integração europeia. No entanto, ambas as teorias explicam o processo de integração monetária europeia sobretudo com o contributo complementar de outras abordagens focadas no particularismo da União Europeia: o papel das ideias, o reconhecimento da europeização dos processos políticos e a influência de poderosas comunidades epistémicas ganham relevo neste contexto.

*Palavras-chave:* União Europeia, União Económica e Monetária, neofuncionalismo e intergovernamentalismo liberal

## ABSTRACT

THE INTERNATIONAL RELATIONS THEORY'S LESSONS TO EXPLAIN THE EUROPEAN MONETARY INTEGRATION PROCESS



The assumptions and lessons from the main theories of European integration (neofunctionalism and intergovernmentalism) are depicted in order to understand their explanatory potential for the creation and evolution of Economic and Monetary Union. Since both theories come from international relations theories, their restrictions on the context of European integration are obvious. Notwithstanding both theories explain different moments of European monetary integration, they need to be supplemented by other theoretical approaches that capture the particularisms of European integration. Thus, the role of ideas, the awareness of the Europeanisation of politics, and the influence of powerful epistemic communities come to the surface.

*Keywords:* European Union, Economic and Monetary Union, Neofunctionalism, Liberal Intergovernmentalism

A teoria neofuncionalista e a teoria do intergovernamentalismo liberal inicialmente estavam conotadas com o método comunitário e o método intergovernamental, respetivamente. No entanto, a evolução da integração europeia desafiou a dicotomia entre o método comunitário e a cooperação intergovernamental, devido à crescente variedade de métodos e interações entre atores a vários níveis e os estados-membros<sup>12</sup>. Novas teorias e abordagens teóricas procuraram explicar a integração europeia sem estarem presas às duas teorias dominantes, nomeadamente através do protagonismo das instituições supranacionais, do processo de decisão conjunto (a codecisão, que se transformou no processo legislativo ordinário após o Tratado de Lisboa) e o método aberto de coordenação (para referir apenas três exemplos).

A integração monetária teve lugar no contexto da integração económica europeia, permitindo a superação de mais um degrau na escada da integração económica<sup>13</sup>, tornando-se a UE numa União Económica e Monetária (UEM) incompleta<sup>14</sup>. Ambas as teorias mencionadas consideram efeitos económicos (os *spillovers* funcionais e os interesses económicos nacionais, respetivamente), mas estão ancoradas num processo político e social mais vasto. A esse propósito, Wiener e Diez desvalorizam as teorias económicas por não respeitarem os requisitos das teorias da integração europeia, na medida em que se circunscrevem a certos aspetos e efeitos da integração económica<sup>15</sup>. Contudo, pela sua própria natureza, a UEM aceita um papel para a teoria da integração económica, para a coordenação de políticas económicas e para o impacto das instituições no desempenho económico. Por outro lado, como é explicado por North<sup>16</sup> e enfatizado no trabalho de Salines, Glöckler, Truchlewski e Favero<sup>17</sup>, a teoria económica por si só é incapaz de explicar as modificações institucionais. Assim sendo, uma abordagem teórica da integração monetária europeia deve levar em consideração a interação entre os aspetos políticos e económicos.

## **DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS À INTEGRAÇÃO EUROPEIA: NEOFUNCIONALISMO E INTERGOVERNAMENTALISMO**

A teoria neofuncionalista centrava-se no conceito de *spillover*, que foi desenvolvido na década de 1950<sup>18</sup>. Este contributo teórico secundava a evolução setorial da integração económica europeia: primeiro, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris de 1952), que depois gerou os *spillovers* necessários à criação da Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma, 1957), posteriormente alicerçada

na concretização da união aduaneira em meados de 1968 (um ano antes do calendário aprovado) e no funcionamento da Política Agrícola Comum. A teoria começou a perder adeptos a partir da segunda metade da década de 1960, pois a evolução da integração europeia não confirmava as suas previsões. Foi o próprio Haas que declarou, em meados da década de 1970, a perda de influência da integração regional devido aos desenvolvimentos da integração europeia<sup>19</sup>. Entre os desenvolvimentos da integração europeia contrários a um processo dinâmico de integração estavam o episódio da cadeira vazia protagonizado por De Gaulle em meados da década de 1960 (que resultou no Compromisso do Luxemburgo em 1966), as dificuldades e até os retrocessos na integração económica europeia (a emergência de restrições não alfandegárias que criavam obstáculos às trocas comerciais entre os estados-membros das Comunidades), ou o reforço de aspetos intergovernamentais (na sequência do primeiro alargamento ao Reino Unido, Irlanda e Dinamarca em 1973, a criação do Conselho Europeu em 1974 ou a criação do COREPER)<sup>20</sup>. Apesar destes desenvolvimentos, a integração europeia avançou nos anos 1960 e 1970 através da jurisprudência do Tribunal de Justiça em casos emblemáticos como os que determinaram o princípio da primazia do direito da UE, o princípio do efeito direto ou o princípio do reconhecimento mútuo<sup>21</sup>. A teoria neofuncionalista recuperou o fôlego em meados dos anos 1980 com a (inesperada) reanimação da integração europeia que se traduziu na concretização, pelo mercado interno de 1992, das quatro liberdades de circulação previstas no Tratado de Roma (mercadorias, serviços, capitais e pessoas) e no direito de estabelecimento, assim como no aumento das decisões por maioria qualificada ditada pelo Ato Único Europeu.

O conceito de *spillover* inclui três dimensões: funcional, política e de aculturação<sup>22</sup>. O *spillover* funcional está relacionado com a dimensão económica que supõe um acréscimo na integração europeia, sendo alicerçado num processo de aprendizagem caucionado por elites que transferem expectativas, atividades políticas e lealdades para a nova entidade supranacional. O conceito de *spillover* político foi posteriormente cunhado para descrever o processo através do qual as elites nacionais (governamentais e de outra índole) exercem pressão no sentido de mais integração como solução para resolver problemas ao nível supranacional, segundo um método negocial que promova os interesses comuns<sup>23</sup>. O *spillover* de aculturação refere-se ao papel das instituições supranacionais na promoção de mais integração. A Comissão Europeia é vista como o esteio institucional para cativar a atenção dos efeitos previsíveis da interdependência funcional e económica.

Os pressupostos neofuncionalistas quanto aos motores da integração europeia são resumidos do seguinte modo: primeiro, a dinâmica de integração é conduzida por atores racionais e com interesses próprios, capazes para aprender com as vicissitudes do processo e que não se pautam por preferências unicamente nacionais; segundo, as instituições supranacionais transcendem o papel de meros agentes (numa lógica de agente principal), pois conseguem imprimir o rumo da integração; terceiro, subli-

nha-se o processo de decisão incremental que abre as portas para consequências não antecipadas; quarto, rejeitam-se os jogos de soma nula na negociação; e, quinto, as

O INTERGOVERNAMENTALISMO ATRIBUI OS AVANÇOS NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA DOS ANOS 1970 AO PROCESSO DE DECISÃO QUE TEM NATUREZA INTERGOVERNAMENTAL. NESTE PROCESSO, AS AUTORIDADES NACIONAIS RETÊM UM PODER DE VETO E O PODER DAS INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS É MINIMIZADO.

interdependências económicas e funcionais conduzem a mais integração<sup>24</sup>. A mudança para a governação supranacional é associada com a emergência das instituições (aqui entendidas como um sistema de regras), o que frequentemente acontece sem estar antes previsto. Assim que se estabelecem, as instituições e políticas por elas adotadas não são facilmente reversíveis (devido

ao efeito da dependência causal), o que facilita o seu enraizamento<sup>25</sup>.

A escola intergovernamental da teoria da integração radica na ideia de Hoffman<sup>26</sup> de que, apesar da integração europeia, os estados-nação conseguiram resistir. Em contraposição com o neofuncionalismo, que está conotado com o método comunitário, o intergovernamentalismo argumenta que os atores nacionais aproveitaram o processo de integração europeia para reforçar o seu poder sobre as instituições supranacionais. O intergovernamentalismo atribui os avanços na integração europeia dos anos 1970 ao processo de decisão que tem natureza intergovernamental. Neste processo, as autoridades nacionais retêm um poder de veto e o poder das instituições supranacionais é minimizado<sup>27</sup>. O Sistema Monetário Europeu (SME) é considerado nesta perspetiva, a nosso ver de forma apressada<sup>28</sup>, como um paradigma de intergovernamentalismo, dado que surgiu em 1978 fora dos tratados comunitários e sem o envolvimento formal da Comissão no processo de decisão<sup>29</sup>. Se o intergovernamentalismo parece ter potencial explicativo para os acontecimentos das décadas de 1960 e 1970, a reanimação do processo de integração europeia a partir de meados dos anos 1980 trouxe à superfície o papel dos estados-membros não como atores resistentes ao processo (para preservar a soberania nacional e o controlo das decisões políticas), mas como atores pró-ativos da integração europeia. A alteração de comportamento das autoridades nacionais pôs em relevo uma fraqueza da teoria do intergovernamentalismo dos anos 1960 e 1970, a saber, a forma vaga com que eram tratados os interesses nacionais quando encarados para além da preservação da soberania<sup>30</sup>. Era possível explicar a atitude construtiva dos estados-membros, mas outro tanto não acontecia quanto às preferências relacionadas com o aprofundamento da integração europeia, sendo de notar que estas preferências passaram a ter um papel central na década de 1990 com o programa do mercado interno. Esta fraqueza foi em parte ultrapassada pela teoria do intergovernamentalismo liberal formulada por Moravcsik, que parte do intergovernamentalismo para apresentar uma explicação alternativa ao neofuncionalismo. Moravcsik adotou uma abordagem estatocêntrica que vê as Comunidades Europeias como um regime de coordenação internacional de políticas<sup>31</sup>. No seu intergovernamentalismo liberal, Moravcsik sublinha que

os desenvolvimentos na integração europeia dos anos 1980 são compatíveis com o método intergovernamental, acrescentando, como inovação teórica, a consideração do poder e das preferências nacionais.

De acordo com Pollack, as teorias do intergovernamentalismo e do intergovernamentalismo liberal têm o patrimônio genético comum das teorias de relações internacionais dominantes, partilhando dois pressupostos principais (a centralidade dos estados na integração europeia e um comportamento racional que maximiza a utilidade dos agentes envolvidos no processo de integração)<sup>32</sup>. As diferenças relevantes, para o objeto da nossa análise, entre a teoria do intergovernamentalismo e a teoria do intergovernamentalismo liberal residem nos pressupostos quanto às preferências dos estados (natureza e derivação) e na importância das instituições internacionais (modo de interação dos estados e no papel dos agentes supranacionais).

O intergovernamentalismo liberal enfatiza a convergência de preferências, em contraste com o neofuncionalismo que argumenta que os acordos intergovernamentais são condicionados pelas instituições supranacionais, por *spillovers* não programados e por ligações transnacionais de grupos de interesses. Está ancorado na teoria liberal da formação de preferências, que se confina ao nível nacional. A negociação ao nível da UE é intergovernamental, sendo influenciada pelas preferências nacionais e por uma competição onde os estados-membros são pesados na balança de poderes, adotando um modelo institucional centrado na interiorização de compromissos credíveis. Em oposição ao neofuncionalismo, as preferências não são moldadas pela participação ao nível europeu, o papel das instituições supranacionais no processo negocial e nos seus resultados é reduzido (por exemplo, o papel de iniciativa da Comissão e na defesa do interesse comum europeu) e elas são encaradas como instrumentos que permitem alcançar compromissos credíveis e respeitados pelos estados-membros. Os passos importantes na integração europeia resultam da convergência de preferências entre os (mais poderosos) estados-membros, estando a delegação de poderes nas instituições supranacionais restringida a detalhes operacionais que lhes permitam atuar como agentes.

O intergovernamentalismo liberal de Moravcsik é um modelo de três etapas (preferências, negociação e instituições, com uma teoria distinta para cada etapa), assumindo que os estados são agentes racionais e unitários. Assim sendo, partilha alguns pressupostos com a teoria do intergovernamentalismo (e também com o realismo e o institucionalismo racional)<sup>33</sup>. A teoria parte dos mecanismos de formação das preferências das autoridades nacionais (com visível influência dos interesses económicos), prosseguindo com os mecanismos de negociação internacional (onde se destaca o poder relativo de cada país), finalizando com os resultados que determinam a criação ou a modificação de instituições (com o propósito de firmar compromissos credíveis e exequíveis que consigam lidar com o cenário da incerteza)<sup>34</sup> Moravcsik e Schimmelfennig. O intergovernamentalismo liberal centra-se na explicação dos resultados da integração europeia – cooperação e a escolha de instituições – como o produto final de um processo

que ultrapassou etapas sucessivas. Em primeiro lugar, a teoria argumenta que o Estado é um ator unitário cujas preferências são formadas ao nível nacional, traduzindo a relevância nacional de assuntos e a importância (embora não exclusiva) de interesses económicos. Em segundo lugar, a negociação entre as autoridades nacionais é contaminada pelo poder relativo dos estados e pelas respetivas funções de utilidade. Os estados-membros negociam com base nos ganhos individuais que podem obter, mas consideram a possibilidade de cooperação para evitar resultados subótimos e, desse modo, ser maior a probabilidade de aumentar os benefícios conjuntos (bem como a sua quota-parte nos benefícios da cooperação). O pressuposto da negociação eficaz que se alicerça no reconhecimento das assimetrias de informação não é compatível com a ideia de empreendedores ideológicos (à la Jean Monnet). Moravcsik admite que o Ato Único Europeu é uma exceção, pois foi notório o protagonismo de um empreendedor supranacional, Jacques Delors<sup>35</sup>. Também é possível identificar empreendedores ideológicos nos casos do SME e da UEM: Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, e François Mitterrand, Helmut Kohl e Jacques Delors, respetivamente<sup>36</sup>.

Para o intergovernamentalismo liberal, os desenvolvimentos da integração europeia têm sido conduzidos por um processo gradual de convergência de preferências entre os estados-membros mais poderosos, no termo de um processo negocial onde o poder relativo dos estados-membros é a bitola, estabelecendo compensações aos estados afetados e uma delegação minimalista de poderes às instituições supranacionais com o intuito de assegurar a exequibilidade dos compromissos. Pode-se, contudo, argumentar que a consideração de preferências nacionais baseadas na mera contabilização de interesses específicos teria, *a priori*, o condão de dificultar a convergência de preferências, para mais numa UE que é mais heterogénea a cada alargamento que se sucede. Para Moravcsik<sup>37</sup>, o Tratado de Maastricht foi influenciado pela persistência de preferências nacionais convergentes, refletindo principalmente o interesse da Alemanha, o país que mais soberania monetária teria a perder<sup>38</sup>. Esta visão contrasta com a visão neofuncionalista, que valoriza a existência de empreendedores supranacionais, *spillovers* não esperados de anteriores passos da integração europeia e a influência de grupos de interesse transnacionais<sup>39</sup>.

Jones sintetiza de forma particularmente feliz os pressupostos comuns (racionalidade e resultado de alterações económicas) e as diferenças de abordagem entre as duas teorias:

«os neofuncionalistas enfatizam a racionalidade institucional (*spill-over*) e sugerem que esta reconstitui o interesse económico próprio (transferência de lealdades, etc), ao passo que os intergovernamentalistas e os intergovernamentalistas liberais [Jones utiliza o termo neorealistas] enfatizam o interesse económico próprio (negociação distributiva) e sugerem que esta confere racionalidade às instituições (através de custos de transação mais baixos e de compromissos vinculativos).»<sup>40</sup>

A abordagem do intergovernamentalismo liberal à integração europeia admite uma multiplicidade de equilíbrios<sup>41</sup>, o que implica pressupostos arbitrários para a escolha de um entre possíveis resultados. Consequentemente, as instituições europeias, que podem introduzir um contributo independente nas políticas da UE, devem ser reconhecidas quando se equaciona um dos vários equilíbrios entre os estados-membros. É nesta altura que devem ser consideradas teorias da integração de segunda ordem, tais como as que reconhecem a influência das redes de governação (governação multinível)<sup>42</sup> e as que admitem a influência das instituições supranacionais nos resultados das negociações intergovernamentais (institucionalismo racional)<sup>43</sup>. O institucionalismo racional, através da influência exercida pela cultura e pelas crenças<sup>44</sup> e das normas ou ideias facilitadas por um determinado enquadramento institucional<sup>45</sup> em modelos de escolha racional, procura explicar como e porquê um resultado específico vem à superfície quando existe uma multiplicidade de equilíbrios possíveis. Esta é uma razão válida para contar com estas abordagens suplementares, nomeadamente porque completam as lacunas das duas principais teorias da integração europeia.

#### **A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS IDEIAS NA EXPLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS**

Por vezes, a teoria da integração económica e/ou a dimensão económica da integração europeia parecem subvalorizadas (para não dizer ignoradas) nas explicações da integração europeia. Por exemplo, Wiener e Diez excluem as teorias económicas por serem particularistas (debruçam-se sobre aspetos particulares e sobre os efeitos da integração económica), para, desse modo, não as considerarem teorias da integração europeia<sup>46</sup>. Todavia, como os próprios autores admitem, as teorias económicas vão fazendo o seu caminho na área das teorias da integração europeia, como acontece com a teoria neofuncionalista e com a teoria do intergovernamentalismo liberal, pelo menos quando consideradas nos seus termos gerais, que incluem o contributo da coordenação de políticas e o papel das instituições<sup>47</sup>.

A teoria da interdependência e da coordenação da política macroeconómica, como sub-ramo da economia internacional, contribuiu, lado a lado com o neofuncionalismo, para uma explicação da integração europeia, pondo em destaque aspetos que escapavam à observação das teorias inspiradas pelas relações internacionais e/ou política comparada<sup>48</sup>. A teoria da interdependência e da coordenação macroeconómica internacional faz parte do conhecimento científico desenvolvido no início dos anos 1980 durante a primeira fase de uma comunidade epistémica que promovia a disseminação da coordenação internacional das políticas e, indiretamente, da coordenação de instituições regionais e da integração na Europa. É por esta razão que trazemos estes contributos teóricos à colação, pois permitem entender a formação do consenso sobre política económica que levou a uma gradual convergência política que favoreceu a criação da UEM.

A coordenação internacional de políticas influenciou, por sua vez, o tratamento das instituições na ciência política e nas relações internacionais<sup>49</sup>. Ajuda a compreender como, no domínio macroeconómico, existem óbvios *spillovers* entre o SME e a UEM através da coordenação e da cooperação. Isto não depende de uma explicação estritamente neofuncionalista da UEM como um passo natural (*spillover*) do mercado interno<sup>50</sup>, o que, todavia, é reconhecido por qualquer explicação económica e faz parte das etapas de integração económica formuladas por Balassa<sup>51</sup>.

Por outro lado, não são apenas as instituições que podem provocar consequências inesperadas, como Wiener e Diez reconhecem<sup>52</sup>. Como é demonstrado por Aghion Alesina e Trebbi, as instituições políticas exercem influência sobre a política económica mas são, ao mesmo tempo, endógenas, pois são escolhidas por políticos<sup>53</sup>. Por outras palavras, novos modelos político-económicos tornam as políticas endógenas,

sendo as políticas o resultado do concurso de variados interesses setoriais<sup>54</sup>.

APESAR DE AS CONDIÇÕES INTERNAS PODEREM IMPOR CONSTRANGIMENTOS NO COMPORTAMENTO DAS AUTORIDADES GOVERNAMENTAIS, O MODO COMO OS ESTADOS IDENTIFICAM OS SEUS INTERESSES E PREFERÊNCIAS DEPENDE CONSIDERAVELMENTE DE COMO OS PROBLEMAS (E AS SOLUÇÕES) SÃO PERCECIONADOS PELOS DECISORES POLÍTICOS E/OU ENTENDIDOS POR DIFERENTES PERITOS A QUEM OS PRIMEIROS RECORREM EM TEMPOS DE MUDANÇA.

As ideias sobre o papel das instituições endógenas e das políticas resultam em parte de estudos anteriores sobre a coordenação de políticas, que por seu turno promoveram o estudo sobre a interação estratégica entre países mas também entre decisores e agentes privados (o que levou ao desenvolvimento da noção de constrangimentos de credibilidade, o que é importante para explicar a evolução do pensamento económico

dominante em ambos os lados do Atlântico, bem como os fundamentos da integração monetária europeia) e entre agentes e principais (da maior relevância para a compreensão da arquitetura institucional e funcionamento da UEM).

A teoria neofuncionalista e a teoria do intergovernamentalismo liberal adotam uma abordagem positiva e racional quando explicam o processo de integração europeia. Elas também incluem aspetos políticos e económicos da integração e da coordenação e, assim, fornecem um importante contributo para a compreensão da integração monetária europeia<sup>55</sup>. Por outro lado, como elas não são mutuamente excludentes, podem ser usadas como instrumentos complementares para a explicação deste processo de integração. Em consequência, os aspetos políticos nacionais (que são, obviamente, importantes para explicar a integração monetária europeia), como fazem parte da formação das preferências nacionais (e, pode-se acrescentar, das preferências das instituições supranacionais), não devem ser tratados separadamente destas teorias. Apesar de as condições internas poderem impor constrangimentos no comportamento das autoridades governamentais, o modo como os estados identificam os seus interesses e preferências depende consideravelmente de como os problemas (e as soluções)



são percebidos pelos decisores políticos e/ou entendidos por diferentes peritos a quem os primeiros recorrem em tempos de mudança<sup>56</sup>.

De acordo com Eichengreen e Frieden, a integração dos mercados, nomeadamente o mercado interno, ajudou a criar grupos de interesse pan-europeus<sup>57</sup>. Os autores fornecem alguns exemplos, tais como diversas indústrias e organizações sindicais, associações e lóbis, mas também, como fora antecipado pelos neofuncionalistas, com a emergência de interesses coesos ao nível europeu presentes nas burocracias nacionais e europeia. Contudo, a teoria do intergovernamentalismo liberal, por um lado, não leva em consideração as instituições europeias e as redes que influenciam os resultados das iniciativas intergovernamentais; e, por outro lado, os *spillovers* funcionais, políticos e de aculturação que fazem parte da teoria neofuncionalista não são capazes de cobrir a totalidade da dinâmica do processo de integração europeia nem a sua dimensão endógena (o que acabou por ser tratado pelo institucionalismo racional).

Para melhor explicar a convergência das preferências nacionais no que diz respeito ao processo de integração monetária europeia, tem utilidade trazer à colação o papel das ideias, naquilo que foi cunhado por Torres como comunidades epistémicas dinâmicas ou evolutivas, assim como o papel das instituições endógenas<sup>58</sup>. Haas define comunidade epistémica como «uma rede de profissionais de reconhecida perícia e competência num domínio específico e que reivindicam com autoridade o conhecimento (valorizado pela sociedade) relevante para a elaboração de políticas no âmbito desse domínio ou problemática»<sup>59</sup>. E apesar de os peritos poderem ter origem numa variedade de disciplinas, eles partilham um conjunto de valores causais (de ordem analítica) e normativos, noções de validação (ou uma base consensual de conhecimento) e um entendimento sobre políticas ótimas (interesses comuns)<sup>60</sup>. Para Schmitter, as comunidades epistémicas consistem em «comunidades normativas e profissionais que se juntam em redor de problemáticas específicas e influenciam a elaboração e a implementação de regulamentos»<sup>61</sup>.

No que diz respeito à UEM, o conceito de comunidades epistémicas tem sido objeto de análise de vários autores<sup>62</sup>. Como é compreensível, há a tendência para enfatizar uma ou outra característica das comunidades epistémicas, pois é difícil reunir todas ao mesmo tempo, sem esquecer que, por vezes, as fronteiras entre o conceito de comunidade epistémica e outros grupos (como disciplinas, profissões, grupos de interesse, movimentos sociais e coligações de burocratas e legisladores) é volátil<sup>63</sup>.

## CONCLUSÃO

A linha de divisão teórica entre o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo liberal é ténue quando se analisa o nascimento e a evolução da UEM. Em vez de posicionar ambos os contributos teóricos como polos opostos de uma análise binária, a abordagem certa é, no nosso entender, tê-los como abordagens que se

complementam reciprocamente em diferentes momentos e acontecimentos do processo de integração monetária europeia. Por conseguinte, é possível superar a dicotomia que domina várias análises sobre a teorização da integração europeia em geral. Ambas as teorias são explicações parciais da UEM. O respetivo potencial explicativo é variável ao longo do tempo, na medida em que alguns episódios da integração monetária europeia correspondem à teoria neofuncionalista enquanto outros são lidos de acordo com o intergovernamentalismo liberal.

Talvez estas restrições sejam a consequência da aplicação de teorias convencionais exportadas das relações internacionais para a integração europeia. Elas não são capazes de captar a dimensão *sui generis* da integração europeia, pois exploram conceitos e categorias operacionais que não correspondem inteiramente à natureza da integração europeia. Por esta razão, são necessários outros contributos teóricos para entender a criação e o desenvolvimento da UEM. O papel das ideias e a sua contextualização, tendo em conta as especificidades da união monetária europeia, em particular as ideias económicas e a influência exercida por poderosas redes de peritos, são cruciais para o entendimento da UEM. Estes contributos teóricos devem ser adicionados à teoria neofuncionalista e à teoria do intergovernamentalismo liberal como pano de fundo teórico da UEM. **Rei**

Data de receção: 31 de agosto de 2012 | Data de aprovação: 2 de março de 2013

- 1 Os autores agradecem os comentários do *referee* anônimo da *R.I.*
- 2 WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – «Introducing the mosaic of integration theory». In WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.) – *European Integration Theory*. 2.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009; JONES, Erik, MENON, Anand, e WEATHERILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- 3 SANDHOLTZ, Wayne, e STONE SWEET, Alec – «Neofunctionalism and supranational governance». In JONES, Erik, MENON, Anand, e WEATHERILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*.
- 4 MORAVCSIK, Andrew, e SCHIMMELFENNIG, Frank – «Liberal intergovernmentalism». In WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.) – *European Integration Theory*; POLLACK, Mark A. – «Realist, intergovernmentalist, and institutionalist approaches». In JONES, Erik, MENON, Anand, e WEATHERILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*.
- 5 TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance: The Role of Preferences, Policies and Strategies*. Lisboa: UCP, 2011; TORRES, Francisco – «The Euro crisis, institutional change and political constraints». In DE WITTE, Bruno, HÉRITIER, Adrienne, e TRECHSEL, Alexander (eds.) – *The Euro Crisis and the State of European Democracy*. Florença: EUDO, The Robert Schuman Centre for Advanced Research, European University Institute, 2013, pp. 193-211.
- 6 HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination». In *International Organization*. Vol. 46, N.º 1, 1992, pp. 1-35.
- 7 VERDUN, Amy – «The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, N.º 2, 1999, pp. 308-328; COLLIGNON, Stefan, e SCHWARZER, Daniela – *Private Setor Involvement in the Euro. The Power of Ideas*. Londres: Routledge, 2003; HEIPERTZ, Martin, e VERDUN, Amy – *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010; TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 8 FARRELL, Henry, e HÉRITIER, Adrienne – «Formal and informal institutions under codecision: continuous constitutional-building in Europe». In *Governance*. Vol. 16, N.º 4, 2003, pp. 577-600; MANTZAVINOS, C., NORTH, Douglas, e SHARIQ, Syed – «Learning, institutions, and economic performance». In *Perspectives on Politics*. Vol. 2, 2004, pp. 75-84.
- 9 NORTH, Douglas – «Institutions and credible commitment». In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 149, N.º 1, 1994, pp. 11-23.
- 10 OSTROM, Elinor – *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 11 TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 12 SAPIR, André *et al.* – *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 95-96.
- 13 BALASSA, Bela – *The Theory of Economic Integration*. Homewood: Irwin, 1961.
- 14 TORRES, Francisco – «The strategic role of the ECB: independence and accountability in the context of the Euro crisis». In *Journal of European Integration*. Vol. 35, N.º 3, 2013, pp. 287-300.
- 15 WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – «Introducing the mosaic of integration theory», 2009, p. 13.
- 16 NORTH, Douglas – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 17 SALINES, Marion, GLÖCKLER, Gabriel, TRUCHLEWSKI, Zbigniew, e FAVERO, Paola del – *Beyond the Economics of the Euro – Analysing the Institutional Evolution of EMU: 1999-2010*. ECB Occasional Paper 127, setembro de 2011, p. 8.
- 18 HAAS, Ernest – *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- 19 HAAS, Ernest – *The Obsolescence of European Integration Theory*. Berkeley, CA: University of California Press, 1975.
- 20 Taylor interpreta os grandes acordos políticos dos anos 1960 e 1970 como prova da visão intergovernamental. Cf. TAYLOR, Paul – *The Limits of European Integration*. Londres: Coom Helm, 1983.
- 21 CAPPELETTI, Mauro, SECCOMBE, Monica, e WEILER, Joseph – *Integration Through Law*. Berlín: Walter de Gruyter, 1985; DEHOUSSE, Renaud – *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998.
- 22 NIEMANN, Arne, e SCHMITTER, Philippe – «Neofunctionalism». In WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.) – *European Integration Theory*, pp. 49-50.
- 23 Niemann e Schmitter identificam as condições que facilitam o exercício de pressões por grupos de interesse em prol da decisão supranacional: o elevado potencial dos benefícios da integração europeia, a experiência adquirida com a governação europeia numa determinada área, e as pressões resultantes de *spillovers* funcionais e externos, cf. NIEMANN, Arne, e SCHMITTER, Philippe – «Neofunctionalism», p. 59. Em relação à integração monetária europeia, o exemplo dos autores (de um *spillover* político) é a forma como uma comunidade transnacional de membros de bancos centrais conseguiu condicionar o debate sobre a UEM em vésperas do Tratado de Maastricht, cf. CAMERON, David – «Transnational relations and the development of European Economic and Monetary Union». In RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.) – *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. E isto apesar de as decisões (objetivos e calendário) terem sido previamente definidas por políticos, sendo deixada aos membros dos bancos centrais a margem de manobra para a definição dos detalhes, cf. TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*. Como tal, os membros dos bancos centrais limitaram a UEM à dimensão monetária, com particular ênfase na política monetária.
- 24 NIEMANN, Arne, e SCHMITTER, Philippe – «Neofunctionalism», pp. 48-49.
- 25 SANDHOLTZ, Wayne, e STONE SWEET, Alec – «Neofunctionalism and supranational governance», p. 24.
- 26 HOFFMANN, Stanley – «Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe». In *Daedalus*. Vol. 95, N.º 3, 1966, pp. 862-915.
- 27 TAYLOR, Paul – *The Limits of European Integration*.
- 28 TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 29 POLLACK, Mark A. – «Theorizing EU policy-making». In WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., e YOUNG, Alasdair R. (eds.) – *Policy-Making in the European Union*. 6.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 19.
- 30 POLLACK, Mark A. – «Realist, intergovernmentalist, and institutionalist approaches». In JONES, Erik, MENON, Anand, e WEATHERILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*, p. 10.
- 31 MORAVCSIK, Andrew – «Preferences and power in the European Community: a Liberal intergovernmentalist approach». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, N.º 4, 1993, p. 480.
- 32 POLLACK, Mark A. – «Realist, intergovernmentalist, and institutionalist approaches», p. 3.
- 33 Pollack explica os aspetos comuns e as diferenças entre a teoria do intergovernamentalismo e a teoria do intergovernamentalismo liberal, admitindo afinidades com as abordagens realista e institucionalista. Cf. *Ibidem*.
- 34 MORAVCSIK, Andrew, e SCHIMMELFENNIG, Frank – «Liberal intergovernmentalism».

- 35 MORAVCSIK, Andrew – «The choice for Europe: current commentary and future research: a response to James Caporaso, Fritz Scharpf, and Helen Wallace». In *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N.º 1, 1999, pp. 168-179.
- 36 TORRES, Francisco – «The political economy of monetary reform in Europe». In TORRES, Francisco [ed.] – *Monetary Reform in Europe. An Analysis of the Issues and Proposals for the Intergovernmental Conference*. Lisboa: UC Press, 1996; COLLIGNON, Stefan, e SCHWARZER, Daniela – *Private Sector Involvement in the Euro. The Power of Ideas*; COLLIGNON, Stefan – «Learning to live in Euroland. The role of France and Germany». Paper apresentado na conferência «France and Germany in the International Division of Labour», Paris, 9 e 10 de dezembro de 2004.
- 37 MORAVCSIK, Andrew – *The Choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- 38 Olhando para o exemplo da integração monetária europeia, pode-se argumentar que a convergência de preferências pode ser endógena às instituições supranacionais, havendo espaço para reconhecer o importante papel desempenhado pelas comunidades epistêmicas na concepção de instituições supranacionais. Cf. TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 39 Cf. POLLACK, Mark A. – «Realist, inter-governmentalist, and institutionalist approaches», p. 15. Todavia, Schmitter chamou a atenção que se «Moravcsik were to concede that the calculation of membership strategies was affected not only by “domestic interests,” but also (and even increasingly) by transnational firms, associations and movements working through domestic channels, then, his approach would be virtually indistinguishable from neo-functionalism – just much less specific in its assumptions and hypotheses». Cf. SCHMITTER, Philippe – «Neo-Neofunctionalism». In WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas [eds.] – *European Integration Theory*.
- 40 Tradução livre. JONES, Erik – «The economic mythology of European integration». In *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, N.º 1, 2010, p. 97.
- 41 EICHENGREEN, Barry, e FRIEDEN, Jeffrey – «Introduction». In EICHENGREEN, Barry, e FRIEDEN, Jeffrey [eds.] – *Forging an Integrated Europe*. Michigan, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.
- 42 Veja-se, como exemplo, PAGOULATOS, G., e TSOUKALIS, L. – «Multilevel governance». In JONES, Erik, MENON, Anand, e WEATHERILL, Stephen [eds.] – *The Oxford Handbook of the European Union*.
- 43 Cf. POLLACK, Mark A. – «Realist, inter-governmentalist, and institutionalist approaches».
- 44 HALL, Peter, e TAYLOR, Rosemary – «Politics and the three new institutionalisms». In *Political Studies*, Vol. 44, 1996, pp. 936-957.
- 45 GARRETT, Geoffrey, e WEINGAST, Barry – «Ideas, interests and institutions: constructing the European Community's internal market». In GOLDSTEIN, Judith, e KEOHANE, Robert [eds.] – *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- 46 WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas – «Introducing the mosaic of integration theory».
- 47 Niemann e Schmitter sublinham que o *spillover* funcional tem uma lógica econômica e funcional, cf. NIEMANN, Arne, e SCHMITTER, Philippe – «Neofunctionalism». De acordo com Jones, a evolução da UE é, para as duas principais teorias da integração, o resultado de alterações na economia [JONES, Erik – «The economic mythology of European integration», pp. 97 e 98].
- 48 Cf. COOPER, Richard – «Economic interdependence and coordination of economic policies». In JONES, Ronald W., e KENEN, Peter B. [eds.] – *Handbook of International Economics*, Vol. 2. Amsterdão: North-Holland, 1985; EICHENGREEN, Barry – «International policy coordination in a historical perspective: a view from the interwar years». In BUITER, Willem, e MARSTON, Richard [eds.] – *International Economic Policy Coordination*. Nova York: Cambridge University Press, 1985; FISCHER, Stanley – «International macroeconomic policy coordination». In FELDSTEIN, Martin [ed.] – *International Economic Cooperation*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- 49 HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», pp. 1-35.
- 50 TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 51 BALASSA, Bela – *The Theory of Economic Integration*. O processo de integração europeia pode resultar quer de *spillovers* positivos como de *spillovers* negativos. A crise do SME é um exemplo, pois resultou de fatores exógenos e da plena liberalização dos movimentos de capitais (enquanto parte do programa do mercado interno). A criação de novas instituições para lidar com os efeitos da crise financeira de 2008 e os efeitos institucionais da crise da dívida soberana de 2010-2012 são outros dois exemplos do curso de *spillovers* positivos e negativos.
- 52 Citando NORTH, Douglas – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
- 53 AGHION, Philippe, ALESINA, Alberto, e TREBBI, Francesco – «Endogenous political institutions». Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 1957, 2002.
- 54 EICHENGREEN, Barry, e BOLTHO, Andrea – «The economic impact of European integration». In BROADBERRY, Stephen, e O'ROURKE, Kevin H. [eds.] – *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 12.
- 55 Frieden explica por que motivo mesmo quando estão ausentes fortes argumentos econômicos para a coordenação internacional ao nível da política monetária, uma abordagem político-econômica (mais abrangente) mostra que uma política cambial nacional pode impor externalidades não pecuniárias de considerável dimensão. FRIEDEN, Jeffrey A. – *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nova York, NY: W. W. Norton, 2006.
- 56 HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», p. 2.
- 57 EICHENGREEN, Barry, e FRIEDEN, Jeffrey – «Introduction».
- 58 TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 59 Tradução livre. HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», p. 2.
- 60 O autor aponta outras características de uma comunidade epistêmica, dado que os seus membros partilham os mesmos padrões de raciocínio, projetos políticos filiados nos mesmos valores, práticas discursivas e um compromisso com a produção de conhecimento. Exemplos de cooperação internacional analisada no volume especial da revista *Industrial Organization* em 1992, organizado por Haas, incluem segurança nuclear, ambiente, comércio, ajuda alimentar, regulação bancária ou o sistema econômico anglo-americano do pós-II Guerra Mundial. HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», pp. 3 e 18.
- 61 Tradução livre. SCHMITTER, Philippe – «Neo-Neofunctionalism».
- 62 Ver, por exemplo, Verdun, que aplica o conceito ao Comité Delors, ou Collignon e Schwarzer, que passam em revista o Comité para a União Monetária Europeia patrocinado por Giscard d'Estaing e por Helmut Schmidt e a Associação para a União Monetária da Europa, e Heipertz e Verdun, que aplicam o conceito ao papel desempenhado pelo Comité Monetário na concepção do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 1996. Torres introduz o conceito dinâmico de comunidades epistêmicas às redes de académicos e economistas das várias instituições dos estados-membros (bancos centrais, ministérios das finanças) e da UE (Comissão Europeia e vários comités de política) que, através da investigação científica e de debates entre académicos e decisores políticos, contribuíram para o modelo de UEM. VERDUN, Amy – «The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?», pp. 308-328; COLLIGNON, Stefan, e SCHWARZER, Daniela – *Private Sector Involvement in the Euro. The Power of Ideas*; HEIPERTZ, Martin, e VERDUN, Amy – *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*; TORRES, Francisco – *The Political Economy of Monetary Governance*.
- 63 HAAS, Peter M. – «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», p. 18.