

**CONFIGURAÇÕES DE GOVERNANÇA PLURALISTAS,
NEOCORPORATIVAS E DA UNIÃO EUROPEIA**
**Padrões de elaboração de políticas e de acção dos lóbis numa perspectiva
comparada**

Tom R. Burns e Marcus Carson

Resumo Este artigo aplica o novo institucionalismo à análise comparativa da governança e da elaboração de políticas em diferentes sistemas políticos. São aqui identificadas e contrastadas as articulações de interesses e as configurações da decisão política pluralistas, neocorporativas e da União Europeia. O texto considera o grau de abertura, flexibilidade e previsibilidade, bem como os padrões de produção e desenvolvimento de políticas nos diferentes sistemas. Conclui-se que muitas das vantagens do sistema da UE, com a sua flexibilidade e adaptabilidade às questões e condições sectoriais específicas, são também fonte dos seus problemas de não transparência e de défice democrático.

Palavras-chave Novo institucionalismo, governança, *lobbying*, União Europeia.

Introdução

A articulação de grupos de interesses¹ e, em geral, as políticas dos grupos de pressão constituem processos através dos quais subgrupos da população procuram influenciar a construção e a regulação de políticas, na prossecução dos seus interesses e objectivos particulares.² Estes processos são, muitas vezes, parte integrante daquilo

1 Este artigo constitui uma versão do artigo "European Union, neo-corporatist, and pluralist governance arrangements: lobbying and policy-making patterns in a comparative perspective", *International Journal of Regulation and Governance*, 2 (2), pp. 129-175, publicado em 2002. Esse artigo era, por sua vez, um desenvolvimento da comunicação apresentada ao *IV Congresso Europeu de Sociologia*, organizado pela Associação Europeia de Sociologia e que decorreu em Amesterdão (Holanda), entre 18 e 21 de Agosto de 1999. A pesquisa para este artigo foi financiada pelo Conselho Sueco de Investigação em Ciências Sociais e Humanas (HSFR), pelo Conselho Sueco de Investigação Social (SFR) e pelo Instituto Sueco de Saúde Pública (FHI). Além disso, a pesquisa foi realizada em colaboração com Johan Nylander. Agradecemos a Helena Flam, a Claudio Radaello e a dois revisores anónimos pelos comentários e sugestões a uma versão anterior deste artigo.

2 Numa sociedade, o sucesso na prossecução dos interesses particulares alcança-se muitas vezes à custa de outros grupos. Esta perspectiva dos lóbis é definida, entre outros, por Becker (1983, 1985), autor que analisa a competição entre lóbis como um jogo. Este jogo é de soma-zero relativamente à influência e de subtracção em relação aos impostos e subsídios. Quando um interesse vence sob a forma de subsídios, outro perde com o aumento dos impostos. Dado que tudo isto é distribuído e administrado por uma autoridade central, há também custos ou "despesas sem retorno", pelo que ninguém ganha.

que entendemos por democracia. Contudo, estas actividades provocam tensões significativas nas instituições democráticas, para lidar com as quais estas não foram concebidas, nem se esperava que o fizessem. Tais considerações são especialmente relevantes face a outros desenvolvimentos que alargaram os limites das instituições democráticas: a globalização, a natureza cada vez mais técnica de muitos dos problemas, a crescente especialização e a aceleração do ritmo da mudança, entre outros (Kaase e Newton, 1995; Burns, 1999). Held (1996: 1) assinala que “a história das (...) instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das configurações democráticas”. O facto de as pressões dos grupos de interesses e a acção dos lóbis (*lobbying*) terem a capacidade de ampliar muitas das outras forças que colocam sob pressão os sistemas democráticos torna especialmente importante e urgente que se proceda a uma compreensão mais exaustiva dos mecanismos e processos através dos quais eles actuam.

Este artigo compara e analisa, a partir de uma perspectiva institucional [Bulmer, 1994; Burns e Carson, 2002; Burns e Flam, 1987; March e Olsen, 1989; Meyer e outros, 1983; Pierson, 1996; Powell e DiMaggio (orgs.), 1991; Scott, 1995; Thomas e outros, 1987; Warleigh, 2002; entre outros], diferentes sistemas de governança e de elaboração de políticas (*policymaking*), centrando-se na representação de interesses, políticas dos grupos de pressão, acção dos lóbis e participação na elaboração de políticas. Está subjacente a premissa de que as instituições influenciam a definição dos problemas, o estabelecimento de agendas e a formulação de soluções.³

A primeira secção fornece uma caracterização inicial e uma comparação entre dois tipos proeminentes de sistemas de elaboração de políticas e de acção dos lóbis: os pluralistas e os neocorporativos. Na segunda secção introduz-se o sistema da

3 Uma instituição é um complexo de relações, papéis e normas que constituem e regulam os processos de interacção em conjuntos ou domínios socialmente definidos. Qualquer instituição que organize as pessoas nesses relacionamentos pode ser conceptualizado como um *complexo impositivo de regras* ou um *regime de regras partilhadas*, que comandam a lealdade, a autoridade e os compromissos entre membros de uma dada comunidade (Burns, Baumgartner e DeVille, 1985; Burns e Flam, 1987; Burns e Carson, 2002). Exemplos de instituições são a família, uma organização empresarial ou agência governamental, os mercados, as associações democráticas e as comunidades religiosas. Cada uma estrutura e regula as interacções sociais de formas particulares; uma determinada instituição tem uma certa lógica de interacção. Mais exactamente: (1) uma instituição define e constitui uma ordem social particular, nomeadamente posições e relacionamentos, definindo os actores (individuais e colectivos) que são os participantes legítimos e apropriados (que têm que, podem ou poderiam participar) no domínio institucional, os seus direitos e obrigações face a face e o seu acesso e controlo sobre os recursos — em resumo, consiste num sistema de poder e de autoridade; (2) organiza, coordena e regula a interacção social num particular domínio ou domínios, definindo contextos — grupos e tempos específicos — para a constituição de domínios ou esferas institucionais; (3) fornece uma base normativa para o comportamento apropriado, incluindo os papéis dos participantes naquele grupo — suas interacções e jogos institucionalizados — que tomam lugar no domínio institucional; (4) o complexo de regras fornece uma base cognitiva para os participantes que as conhecem interpretarem, compreenderem e conferirem sentido ao que se passa no domínio institucional; (5) fornece também valores, normas e crenças nucleares referidos nos discursos normativos, nas avaliações, nas críticas e na exoneração de acções e resultados no domínio institucional; finalmente, (6) uma instituição define um complexo de potenciais equilíbrios normativos que funcionam como “pontos focais” ou “coordenadores” (Schelling, 1963; Burns e Roszkowska, 2003).

União Europeia, em comparação com os sistemas pluralistas e neocorporativos. A distinção entre sistemas políticos fechados e bem-estruturados, por um lado, e sistemas políticos abertos e fluidos, por outro, assume particular importância. A terceira secção é uma pequena conclusão, incluindo algumas tabelas comparativas dos vários sistemas.

Representação de interesses e a acção dos lóbis em diferentes sistemas de governança e de elaboração de políticas⁴

Tanto os sistemas neocorporativos como os sistemas pluralistas implicam uma “democracia elitista”: a dominação, por parte de elites, dos processos de formulação das leis e de elaboração de políticas, no quadro de estados-nações democráticos (ver abaixo quadro 1).⁵ Os países escandinavos, a Holanda, a Alemanha e a Áustria representam casos daquilo que eram, até há bem pouco tempo, sistemas neocorporativos organizados de forma relativamente fechada, ainda que existam variações consideráveis entre eles [Adams, 2002a; Berger, 1981; Katzenstein, 1984; Lehmbruch e Schmitter (orgs.), 1982; Marks, Scharpf, Schmitter e Streeck, 1996; Schmitter e Lehmbruch, 1979].⁶ Estas sociedades regulavam as tensões e os conflitos sociais através de estratégias de integração explícitas e agentes públicos e sociais bem definidos, bem como de configurações organizacionais e procedimentos específicos. O tipo neocorporativo de organização social — concretizado, por exemplo, em instituições tripartidas ou multipartidas — implica no mínimo que órgãos de

4 *Lobbying* (a acção dos lóbis) tornou-se um termo comum nas conversas acerca das actividades de associações, ONG e outros grupos de pressão na elaboração e regulação de políticas na UE [Andersen e Eliassen, 1991, 1995, 1997; Bern, 1994; Marks e McAdam, 1996; Mazey e Richardson (orgs.), 1993; Pedler e van Schendelen (orgs.), 1993; Potters, 1992; Streeck e Schmitter, 1991; van Schendelen, 1993; Wallace e Wallace (orgs.), 2000; Wallace e Young, 1997]. Contudo, as formas e mecanismos diferem substancialmente de outros sistemas políticos, tais como os sistemas nacionais europeus ou o dos Estados Unidos. Esta é uma das questões principais deste artigo. Não obstante, a articulação de grupos de interesses e a pressão política fazem parte do entendimento e experiência comuns da democracia moderna.

5 Já diversas vezes se tentou formular classificações de redes de políticas (Jordan e Schubert, 1992; Schneider, 1992; Rhodes e Marsh, 1992; Van Waarden, 1992). Considerações acerca dessas tentativas levar-nos-iam para fora do espectro deste artigo. A preferência por começar o trabalho com dois tipos gerais de sistemas correspondeu a uma procura de simplicidade. Na prática, os sistemas que interessam para esta questão são passíveis de descrição e análise empírica. A um nível mais teórico-metodológico, a abordagem realizada toma como ponto de partida as diferentes formas através das quais as sociedades organizam o poder e constroem a acção e a governança, manifestas em diferentes tipos de organização, domínios organizacionais e processos de elaboração de políticas (Burns e Flam, 1987; Jepperson e Meyer, 1991). Uma implicação importante desta perspectiva é a de que diferentes tipos de estruturas/sistemas políticos do estado implicam diferenças nos processos e configurações de elaboração de políticas e, por conseguinte, diferenças nos padrões de acção dos lóbis (Flam, 1994).

6 Essas configurações nunca foram estabelecidas de forma efectiva em França, Itália, Espanha, Reino Unido, entre outros países europeus, apesar de se terem feito tentativas.

representação do capital, do trabalho e do governo participem em processos de consulta, negociação e tomada de decisão colectiva. Este complexo de órgãos não constitui apenas uma “esfera adicional”. Pelo contrário, fornece um quadro institucional a um outro nível. No seio do quadro institucional neocorporativo, os processos de formação de regras e de regulação realizam-se a um nível macro, em relação, por exemplo, ao “mercado” e ao “estado”, e em relação a questões como os salários, as pensões, as condições de trabalho, os impostos, as políticas económicas e sociais. Em particular, têm lidado com as interfaces — e as contradições — entre o “estado”, o “mercado” e os agentes que os representam.⁷

Os Estados Unidos, pelo contrário, são exemplo da aplicação de princípios pluralistas. Neste caso, verificaram-se apenas tentativas limitadas de integração e regulação das tensões e conflitos sociais através de negociações organizadas, multilaterais e de nível macro. Nas consultas multilaterais e nos processos de tomada de decisão que caracterizam o neocorporativismo, mesmo os actores que representam interesses mais periféricos podem ser envolvidos, ainda que a extensão e a qualidade do envolvimento possam variar de forma significativa (ver adiante). Na verdade, este é um traço distintivo do sistema: a incorporação consciente (ou mesmo cooptação) de actores periféricos, após a sua mobilização, no processo de construção das políticas. Deste modo, as instituições periféricas e os grupos-chave nestes domínios têm oportunidade de expressar as suas opiniões acerca dos impactos negativos e indesejados nas suas próprias esferas — e de tentar evitá-los ou reduzi-los. Vêm-se envolvidos no processo de formação de regras enquanto grupos de veto, em última instância, recebendo assim fortes incentivos para aceitar os resultados. O próprio envolvimento fornece incentivos para que aqueles que pertencem a uma dada esfera periférica coordenem as suas avaliações e estratégias. Por exemplo, os grupos mobilizados podem ampliar a sua influência no processo organizado e centralizado de tomada de decisão, funcionando como um “segmento”. Isto tem também o efeito secundário de fornecer uma base organizacional para uma estruturação e regulação mais coerentes do segmento em que estão envolvidos. Esta institucionalização do processo multilateral de consulta e tomada de decisões, juntamente com a segmentação das áreas periféricas, tende a reduzir ou a suavizar o problema da incoerência na estruturação e regulação das sociedades modernas — um problema característico do sistema pluralista.

Em suma, o modelo neocorporativo enfatiza a articulação de interesses através de relacionamentos estáveis e altamente organizados entre o governo e as organizações de interesses; o estado é substancialmente intervencionista face à economia e à sociedade, moldando, gerindo e restringindo as relações e os comportamentos dos grupos de interesses que se formam dentro das suas fronteiras. O modelo pluralista e liberal dos grupos de interesses baseia-se em vias e mecanismos de influência mais competitivos e menos formais ou estruturados e, em geral, o estado é menos intervencionista que no caso pluralista (Andersen e Eliassen, 1991, 1995, 1996b).

7 Adams (2002b) defende que os desafios europeus (e globais) têm provocado uma erosão do neocorporativismo, ao nível do estado, mas essa é uma questão que se situa já fora do alcance deste artigo, que pretende comparar diferentes sistemas de governança.

Andersen e Eliassen (1996b) sublinharam que os modelos disponibilizados por estas duas propostas são inadequados para examinar e compreender o processo de representação de interesses no seio da União Europeia. Em concordância com esses autores, é nossa convicção que a diferença entre estas duas propostas teóricas pode bem ter mais a ver com a forma como a elaboração de políticas e a acção dos lóbis evoluíram no contexto político americano ou europeu, que com as funções de acção dos lóbis e de elaboração de políticas no processo político — ou com os modos como os lóbis desenvolvem a sua actividade. Entre outras questões, os dois modelos referidos identificam parcialmente como se configuram as *condições institucionais e situacionais distintas* no seio dos respectivos contextos macro-estruturais. Como se verá adiante, as *escolhas estratégicas* de que os actores dispõem no processo de acção dos lóbis tendem, por conseguinte, a apresentar diferenças significativas em sistemas distintos.

Em qualquer destas configurações institucionais estabelecidas, a acção dos lóbis e os processos de consulta e negociação permitem que os grupos e interesses mais afectados façam ouvir a sua voz e influenciem, em graus variáveis, os processos de elaboração de políticas e os seus resultados. Num sistema pluralista, esses grupos podem aceder a uma determinada situação através, por exemplo, de encontrar apoio de aliados influentes e com altos recursos. Mas, em geral, dispõem de poucas oportunidades para permanecer no sistema e influenciá-lo, a não ser que constituam uma organização ou um movimento substancial ou consigam, de qualquer outro modo, institucionalizar por si próprios uma estrutura organizacional e uma plataforma de recursos. O poder económico e o peso político — incluindo a capacidade de agir enquanto lóbis — são os fundamentos da influência sobre a produção de regras e de políticas num sistema pluralista. Em geral, estes sistemas não facilitam a participação continuada e institucionalizada de grupos fracos ou periféricos. Grupos ricos e poderosos auferem, muitas vezes, de uma posição que lhes permite inverter ou contrabalançar os interesses e preocupações de minorias substanciais de votantes — ou mesmo de maiorias. É óbvio que essas fontes de poder são, ocasionalmente, frustradas por organizações mobilizadas, partidos políticos, manifestações de massas e atenção mediática, o que resulta em concessões por parte das elites. Todavia, essas concessões podem ser invertidas uma vez terminada a mobilização. Além disso, os sistemas pluralistas são pouco efectivos na integração de múltiplos domínios ou sectores e na resposta a problemas de incoerência, efeitos de interacção negativos e consequências não intencionais (Burns e Flam, 1987: 382).

Os sistemas neocorporativos têm também as suas vulnerabilidades e falhas. Um dos problemas diz respeito à questão da representação: os grupos periféricos sentem, em muitos casos, que não foram suficientemente tidos em consideração ou que foram mesmo cooptados. Os actores dominantes pressupõem, contudo, como parte da ideologia englobante, que esses grupos foram, de facto, tidos em linha de conta. “Participaram”, “foram ouvidos” e estão “registados nos protocolos”. Periodicamente, podem ocorrer revoltas e renegociações dos termos da participação, incluindo as regras e os princípios organizadores dos processos de consulta e de negociação (Anderson e Burns, 1992). Em geral, os regimes neocorporativos possuem

Quadro 1 Sistemas pluralistas e neocorporativos de organização social e de elaboração de políticas

Neocorporativos	Pluralistas
<p>Processo integrado e multilateral de consulta e tomada de decisões. Actores particulares ou grupos de actores são investidos de poder e asseguram a responsabilidade colectivamente. Os compromissos, obrigações e interligações são relativamente formais e estáveis. Os princípios de envolvimento inclusivo na elaboração, interpretação e implementação das leis são explícitos e constituem uma força normativa.</p> <p>Institucionalização e regulação das relações e dos conflitos inter-organizacionais, a resolução dos conflitos obedece a normas de justiça (não apenas processual, mas substantiva). Geralmente, verifica-se um elevado nível de tentativas de integração e regulação societal.</p> <p>Normas de inclusão e "compromisso", "bem colectivo", "regras redistributivas"</p> <p>O poder organizacional e societal é um importante factor de influência na construção de políticas, mas é mediado por normas, incluindo regras distributivas. O poder social exerce-se também na base da busca por normas nucleares ou fundamentais.</p> <p>Níveis de previsibilidade e de garantia nos processos e resultados das políticas relativamente elevados em condições normais, mas menos flexibilidade que o sistema pluralista.</p>	<p>Processo unilateral ou bilateral (e, por isso, fragmentado) de tomada de decisão. Em princípio, um elevado nível de acesso. Contudo, os compromissos, obrigações e interligações podem ser relativamente instáveis (ou incertos) em qualquer processo de elaboração, interpretação e implementação das leis.</p> <p>Mínima formalidade na institucionalização e regulação das relações e conflitos inter-organizacionais, bem como na resolução dos mesmos. O estado garante simplesmente a liberdade de associação e os direitos contratuais. Em geral, regista-se um baixo nível de regulação e integração.</p> <p>Normas de acesso mas não de inclusão, nem de "bem colectivo" ou de integridade. Essas normas podem ser invocadas mas são vulneráveis a pressões e ilegitimações.</p> <p>O poder organizacional e societal é extremamente importante na influência sobre a construção de políticas, bem como sobre os actores envolvidos nesse processo. O compromisso pode constituir uma estratégia, mas às alterações dos poderes de regulação sucedem-se rapidamente (e por vezes de forma dramática) alterações de estratégias. O compromisso e a busca pelo bem colectivo baseiam-se no interesse próprio ("esclarecido"?) e não estão estipulados normativamente, nem resultam de forças normativas.</p> <p>Níveis de incerteza e imprevisibilidade sociais relativamente altos nas políticas de diversas áreas. Níveis de incerteza e imprevisibilidade especialmente altos nas políticas situadas em áreas periféricas, comparando com as áreas estratégicas ou nucleares (relativas, por exemplo, aos interesses económicos e às instituições capitalistas). Flexibilidade relativamente grande.</p>

Fonte: adaptado de Burns e Flam (1987: 380).

menos flexibilidade que os regimes pluralistas, em termos de *quem* participa, *quais* são os assuntos relevantes, *como* são esses assuntos tratados e *por quem* (Adams, 2002b). Um ambiente marcado por grandes mudanças e turbulências é potenciador de situações de crise e instabilidade. Pode instalar-se a polémica acerca de qual é exactamente o papel directivo ou quais são as políticas mais efectivas a seguir por um estado intervencionista que enfrenta mudanças nas condições económicas e sociais — tais como: a emergência de uma economia dos serviços ou da informação, o grande aumento da população idosa —, ou quais das unidades ou segmentos emergentes devem ser incluídos ou excluídos da incorporação. Andersen (1986)

identifica as condições sob as quais os sistemas corporativos avançados entram em colapso ou sofrem falhas substanciais:

- A emergência de desafios económicos e sociais substancialmente novos; ou o aparecimento de uma esfera (ou domínio) de actividade inteiramente nova. Os princípios organizadores e as normas estabelecidas são difíceis de aplicar quando a experiência prática e os conhecimentos adquiridos são escassos.
- Poderosos agentes externos (por exemplo, as multinacionais) que, não partilhando da ideologia e do quadro institucional neocorporativo, rompem com ou recusam-se a entrar no sistema neocorporativo e, por conseguinte, contribuem para a sua desestabilização.

Em suma, o sistema neocorporativo está concebido para operar como um todo integrado, através de mecanismos de centralização e coordenação de múltiplos segmentos, assim como de procedimentos institucionalizados de negociação e resolução de conflitos. Um alto nível de coerência e de continuidade das políticas pode ser alcançado, por vezes à custa da flexibilidade e da capacidade de adaptação. Num sistema pluralista, por sua vez, existe uma considerável descentralização e autonomia dos segmentos e dos seus agentes. As iniciativas podem vir de muitos agentes e direcções diferentes, tendo os agentes com grande poder económico, obviamente, vantagens substanciais nestes processos. A coordenação, na medida em que é estabelecida, toma lugar através da formação de alianças, de múltiplas negociações bilaterais e de negociações multilaterais *ad hoc* ou temporárias. Tipicamente, existe flexibilidade e capacidade de adaptação, em parte à custa da coerência e da continuidade na elaboração de políticas. As regras de exclusão (e de abertura) dos dois sistemas também diferem. Há mais abertura aparente num sistema pluralista, mas em muitos casos essa abertura é difícil de explorar sem recursos económicos substanciais ou uma qualquer forma de capital político, tal como o tipo de credibilidade e legitimidade de que desfrutam algumas das organizações de interesses públicos. Nos sistemas pluralistas pode haver fechamento de facto, dadas as limitações de recursos, *ao passo que* num sistema neocorporativo o fechamento é mais formal e institucionalizado.

Em geral, a capacidade de mobilizar recursos — poder — é importante em ambos os sistemas. Mas, como foi acima sugerido, o poder económico é um recurso particularmente estratégico num sistema pluralista. Mais: considera-se “certo e apropriado” (*right and proper*) utilizar esse poder, desde que se actue de acordo com as regras do jogo. Num sistema neocorporativo, ainda que o poder — em particular, o poder económico — seja importante, o argumento normativo e o ajustamento ou adesão à lógica de integração e coerência desempenham um papel fulcral (tal como na UE, ver adiante). Logo, os participantes devem exprimir (ou é suposto que exprimam) consideração para com o bem colectivo e as distribuições justas ou equitativas, bem como manifestar abertura para entrarem em compromisso a respeito de interesses próprios — todos estes princípios contrabalançando, em certa medida, factores de poder. Assim sendo, a participação continuada dos grupos fracos ou periféricos — através de princípios de inclusão explícitos — possui um

alcance muito maior, como resultado dos papéis institucionalizados que desempenham no processo de elaboração de políticas. A participação confere algumas oportunidades substanciais de influência mesmo a agentes relativamente fracos, dado que nos sistemas neocorporativos existem normas de reconhecimento, deliberação colectiva e auto-sacrifício.

O sistema da União Europeia numa perspectiva comparativa

Configurações de elaboração de políticas na UE⁸

Muitas das características mais distintivas do tipo de governança da UE podem ser sumariadas da seguinte forma (Schmitter, 1996):

- 1) não existe uma única sede claramente definida de autoridade suprema;
- 2) não existe uma hierarquia estabelecida e relativamente centralizada de agências públicas, mas antes múltiplas hierarquias e redes;
- 3) não existe uma esfera “pública” de competência distinta ou pré-definida, no interior da qual a UE possa impor decisões a todos;
- 4) não existe um território fixo ou (mais ou menos) contíguo sobre o qual exerce a autoridade (por exemplo, a Dinamarca, a Suécia e a Inglaterra permanecem de fora em algumas matérias, nomeadamente na recente união monetária, com o euro);
- 5) não existe uma capacidade única de implementação directa das decisões (leis, políticas) sobre os indivíduos e grupos abrangidos;
- 6) não existe uma capacidade transversal de controlo dos movimentos de bens, serviços, capitais e pessoas no seu interior;
- 7) não existe um reconhecimento comum pelas suas políticas, filiação em organizações internacionais e capacidade exclusiva de assinar tratados internacionais (dado que os estados membros assumem grande parte deste papel);
- 8) muitos agentes, de vários tipos, estão envolvidos na governança da UE, expandindo-a e adaptando-a de formas diversas.

Enquanto existe uma concordância considerável com estas descrições da UE, existe pouco consenso quanto à forma exacta de governança da UE. Esta tem sido descrita de diversas maneiras. Por exemplo, alguns vêem-na a partir de uma perspectiva intergovernamental (Moravcsik, 1998), centrando-se nas intenções e preferências dos estados membros. Os estados membros encontram-se e negociam em conferências intergovernamentais e revêem o tratado (ou seja, a série de tratados começando no

8 Esta secção baseia-se em trabalhos anteriores que caracterizaram a UE e vários dos mecanismos fundamentais do seu funcionamento (ver Burns, Carson e Nylander, 2001; Andersen e Burns, 1996; Burns e Nylander, 2001).

Tratado de Roma, em 1958). No entanto, os artigos desse tratado podem ser formulados de forma bastante vaga, dando um espaço considerável à interpretação e, como assinala Hix (1999: 28), “a reforma do tratado é um instrumento impreciso. Quando assinam os tratados, os governos não conseguem prever as implicações exactas das resoluções incluídas nos tratados e das novas regras de tomada de decisões, ou exactamente como vai a comissão actuar quando for investida de novos poderes”. Além disso, Nugent (1995: 270) assinala que “as resoluções do tratado não constituem uma garantia de desenvolvimento de políticas, nem a falta de resoluções garante uma falta de desenvolvimento”. Assim sendo, não é possível compreender as políticas seguidas pela UE, em geral, como simplesmente resultantes da negociação entre os estados membros (ainda que se tenha de considerar este aspecto); mais, aparentemente, a importância relativa dessas negociações tem vindo a declinar. A UE é também vista como um sistema de tipo federativo ou, possivelmente, confederativo, mas esta caracterização também não se ajusta bem à situação. Uma das perspectivas consideradas mais influentes concebe a UE como uma forma única de governança multinível, com segmentos e redes pouco agregados de modo flexível (Kohler-Koch, 1997; Peterson, 1995; entre outros).⁹ Redes de agentes responsáveis pela elaboração de políticas e agentes

9 O estado da UE [em contraste com a caracterização geral do estado realizada por Weber (1968)] é *sui generis*, mas é provável que se torne um modelo mais comum no contexto das populações heterogéneas, da diferenciação societal e da globalização (Burns, 1999; Burns e outros, 2000). Possui uma ordem administrativa e legal sujeita a mudanças por “acção legislativa”. O corpo administrativo é orientado para — e, em parte, regulado por — uma ordem administrativa e legal. É importante acrescentar que na UE essa regulação é muito fraca e flexível, permitindo iniciativas extraordinárias e liberdade de acção ao principal corpo administrativo, nomeadamente a comissão. Permite também a participação de um grande número de outros agentes que não desempenham papéis constitucionais ou formais, como os grupos de interesses e os lóbis. Os agentes fundamentais e os representantes das configurações institucionais da UE apelam a uma autoridade controladora em certas áreas (como o mercado único, entre outras áreas de competências definidas pelos tratados), não apenas sobre os estados membros e respectivos cidadãos, mas sobre todas as acções relevantes levadas a cabo na(s) área(s) da sua jurisdição. Esta autoridade é regulada por legislação, bem como por ordens judiciais e outras ordens normativas relevantes — isto é, tornando-a *legítima*. Neste sentido, o “estado-UE” é uma associação de autoridade cuja governança se fundamenta, quase inteiramente, na legitimidade e nos interesses materiais, com áreas de jurisdição relativamente bem definidas. O exercício da autoridade é considerado legítimo apenas enquanto esta é “delegada” pelos estados membros ou por eles prescrita, como acontece com os mandatos da UE (em tratados, etc.). Logo, é uma autoridade máxima resultante de acordos gerais (tratados) ou princípios. Há um exercício condicionado ou enquadrado da autoridade que é essencial a qualquer jurisdição e garantia da autoridade. Note-se que Weber definiu o estado moderno como uma associação coerciva com base territorial. A UE afasta-se claramente deste critério. Até o critério territorial é problemático, uma vez que a UE tem fronteiras flexíveis: no que toca ao euro, o “território de jurisdição” é truncado. No que toca à regulação do mercado, alarga-se para incluir, em grande parte, a Noruega e a Suíça. Note-se também que o monopólio do uso da força não é essencial à jurisdição da UE e à manutenção da autoridade, pelo menos para já. Neste momento, o uso legítimo da força pela UE só é permitido através dos seus estados membros ou quando prescrito por eles. A autorização — as relações de autoridade definidas — permite a um actor tão fulcral como a comissão uma iniciativa e uma liberdade de acção extraordinárias (na perspectiva de um estado democrático normal), com quem negocia ou conclui, e assim um grau de acção invulgar no seio dos “estados democráticos” (ou seja, estes não permitem um tal grau de abertura a entidades governamentais). Mesmo em regimes autoritários, em que as entidades governamentais podem usufruir de uma

pertencentes a lóbis cruzam-se e sobrepõem-se, ao longo das áreas funcionais. As configurações de actores em algumas áreas ou domínios das políticas são muito específicas dos temas. Outras constituem comunidades de políticas mais ou menos institucionalizadas — em que a elaboração de políticas obedece a normas e princípios estabelecidos — que lidam com uma variedade de temas.

A União Europeia é constituída por um complexo de instituições — uma *configuração interinstitucional*. Mas isto é verdadeiro para qualquer estado moderno. O que é único na UE é que as fronteiras entre as funções e os papéis das diferentes instituições são pouco claras e vão mudando. Os três aparelhos básicos de um governo — legislativo, executivo e judiciário — são discerníveis, mas as linhas de demarcação são menos nítidas do que na maioria dos sistemas nacionais (Hix, 1999; Warleigh, 2002). Este último autor assinala o seguinte:

Quer o *design* inicial da estrutura da UE quer a forma que foi desenvolvendo remetem para complexas interdependências entre as instituições, em vez de uma separação estrita e clara de poderes, como garante a constituição dos Estados Unidos. Além disso, a UE ainda está (presumivelmente) a evoluir (Marks e McAdam, 1996). Os fundadores da UE foram incapazes de criar um estado federal, dado que faltava o apoio necessário tanto a nível das elites, como a nível popular. Em vez disso, colocaram em marcha um processo que liga os estados membros e as instituições da UE, juntando-os cada vez mais e deixando os difíceis problemas institucionais, tais como a separação de poderes e a separação entre os diferentes órgãos, para serem resolvidos gradualmente ou removidos organicamente.

Em resumo, existe uma separação pouco clara de poderes no tratado da UE (que tem funcionado, até agora, como um tipo de constituição). Estas condições fornecem oportunidades muito substanciais para políticas informais e de empreendimentos (Andersen e Burns, 1996; Burns, 1999), muito mais do que nos estados modernos típicos (ver adiante).¹⁰ A configuração da UE inclui, em traços largos, uma representação democrática (através do parlamento europeu), uma ordem burocrática (a comissão) e judiciária (o tribunal europeu), um corpo legislativo com representação quase-nacional (o conselho de ministros), um quadro de negociação intergovernamental (o conselho europeu), entre outros. Como qualquer grande complexo de instituições (Machado e Burns, 1998), a UE envolve muitas correntes cruzadas e tensões, resultantes de complexos contraditórios de regras e valores institucionalizados (Burns, Carson e Nylander, 2001). A forma particular como essas correntes cruzadas entram em conflito, coexistem e reforçam-se mutuamente molda o ambiente no qual tomam lugar a elaboração e o desenvolvimento de políticas.

A UE é, assim, não apenas um sistema segmentado e multinível, mas também *um sistema dinâmico e em expansão*, com fronteiras pouco definidas entre funções,

liberdade considerável, os indivíduos e os grupos da sociedade devem preocupar-se com a acção arbitrária e, deste modo, imprevisível. Dada esta relativa liberdade de restrições, as iniciativas gerais da UE são fundamentadas ou justificadas em termos do “mercado único”, “padrões europeus”, “qualidade europeia”, e problemas gerais da Europa. Além disso, há excelentes oportunidades de iniciativas com ganhos de poder, recursos e legitimidade.

jurisdições e autoridades; isto também caracteriza a relação entre a UE e os seus estados membros. Entre outras coisas, a ausência de fronteiras precisas e de funções e responsabilidades bem definidas contribui para a falta de clareza acerca dos relacionamentos de autoridade, bem como acerca das iniciativas políticas e dos fracassos. Estas condições de ambiguidade generalizada contribuem também para a notável falta de transparência da UE. A indefinição e a abertura de fronteiras concede grandes oportunidades e liberdades aos empreendedores, quer para aqueles que se situam no interior do sistema, quer para muitos que se situam no seu exterior (que têm recursos e/ou estão organizados e querem influenciar políticas ou reestruturar o sistema na prática). Este é um elemento fundamental para que o sistema se mantenha altamente dinâmico e em expansão.¹¹ Este protagonismo activo na UE funciona, obviamente, sob certas condições, incluindo quer constrangimentos constitucionais e institucionais, quer a oposição de outros agentes. Um factor importante na UE é, por exemplo, a existência de actores com interesses nacionais e que procuram bloquear a crescente expansão dos poderes e estruturas da UE, ou seja, manter o *status quo* com soberania substancial (Burns e Nylander, 2001).

No tipo de governança que a UE assume, a influência directa da população, através da democracia representativa formal, desempenha apenas um papel marginal (Andersen e Burns, 1996; Schmitter, 1996; Weiler, 1999). Os cidadãos que votam a título individual nas euro-eleições livres, igualitárias, justas e competitivas exercem pouca ou nenhuma influência sobre a composição das euro-autoridades e ainda menos sobre a rotação dos titulares dos cargos. Por exemplo, uma votação

10 Para ser mais preciso, o tratado não define exactamente os limites materiais da jurisdição da UE (Weiler, 1999). Weiler assinala que na maioria dos sistemas federais (isto é, explicitamente multiníveis), a relação entre a política geral e as unidades constituintes é conceptualizada pelo princípio dos poderes enumerados, mas no caso da UE nenhum núcleo de soberania nacional foi deixado fora do domínio da UE (com base em várias doutrinas defendidas pelo Tribunal de Justiça Europeu, segundo as quais a lei da UE é aquela que vigora sobre o seu território: a doutrina da supremacia da lei da UE, isto é, que a lei da UE triunfa sobre as leis nacionais em conflito; a doutrina dos poderes implicados, que afirma a competência da UE para negociar e incluir tratados internacionais; a doutrina dos direitos humanos). Como se argumentou recentemente (Burns, Carson e Nylander, 2001), o princípio do mercado único — tal como as questões comunitárias — pode ser usado para iniciativas muito diversas. Onde irá parar? Tendemos a concordar com Weiler (1999), que na configuração presente, altamente flexível e em muitas questões efectiva, é impossível parar o comboio. Parte dos defensores de uma nova constituição são aparentemente motivados por um interesse genuíno em definir limites ao crescimento das competências comunitárias (Weiler, 2000).

11 As liberdades são paralelas, em certo sentido, às do mercado. Permitem a poderosos actores públicos e privados, mas sobretudo à própria comissão, iniciativas e liberdades extraordinárias (na perspectiva de um estado democrático normal) naquilo que podem fazer, a quem se podem associar e aliar e, desta forma, um grau de agência que não é comum na maioria dos “estados democráticos” (estes últimos não permitem tais graus de liberdade à acção governamental; mesmo nos regimes tirânicos, em que os agentes governamentais gozam de considerável liberdade, os indivíduos e os grupos sociais têm que se preocupar com a acção arbitrária e, por isso, imprevisível do tirano). Dada esta relativa liberdade de constrangimentos, as iniciativas transversais da UE são baseadas ou justificadas em termos do “mercado único”, “padrões europeus”, “qualidade europeia”, problemas europeus. As oportunidades substanciais para iniciativas permitem possíveis ganhos em poder, recursos e legitimidade.

maioritária do eleitorado europeu, no seu conjunto, não significa uma mudança efectiva e previsível do governo ou das políticas. A UE não é, no geral, um sistema político em que os legisladores possam ser responsabilizados pelos cidadãos devido às suas acções e políticas públicas e em que elites em competição criam programas alternativos e disputam o apoio popular a nível europeu. Neste sentido, não é uma democracia política típica (Andersen e Burns, 1996; Schmitter, 1996), ainda que satisfaça as concepções culturais genéricas de democracia (Andersen e Burns, 1996; Burns, 1999).¹² Estas condições conduziram a discussões acerca do “défice democrático”. Registaram-se, contudo, alguns desenvolvimentos parciais na promoção da responsabilidade democrática. Por exemplo, os problemas de segurança alimentar levantados pela BSE não deram apenas origem a crises de confiança acerca da segurança alimentar; ameaçaram também fragilizar ainda mais a legitimidade e autoridade da UE, nomeadamente da comissão. Uma pressão intensa das ONG e de grupos de cidadãos fez-se sentir, nitidamente, e continua a fazer-se sentir, ainda que os canais de responsabilização permaneçam bem diferentes dos de uma democracia parlamentar mais típica.

Claramente, a UE não é um estado no sentido europeu tradicional ou mesmo no sentido internacional contemporâneo. *Constitui uma nova forma de autoridade supranacional* (ver nota 9). Em princípio, mantém-se baseada em sistemas nacionais fortes que abdicaram — ou estão a abdicar — de níveis e tipos da soberania nacional num vasto espectro de áreas de políticas. A lei comunitária europeia tem prioridade sempre que entre em conflito com uma lei de um estado membro. Porém, a taxa de implementação e o nível de cumprimento varia consideravelmente entre, tomando dois exemplos extremos, a Itália e a Dinamarca.

Empreendimento e lóbis

A comissão desempenha um papel fundamental na criação de legislação.¹³ No

12 Ainda que sejam consideradas o cerne dos sistemas políticos ocidentais, as instituições parlamentares sofrem actualmente de uma erosão sistemática (Andersen e Burns, 1996; Burns, 1994 e 1999).

13 Genericamente, a comissão é o principal actor único na elaboração de políticas da UE (Nylander, 2000; Pollack, 1998). Isto acontece, em parte, devido às suas capacidades organizacionais, técnicas e discursivas e ao seu papel fundamental na definição das agendas e na preparação de investigações e de legislação. A comissão tem o papel de iniciar (ou responder a inquéritos acerca de) o processo de elaboração de políticas, bem como de mediar interesses no interior da estrutura de governança da UE. Mas é importante notar que *não* opera como um governo tradicional. Por um lado, é mais responsável por pressões, mais como uma assembleia política, e, por outro lado, goza de muito maior flexibilidade e liberdade de acção na forma como lida com questões particulares ou áreas de políticas. É responsável por pressões de interesses e, ao mesmo tempo, toma as suas próprias iniciativas na articulação e equilíbrio de interesses. Por exemplo, no caso da liberalização dos mercados de electricidade, formulou a agenda, ajudou à constituição de um lóbi dos utilizadores industriais de electricidade e encorajou-os a apelar para o tribunal europeu se os serviços públicos nacionais se recusassem a aceitar a liberalização (Nylander e Engstrand, 1999). Em geral, pode usar os seus recursos e procedimentos formais, bem como mobilizar recursos externos, especialistas e procedimentos, incluindo agentes fundamentais e redes fora do seu domínio. A comissão é particularmente influente quando tem competência legal, um mandato, ou *praxis* estabelecida numa área, quando possui ou consegue mobilizar mais conhecimentos e informações que os seus concorrentes ou opositores, quando se refere a princípios

momento em que se tomam as grandes decisões, o conselho é o actor principal. O parlamento tem sido fraco politicamente, com pouca iniciativa e limitada influência positiva. Todavia, o papel e a importância do parlamento têm sido aumentados, primeiro com o Tratado de Maastricht (1992) e, mais recentemente, com o Tratado de Amesterdão (1997). Simultaneamente, a comissão também fortaleceu as suas posições através de ligações e articulações com os lóbis e as associações de interesses que actuam a nível europeu. De facto, tem sido uma política explícita da comissão europeia encorajar o contacto directo com organizações e interesses especializados envolvidos, bem como com aqueles que mobilizam conhecimentos técnicos. Este contacto ocorre, sobretudo, ao nível das diversas redes de políticas especializadas e subgovernos. Num sistema com falta de legitimidade e responsabilidade democráticas convencionais, isto pode ser visto como uma proposta alternativa para o desenvolvimento de formas de representatividade e legitimidade. A autoridade “pública” encontra-se dispersa nestas configurações, que integram agentes públicos e privados. Verifica-se não só a falta de um centro claro de autoridade, mas também a existência de procedimentos formais muito fracos de regulação do acesso aos subgovernos e às redes de políticas.¹⁴

Estão estabelecidas mais de 1000 entidades consultivas e de aconselhamento, também designadas *euroquangos*, envolvendo representantes tanto das organizações de interesses como das instituições comunitárias. Cerca de dois terços dessas entidades são formados pela comissão (Van Schendelen, 1998). Dos comités da comissão, 70 são comités consultivos, constituindo configurações formalmente institucionalizadas. Dos comités do conselho, existem 150 comités de aconselhamento, 60 comités de gestão e 80 comités de regulação (Van Schendelen, 1998). Em termos mais genéricos, existem na UE redes elaboradas de contacto entre uma enorme diversidade de interesses societais e lóbis, por um lado, e instituições da UE, por outro. Assim, *as redes de governança que envolvem actores “públicos” e privados constituem o núcleo real do sistema político*. Obviamente, continua a existir uma “autoridade representativa” no sistema. As decisões formais são tomadas pelo conselho de ministros (em representação dos estados membros) e, cada vez mais, pelo parlamento europeu (representando as populações europeias).

Dito de uma maneira geral, a UE tem um alto nível de abertura aos vários tipos de representação, não apenas nas suas formas nacional ou populacional, mas incluindo formas de envolvimento de muitos tipos diferentes de interesses e de agentes políticos. Uma das formas mais proeminentes de representação é através dos “lóbis”. A UE é caracterizada por vastas redes de representantes de lóbis (Andersen e Eliassen, 1991, 1995, 1997; Andersen e Burns, 1996). Desde 1987, a

estabelecidos, normas, regras e procedimentos de elaboração de políticas, quando consegue definir as suas políticas em termos universalistas ou, pelo menos, neutrais, ou quando consegue resolver conflitos de interesses, incluindo entre ou no interior dos estados membros (Nylander, 2000).

14 Quando os interesses nacionais específicos são fortes (por exemplo, no caso alimentar ou da agricultura), o processo pode assumir a forma de (ou converter-se num) acordo internacional entre os representantes dos estados membros.

acção dos lóbis na UE registou virtualmente uma explosão.¹⁵ Estimativas acerca do número de agentes dos lóbis que operam em Bruxelas apontam para 10.000 ou mais, dependendo da forma como estes agentes são definidos. A contagem maior inclui todos aqueles que agem para conquistar e manter o acesso aos actores fundamentais das tomadas de decisão a nível europeu. Isto inclui aqueles que vêm a Bruxelas devido a temas específicos, bem como aqueles que se estabelecem mais permanentemente na capital europeia (Andersen e Eliassen, 1991, 1995, 1997; Greenwood, 1997; Wallace e Young, 1997). Os antigos lóbis de Bruxelas eram, em grande medida, actores dos mesmos tipos que exerciam influência a nível nacional. Eram, em primeiro lugar e sobretudo, associações de interesses nacionais e europeus. Por exemplo, em 1980 existiam associações de interesses nacionais e federações europeias de agricultura, trabalho, indústria, negócios, comércio e finanças, que detinham de longe a representação mais forte em Bruxelas. Hoje, os grupos de interesses que actuam sobre a UE incluem, obviamente, associações que representam a indústria e a agricultura, mas também muitos outros sectores da sociedade, como a educação, a cultura, os serviços sociais, os sindicatos, o ambiente, os consumidores, a saúde pública e as mulheres (Wallace, 2000).

As instituições da UE têm, de forma crescente, envolvido — e interagido com — um conjunto extraordinário de agentes dos lóbis. A comissão desenvolveu uma rede alargada de contactos que atravessa e, em muitos casos, é independente dos países membros e dos representantes nacionais. Cada vez mais, existe a necessidade de os lóbis se basearem em alianças alargadas representando uma perspectiva mais “europeia”. O sistema da UE é mais orientado para os lóbis que qualquer sistema nacional europeu (Andersen e Burns, 1996). Os grupos de interesses privados e públicos, do interior e do exterior da UE, podem ser influentes na tomada de decisões, quer através de consultas formais, quer agindo como fontes de informação, conhecimento, conselho estratégico e mediação entre outros actores (Greenwood, 1997; Warleigh, 2002).

A “acção dos lóbis” na UE funciona de acordo com o princípio democrático normativo, segundo o qual as partes directamente afectadas podem reclamar o direito de participar e influenciar a elaboração de políticas e de leis. *Esta é a base para a auto-representação especializada em redes de políticas ou subgovernos específicos.* Simultaneamente, o conhecimento técnico desempenha um papel central nas discussões, negociações e tomadas de decisão. A técnica — incluindo o conhecimento técnico dos peritos — disciplina a negociação política nas redes especializadas e nos subgovernos; fornece também a linguagem e os meios de enquadramento dos

15 O desenvolvimento institucional chave que deu origem ao crescimento exponencial da acção dos lóbis e à emergência de tipos totalmente novos de grupos de lóbis foi a assinatura do Acto Único Europeu (1987), que fez com que a elaboração de políticas europeias se tornasse uma importante arena política. O palco foi preparado em Bruxelas para processos de tomada de decisões vitais e profundas. Antes de 1987, a acção dos lóbis em muitas das instituições da UE era, sobretudo, levada a cabo por representantes das organizações nacionais, que muitas vezes defendiam as perspectivas dos interesses específicos do país envolvido. O maior canal de influência era através da representação nacional no conselho (Andersen e Eliassen, 1991).

problemas e das suas soluções, ou seja, estrutura os discursos da elaboração de políticas.¹⁶ Em suma, a representação, a participação e a influência política não se baseiam na cidadania europeia, nem lhe estão directamente associadas. Baseiam-se em interesses especializados e organizados e na mobilização de conhecimentos periciais relevantes.

Diversidade e elementos característicos dos decisores políticos e dos lóbis na governança da UE

As iniciativas de elaboração de políticas e legislação podem vir da comissão, de membros do parlamento, dos estados membros ou de lóbis diversos e poderosos. No total, existe um grande número e uma enorme variedade de agentes empreendedores envolvidos, de modo formal ou informal, na governança da UE.

A comissão como empreendedora

Há muito tempo que, na UE, o principal empreendedor público é a comissão e as suas variadas DG, nomeadamente, a DGI (relações externas), a DGII (questões económicas e financeiras), a DGIII (indústria), a DGIV (competição), a DGV (emprego, relações industriais e questões sociais), a DGVI (agricultura), a DGXII (ciência, investigação e desenvolvimento) e a DGXXIV (políticas de consumo e protecção à saúde). A comissão não é apenas activa no processo de consulta, envolvendo peritos e representantes dos lóbis, mas também na assunção da iniciativa e na modelação de políticas europeias. É um agente fundamental por direito próprio, ainda que exista, a este respeito, uma variação considerável entre as DG. Algumas detêm uma posição forte, outras uma posição muito mais fraca e insegura acerca dos seus mandatos. Mesmo com um mandato (ou “competência”), a construção de redes de peritos, o desenvolvimento de discursos legitimadores convincentes e a conquista de

16 O termo “enquadramento” (*framing*) inclui a definição deliberada de um tema particular e o contexto específico em que esse tema deve ser compreendido (Diani, 1996; Gottweis, 1998; Nylander, 2000; Snow, Rochford e Benford, 1986; Snow e Benford, 1992). Tem origem na perspectiva dramática de Erving Goffman e é desenvolvido na literatura acerca dos movimentos sociais. Baseados em Goffman, dois dos principais representantes desta corrente, Snow e Benford (1986: 484), definem os quadros (*frames*, no original) como “esquemas de interpretação que permitem aos indivíduos situar, perceber, identificar e classificar os acontecimentos que ocorrem no seu espaço de vida e em todo o mundo”. Snow e Benford (1992: 136) argumentam que o enquadramento é um fenómeno derivado dos processos, que envolve a agência ao nível da construção da realidade. Todavia, o enquadramento implica não a construção completa de fenómenos, mas a preferência de certos elementos sobre outros e a produção de interpretações particulares da realidade. Neste sentido, os “quadros” de Goffman foram criados para evitar o relativismo total mas mostrar a existência de múltiplas realidades (Collins, 1988: 191). Enquadrar significa, em traços largos, colocar um quadro em torno de uma imagem, mas é fundamental reconhecer que existem diversos níveis de quadros. Pode ser colocado um quadro maior em torno do quadro original e pode ser colocado no seu interior um quadro mais pequeno. Por outras palavras, certos quadros são mais essenciais que outros. Quadros de políticas fundamentais são muitas vezes designados por paradigmas de políticas, sendo esse o termo que se usa neste artigo.

autoridade e influência face a outras DG, bem como a outros agentes do complexo da UE, são processos que demoram tempo. Em cada sector de políticas, uma DG esforça-se por criar uma “base de apoio” (Richardson, 1996).

A literatura da UE descreve, muitas vezes, a comissão como um actor estratégico ou envolvido na promoção de políticas (Cram, 1997; Majone, 1996; Matlary, 1997; para uma conceptualização do empreendimento público ver Woodward, Ellig e Burns, 1994). A comissão tem a tarefa de equilibrar e mediar os interesses nacionais, bem como as opiniões dos grupos de interesses, de forma a avançar propostas que sejam também aceites pelo conselho de ministros e pelo parlamento europeu. Todavia, é também um agente com objectivos próprios. Uma *raison d'être* da comissão é promover a integração europeia, recorrendo a espaços e meios alternativos para alcançar os seus objectivos. Muitas vezes, a comissão coopera com o tribunal de justiça europeu (TJE) na promoção da integração europeia, uma vez que o TJE partilha com a comissão a aposta numa integração mais profunda (Pollack, 1998: 249). Aqueles que aderem à perspectiva intergovernamental da UE consideram que a comissão é apenas um agente que expressa os desejos dos estados membros. A nossa pesquisa, tal como outras, mostra que a comissão é um actor poderoso em si mesmo e um importante empreendedor dos processos de definição de políticas e de reforma institucional no seio da UE.

Difusão da iniciativa política (ou iniciativa delegada)

Uma das características da comissão é que confia num corpo de consultores externos e agentes dos lóbis para a apoiar a nível político e das políticas. Organiza esse apoio, em parte, através da abertura de espaços para que “actores externos”, agentes dos lóbis, representantes de interesses, etc., desempenhem papéis empreendedores. Desta forma, as iniciativas podem surgir de diversas fontes, incluindo não apenas os interesses e os lóbis mas também os técnicos.

Tipicamente, um empreendedor privado possui maior discricção e liberdade de acção que os empreendedores públicos, devido às expectativas de que estes últimos sejam monitorizados, as suas iniciativas sejam transparentes e as suas acções estejam sujeitas às leis, normas e responsabilidades públicas (Woodward, Ellig e Burns, 1994). Isto acontece em geral, mas existem importantes excepções, nomeadamente no caso da UE, em que as normas democráticas de transparência e responsabilidade permanecem fracas. Mas a legitimidade para iniciar e levar a cabo políticas mantém-se importante e os empreendedores de políticas têm que a possuir, de uma forma ou outra, no espaço público da UE. Por exemplo, um lóbi que pretenda incrementar uma nova política irá precisar que a ideia seja adoptada por um actor de políticas legítimo, por exemplo, uma DG. Por outro lado, o parlamento tem enfrentado dificuldades em promover políticas, ainda que, em alguns casos, as possa bloquear e esteja a expandir o seu poder público, podendo este ser, em última instância, convertido em iniciativas. O parlamento necessita de uma maioria qualificada para agir por “iniciativa própria”. Isto tem-se demonstrado difícil. Não apenas a “legitimidade do actor” constitui um factor importante, como a “legitimidade da área-problema” constitui um ponto de discussão. Algumas das áreas-problemas

das iniciativas são (ou foram) consideradas “nacionais”. Isto não impossibilita as iniciativas de promoção de políticas, mas implica o desenvolvimento de uma argumentação que explique a razão pela qual certa área deve tornar-se matéria da UE. Tem que ser demonstrada — através de argumentos e evidências — a razão de o problema constituir um “problema legítimo para a acção da UE” (Burns, Carson e Nylander, 2001; Burns e Nylander, 2001). Tais temas ou problemas incluem, entre outros: (i) problemas do mercado integrado europeu ou problemas relacionados com a imposição de padrões comuns às mercadorias, em que as iniciativas da UE detêm grande legitimidade; (ii) novos problemas que não são abordados a nível nacional; (iii) problemas globais que exigem resposta colectiva; e (iv) hiatos regulatórios.

Um sistema de políticas com múltiplos acessos

A UE é um sistema de políticas com múltiplos acessos, em que os empreendedores podem aceder e exercer influência em diversos pontos e a vários níveis. Como é óbvio, alguns pontos são mais facilmente penetráveis ou concedem possibilidades maiores de influência sobre o processo e os resultados das políticas que outros. Por exemplo, se uma matéria se encontra já na agenda da comissão e o agente concorda com a sua orientação e com os possíveis resultados, então pode simplesmente tentar reforçá-los através da comissão ou de contactos com a comissão. No entanto, se o seu interesse for oposto à orientação da comissão e à proposta mais provável, então poderá ter que considerar o recurso a canais como as autoridades nacionais ou os líderes políticos; ou o parlamento europeu. Ou, caso exista uma oposição estabelecida que opere no processo de elaboração de políticas organizado pela comissão, o agente terá vantagens em aliar-se à oposição. Ainda que a comissão seja o agente fundamental com legitimidade e poder para iniciar formalmente as políticas, diversos actores empreendedores podem colocar temas de discussão na agenda. *Os empreendedores de políticas fornecem perspectivas para a resolução de problemas, bem como novos argumentos e discursos.* Quanto mais radical a proposta ou a perspectiva, maior será a resistência. Uma proposta radical requer: (i) um poder considerável, incluindo possivelmente poder normativo ou legal, como no caso da pressão para a liberalização dos mercados de electricidade; (ii) ou a mobilização de apoios, formação de alianças e formulação de uma argumentação que seja difícil de refutar, dado o *ethos* e os princípios orientadores da UE. No caso da liberalização da electricidade, o princípio do mercado único e o princípio da oposição aos monopólios constituíram a base da argumentação que defendia uma mudança de paradigma e um reenquadramento das questões da distribuição da electricidade (Nylander, 2000; Nylander e Engstrand, 1999). Os argumentos normativos são altamente efectivos no desenvolvimento de políticas ambientais, bem como na “popularização das questões de género” nas políticas da UE.

Muitas das configurações institucionais da UE, bem como parte dos seus elementos culturais e da sua dinâmica, podem ser caracterizadas da seguinte forma:

- 1) Tal como em qualquer configuração institucional complexa, existem contradições nos valores e regras, que se manifestam como zonas de pressão e de tensão, como as regiões de fronteira entre: configurações institucionais particulares, por exemplo o parlamento europeu e a comissão; a comissão europeia e o parlamento, por um lado, e o conselho de ministros, por outro; ou entre grupos representando diferentes valores e configurações institucionais, tais como aqueles que defendem uma elaboração de políticas europeias mais centralizada e aqueles que defendem a soberania nacional e a descentralização.
- 2) As tensões e os conflitos resultam não apenas de divergências quanto aos valores institucionalizados e aos princípios organizadores, mas também de lutas de poder entre os actores, bem como da procura por parte destes da realização de valores particulares. Uma das principais clivagens é entre aqueles que representam e lutam pelo poder centralizado da UE e aqueles que representam e lutam pelo poder dos estados membros ou pelos poderes regionais e locais (ver adiante). Os primeiros podem actuar em nome da UE e lançar iniciativas, em parte tentando expandir os seus poderes e domínios de responsabilidade e de elaboração e regulação de políticas.¹⁷
- 3) Enquanto os papéis e as funções das diferentes instituições da UE se encontram especificados no Tratado de Roma (1958) (com as revisões do Acto Único Europeu, em 1996, e dos tratados de Maastricht e Amesterdão, dando origem

17 O que é particularmente característico das clivagens supranacionais-nacionais é que são transversais à maioria das áreas legislativas e de políticas. Ao longo destas linhas, Hooghe e Marks (1997) sublinham esta dimensão distintivamente europeia da contestação: “nacionalismo contra supranacionalismo”, que envolve o conflito acerca do papel do estado nacional como árbitro supremo da vida política, económica e cultural. Num extremo, estão aqueles que desejam preservar e reforçar o estado nacional; no outro extremo, aqueles que desejam lutar por uma UE mais unida e acreditam que as identidades nacionais podem coexistir com uma identidade supranacional (europeia) mais abrangente. As reacções ao Tratado de Maastricht, sobretudo na Dinamarca, mas também em França, na Suécia e no Reino Unido, sugerem a continuação da controvérsia acerca da questão da soberania nacional, da soberania da UE e das formas de governança democrática. A clivagem entre a comissão e o parlamento, por um lado, e o conselho de ministros, por outro, e entre a UE e os governos nacionais está relacionada com lutas de poder centro-periferia no interior da UE (por exemplo, como as encontradas na formação dos estados ou dos impérios). Um dos padrões principais implica um “movimento central” que compete e vence (tal como às vezes perde), face a agentes (e movimentos) periféricos. A questão é que a UE, enquanto ordem expansiva e transformadora, não procede de forma linear e monolítica. Assim como existem múltiplos interesses e configurações de interesses com incentivos — e recursos — para desenvolver o “centro” — e este processo atrai mais agentes, recursos e obriga a percursos, alianças, etc., existem também diversos opositores. Entre os principais empreendedores que ampliam o projecto europeu, elaborando-o e aprofundando-o, encontram-se a comissão, o empresariado global e os lóbis públicos, bem como especialistas de diferentes tipos que encontram oportunidades e nichos na ordem dinâmica da UE. Esta é a razão pela qual a expansão e transformação da UE não se completam, mas avançam passo a passo, estando sujeitas a uma variedade de constrangimentos e forças opositoras (Burns, Carson e Nylander, 2001). Além disso, a dialéctica centro-periferia é complexificada pelo facto de os estados, através do conselho de ministros e do conselho europeu, também influenciarem os processos comunitários. Assim sendo, a UE pode ser vista como um *instrumento* dos estados, mais do que um poder usurpador puro (Weiler, 1999).

a uma espécie de constituição), a especificação não é precisa e os papéis são negociáveis e alteráveis. As áreas de fronteira são também negociáveis e flexíveis, não só entre as configurações institucionais da UE, mas também entre a UE e agentes externos, nomeadamente os muitos agentes não governamentais e interesses privados. Em geral, os sucessivos tratados criaram um quadro-base a partir do qual se pode construir, em vez de caixas dentro das quais se pode operar. Existe uma *cultura de governança democrática* (incluindo não apenas formas de participação, deliberação, argumentação e negociação, mas também valores gerais como a democracia, o princípio da legalidade, o processo contratual, a necessidade de conhecimento pericial ou racionalidade). A cultura informa e fornece um ponto de partida para a deliberação e a tomada de decisão colectiva, bem como para múltiplas inovações no desenvolvimento de políticas concretas (isto é um princípio muito mais aberto que aquele que opera em configurações institucionais relativamente fixas, dado que fornece oportunidades substanciais para a introdução e desenvolvimento de formas orgânicas de governança).¹⁸

- 4) A UE molda e regula diversas áreas: os mercados, as tecnologias e os desenvolvimentos técnicos, o ambiente, alguns aspectos dos serviços de previdência (Burns, Carson e Nylander, 2001) incluindo a saúde pública, questões relativas aos direitos de cidadania e alguns aspectos da política externa, particularmente as políticas comerciais e de transacções. Além da elaboração de normas (incluindo as suas próprias normas e os seus procedimentos) e da regulação, a UE também resolve conflitos, redistribui recursos e define problemas colectivos e possíveis soluções, especialmente “ao nível da UE”. Existe um conjunto de problemas, temas e casos que podem ser definidos ou estabelecidos como preocupações da UE e colocados na sua agenda de políticas e legislação.
- 5) Uma grande variedade de empreendedores (dentro e fora das instituições da UE) levantam questões (e procuram criar debates e apoios) e tentam resolver os problemas nos termos da UE, jogando com a autoridade, os discursos, os aliados e os recursos da UE (Burns e Nylander, 2001). Neste sentido, contribuem também para reproduzir e expandir os valores, os princípios e as configurações institucionais da UE. Fazem parte de um “movimento europeu” geral, sem necessariamente se associarem ou agirem colectivamente de uma forma concertada.
- 6) Existem múltiplos modos de elaboração de políticas, com modos que diferem entre arenas e sectores, bem como entre os agentes envolvidos numa discussão, numa iniciativa ou numa negociação (Carson, Nylander e Burns, 2001; Wallace, 2000; Warleigh, 2000). Por exemplo, a “negociação internacional” ao

18 Este é um dos principais factores subjacentes ao carácter orgânico da governança na UE (ver adiante), que é frequentemente “democrático” em alguns aspectos (Andersen e Burns, 1996; Burns, 1999). A futura constituição, actualmente a ser preparada pela convenção, pode tornar a UE uma configuração mais fixa e menos indefinida. Todavia, a tendência na governança contemporânea é para formas e práticas mais orgânicas (Burns, Jaeger, Kamali, Liberatore, Meny e Nanz, 2000).

nível do conselho implica negociar tratados e novas iniciativas globais. O parlamento europeu, a própria comissão e o conselho podem iniciar um processo compreensivo de políticas, como por exemplo em 1986, quando adoptaram uma declaração conjunta contra o racismo e a xenofobia, seguido de uma série de outras resoluções relacionadas e declarações de intenções no princípio dos anos 90 (Burns, Carson e Nylander, 2001). A negociação e a aplicação dos fundos estruturais conduziram a comissão para a relação directa com as regiões e as autoridades subnacionais (Wallace, 2000). Na área da electricidade (movendo-se para a liberalização e formação de um mercado único europeu), a comissão interagiu com os serviços públicos nacionais (muitas vezes, agentes poderosos no contexto nacional) e, eventualmente, ajudou a mobilizar os consumidores industriais para pressionar os serviços a aceitar a liberalização dos mercados. Numa série de áreas proeminentes da elaboração de políticas, tais como os sectores químico e farmacêutico, uma vasta rede de associações industriais, empresas poderosas e ONG e outras organizações de interesses públicos envolvem-se, em conjunto, com a comissão (e uma série de DG) e do parlamento europeu.

- 7) Uma série de factores proporcionam a inovação e o desenvolvimento na UE, com diversos empreendedores públicos e privados a explorar a liberdade e as oportunidades do sistema: (i) expansão no tamanho da UE, implicando inovação institucional; (ii) luta centro-periferia; (iii) transformações tecnológicas e a globalização, que, entre outras coisas, geram problemas de carácter comunitário, por exemplo, nas áreas das telecomunicações, dos desenvolvimentos biotecnológicos ou da agricultura biológica; (iv) no contexto das transformações, surgem estruturas que conferem oportunidades para ganhos económicos, políticos ou de outro tipo, possibilidades de poder, *status* e prestígio, etc.; (v) défices democráticos; (vi) falhas institucionais e hiatos regulatórios (como no caso da crise alimentar da UE); e (vii) transformações culturais relacionadas com a construção da identidade europeia (Delanty, 1995 e 1998), em parte através da criação de problemas colectivos concretos, tais como os conflitos e a violência no sudeste europeu, e da interacção (competição e negociação) com os Estados Unidos nas políticas comerciais, ambientais, tecnológicas, etc.
- 8) A crescente *uropeização* ocorre, lado a lado, com a erosão gradual da “soberania nacional” numa série de domínios de políticas — essa tendência vai-se manter (Burns e Nylander, 2001; Weiler, 1999). Este desenvolvimento não converge para um único centro, mas está a dar origem a um complexo poliárquico. Por outras palavras, existe um movimento do nível dos estados membros para um nível policêntrico superior. Mas a expansão e o aprofundamento da regulação na UE são limitados e desenvolvidos selectivamente como resultado da oposição entre aqueles que têm interesses instituídos na união e aqueles que representam e lutam pela soberania dos estados membros e as ideias mais convencionais de democracia. Esta luta manifesta-se nos debates e combates na elaboração da constituição da UE.

A um nível mais geral, existe na UE uma cultura estabelecida de governança

democrática [com concepções, crenças, valores e normas, como oposição à mera constituição formal de governo (Burns, 1994)]. Esta cultura fornece a base para as formas e a evolução da governança na UE.¹⁹ A UE pode ser caracterizada como uma “democracia orgânica” (Andersen e Burns, 1996). Isto engloba uma série de formas e práticas contemporâneas de governação que divergem dos princípios da democracia formal e representativa, baseada no território; as distinções entre “público” e “privado” são vagas ou indefinidas; os procedimentos de deliberação, negociação e tomada de decisão são diversos e adaptados às necessidades dos sectores ou aos requisitos das políticas específicas; a governança pode variar desde uma forma de agência predominantemente pública (o “governo”), passando por formas mistas, até formas claramente “privadas” (Andersen e Burns, 1992, 1996; Burns, 1994, 1999).²⁰ Essas formas são democráticas, no sentido em que a “voz” e a “participação” são permitidas, com maior ou menor intensidade, em questões que afectam os interesses particulares (não porque se refinou ou alargou a democracia baseada na cidadania ou o parlamentarismo). Esta concepção não diz respeito apenas ao “governo orgânico”, em que os agentes do estado se apoderam e conduzem muitos dos domínios da sociedade. Obviamente, isto também acontece mas, numa democracia orgânica, encontramos agentes da sociedade civil, ONG, associações de negócios, empresas e actores privados não oficiais, que se envolvem nas actividades de governança, muitas vezes por iniciativa própria, reclamando os seus “direitos democráticos” e o reconhecimento dos seus conhecimentos periciais e experiência. Em geral, existe uma interpenetração das agências do estado e dos agentes da sociedade civil. Ainda que os representantes do governo sejam parceiros e mediadores em muitos dos processos orgânicos, não se encontram em posição de decidir unilateralmente ou de aplicar regras, em diversos campos, como a economia, a investigação, a educação ou o desenvolvimento tecnológico (Kohler-Koch, 1995). Em resumo, a “hierarquia” dá lugar à “reciprocidade” e aos “sistemas multilaterais”, tornando indefinidas as fronteiras entre “público” (e governo) e “privado” (contratual). Finalmente, existem princípios organizadores particulares e regras do jogo que orientam o discurso, a negociação e a tomada de decisão em qualquer rede ou

19 Governança tornou-se um conceito útil para se referir aos desenvolvimentos da UE (mas também a formas nacionais emergentes), devido às misturas entre público e privado, formal e informal, normal e extraordinário, “leis” não padronizadas e “regulamentos”, etc.

20 Verifica-se, nos países da UE, uma clivagem profunda entre uma cultura difusa de democracia orgânica que emerge e os conceitos tradicionais de democracia parlamentar nacional. Isto tem resultado em conflitos e mobilizações frequentes de oposição ao “estado-UE”, tal como se verificaram tensões e conflitos entre a democracia parlamentar formal e os tipos orgânicos de democracia no interior da maioria dos estados-nações modernos (Burns, 1994, 1999). As tensões e lutas no seio da UE acerca de questões de soberania e controlo centralizado têm contribuído para uma reconfiguração do papel das formas parlamentares nacionais. Para muitos, estas são sobretudo símbolos da soberania nacional e da democracia popular. Ao mesmo tempo, ironicamente, grande parte da “elaboração e regulação de políticas” nos estados modernos toma lugar fora do domínio de autoridade e responsabilidade do parlamento e do governo central, ainda que essas instituições continuem, em grande medida, a ser responsáveis, ou pelo menos responsabilizadas, por essas decisões (Burns, 1999; Burns, Jaeger, Kamali, Liberatore, Meny e Nanz, 2000).

comunidade de políticas. Orientações valorativas ou valores particularmente importantes são aqueles que se orientam para o bem comum e para a construção de acordos positivos (Kohler-Koch, 1995).

A elaboração de políticas na UE, comparada com os sistemas neocorporativos e pluralistas

É possível realizar uma comparação entre os três sistemas, com base, por um lado, nos princípios organizadores da definição e condução das actividades de elaboração de políticas e, por outro lado, no número e variedade dos actores intervenientes.²¹ Na perspectiva de alguns investigadores, o aparelho de elaboração de políticas da UE representa uma nova composição de elementos estruturais, diferindo substancialmente quer da ordem neocorporativa quer da ordem pluralista (Burns, Carson e Nylander, 2000; Burns e Nylander, 2001; Weiler, 1999). A UE enquanto sistema de elaboração de políticas e de legislação é, geralmente, mais organizada e formalizada que os sistemas pluralistas típicos, tais como aqueles que vigoram nos Estados Unidos. Por outro lado, é mais aberto a múltiplos interesses e tem um modelo de governança e estruturas de elaboração de políticas muito mais diferenciadas e especializadas que a maioria dos sistemas neocorporativos.

Entre as principais diferenças institucionais e estruturais, frisou-se o carácter centralizado e institucionalizado do sistema neocorporativo, em oposição à estrutura policêntrica e mutável dos sistemas pluralistas/liberais de elaboração de políticas. A UE representa um híbrido complexo, em que existe uma crescente “centralização” sob a forma de uma transferência gradual da “soberania nacional” em vários domínios de políticas. Isto verifica-se, por exemplo, ao nível das políticas económicas, energéticas e farmacêuticas (Carson, Nylander e Burns, 2001). Mas esta centralização não está a convergir para um *centro de autoridade único*, mas sim a tender para um *complexo poliárquico central*. Com efeito, observa-se um movimento marcante, mas selectivo, do nível dos estados membros europeus para um nível superior e policêntrico. A expansão e aprofundamento do processo de regulação pela UE são limitados e desenvolvidos selectivamente, como resultado da oposição daqueles que possuem interesses nos estados membros, representam-nos e lutam pela sua soberania e pelas democracias parlamentares nacionais (Burns e Nylander, 2001).

Num sistema neocorporativo — bem como em alguns sectores da UE (Carson, Nylander e Burns, 2001) — os processos de elaboração de políticas são desenvolvidos de acordo com configurações institucionais bem definidas. Certos procedimentos e normas asseguram a ordem, a resolução dos conflitos e a obtenção de resultados mais ou menos previsíveis. Mas o estabelecimento de procedimentos e normas não é *per se* necessariamente integrador e estabilizador. Em contextos

21 Num trabalho que acompanhámos recentemente, Weiler (1999) compara o sistema da UE com os sistemas neocorporatista e co-associativo.

sociopolíticos particulares, pode contribuir para a instabilidade e imprevisibilidade. Isto acontece nos sistemas neocorporativos — e em alguns sectores das políticas da UE — que ignoram clivagens profundas e minorias substanciais, visto que nunca foram definidas como parte ou parcela do sistema. Os sistemas pluralistas são flexíveis e abertos a grupos e interesses emergentes, desde que estes consigam mobilizar recursos ou encontrar aliados poderosos. Contudo, esses sistemas deixam o processo de elaboração de políticas exposto a interesses poderosos e com muitos recursos (em desfavor dos interesses pobres em recursos), a interesses autoproclamados que conseguem rapidamente mobilizar recursos ou aliados e à introdução caótica de problemas ou questões, bem como de “soluções” ou estratégias. Por outras palavras, o processo político torna-se vulnerável à elaboração de políticas tipo “caixote do lixo” (March e Olsen, 1976; Andersen e Burns, 1992).

Qualquer sociedade moderna caracteriza-se por variadas clivagens transversais. Mas registam-se formas distintas de articulação e mediação destas clivagens com os diferentes sistemas de elaboração de políticas. Nos sistemas neocorporativos, existem dispositivos, formais e informais, de ligação e regulação das clivagens. Num sistema pluralista, as clivagens encontram-se relativamente bem definidas e institucionalizadas de maneiras específicas. Verifica-se uma maior fluidez, maior autodefinição e auto-representação, e as clivagens podem articular-se numa variedade de formas sujeitas a alterações. No entanto, podem carecer de “ligação” ou regulação segundo modelos sistemáticos ou previsíveis. A UE reconhece e institucionaliza as clivagens, por exemplo, entre os níveis nacional e supranacional, entre os interesses do capital e do trabalho ou entre os interesses da indústria, dos consumidores e do ambiente. Este reconhecimento converte-se no recrutamento (e encorajamento) dos grupos de interesses para a participação na elaboração de políticas, ao ponto de a UE fornecer recursos para que esses grupos possam funcionar e participar.

No sistema neocorporativo, os actores participantes são relativamente poucos, mas representam interesses colectivos bem definidos, tais como as confederações patronais, as confederações sindicais e o governo central. Espera-se que os participantes adiram aos princípios acordados de bem colectivo e geral, justiça distributiva e compromisso. Num sistema liberal/pluralista, por sua vez, os interesses particulares ou individuais tendem a ter prioridade sobre os interesses gerais ou colectivos. Na UE, a ênfase é colocada nos interesses colectivos, ao mesmo tempo que se concede um grau considerável de iniciativa e negociação aos interesses particulares e aos lóbis. Nas áreas de políticas estabelecidas, existem procedimentos claros e bem definidos. Por esta razão, esses sectores da UE reflectem muitas das *características organizadas* dos sistemas neocorporativos.

Numa configuração neocorporativa, os grupos de pressão estabelecidos possuem envolvimento e relacionamentos altamente institucionalizados. Os aliados e os opositores encontram-se bem definidos, tal como os seus discursos, recursos e dados. Os lóbis exteriores pretendem alcançar a posição desses lóbis institucionalizados. Num sistema pluralista, existem obviamente normas orientadoras do processo de elaboração de políticas (e mesmo da acção dos lóbis), mas qualquer processo político concreto é menos formalmente institucionalizado, em termos

formais, que no sistema neocorporativo ou em muitos dos processos de elaboração de políticas na UE. Nos sistemas pluralistas, tal como existem mudanças nos actores participantes, os discursos, bem como os recursos e dados utilizados, são ambíguos e alteráveis — ainda que, geralmente, não alcancem os níveis de abertura e de “caos” anunciados no modelo “caixote do lixo” (March e Olsen, 1976; Andersen e Burns, 1992). Por outras palavras, os processos políticos pluralistas não são tão ordeiros, nem os seus resultados são tão previsíveis, como em regimes integrados de multiactores, em que os relacionamentos e modelos de elaboração de políticas estão bem definidos e os resultados das políticas são mais ou menos previsíveis. A UE caracteriza-se por um conjunto de configurações e processos que se situam entre estes dois pólos; ou seja, existem, por um lado, áreas de elaboração de políticas altamente institucionalizadas, bem definidas e bem organizadas que se aproximam de um tipo de ordem neocorporativa e, por outro lado, processos mais abertos, conduzidos tematicamente, em que a elaboração de políticas é fragmentada (ou, pelo menos, ainda não integrada) e imprevisível (como nas questões do álcool e da saúde pública).

Os sistemas de governança e de elaboração de políticas podem ser diferenciados com base nos seus níveis de abertura (Flam, 1994). Em virtude dos objetivos deste artigo, dicotomizaram-se os sistemas políticos abertos e fechados, que correspondem, respectivamente, aos sistemas pluralistas e neocorporativos. Concepções alternativas de sistemas de políticas relativamente abertos, em oposição a sistemas relativamente fechados, são respectivamente as redes temáticas e as comunidades de políticas (Rhodes, 1991: 204).²² Uma comunidade de políticas — tal como no modelo neocorporativo ou nos sectores bem definidos da UE (exemplo dos sectores farmacêutico e da energia) — caracteriza-se por pertenças muito restritas e relacionamentos e procedimentos estáveis, como foi atrás referido. É provável que estas estruturas relativamente fechadas tenham um centro de negociações ou um *locus* de poder bem definido ou que sejam altamente homogéneas.²³ O conceito de redes temáticas, por outro lado, aproxima-se da ideia de redes abertas. Essas redes não possuem um único ponto nuclear ou centro dominante onde os actores negociam e fazem acordos. Estas estruturas são policêntricas: existem vários centros, tipicamente heterogéneos, em vez de uma homogeneidade das relações ou um centro nítido de negociação transversal de poder na rede. Estes conceitos estruturais (Knoke, 1990: 135) devem ser considerados como tipos ideais.

22 A diferença entre estruturas fechadas, estáveis e previsíveis e estruturas abertas, dinâmicas e imprevisíveis está relacionada com antigas distinções na literatura institucional e organizacional, tais como “mecânica” e “orgânica” ou “institucionalizada” e “não institucionalizada”. A forma mais extrema de processo aberto é o processo “saco do lixo” (March e Olsen, 1976; Andersen e Burns, 1992). Esta proposta refere-se provavelmente à hipótese de Greenwood (1997), segundo a qual “os sectores bem definidos e relativamente concentrados” têm vantagem em organizar-se a nível europeu, visto que podem desenvolver quadros cognitivos comuns, bem como ordens normativas, estratégias, etc.

23 Estes modelos hipotéticos de redes, policêntricos, claramente polarizados, etc. (Knoke, 1990: 135) não são, todavia, mutuamente exclusivos no mundo real, devendo ser considerados como tipos ideais.

As configurações neocorporativas (tal como os sectores bem definidos da UE) tendem a ser relativamente fechadas e solidárias (o que, num certo sentido, conduz à homogeneidade), com um núcleo definido de participantes e procedimentos, e com desenvolvimentos e resultados bastante previsíveis. Possuem procedimentos relativamente padronizados e efectivos de produção de políticas, de negociação, de resolução de conflitos, etc. A manutenção do fechamento implica geralmente um compromisso com — ou aceitação e mesmo confiança em — um regime de regras comum (incluindo regras de exclusão de agentes irrelevantes, ou potencialmente desviantes, e de temas e estratégias irrelevantes ou impróprios). Isto é, em igualdade de circunstâncias, quanto mais fechada for a estrutura, mais ordeiros e previsíveis serão os processos políticos.

Estratégias dos agentes em estruturas políticas abertas e fechadas

Assumindo que os agentes, na tentativa de influenciar os processos políticos para benefício próprio, procuram criar e manter relações sociais efectivas, então é de esperar que recorram a estratégias distintas nos diferentes contextos estruturais. Os actores que participam (ou tentam participar) na definição de políticas irão desenvolver estratégias de formação de laços sociais, em função do facto de a estrutura política ser aberta ou fechada. De modo a consegui-lo, procuram criar e manter, entre outras, redes de relações que sejam efectivas. Estas incluem, por exemplo, redes que garantem aos agentes dos lóbis oportunidades necessárias ou eficácia na mobilização de recursos e de influência para a prossecução dos seus próprios objectivos.

Numa rede aberta, estabelecem-se ligações redundantes para mobilizar níveis suficientes de cada recurso potencialmente essencial, bem como de outros recursos que possam ser importantes num futuro incerto e imprevisível. Assim, os actores lutam por maximizar os seus contactos e por aumentar os contactos redundantes, visto que o contexto caracteriza-se por incertezas e riscos bem maiores que nas redes fechadas. Os actores não podem saber, de antemão, o que poderá ser “redundante” ou “desnecessário”. Por outras palavras, dado que é mais provável que os actores nas redes abertas se deparem com um ambiente incerto e arriscado — mas também com potenciais novas oportunidades (por descobrir ainda) —, esforçam-se por maximizar os contactos e, até, por estabelecer contactos “redundantes” ou aparentemente “desnecessários”. *Esta mesma estratégia tende a aumentar a dimensão da rede e, desta forma, a aprofundar a sua natureza aberta e instável.*

Assim sendo, os actores procuram ter ligações a diversos actores em cada tipo de posição ou papel, sejam burocratas, grupos de interesse ou peritos — cada um com as suas valias reconhecidas e essenciais. Logo, tendem a estabelecer-se ligações que podem parecer não essenciais ou redundantes, mas que constituem potenciais valores ou recursos no futuro. Pelo contrário, no seio das estruturas políticas fechadas, tais como as configurações neocorporativas ou os sectores energéticos e farmacêuticos da UE (Carson, Nylander e Burns, 2001), os processos políticos são mais estáveis e previsíveis. Os níveis de incerteza e o sentido do risco para os actores participantes são menores. Nestes contextos, os actores tendem a

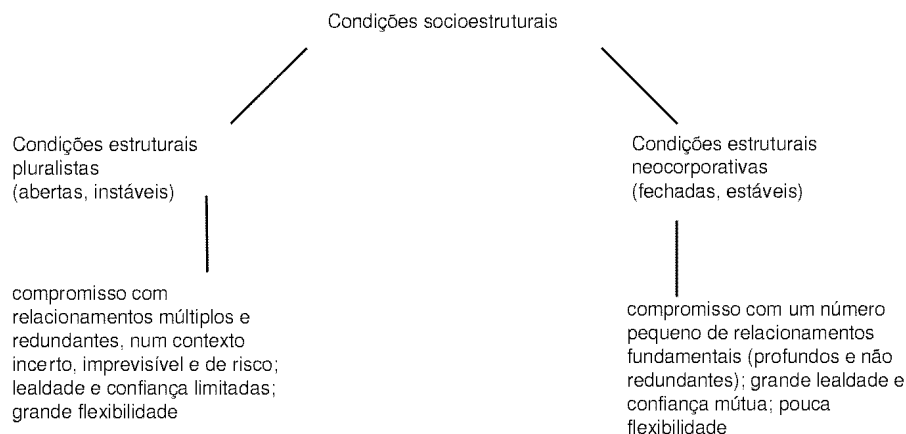


Figura 1 Padrões estratégicos e comportamentais em redes sociais abertas e fechadas

minimizar os contactos redundantes ou desnecessários (pelo menos aqueles que envolvem custos e sobrecargas), de forma a reduzir os custos e a libertar recursos para o investimento em relacionamentos fundamentais. Nas redes de relações neocorporativas, os participantes conhecem os principais recursos e a forma de os mobilizar. Ou seja, sabem a que actores devem dirigir-se quando pretendem obter informações, mobilizar recursos, estabelecer alianças. Os percursos de interacção são relativamente estáveis e previsíveis. O nível de risco percebido tende a ser baixo e, até certo ponto, pode ser calculado. Por conseguinte, pode-se minimizar estrategicamente os contactos “redundantes” ou “desnecessários”. Em geral, numa estrutura fechada, um actor tem a possibilidade de determinar os valores estratégicos (recursos, programas, contactos) de que necessita para exercer influência sobre a rede. Estabelece ligações com os agentes que lhe podem fornecer esses valores. Basta-lhe uma ligação para cada um dos aspectos valorizados, desde que se garanta que cada uma dessas ligações é segura e possui a influência necessária.

Se um recurso fundamental, acessível através de uma determinada ligação, não é suficiente, o actor sentir-se-á motivado a estabelecer laços complementares (suficientes para fornecer os necessários recursos, votos, etc.). Esta perspectiva autolimitativa ou conservadora e deliberada do estabelecimento de laços sociais com propósitos políticos contrasta substancialmente com o carácter expansivo das redes abertas. Este argumento corresponde à hipótese de Burt (1992), segundo a qual as redes fechadas (como foram aqui definidas) se caracterizam por contactos não redundantes. O objectivo dos participantes não é construir grandes redes, mas construir uma rede sem contactos redundantes e suficiente para responder aos seus problemas e às suas necessidades de mobilizar recursos, conseguir votos, etc. (Burt, 1992: 17). Existe, assim, uma tendência para limitar a extensão ou dimensão dessas estruturas políticas fechadas. A distinção entre estruturas abertas e

fechadas — e, mais especificamente, entre redes sociais abertas e fechadas — sugere padrões estratégicos e comportamentais semelhantes aos descritos na figura 1.²⁴

Conclusões

Cada uma das três configurações de governança examinadas neste artigo é um complexo ou regime particular de regras impositivas que fornece uma base sistemática e significativa para que os actores se orientem e organizem e regulem as suas interacções, enquadrem, interpretem e analisem as suas performances e produzam comentários, discursos, críticas e justificações particulares. Cada sistema específica, com alcances diferentes, quem pode ou deve participar, quem é excluído, quem pode ou deve fazer o quê, quando, onde, como e em relação a quem. Organiza categorias específicas de actores ou papéis uns face aos outros e define os seus direitos e obrigações — incluindo regras de comando e de obediência — e o seu acesso e controlo sobre os recursos humanos e materiais. Cada sistema tem não apenas uma certa lógica de interacção e coerência — e padrão de desenvolvimento — mas também expectativas, sentidos e símbolos estabelecidos, bem como discursos normativos (dar e pedir avaliações, crítica e exoneração de acções e resultados nas configurações institucionais particulares).

A pesquisa realizada, utilizando a perspectiva do novo institucionalismo — e, em particular, a pesquisa sobre a UE —, enfatiza o papel da cultura na explicação da forma como as concepções de governança e de áreas políticas conduzem a acção e o resultado das políticas. Ou seja, a tónica é colocada nas formas segundo as quais as questões e os “problemas” públicos, bem como as “soluções”, são enquadradas e definidas no seio de um quadro conceptual culturalmente definido estabelecido pelo (e reproduzindo o) sistema de governança e expressando ou incorporando uma política pública ou paradigma de governança. Assim sendo, cada uma das configurações de governança é não apenas uma configuração institucional diferente mas também a expressão ou incorporação de um modelo distinto ou um paradigma de governação, elaboração e regulação de políticas públicas (Burns e Carson, 2002; Burns, Carson e Nylander, 2001; Hall e Taylor, 1996). Especificando, um

24 Note-se, porém, que as estruturas em rede nunca são totalmente fechadas. Mesmo que os novos actores não sejam facilmente admitidos, existem desenvolvimentos externos com impacto na rede, originando novos problemas ou sugerindo novas estratégias e iniciativas. Assim, o princípio anteriormente formulado, segundo o qual as estruturas fechadas fornecem mais estabilidade ao processo político e maior previsibilidade aos resultados das políticas, deve ser desenvolvido. Sob certas condições, a abertura de uma estrutura pode servir para estabilizar um dado processo político, bem como os seus resultados (isto é, precisamente o oposto do princípio enunciado). Na UE, um actor como a comissão gere redes de políticas, abrindo-as de certas formas, criando mesmo novas redes, ou tornando a rede mais exclusiva, de modo a reforçar o apoio e a realização de iniciativas políticas. Estas estratégias pretendem estabilizar os processos e resultados políticos, tornando-os mais previsíveis.

paradigma de políticas públicas indica ou articula tipicamente: (1) que problemas ou questões são “públicas” e necessitam de elaboração de políticas públicas (e também que questões devem ser definidas como “privadas” e excluídas da consideração pública); (2) a localização e distribuição da responsabilidade e da autoridade sobre a forma apropriada de resolução de problemas, de enquadramento dos problemas e das soluções, de fazer julgamentos, de adoptar estratégias e de iniciativa; (3) a localização e distribuição de “especialistas” mais conhecedores do problema e da sua solução; e (4) complexos de soluções para lidar com o problema ou a questão, ou seja, práticas, tecnologias e estratégias institucionais apropriadas. A variação nos paradigmas de políticas públicas implica diferenças numa ou mais dessas componentes, nomeadamente o contraste entre o paradigma do “mercado livre ou liberal” e o paradigma do “intervencionismo público”, ou o contraste entre o paradigma das políticas nacionais e o paradigma da “europeização”.

Em suma, estes sistemas sociais de governança não operam apenas de formas muito diferentes e geram diferentes padrões e desenvolvimentos de elaboração de políticas, como implicam formas substancialmente diferentes de pensar e julgar questões de governança e políticas, elaboração de políticas, potenciais problemas e soluções. A caracterização dos três sistemas governamentais e de elaboração de políticas desenvolvida ao longo deste artigo encontra-se sintetizada nos seguintes quadros. Esta estrutura baseia-se numa perspectiva multinivelada e evolutiva, enfatizando não apenas os factores macro-estruturais (quadro 1), mas as condições interaccionais e estratégicas (quadro 2) e resultados (incluindo efeitos de distorção) (quadro 3). O quadro 2 especifica a estrutura de oportunidades e condições estratégicas que caracteriza os três sistemas. O quadro 3 mostra alguns dos padrões de desenvolvimento e de resultados, em particular o grau de estabilidade e previsibilidade nos diferentes sistemas.

Claramente, o aparelho de elaboração de políticas da UE distingue-se, de diversas formas, quer da ordem neocorporativa quer da ordem pluralista. Por um lado, a UE, como um sistema de elaboração de políticas e de legislação, é mais organizado que os sistemas pluralistas típicos. Por outro lado, é mais aberto, flexível e diversificado que os sistemas neocorporativos. A configuração neocorporativa é mais estável e previsível que o sistema da UE, e este é mais que os sistemas pluralistas. É provável que estes últimos funcionem mais efectivamente, num contexto turbulento, que os outros dois sistemas, lidando com novos problemas e questões, em parte, porque é mais aberto e adaptável, menos institucionalizado a nível formal. Pretensamente, a UE combina o melhor de ambos os sistemas. Os modos de elaboração de políticas da UE, tal como no sistema neocorporativo, preocupam-se com a gestão dos conflitos e com o recurso aos conhecimentos técnicos e à cooptação na resolução dos conflitos.

Isto não significa que ignoremos sérios problemas e desafios que o sistema da UE enfrenta, tais como os seguintes:

- 1) Os processos políticos da UE são altamente fragmentados, à semelhança daquilo que acontece nos sistemas pluralistas. Os sistemas neocorporativos tendem a gerar uma maior coerência global na elaboração de políticas. A

Quadro 2 Estruturas de oportunidades e condições situacionais geradas em diversos sistemas de elaboração de políticas

Estruturas de oportunidades e processos de interação	Sistema de elaboração de políticas		
	Neocorporativo (ex. Suécia, Holanda, Áustria)	Liberal/Pluralista (EUA)	União Europeia
Agentes decisivos – internos ou externos ao processo formal de elaboração de políticas	Estrutura neocorporativa ou os seus representantes; actores centrais (sindicatos de trabalhadores, interesses dos empresários, agências do governo) na (ou com ligações à) estrutura neocorporativa	Membros individuais do congresso e agentes-chave nos departamentos executivos, legislativos e judiciais Agentes-chave dos lóbis e das organizações de interesses e outros agentes com contactos com qualquer dos tipos acima mencionados	Direcções-Gerais (DG), grupos ou redes de peritos, interesses envolvidos Parlamento Europeu Estados membros, agências relevantes Organizações, pessoas ou agentes com contactos em qualquer das instituições acima mencionadas
Percursos estratégicos – percursos formais e informais	Percursos estratégicos formais e claros, levados a cabo por organizações de interesses bem definidas Relativamente poucos percursos informais, excepto o movimento constante de pessoal entre as organizações-chave e o governo	Percursos múltiplos e divergentes; ligações formais e informais correspondendo a múltiplos segmentos	Percursos múltiplos e divergentes, correspondendo a múltiplos segmentos; grau de influência efectiva muito variável Múltiplos percursos informais
Estratégias dos lóbis adequadas ou baseadas em normas	Laços estabelecidos com os representantes formais ou com agentes que possuem ligações a esses representantes; possibilidade de o próprio se estabelecer como representante de interesses reconhecidos Apelo ao bem comum e/ou ao direito que têm os interesses particulares de ser ouvidos; mobilizar legitimidade	Laços estabelecidos com os representantes formais ou com agentes que possuem ligações a esses representantes, incluindo agentes envolvidos na preparação e elaboração de legislação; possibilidade de o próprio se estabelecer como representante de interesses reconhecidos, caso consiga apresentar ligações com um eleitorado significativo ou demonstrar conhecimentos técnicos relevantes Mobilizar poder; apelo aos direitos abstractos ou à liberdade de expressão	Laços estabelecidos com os representantes formais ou com agentes que possuem ligações a esses representantes, incluindo agentes envolvidos na preparação e elaboração de legislação; possibilidade de o próprio se estabelecer como representante de interesses reconhecidos, caso consiga apresentar ligações com um eleitorado significativo ou demonstrar conhecimentos técnicos relevantes Mostrar que um problema é uma “questão europeia” relevante; apelo ao princípio hegemónico da UE, fundamentado com dados técnicos e sistemáticos

Quadro 3 Resultados e desenvolvimentos dos sistemas de construção de políticas

Resultados e desenvolvimentos	Sistema de construção de políticas		
	Neocorporativo (ex. Suécia, Holanda, Áustria)	Liberal/Pluralista (ex. EUA)	União Europeia
Continuidade institucional	Configurações relativamente estáveis, caracterizadas por regras e processos estabelecidos, incluindo para a participação; agrupamentos estáveis de actores com movimentações relativamente ordenadas no interior e em volta do sistema de elaboração de políticas	As movimentações dos actores dentro e fora do sistema de construção de políticas podem ser rápidas e altamente imprevisíveis Sistema extremamente complexo e mutável, caracterizado pela transformação e relativa imprevisibilidade nas configurações de actores, nas relações de poder e no desenvolvimento de políticas	Os sectores estabelecidos dispõem de padrões ordenados e organizados de iniciação e elaboração de políticas Crescimento no número e variedade de interesses e lóbis envolvidos, quer nos sectores de políticas estabelecidos, quer nos emergentes A emergência ou o desenvolvimento de campos temáticos provoca relativos desequilíbrios, com mudanças rápidas nos actores e nos procedimentos
Principais desenvolvimentos institucionais	As normas do sistema corporativo implicam a inclusão de todas as partes consideradas "relevantes"; a ordem normativa atenua, em parte, as diferenças de poder.	As propostas são apresentadas quando interesses poderosos (e os seus aliados) participam e dominam; por outro lado, as propostas são bloqueadas quando se desviam demasiado de quaisquer interesses dominantes ou coligações entre estes (que se podem formar) As políticas que emergem podem não resolver os conflitos e podem até exacerbá-los, minando a legitimidade do sistema de elaboração de políticas Abertura e flexibilidade; mais provável de alcançar um nível de funcionamento óptimo no enfrentamento de novos padrões e temas quando há diversidade entre os actores	Grande variação desde sistemas altamente organizados e com múltiplos agentes até sistemas pluralistas, dependendo do sector Os sectores estabelecidos (sobretudo áreas centrais para os objectivos de integração dos mercados, a harmonização, etc.) tendem a caracterizar-se por procedimentos consistentes e bem organizados e participantes bem definidos (como nos casos da construção de políticas de competição ou nos sectores farmacêuticos e da energia — Carson e outros, 2001); os sectores emergentes caracterizam-se, muitas vezes, por mandatos menos claros, participantes novos e mutáveis e relacionamentos dinâmicos (por exemplo, saúde, álcool e outras questões sociais) (Burns e outros, 2001).

proliferação de modos de governança na UE — com configurações altamente diversas (e flexíveis) — dá origem a incoerências e contradições ou a interferências entre políticas sectoriais específicas. Existem tentativas para superar este problema ao nível da comissão, através do envolvimento crescente de múltiplas DG nas várias áreas de políticas.

- 2) As formas orgânicas de governança da UE carecem de transparência e de supervisão parlamentar. A standardização e simplificação contribuiriam para a transparência. Porém, a proliferação de modos de governança e a grande adaptabilidade às condições situacionais específicas operam efectivamente em oposição à standardização e reduzem a informação e o controlo.
- 3) Um dos elementos mais característicos da governança orgânica da UE é o envolvimento de diferentes interesses em comités e quase-comités, cujo objectivo é preparar políticas e desenvolver processos políticos.²⁵ Os participantes dos comités vêm dos países membros, muitas vezes possuindo conhecimentos técnicos, em conjunto com especialistas independentes, representantes das indústrias, das ONG e outros intermediários. Participam pois esperam que as políticas e regulações vão ter impacto nos seus interesses e acreditam que devem e podem influenciá-las (Weiler, 1999). Mas, como foi anteriormente referido, existem grandes problemas com estas configurações — questões de transparência e de representação, acesso igualitário e responsabilidade política.

O “défice democrático” da UE é multidimensional e uma ameaça de longo termo à estabilidade e viabilidade (Andersen e Burns, 1996, 1998). Segundo Weiler (2000), “... a intolerabilidade de uma governança sem governo tornar-se-á, de facto, intolerável. A violação, por parte da Europa, das normas mais básicas e fundamentais do controlo democrático — a capacidade de o eleitorado ‘expulsar os desonestos’ — e a violação da norma mais básica e fundamental da representação democrática — a capacidade de o eleitorado influenciar, através de eleições, a orientação política das instituições europeias — começarão a ameaçar o sucesso do passado e a impedir os sucessos pretendidos para o futuro. Daí a necessidade de tocar no até agora intocável: a arquitectura básica da comunidade”.

[Tradução de Pedro Abrantes]

25 Esta forma é designada por “comitologia” (Føllesdal, 2002; Weiler, 1999). Nos sistemas pluralistas, são pouco prováveis os mecanismos corporativos ou a acção dos lóbis habitual. Estes sistemas são menos fixos — mais abertos a novos participantes e questões — que os sistemas neocorporativos. Acima de tudo, a comitologia no contexto da UE contraria os mecanismos neocorporativos ou de acção dos lóbis nos sistemas pluralistas, em que essas actividades são reguladas, pelo menos formalmente, pelos parlamentos nacionais que continuam a ter soberania para reger esses processos. Estas configurações da UE permanecem fora de controlo — e, por isso, fora da responsabilidade e avaliação — de um único corpo directa ou indirectamente eleito; o parlamento europeu questionou a comitologia, como não democrática e não transparente, uma das principais áreas em que *de facto* e *por direito* os poderes a nível europeu não estão suficientemente sob o controlo democrático (Weiler, 1999).

Referências bibliográficas

Livros e artigos científicos

- Adams, P. S. (2002a), "Corporatism and comparative politics: is there a new century of corporatism?", em H. J. Wiarda (org.), *New Directions in Comparative Politics*, 3.^a edição, Bolder, Westview Press.
- Adams, P. S. (2002b), "Can neo-corporatism survive the European Union? And can the UE survive neo-corporatism?", comunicação apresentada na 5.^a Conferência Bienal da *European Community Studies Association*, Toronto, 31 de Maio e 1 de Junho de 2002.
- Andersen, S. (1986), "Neo-corporatism as a context for strategic adaptation: the case of Norwegian petroleum sector", dissertação de doutoramento, Stanford University.
- Andersen, S., e K. A. Eliassen (1991), "European community lobbying", *European Journal of Political Research*, 20, pp. 173-187.
- Andersen, S., e T. R. Burns (1992), *Societal Decision-making: Democratic Challenges to State Technocracy*, Aldershot, Dartmouth Publications.
- Andersen, S., e K. A. Eliassen (1995), "EU-lobbying: the new research agenda", *European Journal of Political Research*, 27, pp. 427-441.
- Andersen, S., e T. R. Burns (1996), "The European Union and the erosion of post-parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance", em S. Andersen e K. A. Eliassen, *The European Union, How Democratic Is It?*, Londres, Sage.
- Andersen, S., e K. A. Eliassen (1996a), *The European Union, How Democratic Is It?*, Londres, Sage.
- Andersen, S., e K. A. Eliassen (1996b), "EU-lobbying: between representativity and effectiveness", em *The European Union, How Democratic Is It?*, Londres, Sage.
- Andersen, S., e K. A. Eliassen (1997), *EU-Lobbying: Towards Political Segmentation in the European Union*, Sandvika, Norwegian School of Business.
- Andersen, S., e T. R. Burns (1998), "L'unione europea e l'erosione de lla democrazia parlamentare: riflessioni sulla politica postparlamentare", *Il Mulino: Revista Bimestrale di Cultura e di Politica*, 377.
- Becker, G. S. (1983), "A theory of competition among pressure groups for political influence", *Quarterly Journal of Economics*, XCVIII (3).
- Becker, G. S. (1985), "Public policies, pressure groups, and death weight costs", *Journal of Public Economics*, 28, pp. 329-347.
- Berger, S. (1981), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bern, T. (1994), *Lobbying in EU*, Malmö, Nurenus & Santerus Förlag.
- Bulmer, A. (1994), "The governance of the European Union: a new institutionalist approach", *Journal of Public Policy*, 13 (4), pp. 351-380.
- Burns, T. R. (1994), "Post-parliamentary democracy: sacralities, contradictions, and transitions of modernity", em Carlo Mongardini (org.), *Religio: Ruolo del Sacro, Coesione Sociale e Nuove Forme di Solidarieta nella Societa Contemporanea*, Roma, Bulzone Editore.

- Burns, T. R. (1999), "The evolution of parliaments and societies in Europe: challenges and prospects", *European Journal of Social Theory*, II (2), pp. 167-194.
- Burns, T. R., T. Baumgartner, e P. DeVillle (1985), *Man, Decisions, Society*, Londres, Nova Iorque, Gordon e Breach.
- Burns, T. R., e H. Flam (1987), *The Shaping of Social Organizations*, Londres, Sage.
- Burns, T. R., e T. Dietz (1992), "Cultural evolution: social rule systems, selection, and human agency", *International Sociology*, 7, pp. 259-283.
- Burns, T. R., C. Jaeger, M. Kamali, A. Liberatore, Y. Meny, e P. Nanz (2000), "The future of parliamentary democracy: transition and challenge in european governance", comunicação apresentada na *Conferência de Oradores do Parlamento da União Europeia*, Roma, 22-24 de Setembro.
- Burns, T. R., M. Carson, e J. Nylander (2000), "Lobbying and policymaking: theoretical models and comparative analyses of neo-corporatist, pluralist and EU arrangements", documento de investigação n.º 78, Atenas, Research Institute for European and American Studies (RIEAS).
- Burns, T. R., M. Carson, e J. Nylander (2001), "EU's social dimension: from market to welfare? The emergence and expansion of the social dimension in EU policymaking", *International Journal of Regulation and Governance*, I (2), pp. 129-157.
- Burns, T. R., e J. Nylander (2001), "The European Union: what is it becoming? A cultural-institutional perspective", em S. Andersen (org.), *Institutional Approaches to the Analysis of the European Union*, Oslo, Arena Publication.
- Burns, T. R., e M. Carson (2002), "Actors, paradigms, and institutional dynamics: the theory of social rule systems applied to radical reforms", em R. Hollingsworth (2002), *Social Actors and the Embeddedness of Institutions*, Oxford, Rowman e Littlefield.
- Burns, T. R., e E. Roszkowska (2003), "Fuzzy games and equilibria: the perspective of the general theory of games on nash and normative equilibria", em S. K. Pal, L. Polkowski e A. Skowron (orgs.), *Rough-Neuro Computing: Techniques for Computing with Words*, Berlim/Londres, Springer-Verlag.
- Burns, T. R., T. Baumgartner, T. Dietz, e N. Machado (2003), "The theory of actor-system dynamics: human agency, rule system, and cultural evolution", em *The Encyclopedia of Life Support Systems*, Paris, Unesco.
- Burt, R. S. (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Carson, M., J. Nylander, e T. R. Burns (2001), "The EU as a lobbying and policymaking system: a comparative sectoral analysis", documento de investigação n.º 83, Atenas, Research Institute for European and American Studies (RIEAS).
- Collins, R. (1988), *Theoretical Sociology*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich.
- Cram, L. (1997), *Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*, Londres, McMillan.
- Delanty, G. (1995), *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, Londres, McMillan.
- Diani, M. (1996), "Linking mobilization frames and political opportunities: insights from regional populism in Italy", *American Sociological Review*, 61 (6), pp. 1053-1069.
- Dudley, G., e J. Richardson (1999), "Competing advocacy coalitions and the process of frame reflection", *Journal of European Public Policy*, 6 (2), pp. 225-248.

- Flam, H. (org.) (1994), *States and Anti-Nuclear Movements*, Edimburgo, Edinburgh University Press.
- Føllesdal, A. (2002), "The legitimacy of regulatory comitology" (manuscrito).
- Goffman, E. (1974), *Frame Analysis*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gottweis, H. (1998), *Governing Molecules: The Discursive Politics of Genetic Engineering in Europe and the United States*, Cambridge, MIT Press.
- Greenwood, J. (1997), *Representing Interests in the European Union*, Londres, Macmillan.
- Hall, P., e R. C. Taylor (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44 (5), pp. 936-957.
- Harcourt, A. (1998), "EU media concentration: the conflict over the definition of alternatives", *Journal of Common Market Studies*, 36 (3).
- Held, D. (1996), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hix, S. (1999), "The political system of the European Union", Londres, McMillan.
- Jepperson, R. L., e J. W. Meyer (1991), "The public order and the construction of formal organization", em W. W. Powell e P. J. DiMaggio (orgs.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Jordan, G., e K. Schubert (1992), "A preliminary ordering of policy network labels", *European Journal of Political Research*, 21, pp. 7-27.
- Kaase, M., e K. Newton (1995), *Beliefs in Government*, vol. V, Oxford, Oxford University Press.
- Katzenstein, P. (1984), *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kohler-Koch, B. (1995), "The strength of weakness: the transformation of governance in the European Union", artigo preparado para o simpósio sobre *O Futuro do Estado-Nação*, 22-26 de Março de 1995, Uppsala, Uppsala University.
- Kohler-Koch, B. (1997), "Organized interests in European integration: the evolution of a new type of governance?", em Wallace e Young (orgs.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press.
- Knoke, D. (1990), *Political Networks: the Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lehmbruch, G., e P. C. Schmitter (orgs.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage.
- Machado, N., e T. R. Burns (1998), "Complex social organization: multiple organizing modes, structural incongruence, and mechanisms of integration", *Public Administration*, 76 (2), pp. 335-386.
- Majone, N. (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- March, J., e J. P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, University Press.
- March, J., e J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nova Iorque, Free Press.
- Marks, G., e D. McAdam (1996), "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union", *West European Politics*, 19 (2), pp. 249-278.
- Marks, G., F. W. Scharpf, P. C. Schmitter, e W. Streeck (orgs.) (1996), *Governance in the European Union*, Londres, Sage.

- Matlary, J. H. (1997), *Energy Politics in the European Union*, Londres, McMillan.
- Mazey, S., e J. Richardson (orgs.) (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- Meyer, J., W. R. Scott, B. Rowan, e T. Deal (1983), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Sage.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres/Ithaca, UCI Press e Cornell University Press.
- Nugent, N. (1995), *The Government and Politics of the European Union*, Londres, McMillan.
- Nylander, J. (2000), *The Power of Framing: a New-Institutional Approach to Interest Group Participation in the European Union*, Uppsala, University Printers.
- Nylander, J., e E. Engstrand (1999), "The liberalisation of the electricity market", relatório de um projecto para a UE, Uppsala, Departamento de Sociologia da Universidade de Uppsala.
- Pedler, R. H., e M. P. Van Schendelen (orgs.) (1993), *Lobbying in the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups*, Aldershot, Dartmouth Pub.
- Peterson, J. (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, II (1), pp. 69-93.
- Pierson, P. (1996), "The path to European integration: a historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, 29 (2), pp. 123-163.
- Pollack, M. (1998), "The engines of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union", em W. Sandholtz e A. S. Sweet (orgs.), *European Integration and Supranational Governance*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 217-249.
- Potters, J. (1992), *Lobbying and Pressure*, Tinbergen Institute Research Series.
- Powell W., e P. J. DiMaggio (orgs.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Powell, W., e P. DiMaggio (orgs.) (2000), "Introduction", em *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Radaelli, C. M. (1995), "Corporate direct taxation in the European Union: explaining the policy process", *Journal of Public Policy*, 15 (2), pp. 43-71.
- Radaelli, C. M. (no prelo), "Europeanisation of public policy", em K. Featherstone e C. Radaelli (orgs.), *Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. (1991), "Policy networks and sub-central government", em Thompson e outros (orgs.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage.
- Rhodes, R. A., e D. Marsh (1992), "New directions in the study of policy networks", *European Journal of Political Research*, XXI, pp. 181-205.
- Richardson, J. (1996), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge.
- Schelling, T. C. (1963), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press.
- Schmitter, P. (1996), "Imagining the future of euro-polity with the help of new concepts", em G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter e W. Streeck (orgs.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage.
- Schmitter, P., e G. Lehmbruch (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage.
- Schneider, V. (1992), "The structure of policy networks", *European Journal of Political Research*, XXI, pp. 109-129.

- Scott, W. (1995), *Institutions and Organizations*, Londres, Sage Publications.
- Snow, D. A., e R. D. Benford (1992), "Master frames and cycles of protest", em A. Morris e C. M. Mueller (orgs.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press.
- Snow, D. A., W. Rochford, e R. D. Benford (1986), "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation", *American Sociological Review*, 51, pp. 464-481.
- Streeck, W., e P. C. Schmitter (1991), "From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the single European market", *Politics and Society*, XIX, 1.
- Thomas, G., J. Meyer, F. Ramirez, e J. Boli (1987), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Van Schendelen, M. P. (1993), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth Publishers.
- Van Schendelen, M. P. (1998), *EU Committees as Influential Policymakers*, Aldershot, Ashgate.
- Van Waarden, F. (1992), "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, XXI, pp. 29-52.
- Wallace, H. (1996), "The challenge of governance", em Wallace e Wallace (orgs.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Wallace, H., e A. R. Young (1997), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Wallace, H. (2000), "The challenge of governance", em Wallace e Wallace (orgs.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Wallace, e Wallace (orgs.) (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Warleigh, A. (2000), "The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union: the cases of auto oil, drinking water, and unit pricing", *Journal of European Public Policy*, 7 (2), pp. 229-243.
- Warleigh, A. (2002), *Understanding European Union Institutions*, Londres, Routledge.
- Weber, M. (1968), *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, em G. Roth e C. Wittich (orgs.), Nova Iorque, Bedminster Press.
- Weiler, J. H. (1999), *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and "Other essays on European integration"*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weiler, J. H. (2000), "Epilogue Fischer: the dark side", em C. Joerges, Y. Meny e J. H. Weiler (orgs.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity: Responses to Joska Fischer*, Florença, European University Institute.
- Woodward, A. E., J. Ellig, e T. R. Burns (1994), *Municipal Entrepreneurship and Energy Policy: A Five Nation Study of Politics, Innovation, and Social Change*, Nova Iorque, Gordon e Breach.

Documentos electrónicos

Delanty, G. (1998), "Social theory and European transformation: is there a European society", *Sociological Research Online*, 3 (1), <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/1.html>

Hooghe, E., e G. Marks (1997), "The making of a polity: the struggle over European integration", *European Integration Online Papers*, 1 (4), <http://eiop.or.at/eiop/texte/997-004a.htm>

Tom Burns. Professor do *Uppsala Theory Circle*, Universidade de Uppsala, Suécia. Professor visitante do ISCTE, no Departamento de Sociologia, com apoio da Fundação Calouste Gulbenkian (2002-2003).

Página na internet: http://www.soc.uu.se/staff/tom_b.html

Marcus Carson. Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Estocolmo e do Departamento de Sociologia do Colégio Universitário de Estocolmo Sul (South Stockholm University College), Huddinge, Suécia.
E-mail: Marcus.Carson@mail.com

