

União Européia: integração comunitária e o processo decisório intra-europeu em política agrícola comum*

European Union: community integration and the intra-European decisional process within the common agricultural policy

Carlos Henrique Canesin

Resumo

Discussão conceitual de características fundamentais de modelos de *public choice*, política organizacional-burocrática e atores com poder de veto face às observações do processo decisório intra-europeu acerca da Política Agrícola Comum (PAC), com o objetivo de oferecer um mecanismo de delimitação do *winset* dos atores participantes do processo decisório e uma exposição dos mecanismos lógicos, emanados do modelo de poder de veto coletivo (TSEBELIS, 2002), que explicam a rigidez estrutural do processo. Concluiu-se que a baixa propensão à alteração do *status quo* da PAC se deve às restrições do *winset* provocadas pelas preferências heterogêneas dos atores e pela própria conformação institucional do processo decisório.

Palavras-chave: Processo decisório; *Public choice*; Poder de veto coletivo; Política agrícola comum.

* Com protocolo firmado no quase imediato pós-guerra (1958) e sendo implementada a partir de 1962.

A história da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) está umbilicalmente ligada às políticas de integração desta comunidade (MORAVCSIK, 1999). Tendo sido a primeira agenda política adotada em nível comunitário,¹ como forma de alavancar a integração política entre as nações europeias, até então rivais, e para regularizar o suprimento de alimentos em um contexto de fome amplamente disseminada, devido à desorganização produtiva ocasionada pela Segunda Guerra Mundial (LACROIX, 2005).

O sucesso ou fracasso em sua administração e estabilização política tem sido um importante informativo do esforço geral rumo à integração europeia (FOUILLEUX, 2003). Sobretudo por constituir-se um tema delicado, onde o triplice pilar de sustentação da comunidade – França, Inglaterra e Alemanha – têm historicamente manifestado preferências antagônicas (SBRAGLIA, 1992).

Visto que a UE, enquanto ator institucional, não pode ser classificada como uma federação ou uma organização internacional (MORAVCSIK, 1999); nem como uma estrutura-sistema em que os Estados componentes expressem livremente suas preferências utilizando seus recursos de poder (WALTZ, 1979); ou como uma forma de sociedade anárquica (BULL, 1971) constrangida por valores, normas e princípios edificadas em regime específico. O potencial explicativo dos modelos clássicos da *realpolitik*, do realismo à sua versão estruturalista, torna-se duvidoso neste contexto. Principalmente no que tange aos pressupostos de ação estatal monolítica do Estado unitário racional-maximizador.²

Dessa forma, a arquitetura política europeia sugere a proficuidade de outras abordagens ao tema. Dentre estas, tem destaque por seu escopo, coerência formal e potencial explicativo, a abordagem do tipo *public choice*.³

Embora a *public choice* não negue o modelo de ator racional, pelo contrário, este constitui uma das premissas de construção deste tipo de modelo.

¹ Com protocolo firmado no quase imediato pós-guerra (1958) e sendo implementada a partir de 1962.

² Sob tais pressupostos o aparelho burocrático estatal é visto como unificado em uma única matriz que hierarquiza preferências e sempre toma o curso de ação que maximize a sua utilidade, ou em outras palavras, que melhor atenda às suas preferências internas. É um modelo, portanto, onde não existem assimetrias de informação ou constrangimentos ao processo decisório.

³ A tradução literal do termo como “escolha pública” é rara na literatura e mesmo errônea ao não captar a noção de que não apenas os atores se pulverizam na formulação da política sob esta ótica, mas também se tem patente os constrangimentos do ambiente de internação e a dimensão das informações imperfeitas. O termo público poderia ser melhor entendido como “aberto” em oposição ao tipo de decisão “fechada”, com informação perfeita e atores unitários, dos modelos clássicos. O autor preferiu, assim, manter a nomenclatura melhor consolidada na literatura.

A racionalidade é conferida não necessariamente a um ator unitário, a caixa-preta do estado maximizador, como é muitas vezes denominada, que recebe *inputs*, ou seja, informações para estruturar suas preferências de forma transitiva, e fornece um *output*, a decisão, consistente com sua hierarquia de preferências – estabelecida transitivamente. A escola de *public choice* se baseia na racionalidade instrumental individual no estabelecimento de preferências e tomado do curso de ação que melhor se alinhe a estas.

A racionalidade está no processo e não necessariamente se verifica no *output*. O que é, portanto, fundamental para se traçar o *output* do processo decisório não são as preferências iniciais dos atores, embora importantes, analisadas racionalmente a partir dos constrangimentos empíricos quanto aos custos e benefícios de cada curso de ação. Mas sim o processo decisório em si, os constrangimentos e regras internos à maneira como se produz a decisão. É uma constatação de que a interação com o ambiente não é meramente informacional para a avaliação de custos e benefícios, como na análise marginal microeconômica. O processo, em si, de interação com o meio produz novos constrangimentos e é dotado de características bastante particulares que guiam estas interações, sem a mobilidade aparente da maximização estrita de preferências.

Esta concepção de que a arquitetura do sistema de interação entre indivíduos é um constrangimento em si ao processo decisório tem estreita correspondência com a literatura de política burocrática e organizacional. Sendo que a segunda premissa⁴ de um modelo de *public choice* constitui exatamente a mesma premissa básica do modelo de política organizacional de Allison, a de que as preferências individuais dependem da posição ocupada por este indivíduo no sistema (ALLISON, 1988). Ou seja, que as preferências expressas pelos indivíduos responsáveis pela condução de uma determinada organização são sensivelmente informativas das preferências da organização que ele representa.

Outro ponto de aproximação entre estes arcabouços teóricos é sua origem comum, a teoria microeconômica das firmas. O denominador comum é observável pela filiação explícita das premissas dos modelos de *public choice* à análise econômica e pelas críticas de Wagner (1974) aos trabalhos de Allison, expondo suas raízes metodológicas.

São exatamente, portanto, os críticos dos modelos de política burocrática os maiores contribuintes para o entendimento da conexão entre a *public*

⁴ A primeira premissa básica, como explicitado anteriormente, é a da racionalidade instrumental, definida em termos dos mecanismos pelos quais se produz a decisão e não pelo resultado da mesma.

choice e esta vertente teórica. No momento em que Krasner lança suas críticas a Allison, quanto ao determinismo de seu modelo e a irresponsabilidade dos burocratas frente aos desdobramentos das políticas de suas próprias organizações (KRASNER, 1972), ele fornece, também, um elemento, que a meu ver, ao invés de diminuir a validade deste tipo de abordagem ao contexto que proponho, é um sensível sinalizador de sua coerência analítica no âmbito da PAC.

Ao estabelecer sua crítica de que o pretensão constrangimento oferecido pelas dinâmicas e rotinas das organizações burocráticas era um fator demasiadamente imobilizante para a alteração do curso das políticas, e de que existiriam atores, dentro da estrutura estatal, suficientemente desvinculados de comprometimentos burocráticos e de culturas organizacionais específicas, em especial o presidente da república, que poderiam quebrar estas teias apostas pelas rotinas burocráticas, Krasner fornece um catalisador da validade deste tipo de abordagem.

Pois, na medida em que a arquitetura de integração europeia não conhece uma autoridade com poderes discricionários, como os de um chefe de governo, e que a pauta da Política Agrícola Comum é historicamente longa e está inserida na mais arraigada e antiga estrutura burocrática da comunidade, o imobilismo, provocado em parte pela atomização burocrática, torna-se uma característica potencialmente explicativa da estabilidade (baixa propensão a alteração de diretrizes políticas) da PAC ao longo do tempo.

Desenvolvimento

Um modelo de *public choice* institucional para a PAC

Um modelo institucional para a PAC deve responder como, quando e quais decisões legislativas são tomadas no âmbito desta política. Devendo sustentar que tais respostas são uma função da cadeia pela qual qualquer proposta legislativa deve passar (KAY, 1998). Se a arquitetura institucional é uma equação fundamental para a produção destas respostas, as rotinas decisórias são os parâmetros-chave na análise institucional.

O processo decisório intra-europeu da PAC é institucionalizado em uma cadeia que se inicia na Comissão Europeia (Comissão), com poderes executivos⁵ e de agenda⁶ dividida em diversas comissões setoriais, Diretórios Gerais (DG), com poderes executivos sobre políticas específicas.⁷

⁵ Prerrogativas sobre a administração direta e implementação da política.

⁶ Prerrogativa de proposição legislativa.

⁷ Os mais relevantes, para este contexto, consistem na Comissão Econômica (DG-II), na Comissão de Orçamento (DG-XIX) e na própria Comissão de Agricultura (DG-VI).

A composição de sua alta burocracia é feita a partir da indicação, pelos Estados-membros, de listas ao Parlamento Europeu (PE), que deve aprová-las ou rejeitá-las para as funções designadas. É, portanto, uma burocracia eminentemente extranacional e com filiação aos propósitos de integração comunitária, representados em última instância pelo PE (MORAVCSIK, 1999).

E termina onde reside o poder de veto,⁸ no Conselho de Ministros de Agricultura (CoAm), que possui prerrogativas sobre a estrutura geral e orçamento. Composto pelos ministros nacionais de agricultura, o CoAm representa os interesses mais diretos dos Estados em relação à PAC (KAY, 1998). Ou pode findar, infreqüentemente⁹ (BULMER; WESSELS, 1987) no Conselho Europeu (Conselho), órgão máximo da UE, composto pelos chefes de governo dos Estados-membros.

Para compreender o funcionamento do CoAm, centro do processo decisório da PAC,¹⁰ é necessário conhecer suas rotinas de operação e delimitar o papel de seus membros. Uma vez que este não é um órgão executivo, sua agenda é formada externamente ao mesmo – prerrogativa da Comissão. Porém, o CoAm exerce indiretamente influência sobre a agenda através de uma pressão por antecipação¹¹ (BALDWIN, 1993) aposta permanentemente sobre a Comissão pelo seu poder de veto. Dessa forma, a agenda é formulada com maior restrição às preferências expostas no CoAm do que se observaria em uma interação autônoma entre estas instituições.

As preferências do CoAm não são facilmente observáveis fora do jogo competitivo em que a rotina de interação coloca seus membros, que, enquanto integrantes de governos nacionais, terão comportamento racional-maximizador,¹² projetando os interesses de suas burocracias nacionais acima dos interesses gerais de integração comunitária, o que Foulleux

⁸ Capacidade de bloquear proposições legislativas.

⁹ Quando há falha no processo decisório e não ocorre assunção de compromisso entre a Comissão e o CoAm.

¹⁰ Uma vez que o Conselho só é acionado em caso de falha no processo decisório (KAY, 1998).

¹¹ O termo utilizado originalmente por Baldwin (1993) é *"shadow of the future"*. Este tipo de dinâmica é basicamente caracterizada por um defasamento temporal onde o ator que inicia o processo (a Comissão), ciente das preferências do segundo ator (o CoAm), evita que haja um conflito prolongado em torno da pauta antecipando possíveis restrições que o segundo ator exigiria e previamente as incorpora em suas proposições.

¹² Como afirmado anteriormente, o comportamento racional-maximizador consiste em estruturar preferências de forma transitiva, hierarquizada, e escolher o curso de ação que maximize sua utilidade, ou seja, melhor atenda às suas preferências. Dessa forma, neste contexto específico, os ministros do CoAm tentarão extrair da PAC o máximo possível de benefícios para seus próprios países, minimizando custos.

(2003, p. 251, tradução nossa) denomina “barganha inflacionista”.¹³ Ocorrendo o contrário no âmbito do Conselho, onde os chefes de governo tendem a relativizar o papel econômico de seus setores agrícolas nacionais face a interesses gerais de integração e sobre o orçamento da comunidade (RIEGER, 2000).

Um diagrama ilustrativo das preferências-padrão de cada uma das instituições implicadas no processo decisório da PAC consistente com os axiomas de política burocrática-organizacional (ALLISON, 1988), onde a posição das preferências do ator principal reflete indiretamente a posição das preferências da própria organização que representa, tomaria a forma da FIG. 1.¹⁴



FIGURA 1 – Preferências-padrão na PAC

Ilustrada a oposição bidimensional de preferências-padrão pelo aprofundamento do processo de integração, o que passaria por uma menor rigidez quanto à PAC *versus* preferências-padrão de cunho doméstico, torna-se necessária a esquematização preliminar formal, em linguagem não verbal (NICHOLSON, 2004), do processo decisório da PAC exposto na FIG. 2.

¹³ Processo pelo qual a dinâmica de decisão e barganha leva a uma adição cada vez maior de elementos à pauta. O que faria com que perdas pequenas no conjunto, que poderiam melhorar a situação geral, possam ser consideradas inadmissíveis por atores específicos afetados, inviabilizando uma redução da pauta e por fim a própria implementação da mesma, devido ao seu inchaço.

¹⁴ As figuras e tabelas em que não constem referências são de elaboração própria.

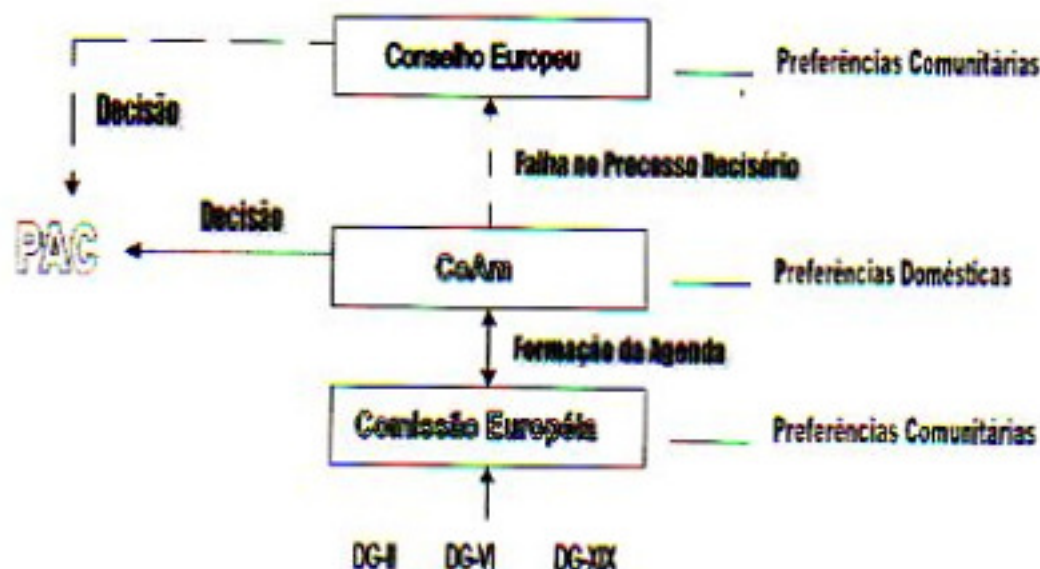


FIGURA 2 - Organograma do processo decisório da PAC

Hipótese de trabalho

A hipótese subjacente ao desenvolvimento deste trabalho é, portanto, derivada de uma análise contrafactual de que substanciais movimentações políticas, *lato sensu*, da União Europeia encontram constrangimentos e restrições institucionais às suas conformações de agenda e implementação política, cujo último bastião tem sido historicamente a estrutura da Política Agrícola Comum.

Esta é uma constatação concernente tanto às movimentações da União Europeia com desdobramentos sobre suas próprias políticas comunitárias, quanto em seu relacionamento com terceiros.

Exemplo cabal dos efeitos dos desdobramentos do *status quo* da PAC sobre o sistema internacional e a agenda de organismos multilaterais foi o desbloqueio das negociações da Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC), que só chegou a um desfecho em 1994, após uma re-composição de forças alavancadas pela mudança na posição da UE acerca das matérias agrícolas que trancavam a pauta, o que só foi possível após uma prévia re-conformação dos limites da PAC em sua primeira grande reforma, no que ficou conhecido como *MacSharry Reform*.¹⁵

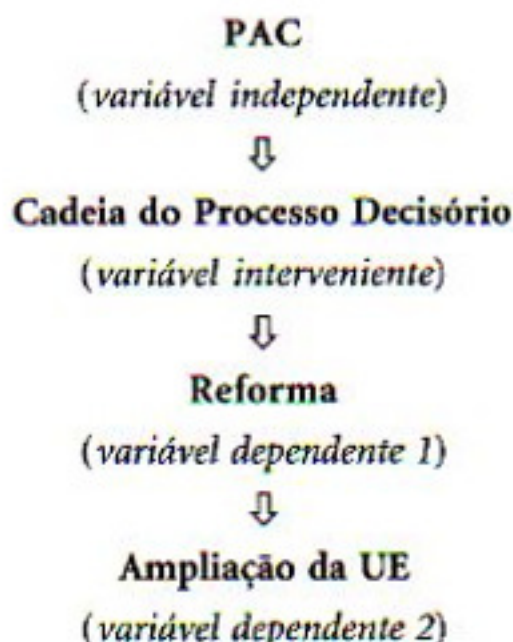
No que tange aos efeitos domésticos de alterações na PAC, exemplos claros podem ser colhidos nas reformas de 1984, 1988 e da Agenda 2000/ *MidTerm Reform*, que reestruturaram aspectos desta política comunitária e construíram o substrato para a adesão de Portugal e Espanha à comunidade

¹⁵ Em homenagem a Ray MacSharry, o Comissário de Agricultura da UE à época.

em 1986, no primeiro caso; para a consolidação da própria UE, com o Tratado de Maastrich de 1992, no segundo; e para a mais recente ampliação do número de Estados-membros em 2004, ampliando as fronteiras da comunidade no Leste Europeu.

Dessa forma, uma vez que a propensão a alterações no *status quo* (reforma) da PAC é uma função direta da cadeia de seu processo decisório, esta última é uma variável interveniente da propensão à reforma. Que por sua vez, enquanto variável dependente, tem sido historicamente contingente à ampliação do número de Estados-membros da própria União Européia – ampliação que figura, portanto, como variável dependente da reforma do *status quo* da PAC, a variável independente do modelo.

O modelo da hipótese de trabalho tem, assim, a seguinte estrutura:



Do papel do poder de veto no processo decisório

Até o momento, a definição de poder de veto foi esboçada de forma intuitiva e mesmo redundante – prerrogativa de bloquear o processo decisório, por meio do exercício do seu poder de rejeição à legislação proposta (PUTNAM, 1988).

O argumento básico é, portanto, o de que para se alterar políticas, neste tipo de ambiente de interação, é necessário que um determinado número de atores, os atores com poder de veto, venha a concordar com o *output*, o resultado do processo (TSEBELIS, 2002). A simplicidade do argumento esconde suas potencialidades explicativas, assim como sua real complexidade na construção de modelos.

Os atores com poder de veto são de dois tipos: institucionais, quando seus poderes são estabelecidos via regulação formal do sistema de interação;¹⁶ e partidários, quando seus poderes não são uma condição de jure do jogo político, mas uma função da posição privilegiada que de fato ocupam no sistema¹⁷ (TSEBELIS, 2002, p. 19). No contexto em questão, os atores com tal atribuição são do tipo institucional, pois suas prerrogativas estão prescritas em legislação específica da UE.¹⁸

Definidos os tipos de atores com poder de veto, o modelamento de suas preferências segue lógica inversa à exposta nas preferências-padrão (FIG. 1), estruturando-se sob o conceito de indiferença – mais propriamente, o conceito de curvas de indiferença¹⁹ (PUTNAM, 1988).

Isto se deve ao fato de que é fundamental para a análise que se tenha bem delimitado o campo de aceitação de alterações políticas, por parte do ator com poder de veto. A fronteira das curvas, ou seja, a curva de indiferença mais distante do centro (ponto de saturação), informará, assim, até que ponto o ator em questão tende a aceitar mudanças na legislação vigente, ou *status quo* (SQ). Estabelecida como ponto central da figura as preferências do ator,²⁰ a curva de indiferença será a fronteira geométrica do arco com raio estabelecido pelo seu nível de indiferença às alterações do *status quo*. O que indica que legislações que se distanciem igualmente do centro²¹ terão o mesmo grau de rejeição. Ou seja, o ator estará propenso a aceitar mudanças legislativas até a fronteira de sua curva de indiferença.

Quando dois ou mais atores com poder de veto entram em interação, se estabelece entre eles um jogo competitivo para alinhar a legislação o mais

¹⁶ Em cartas constitucionais e/ou outras legislações específicas.

¹⁷ Este último é o caso, por exemplo, de partidos políticos com ampla maioria em uma casa do congresso, em sistemas bicameralistas, e que podem bloquear legislações que consideram desfavoráveis.

¹⁸ Cujo detalhamento não é da pertinência deste trabalho.

¹⁹ Uma curva de indiferença é uma isoquanta ao longo da qual a utilidade é constante. Ou seja, representa arranjos possíveis que trariam a mesma satisfação ao ator. A utilidade, ou satisfação, só aumenta ou diminui com o deslocamento desta função. Assim, como no caso estou trabalhando com um ponto de saturação (todas as exigências do ator foram atendidas) existe, por definição, um ponto que representa o máximo de utilidade atingível. Quaisquer pontos equidistantes deste ponto central possuem a mesma utilidade (menor do que a do ponto central). Uma curva de indiferença é, assim, o conjunto de pontos com um mesmo valor de utilidade (um círculo ao redor do ponto de saturação). Lembro que esta relação específica depende da modelagem que se faça das curvas, mas a noção geral se mantém.

²⁰ Ponto de saturação.

²¹ Ponto de saturação.

próximo possível de seus pontos de saturação, ou seja, do atendimento integral de suas preferências. Esta dinâmica provocará o surgimento de duas regiões críticas de interação (TSEBELIS, 2002).

A primeira é o *core*,²² que consiste no núcleo sistema – região onde estão as questões mais sensíveis do *status quo* (TSEBELIS, 2002). Este é um arranjo do tipo paretiano – a interação chegou a um equilíbrio final que não pode ser modificado sem que a satisfação marginal de um dos atores seja decrescida. E mantidas as regras específicas de interação, não pode ser alterado em favor de qualquer outro arranjo. A segunda região crítica é aquela delimitada por todos os arranjos que, dadas as rotinas específicas de interação, podem alterar o *status quo* do sistema político. Esta região é denominada de *winset*²³ (TSEBELIS, 2002).

A FIG. 3 adaptada de Tsebelis (2002, p. 22) ilustra as regiões aludidas e demonstra geometricamente uma alteração de equilíbrio, em favor de um novo *status quo*, de SQ1 para SQ2, em razão da interação entre três atores com poder de veto.

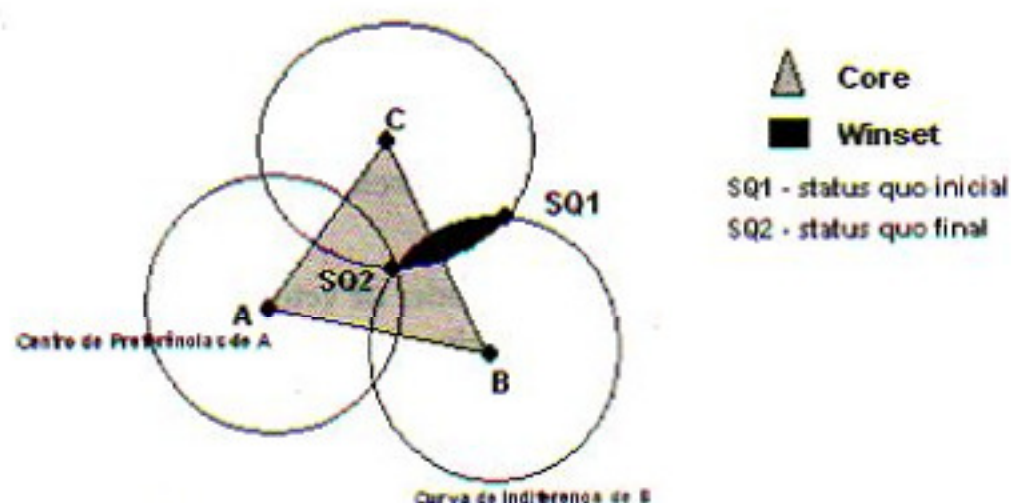


FIGURA 3 – Interação entre três veto players (A, B e C)

Fonte: Adaptado de Tsebelis (2002, p. 22).

²² Na literatura em microeconomia o termo é traduzido com igual frequência como “centro” e “núcleo”. Doravante irei me referir ao *core* pelo termo “núcleo” para evitar qualquer confusão com o termo centro, que aqui se remete ao ponto de saturação das curvas de preferências. Note, no entanto, que nos gráficos e figuras o termo original foi mantido por conveniência.

²³ Este termo capta a noção de que existe uma região em que um conjunto (set) de opções ganha (win) do equilíbrio atual (*status quo*), ou seja, traz mais utilidade para todos os atores. O termo *winset* é frequentemente empregado em microeconomia, pois, sua tradução para um termo com igual capacidade de síntese é impossível. Dessa forma, sua designação original será mantida aqui.

Os atores são denominados de A, B e C, e suas preferências, por simplicidade, recebem a mesma sigla que os denomina, representando-os no modelo. O ponto de saturação das preferências de cada ator são, então, os pontos A, B, e C no centro de cada arco, cuja fronteira marca o limite de suas curvas de indiferença, por conseguinte, a área interna a cada círculo é a região de aceitação de alteração de políticas, para cada ator.

A região interna ao triângulo que une seus pontos de saturação é o núcleo, que concentra os aspectos centrais das preferências do sistema e reflete a organização relativa dos grupos de agentes, não podendo ser modificado sem mudança no tipo de interação. Por fim, a região escura corresponde ao *winset* capaz de deslocar o equilíbrio inicial de SQ1 para SQ2, alterando o *status quo*.

Do papel do poder de agenda no processo decisório

Da mesma forma que o intuitivo conceito de poder de veto, o termo poder de agenda não oferece empecilhos à sua pronta compreensão. Ator com poder de agenda é aquele sobre o qual recai a prerrogativa de colocar em marcha a cadeia das rotinas do processo decisório (PUTNAM, 1988) – é o responsável por fornecer o primeiro *input* ao sistema político, desencadeando as demais interações entre os participantes do sistema..

O ator com poder de agenda toma como constrangimento à sua conformação do processo legislativo²⁴ as curvas de indiferença dos demais atores, tentando alocar o *status quo* no ponto mais próximo possível, desde que permitido pelo *winset* do sistema ($W(SQ)$), ao seu ponto de saturação (TSEBELIS, 2002).

Ocorre, no entanto, que a eficiência do poder de agenda depende indiretamente do número de atores com poder de veto e da distância entre seus pontos de saturação. Quanto maior a distância entre os pontos de saturação dos atores, menor será a eficiência do poder de agenda para a produção de alterações no *status quo*. Pois, dado que as curvas de indiferença possuem um limite pouco elástico, menor será o *winset* do sistema. O mesmo argumento vale para a adição de um maior número de atores. Dado que, para satisfazer um número demasiadamente grande de preferências, que no limite tendem a ser mesmo antagônicas, menor será o *winset*.

Qual a relevância, portanto, do *winset* do sistema, do qual a eficiência do poder de agenda depende diretamente? O *winset* é a medida da maleabilidade

²⁴ Formação da agenda.

do sistema, pois representa o conjunto de legislações que, dadas as regras de interação estabelecidas, podem modificar o *status quo*. Dessa forma, quanto maior o *winset*, maior a tendência à alteração do equilíbrio. E, portanto, menor a estabilidade do mesmo.

Da mesma forma que do *winset*, a eficiência do poder de agenda depende diretamente da posição ocupada pelo próprio ator com poder de agenda na disposição sistêmica de preferências. Isto decorre do fato de que quanto mais próximo estiver o seu próprio ponto de saturação do *winset* do sistema e do próprio equilíbrio (*status quo* atual), maior a sua eficiência em estabelecer uma agenda plausivelmente satisfatória aos outros atores (TSEBELIS, 2002), e que atenda fortemente às suas próprias preferências.

Das regras do jogo

Definidos os conceitos necessários à modelagem proposta do processo decisório intra-europeu, no âmbito da PAC, é, ainda, necessário o delineamento das regras, ou rotinas específicas, de interação entre os atores participantes.

Por rotinas de interação, refiro-me ao processo específico de tomada de decisão em determinado aparelho institucional. Não se trata, no entanto, do processo decisório em si, pois, por este termo remeto-me ao processo legislativo como um todo. Trata-se, então, do método de interação pelo qual os atores, tendo estabelecidas as suas curvas de indiferença, promovem a sua acomodação dentro do *winset*, ou, alternativamente, rejeitam qualquer alteração do equilíbrio. Este método, no que se refere à PAC, é o processo de votação legislativa no CoAm.

Embora a arquitetura do processo decisório intra-europeu seja na realidade mais complexa e fragmentada do que o recorte a ser utilizado no modelo, a simplificação não perde força explicativa na medida em que se configura como o estágio final do processo decisório na matéria.

A Comissão, após rejeitar ou incorporar emendas feitas pelo Parlamento Europeu (PE) em uma primeira rodada do processo, remete ao CoAm a peça de legislação pertinente. Este, por sua vez, pode aprovar a legislação através de votação por maioria qualificada (QMV), como ocorreu nas reformas de 1984 e 1988 (KAY, 1998); ou pode rejeitá-la através de votação por unanimidade. Sendo freqüente que as posições no CoAm, e no Conselho em última instância, procurem unanimidade, o que aumentaria a legitimidade política em uma área especialmente sensível como a PAC (FOUILLEUX, 2003).

Sob esta modelagem, à qual é contrário Tsebelis (2002, p. 259-265) por considerar que o PE possui poder condicional de agenda, o ator com poder de agenda constitui-se na Comissão. Esta é uma abordagem que encontra respaldo em Bieber, Schoo e Pantalis (1986), que afirmam que o processo de co-decisão instituído pelo *Single Act* é inconsistente, pois, apesar de formalmente aumentar a participação do PE no processo decisório intra-europeu, o faz de forma a que esta participação dependa diretamente do posicionamento da Comissão, e em última instância do Conselho, face às suas preferências.

Dessa forma, o poder explicativo do modelo de interação proposto entre a Comissão e o CoAm é suficientemente compatível com a realidade do processo decisório. Constituindo-se, de fato, no estágio final e mais importante do processo legislativo intra-europeu nesta matéria. Portanto, o organograma exposto na FIG. 2, construído com base nos trabalhos descritivos de Kay (1998) acerca da Reforma MacSharry, continua válido.

Abrindo a caixa-preta do CoAm²⁵

Assumindo que não exista falha no processo decisório, e que, portanto, o caminho do jogo político se inicie na Comissão, através de seu poder de agenda, e termine no CoAm, um ator coletivo, composto pelos ministros nacionais dos Estados-membros, com poder de veto, exponho o modelamento utilizado.

Será utilizada uma adaptação da modelagem de Tsebelis para QMV's (2002, p. 52), representando-se o CoAm não a partir das curvas de indiferença de cada um de seus ministros-membros, o que seria virtualmente impossível para o nível de abstração a que me proponho tratar o tema; mas sim pela representação geométrica de um processo por QMV através da fração necessária à adoção de legislação referente à PAC – aproximadamente cinco sétimos do total de pontos (232 de 321 pontos), como dispõe o Tratado de Nice e pode-se observar na TAB. 1.

²⁵ Esta seção é bastante técnica e ao testar o modelo proposto não poderia ser diferente. O autor, no entanto, olvidou os maiores esforços para que a noção do desenvolvimento geral e as implicações teóricas do modelamento empírico possam ser acompanhadas satisfatoriamente sem a necessidade do domínio das ferramentas microeconômicas empregadas. Foram suprimidas equações e funções, e todo o desenvolvimento é apresentado em forma verbal. O autor espera que tais limitações não constituam empecilhos para um diálogo profícuo com outras correntes do interdisciplinar campo de estudos das Relações Internacionais.

TABELA 1
Quadro de ponderação de votos no CoAm

Estado-membro	Votos atribuídos
Alemanha, Reino Unido, França e Itália.	29
Espanha e Polónia.	7
Países Baixos.	13
Grécia, República Checa, Bélgica, Hungria e Portugal.	12
Suécia e Áustria.	10
Eslováquia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Lituânia..	7
Letónia, Eslovênia, Estónia, Chipre e Luxemburgo..	4
Malta.	3
Total = 321	Maioria Qualificada = 232

Fonte: Adaptado das disposições do Tratado de Nice em <http://europa.eu.int/scad-plus/nice_treaty/council_pt.htm>

O modelo traçado aqui, apesar de demonstrar o mecanismo decisório interno ao CoAm, denominado de abertura da caixa-preta, expondo as dinâmicas internas desta instituição, não pretende ser fiel à posição das preferências-padrão de cada um dos atores unitários no plano bidimensional sugerido pela FIG. 1.²⁶ O modelo é antes de tudo um esboço para a observação da dinâmica geral do processo decisório, não um mecanismo preciso para a previsão de políticas.

A FIG. 4 apresenta o esboço dos centros de preferências (pontos de saturação) dos atores 1, 2, 3, 4, 5, 6 7, representando o processo de QMV no CoAm e seus respectivos limites das curvas de indiferença.

²⁶ Eixo Y: Integração; Eixo X: Preferências Domésticas.

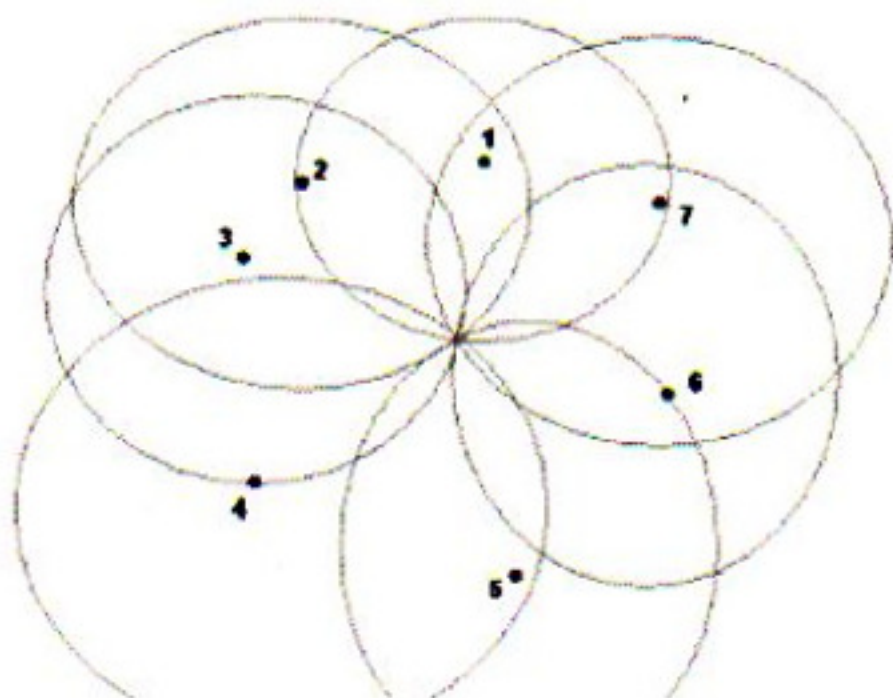


FIGURA 4 - Esboço dos centros de preferência e curvas de indiferença

Em seguida, delimitar-se-ão as associações de preferências capazes de produzir QMV,²⁷ ligando-se os centros de preferência (pontos de saturação) dos atores de modo a agrupar cinco pontos em um dos lados da linha de cor

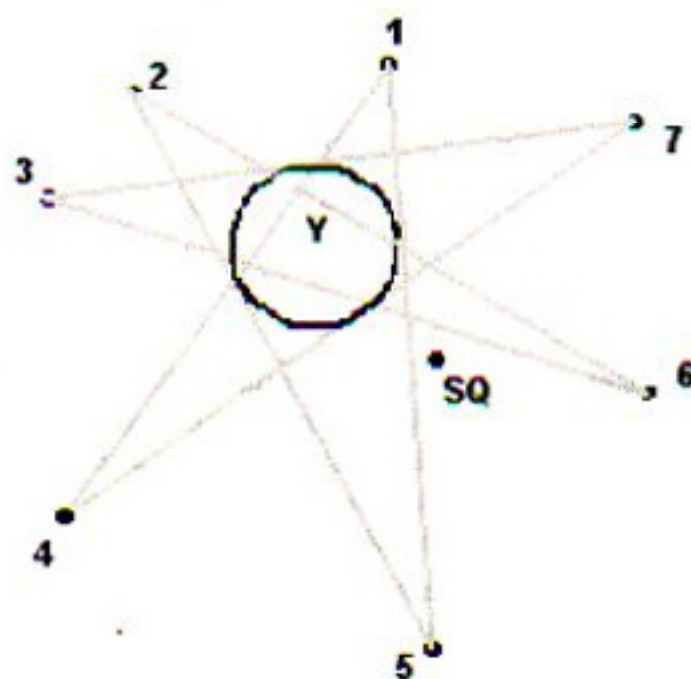


FIGURA 5 - Q-dividers e Yolk

²⁷ Cinco sétimos do total de pontos referentes à ponderação de votos, como estabelecido anteriormente.

cinza da FIG. 5 que une estes centros. Estas linhas são denominadas *q-dividers*²⁸ (Cf. TSEBELIS, 2002, p. 52).

Traçados os *q-dividers*, é necessário determinar-se o *winset*. Para isto, calcula-se o menor arco que atenda, ou seja, intercepte todos os *q-dividers*. Este arco recebe o nome de *Yolk*²⁹ e tem centro Y (TSEBELIS, 2002, p. 52), conforme FIG. 5.

A próxima etapa, representada na FIG. 6, é destacar os *q-dividers* relevantes, ou seja, aqueles que opõe o centro do *Yolk* (Y) ao *status quo* (SQ), colocando-os em lados opostos da linha. Entre o cruzamento destas linhas, realçadas em preto, será delimitado o menor arco do intercepto que atenda a todas as preferências das linhas, recebendo o nome de *q-circle*³⁰, com centro Q e raio q (TSEBELIS, 2002, p. 53).

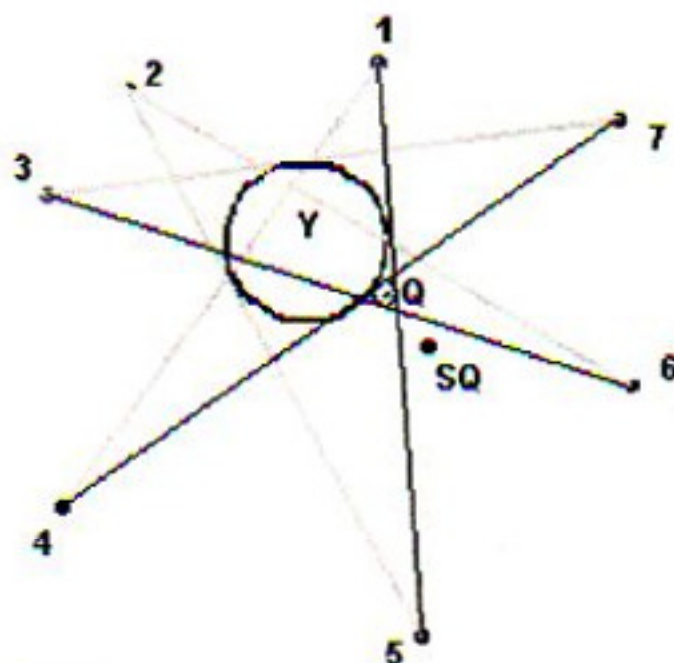


FIGURA 6 - Q-circle

²⁸ Os *q-dividers* separam, portanto, os arranjos com maioria qualificada. Ou seja, cada *q-divider* representa uma possível coalizão entre atores (cinco pontos) que os opõe a outra possível coalizão de atores (dois pontos) dando a vitória aos primeiros no embate em torno do processo legislativo. A nomenclatura original foi mantida, pois, o modelo foi desenvolvido por Tsebelis (2002) e carece de literatura nacional suficiente que tenha consolidado um termo aceitável para substituí-lo.

²⁹ O *Yolk* nada mais é do que o núcleo do sistema, definido anteriormente como a região crítica do sistema. Pense no *Yolk* da mesma maneira que no núcleo da FIG. 3. A nomenclatura, no entanto, não é intercambiável pelo conceito de núcleo por se referir ao núcleo deste tipo específico de modelamento.

³⁰ Pense no *q-circle* como a região de contato entre os *q-dividers* (as coalizões possíveis vencedoras) que poderiam deslocar o equilíbrio (*status quo*). Ou seja, esta é a região que congrega as únicas coalizões possíveis que poderiam reformar a política em questão, sendo todas as outras coalizões vencedoras incapazes de promover alterações legislativas dadas as preferências de seus componentes.

Estabelecido o *q-circle*, a FIG. 7 apresenta o *winset* do sistema.³¹ Diferentemente do caso de atores individuais com poder de veto, ou monolíticos, (FIG. 3), o *winset* será aqui delimitado pelo arco com comprimento de raio igual à distância entre o centro do *q-circle* e o ponto onde se localiza o atual *status quo* (SQ), mais duas vezes o raio *q* do *q-circle* ((TSEBELIS, 2002, p. 56), recebendo a denominação de *wincircle*³².

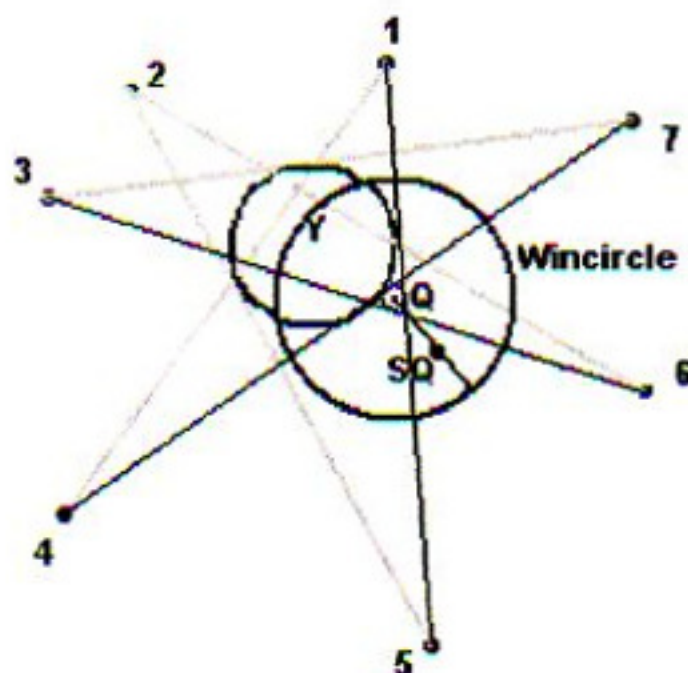


FIGURA 7 - *Wincircle*

O *wincircle*, neste modelo, representa o conjunto de associações de QMV que podem alterar o equilíbrio, deslocando o *status quo*. Analogamente, qualquer ponto fora da região do *wincircle* é derrotado pelo *status quo*.

Dessa forma, fica geometricamente demonstrada a região em que a combinação de preferências em um sistema de QMV pode alterar o equilíbrio existente. É necessário, porém, salientar que este é apenas um esboço do funcionamento deste tipo de sistema e não representa, como afirmado anteriormente, a real posição das preferências de cada ator no eixo bidimensional de interação.

³¹ Lembre-se que o *winset* do sistema é a região para a qual pode-se deslocar o equilíbrio. Ou seja, representa os pontos para os quais o *status quo* pode ser deslocado em caso de reforma.

³² O termo *wincircle* tem exatamente o mesmo sentido do termo *winset*. A única peculiaridade é que o primeiro se refere à forma geométrica deste *winset* específico (que é circular). Todos os pontos dentro do limite desta área circular são potenciais novos *status quo*.

Conclusão

Ponderações teóricas

É de suma importância deixar claro que a Comissão, com seu poder de agenda, tem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo. E que o que se afirma aqui é que a habilidade da Comissão, em face da elasticidade de sua própria curva de indiferença, em efetivamente fazer valer seu poder de agenda está diretamente ligada à sua percepção das preferências dos atores no CoAm. E, portanto, quanto mais próximo do centro do *wincircle* (o *winset* do sistema específico para este caso) estiver a atitude legislativa da Comissão, maior a probabilidade de que haja alteração do equilíbrio e, portanto, deslocamento do *status quo*.

A estabilidade da PAC é, portanto, uma função indireta do tamanho do *wincircle*. Dependendo diretamente da percepção que a Comissão tem desta região ao avaliar as preferências do CoAm.

Dessa forma, uma possível e contundente explicação para a estabilidade política da PAC, ou seja, da baixa propensão à alteração do equilíbrio, é dada pela distância entre os atores no eixo bidimensional XY, o que revela centros de preferências (pontos de saturação) bastante distintos e, portanto, uma distribuição de preferências sensivelmente heterogênea entre os atores envolvidos no processo; assim como uma baixa elasticidade das curvas de indiferença.

Situações em que, no limite, as propriedades da área do *wincircle* se aproximam bastante das do núcleo – atente para o fato de que a porção da área do núcleo do sistema (o *Yolk*) que coincide com a área do *wincircle* corresponde a aproximadamente 35% da área do último. O que indica uma probabilidade considerável de existência de um arranjo de um possível subgrupo de agentes (coalizão) capaz de bloquear uma melhor distribuição dos *payoffs*,³³ em detrimento de um equilíbrio competitivo onde seria atingível uma utilidade total maior (NICHOLSON, 2005)

Implicações empíricas

O aprofundamento da integração europeia e o alargamento da comunidade têm historicamente andado juntos, tendo cada alargamento sucessivo – o ocorrido em janeiro de 2007 é o sexto desde 1973 – sido precedido e complementado por reformas e alterações de diretrizes políticas internas da comunidade,

³³ O termo *payoff* está consolidado na literatura da Teoria dos Jogos e capta a noção não apenas da utilidade total auferida, mas a das utilidades possíveis em cada rota de interação ponderadas pelas suas respectivas probabilidades de ocorrência. Dessa forma, a existência de um arranjo não competitivo, pois existe uma possível coalizão capaz de bloquear alterações, significa que a utilidade auferida é menor do que a que seria possível caso esta coalizão não ocupasse tal posição no sistema.

sendo tal afirmação especialmente verdadeira para o caso da Política Agrícola Comum, como apontado anteriormente.

Com um orçamento comunitário bastante pressionado pelo processo, ainda inconcluso, de absorção dos 10 novos Estados-membros e dadas as fragilidades específicas destes na área agrícola, especialmente Polónia, a PAC torna-se um elemento especialmente significativo para o processo em questão, tendo tido seu orçamento congelado em aproximadamente 1,27% do PIB da UE até o ano de 2013, quando deve tomar curso nova revisão de tais diretrizes

Em um contexto de elevada pressão causada por parte dos novos membros em associação com interesses já tradicionalmente estabelecidos, como o francês quanto ao tema, sobre o já controverso programa de gastos da PAC, que drenou no período entre 2003 e 2006 uma média de 45,87% dos recursos do orçamento da UE (como pode ser observado na FIG. 8), é bastante improvável que quaisquer negociações em torno do acesso de novos membros (como a Turquia) tomem sentido prático significativo ainda nesta década, mantidas as condições atuais.

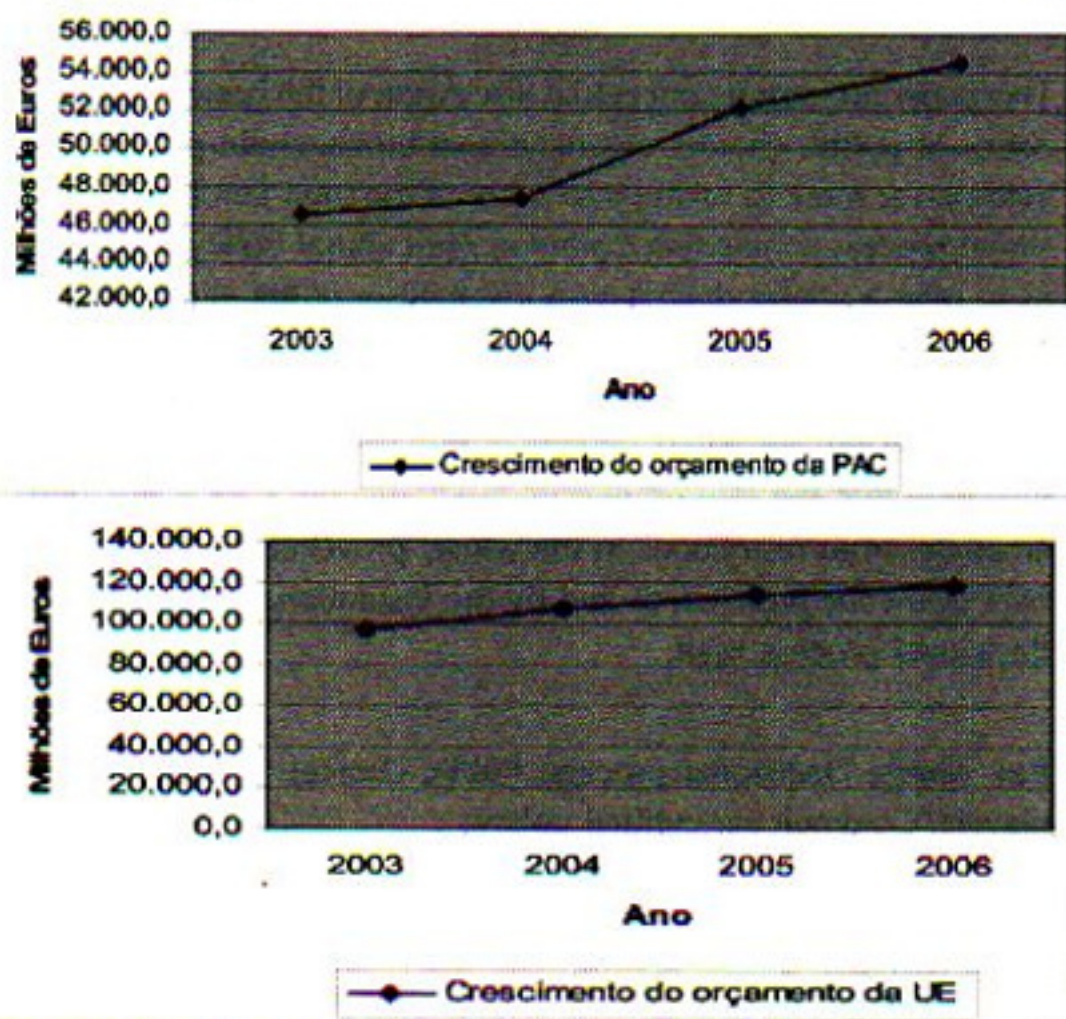


FIGURA 8 - Progressão do orçamento da UE e da PAC

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *European Commission, Agriculture and Rural Development DG (Budgetary expenditure on the common agricultural policy)*.

A agenda política da comunidade, sob esta temática, parece estar agora submetida quase que exclusivamente à conformação de seus membros no bojo da comunidade e à resolução de persistentes pendências no processo de aprofundamento da integração – especialmente significativo é o desafio de se aprovar a Constituição Européia em todos os seus Estados-membros.

Dessa forma, nota-se que pela primeira vez na história do processo de aprofundamento da integração e alargamento da comunidade, estas duas dinâmicas parecem adquirir velocidades diferentes, com uma desaceleração do processo de integração da UE *lato sensu*, em vista do alto custo de transação de um processo com vistas a reformar e flexibilizar esta política específica. O que este artigo afirma é que o oneroso orçamento da PAC e sua própria dinâmica de processo decisório estão na linha de frente dos mecanismos responsáveis pelo aparente rompimento desta tendência – a se confirmar com os futuros desdobramentos.

Abstract

This paper presents a conceptual discussion of the basic characteristics of public choice, organizational-bureaucratic policy and veto-player models, taking into account the intra-European decisional process concerning Common Agricultural Policy (CAP), so as to offer a winset delimitation mechanism of the actors within this environment and an exposition of the logical deduction emanated from collective veto-player models (TSEBELIS, 2002), which explain the structural rigidity of this very process. One can conclude that the low propensity to change the CAP *status quo* emanates from restrictions in the winset provoked by the actors' heterogeneous preferences and by the institutional nature of the decisional process itself.

Key words: Decisional process; Public choice; Collective veto players; Common agricultural policy.

Referências

- ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión: análisis explicativo da crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano, 1988.
- BALDWIN, David A. (Ed.). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BIEBER, R.; PANTALIS, J.; SCHOO, J. Implications of the single act for the European Parliament. *Common Market Law Review*, n. 23, p. 767-792, 1986.
- BRUXELAS, Decretos Números 20 e 21, de 14 de Fevereiro de 2000. Nice Treaty. Disponível em <http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/council_pt.htm>.
- BULL, Hedley. *The anarchical society*. London: Macmillan, 1971.
- BULMER, S.; WESSELS, W. *The European Council*. London: Macmillan, 1987.
- FOUILLEUX, Eve. *The common agricultural policy*. In: CINI, Michelle. *European Union Politics*. Oxford University Press, 2003.
- KAY, Adrian. *The reform of the common agricultural policy: the case of the MacSharry reforms*. New York: CAB International Publishing, 1998.
- KRASNER, Stephen. Are Bureaucracies important? *Foreign Policy*, n. 7, p. 159-179, 1972.
- LACROIX, Eugène Lenguen. *The common agricultural policy explained*: Comissão Europeia. Bélgica: Direção Geral de Agricultura, 2005.
- MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe*. London: ULC Press, 1999.
- NICHOLSON, Walter. *Microeconomic theory: basic principles and extensions*. 9. ed. Canada, Thomson South-Western, 2005.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RIEGER, Elma. *The common agricultural policy: politics against markets*. In: WALLACE, Helen, WALLACE, William (Ed.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- SBRAGIA, Alberta. *Euro-politics*. Washington: Brookings Institution, 1992.
- TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- WAGNER, W. *Dissolving the State: three recent perspectives on international relations*. International Organization, n. 28, p. 435-466, 1974.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: Random House, 1979.