

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

Mestrado em Relações Internacionais

Sarah Goifman Martins Diniz

**AS PREFERÊNCIAS DA ALEMANHA SOBRE A POLÍTICA FISCAL E
A GOVERNANÇA ECONÔMICA EUROPEIA: UMA ANÁLISE SOBRE
O INTERGOVERNAMENTALISMO**

Belo Horizonte

2021

Sarah Goifman Martins Diniz

**AS PREFERÊNCIAS DA ALEMANHA SOBRE A POLÍTICA FISCAL E
A GOVERNANÇA ECONÔMICA EUROPEIA: UMA ANÁLISE SOBRE
O INTERGOVERNAMENTALISMO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais na modalidade Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Processos Decisórios e Política Externa e Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia (PUC MINAS)

Coorientadora: Profa. Dra. Patrícia Nasser de Carvalho (FACE-UFMG)

Belo Horizonte

2021

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Diniz, Sarah Goifman Martins
D585p As preferências da Alemanha sobre a política fiscal e a governança econômica europeia: uma análise sobre o intergovernamentalismo / Sarah Goifman Martins Diniz. Belo Horizonte, 2021.
179 f. : il.

Orientadora: Fátima Anastasia
Coorientadora: Patrícia Nasser de Carvalho
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Crise econômica - Europa. 2. Crise política. 3. Política econômica - Relações. 4. Integração regional. 5. Política tributária. 6. Alemanha - Política externa. 7. Relações Internacionais. I. Anastasia, Fátima. II. Carvalho, Patrícia Nasser de. III. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. IV. Título.

CDU: 338.98(430)

Ficha catalográfica elaborada por Elizângela Ribeiro de Azevedo - CRB 6/3393

Sarah Goifman Martins Diniz

**AS PREFERÊNCIAS DA ALEMANHA SOBRE A POLÍTICA FISCAL E
A GOVERNANÇA ECONÔMICA EUROPEIA: UMA ANÁLISE SOBRE
O INTERGOVERNAMENTALISMO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais na modalidade Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Processos Decisórios e Política Externa e Internacional.

Profa. Dra. Fátima Anastasia - PUC Minas (Orientadora)

Profa. Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - FACE UFMG (Coorientadora)

Profa. Dra. Déborah Silva do Monte - UFGD (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Raquel Gontijo - PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 28 de setembro de 2021.

Ao meu pai que me inspira a superar todos os desafios que a vida me coloca como ele o faz.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à minha orientadora Fátima Anastasia que me ensinou muito nesses dois anos e meio. Você me inspirou a dar aulas cada vez melhores e de ir a fundo nas pesquisas, mesmo quando o tema parece ser desafiador demais. Obrigada também pelas festas (pré-pandemia), risadas e por seu poder de me acalmar quando me desesperava com prazos e com o trabalho pela frente. Não poderia pedir nada mais de uma orientadora.

Muito obrigada também à minha coorientadora a Profa. Patrícia Nasser de Carvalho. Você ter aceitado o convite de me auxiliar no desenvolvimento dessa dissertação me deixou imensamente feliz e contribuiu muito com a qualidade da pesquisa. Obrigada por sempre acreditar em mim e incentivar minha trajetória acadêmica desde a graduação.

Agradeço aos meus colegas do grupo de orientação: Thais Infanzón, Thiago Moreira, Claudio Pinheiro e Pedro Ferreira pelos comentários e críticas construtivas recorrentes ao longo dessa jornada. Não teria conseguido a qualidade acadêmica sem a participação ativa de vocês nas orientações. Agradeço também pelas risadas, momentos de descontração e festas (pré-pandemia) que nos aproximaram tanto.

Meu muito obrigada também ao Rafael Fonseca, meu amigo e interlocutor de assuntos europeus, que me ajudou muito nos estágios iniciais do desenvolvimento do projeto de pesquisa e também na reta final da escrita. Não teria conseguido sem você.

Um agradecimento aos meus colegas do PPGRI por terem compartilhado essa jornada comigo e dado diversas sugestões que acabaram entrando na versão final desta dissertação. Menção especial a Maria Luisa Batista, Ana Luisa Drummond, Barbara Diniz, Greta Rubinich, Victor Nascimento e Aimara Terena. Agradeço imensamente também ao apoio emocional da Beatriz Xavier, que se tornou uma grande amiga.

Agradeço também aos meus amigos Samuel Teixeira, Fernanda Fernandes, Fernanda Melo, Bernardo Xavier, Roberta Versiani, Carolina Paim, Arthur Gandra, Leonardo Antonacci e Felipe Gallo - o apoio de vocês foi muito importante para mim.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus pais, Márcia e André, à minha avó Berta e ao meu irmão Bruno. Obrigada por apoiarem meus sonhos e serem imensamente compreensivos com minhas horas a fio de estudos e dedicação ao mestrado. Obrigada por serem sempre meu porto seguro.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”.

RESUMO

Esta dissertação buscou explicar o porquê da preferência da atuação intergovernamental na resolução da crise europeia entre 2009 e 2015, em especial no *issue* fiscal, destacando a importância do nível doméstico alemão. A atuação intergovernamental alemã no período diverge da orientação da política externa alemã para a integração europeia, que historicamente preferiu a via supranacional com a participação de instituições supranacionais europeias como a Comissão e o Parlamento Europeu no processo decisório. Advoga-se pela excepcionalidade do *issue* fiscal, sendo essa uma área de integração na qual a supranacionalidade não atende o *win-set* doméstico alemão (PUTNAM, 2010). Para compreender o porquê da atuação intergovernamental debruçou-se sobre o nível doméstico, buscando explicações para o comportamento excepcional alemão entre as instituições e atores nesse nível de análise. Buscou-se, assim, entender o entrelaçamento entre o nível doméstico e o nível regional europeu (PUTNAM, 2010) no processo decisório da área fiscal durante a crise europeia. Partindo do pressuposto de que o nível doméstico importa, foi utilizada a abordagem do Novo Institucionalismo da Escolha Racional e do Novo Institucionalismo Histórico para construir o modelo analítico da pesquisa em tela. Foram mobilizados os atores governamentais alemães para compreender suas preferências e, assim, investigar o porquê do *win-set* doméstico (PUTNAM, 2010) que resultou na atuação intergovernamental alemã na resolução da crise. Destaca-se, nesse processo, a atuação de dois *veto-players* (TSBELIS, 2001): a Corte Constitucional alemã e o Parlamento alemão. Trabalhou-se, assim, a influência do nível doméstico na atuação regional alemã no *issue* fiscal como causa da dissonância entre a preferência tradicional pela via supranacional na integração regional e a atuação intergovernamental na resolução da crise europeia.

Palavras-chave: Intergovernamentalismo. Política Fiscal. Alemanha. Integração Regional. Crise Europeia.

ABSTRACT

This master's dissertation seeks to explain why the German government had a preference for intergovernmental integration in the response to the European Crisis between 2009 and 2015, especially with regard to the fiscal issue, giving emphasis to developments in the German domestic level. The intergovernmental position in this period of time diverges from the German historic foreign policy orientation for European integration, that traditionally preferred the supranational path with the involvement of the supranational institutions as the Commission and the European Parliament in the decision-making process. It is argued that there is an exceptionality in the fiscal issue, this being an area of integration in which the supranational path does not meet the German domestic win-set (PUTNAM, 2010). To understand why the intergovernmental path was preferred, this research considers the domestic level, seeking the explanations for this exceptional German behaviour in the institutions and actors of this level of analysis. This research sought to understand the interweaving of the domestic and the European regional levels (PUTNAM, 2010) in the decision making process of the fiscal issue during the European Crisis. Starting from the presupposition that the domestic level matters, the Rational Choice New Institutionalism and the Historic New Institutionalism were used to build the analysis model of this master's dissertation. The governmental actors were used to understand the German domestic preferences and, investigate the why behind the domestic win-set (PUTNAM, 2010) that resulted in the intergovernmental path followed by the German government when addressing the Crisis. The behaviour of two veto-players (TSEBELIS, 2001): the German Constitutional Court and the German Parliament were highlighted. Therefore, the influence of the domestic level as the cause for the diverging German regional behaviour in the fiscal issue worked out.

Keywords: Intergovernmentalism. Fiscal policy. Germany. Regional Integration. European Crisis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Desenho de Pesquisa	48
Figura 2 - As Instituições Políticas Domésticas da Alemanha	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação Dívida-PIB nos Países Deficitários Europeus	126
Gráfico 2 - PIB da Alemanha de 1990 a 2015.....	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre Intergovernamentalismo e Supranacionalismo enquanto Processos Decisórios	37
Quadro 2 - Instituições Regionais Intergovernamentais e Supranacionais	38
Quadro 3 - Modelo Consensual de Lijphart (2012).....	55
Quadro 4 - Posições Partidárias na Alemanha de 2009 a 2017.....	67
Quadro 5 - As Decisões da Corte Constitucional Alemã sobre a Integração Europeia	71
Quadro 6 - As Competências da Câmara Baixa em Relação à Política Europeia	82
Quadro 7 - As Competências da Câmara Alta em Relação à Política Europeia	85
Quadro 8 - As Instituições da União Europeia	97
Quadro 9 - Linha do Tempo da Governança Econômica Europeia.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição da Câmara Baixa entre 2005 e 2017.....	144
Tabela 2 – Composição da Câmara Alta entre 2009 e 2015	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AfD – Partido da Alternativa para Alemanha (*Alternative für Deutschland*)

AMO – Áreas Monetárias Ótimas

BACEN – Banco Central

BCE – Banco Central Europeu

BverfG – Corte Constitucional alemã (*Bundesverfassungsgericht*)

CDU – Partido Democrata Cristão Alemão (*Christlich Demokratische Partei Union Deutschlands*)

CSU – Partido Democrata Cristão da Baviera (*Christlich-Soziale Union in Bayern*)

ECOFIN – Conselho de Ministros de Economia e Finanças

EFSF – Fundo Europeu de Estabilização Financeira (European Financial Stability Facility)

EM – Estado Membro

ESM – Mecanismo de Estabilidade Europeu (*European Stability Mechanism*)

ESRB – (*European Systemic Risk Board*)

EUZBBG - Ato sobre Cooperação entre o Governo Federal e o Bundestag alemão em Assuntos da União Europeia (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*)

EUZBLG - Ato de Cooperação entre Federação e os Lander em Assuntos da União Europeia (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*)

FDP – Partido Liberal (*Frei Demokratische Partei*)

FMI – Fundo Monetário Internacional

IntVG – Ato no Exercício pelo Bundestag e pelo Bundesrat sobre sua Responsabilidade pela Integração em Assuntos que dizem respeito a União Europeia

(*Integrationsverantwortungsgesetz*)

OMT – (*Outright Monetary Transfer Program*)

PDS – Partido Socialista Democrático (*Partei des Demokratischen Sozialismus*)

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

SPD – Partido Social Democrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

SSM – (*Single Supervisory Mechanism*)

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UME – União Monetária Europeia

WASG – Partido da Alternativa Eleitoral Social (*Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit*)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1- OS NÍVEIS DE ANÁLISE, A POLÍTICA EXTERNA E O WIN-SET DOMÉSTICO	21
1.1 - Interesses, Preferências e Instituições: decifrando o comportamento do governo alemão no nível regional a partir do nível doméstico.....	24
1.1.1 - <i>O papel das Preferências</i>	27
1.1.2- <i>O papel das instituições</i>	30
1.2- Intergovernamentalismo e Supranacionalismo: Integração Regional, Instituições Regionais e os Processos Decisórios Europeus	32
1.2.1- <i>Os Processos Decisórios</i>	34
1.2.2 - <i>As Instituições Regionais</i>	38
1.2.3 - <i>Governança Econômica Europeia</i>	40
1.3- A Política Externa Alemã: o nível doméstico e a preferência pelo intergovernamentalismo.....	41
1.4 - O desenho de pesquisa.....	49
1.5 - Considerações sobre o capítulo	51
2- INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, ATORES E PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS	53
2.1- A <i>polity</i> da Alemanha	54
2.1.1- <i>O eixo federal-unitário</i>	56
2.1.2- <i>O eixo executivo-partidos</i>	61
2.2 - A Corte Constitucional.....	69
2.3- O Legislativo Federal da Alemanha	75
2.3.1 - <i>O Bundestag, a Câmara Baixa do parlamento</i>	75
2.3.2 - <i>O Bundesrat, a câmara alta do parlamento</i>	81
2.4- Considerações sobre o capítulo	84
3- O NÍVEL REGIONAL: A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO ISSUE FISCAL DA UNIÃO EUROPEIA	85
3.1- A <i>Polity</i> da União Europeia.....	86
3.2- A Governança Econômica Europeia.....	95
3.2.1- <i>A União Econômica Incompleta</i>	98
3.2.2 - <i>A policy fiscal no nível regional europeu</i>	103
3.3- A reforma da governança econômica europeia (2010-2015).....	105
3.4 - Considerações sobre o capítulo	118

4 - COMO E POR QUE O NÍVEL DOMÉSTICO INFLUENCIOU O NÍVEL REGIONAL EUROPEU.....	120
4.1 - A natureza do <i>issue</i>.....	121
4.2 - Os <i>veto-players</i> domésticos	128
4.2.1- <i>A Corte Constitucional</i>	129
4.2.2 - <i>O Parlamento alemão</i>	132
4.3 - A nova composição do governo	136
4.3.1- <i>O Poder Executivo</i>	136
4.3.2- <i>O Poder Legislativo</i>	140
4.4 - A atuação do Poder Executivo na resolução da crise europeia.....	147
4.4.1- <i>O primeiro empréstimo para a Grécia, o EFSF e o ESM</i>	147
4.4.2- <i>O estreitamento das regras fiscais no nível regional</i>	154
4.4.3- <i>Os eurobonds e as OMTs</i>	157
4.5 - Considerações sobre o capítulo	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164
ANEXO I - VOTAÇÕES DO BUNDESTAG RELACIONADAS À CRISE NA EUROPA	176

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente a Alemanha é um país que prefere a integração regional pela via supranacional, o que significa a participação das instituições supranacionais europeias, em especial a Comissão e o Parlamento Europeu, e os métodos decisórios baseados na regra da maioria (HARNISH, 2009; SCHMIDT, 2014; BÖTTGER, JOPP, 2017). Ressalta-se que o país é considerado a democracia mais aberta ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu (HARNISH, 2009; p.455), dado seu apoio à supranacionalização de diversas áreas como política agrícola, comércio, tarifas externas e política monetária na União Europeia (UE) (SCHMIDT, 2014; p.2). Argumenta-se que historicamente o país teve seus interesses atendidos pela via supranacional, sendo essa a estratégia preferida de integração regional ao longo do tempo pelos governos alemães com relação à UE (BÖTTGER, JOPP, 2017; p.6; HARNISH, 2009; p.455).

No entanto, há a percepção de que durante a resposta do governo alemão à crise europeia, entre 2009-2015, houve uma atuação intergovernamental, identificando-se a preferência por instituições e regras decisórias intergovernamentais (BULMER, 2019; BÖTTGER, JOPP, 2017; SCHIMMELFENNING, 2015; FABBRINI, 2013). Destaca-se que o *issue* fiscal permeia toda a discussão no nível regional europeu desde 2009, principalmente relacionados à construção de capacidade fiscal na UE para realizar empréstimos macroeconômicos aos países afetados pela crise. Assim, argumenta-se que há uma excepcionalidade no *issue* fiscal, no qual a preferência pela integração difere do padrão de preferência de atuação supranacional apresentado pelos governos alemães em outras áreas. Portanto, a presente dissertação busca responder à seguinte questão: “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental, no issue política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”. Assim, a variável dependente da pesquisa em tela é o comportamento intergovernamental do governo alemão no *issue* fiscal a partir de 2009, caracterizando uma diferença relativamente ao comportamento dos sucessivos governos do país em outras áreas de integração.

Apesar de a política europeia alemã tradicionalmente valorizar a integração regional pelo viés supranacional, deve-se levar em conta que, a partir da reunificação do país em 1990, e da reconquista da soberania plena, a política europeia do país foi se alterando gradualmente (BULMER, 2019; p.5). Abriu-se espaço para o país vocalizar as preferências domésticas no nível regional (FONSECA, 2018; p.98). As preferências domésticas anteriormente eram contidas pela desconfiança regional em relação ao país, dado o histórico bélico da primeira

metade do século XX (BULMER, 2019; p.5; OPPERMANN, 2012; p.506-507). Nesse novo contexto, a política externa do país passou a ser mais passível de politização e contestação no nível doméstico (OPPERMANN, 2012; p.508). Dessa forma, destaca-se a centralidade do nível doméstico alemão nesta dissertação e para a possível resposta para a pergunta de pesquisa. A originalidade desta pesquisa está justamente na mobilização do nível doméstico para explicar a preferência intergovernamental do governo alemão no nível regional europeu - um eixo de pesquisa pouco explorado na literatura. Utiliza-se os jogos de dois níveis (PUTNAM, 2010) para associar os níveis de análise.

Assim, a partir da abordagem do Novo Institucionalismo da Escolha Racional, apoiado pelo Novo Institucionalismo Histórico, busca-se a explicação para esse comportamento diferente na área fiscal, olhando-se justamente para o nível doméstico alemão. Ressalta-se que essa abordagem pressupõe que o Estado não é um ator unitário (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010) e que, portanto, a política doméstica importa (MILNER, 1997). Ademais, a política externa, entendida como política pública (SOARES DE LIMA, 2000), seria uma continuação da política doméstica (HUDSON, 2014). Por política doméstica entende-se a dinâmica entre os atores e as instituições domésticas, com destaque para os três poderes constituídos: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, bem como os grupos de interesse (MILNER, 1997).

Tem-se sempre em vista a questão do jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010), que introduz a interação entre os níveis de análise. Os níveis de análise principais nesta dissertação são o nível regional europeu, um desdobramento do nível internacional, e o nível doméstico alemão. Destaca-se a importância da formação de *win-set* ou conjunto de vitórias (PUTNAM, 2010) construído domesticamente, que informa, no caso da pesquisa em tela, a posição em relação à política fiscal e integração regional a ser negociada no nível regional europeu. Nesse sentido, os atores domésticos são importantes para a compreensão da atuação intergovernamental da Alemanha na resolução da crise europeia. Assim, mobiliza-se o nível doméstico para localizar as variáveis que irão explicar o porquê do comportamento intergovernamental alemão no *issue* fiscal. As variáveis explicativas são as instituições domésticas e os atores governamentais (MILNER, 1997).

Optou-se por trabalhar com os atores governamentais alemães, dada a dificuldade de se pesquisar os grupos de interesse domésticos na Alemanha no contexto da pandemia de COVID-19. Assim, destacou-se a atuação do Parlamento alemão, dividido entre a Câmara Alta e a Câmara Baixa, e da Corte Constitucional alemã, como principais atores domésticos que influenciaram o comportamento no *issue* fiscal no nível regional europeu. Ambos os

atores atuam como *veto-players* (TSEBELIS, 2001) no nível doméstico, moldando as ações do Poder Executivo em relação ao nível regional europeu a partir de suas preferências.

Na caracterização do nível doméstico alemão utilizou-se o modelo consensual de democracia (LIJPHART, 2012), para descrever as instituições políticas domésticas e suas relações com o comportamento dos atores. Ademais, foram consideradas as dinâmicas políticas da composição do Poder Executivo e do Poder Legislativo, bem como as coalizões partidárias e seus posicionamentos relativamente à questão fiscal na EU.

Por sua vez, o nível regional europeu é mobilizado uma vez que as preferências domésticas alemãs são orientadas a esse nível de análise. Ademais, nesse nível de análise é que se identifica a atuação intergovernamental ou supranacional de fato. A dicotomia entre supra e intergovernamentalismo é uma questão central desta pesquisa, uma vez que as duas vias de governança regional implicam na mobilização de diferentes tipos de instituições e regras decisórias. O supranacionalismo é associado às instituições europeias supranacionais como a Comissão, o Parlamento e o Banco Central Europeu, bem como à regra decisória da maioria. Já o intergovernamentalismo é associado a instituições intergovernamentais como o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros, que mobilizam preferencialmente a regra decisória da unanimidade no *issue* fiscal. A grande questão que distingue as duas vias de integração regional está ligada ao compartilhamento de soberania decisória: o supranacionalismo compartilha soberania com o nível regional europeu, enquanto o intergovernamentalismo mantém o poder decisório nos Estados Membros (EMs) da UE.

Uma dinâmica importante de ser observada com relação a dinâmica do compartilhamento de soberania com o nível regional europeu informa a supranacionalização de algumas *policies*, como a política monetária, enquanto, em outras, a soberania decisória ficou retida no nível doméstico, como é o caso da política fiscal. Nesse sentido, busca-se explorar nesta dissertação o porquê do *issue* fiscal estar mais associado à manutenção de soberania no Estado alemão.

Ainda sobre o nível regional europeu, deve-se destacar a posição da Alemanha no arranjo institucional da UE, destacando-se que o país é o principal *paymaster* da integração regional. Essa posição de destaque no cenário regional revela a importância da pesquisa, uma vez que as preferências domésticas alemãs de fato influenciam o processo decisório regional. Além disso, o papel de *paymaster* também possui implicações domésticas, que irão influenciar as preferências dos atores domésticos.

A presente dissertação é dividida em quatro partes. No Capítulo 1 é construído o modelo analítico, que traz os conceitos nucleares desta dissertação, como interesses,

preferências, instituições, intergovernamentalismo, supranacionalismo e política fiscal. A definição dos conceitos foi orientada pela abordagem do Novo Institucionalismo da Escolha Racional e pelo Novo Institucionalismo Histórico. O objetivo é apresentar esses conceitos e relacioná-los à pergunta de pesquisa, construindo uma chave analítica para o fenômeno investigado. Esse capítulo irá orientar o desenvolvimento dos demais, amarrando-os nessa chave analítica.

O Capítulo 2 é dedicado à compreensão do nível doméstico alemão. Destaca-se a ênfase dada às instituições alemães e à compreensão do Parlamento alemão e da Corte Constitucional enquanto importantes atores e *veto-players* (TSEBELIS, 2001) que, a partir de suas preferências e poder institucional de voto, influenciam a ação do Poder Executivo em relação ao nível regional europeu. Destaca-se a maior atuação da Corte Constitucional e seu posicionamento mais soberanista e intergovernamentalista desde a década de 1990 (BULMER, 2014; FABBRINI, 2013; HARNISH, 2009). Já sobre o Parlamento alemão, são analisadas as mudanças nas instituições domésticas que aumentaram sua participação na política externa e na política europeia (HÖNIG, 2015). Outro destaque deste capítulo é a compreensão do sistema partidário alemão através da determinação das preferências dos partidos políticos que compõem o Parlamento. Através dessas preferências pode-se entender o *win-set* doméstico (PUTNAM, 2010). O capítulo é orientado pelo modelo consensual de democracia de Lijphart (2012), que auxilia na compreensão das instituições domésticas que condicionam o comportamento dos atores domésticos.

Por sua vez, o Capítulo 3 traz a arquitetura institucional do nível regional europeu, apresentando as instituições e processos decisórios, bem como um panorama de como foi a crise na UE. O objetivo deste capítulo é demonstrar como as instituições intergovernamentais e a regra decisória da unanimidade, associada à governança intergovernamental na UE, foram preferidas na resolução da crise europeia entre 2009 e 2015.

O Capítulo 4 traz o teste de hipóteses desta dissertação ao buscar fazer o entrelaçamento entre os níveis de análise, combinando as variáveis domésticas apresentadas no Capítulo 2 e a resolução intergovernamental da crise apresentada no Capítulo 3. Por fim, a conclusão aponta os rendimentos analíticos obtidos e apresenta uma agenda futura de pesquisa.

1- OS NÍVEIS DE ANÁLISE, A POLÍTICA EXTERNA E O WIN-SET DOMÉSTICO

A pergunta que norteia essa investigação é: “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental no issue política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”. Pretende-se realizar uma pesquisa sobre a *política externa* alemã, tendo como objetivo esclarecer as razões da atuação intergovernamental do governo da Alemanha no nível regional europeu especificamente no *issue* política fiscal, durante o período de crise e da consequente reforma da governança econômica europeia. Articular-se-á, assim, as preferências dos atores domésticos alemães, além das instituições políticas e econômicas do país, para compreender o porquê da escolha pela atuação intergovernamental regional da Alemanha, nessa área de política externa e de integração regional. Tem-se em vista a tradicional preferência dos sucessivos governos alemães pela integração com viés supranacional (HARNISH, 2009; SCHMIDT, 2014; BÖTTGER, JOPP, 2017), mas se argumenta, nesta dissertação, sobre uma possível excepcionalidade da atuação regional alemã na área fiscal. A questão de interesse primordial, portanto, é a atuação do governo alemão pela via intergovernamental no *issue* fiscal, em dissonância com sua preferência clássica pelo supranacionalismo.

A organização desta pesquisa se baseia em uma adaptação do *jogo de dois níveis* (PUTNAM, 2010), que introduz tradicionalmente a dinâmica de interação entre o nível doméstico e o nível internacional. Dada a orientação do objeto de pesquisa para a União Europeia (UE), acrescenta-se um desdobramento do nível internacional à pesquisa: o nível regional¹. Além disso, em algumas análises pontuais, os *Länder*, governos sub-nacionais da Alemanha, serão tratados, refletindo um nível subnacional de análise. Dessa forma, a pesquisa empreendida será multinível ao considerar os níveis doméstico e regional como níveis de análise principais, mas, também, o subnacional e o internacional, em alguma medida. O nível doméstico será mobilizado essencialmente para compreender a dinâmica entre atores, preferências e instituições domésticas alemãs que constroem o *win-set* (PUTNAM, 2010), entendido como conjunto de vitórias, que informa a política pública preferida na área fiscal e de integração regional a ser negociada no nível regional europeu. O nível regional será mobilizado para compreender a atuação do governo alemão no *issue* fiscal, com ênfase nas duas formas decisórias em disputa: o intergovernamentalismo e o supranacionalismo. O nível internacional compreenderá a crise econômica internacional de 2008, que irá contagiar o

¹ Utiliza-se na literatura o nível regional de duas formas: ou como um desdobramento do nível internacional ou como um desdobramento do nível doméstico para indicar uma região do país. Nesta dissertação o termo regional será unicamente utilizado para lidar com o desdobramento do nível internacional, o nível regional europeu. O desdobramento do nível doméstico será tratado como nível subnacional, quando mencionado.

continente europeu e alterar a dinâmica política e econômica da União Europeia a partir de 2009. Será um nível de análise pouco explorado nesta dissertação, dado o protagonismo atribuído à interação entre o nível doméstico alemão e o nível regional europeu, mas, ainda assim, importante de ser articulado neste capítulo inicial para contextualizar o recorte da pesquisa. Por fim, o nível subnacional será mobilizado para compreender nuances do nível doméstico, particularmente a influência dos *Länder*, unidades subnacionais, nas instituições federais e no processo decisório de política externa para a UE. A dinâmica entre os governos subnacionais e o governo federal alemão será analisada principalmente a partir da atuação do *Bundesrat*, Câmara Alta do legislativo que representa os governos dos *Länder*.

A análise construída nesta dissertação ressalta que a UE é o projeto de integração regional mais institucionalizado e complexo existente, marcado pelo compartilhamento de soberania no nível regional em diversas áreas de políticas públicas. Destaca-se o que foi alcançado em termos da integração econômica, especialmente referindo-se à União Monetária Europeia (UME), que institui a moeda única para os países da Zona do Euro². No âmbito macroeconômico, vale ressaltar também mecanismos de cooperação intergovernamental no que tange à política fiscal, como a criação do *Eurogroup*, do *Euro Summit*, do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), além de outros acordos mais recentes de coordenação fiscal como o *Fiscal Compact*, o *Two-pack* e o *Six-pack*. Também deve ser mencionado o Mecanismo de Estabilidade Europeu (ESM³), criado no contexto da crise para funcionar como um fundo de emergência para atender a demanda dos países superendividados.

Faz-se necessário, no entanto, frisar a importância da separação das políticas econômicas europeias para fins deste estudo, uma vez que há diferentes graus de integração regional entre as mesmas. Enquanto a política monetária é de competência do Banco Central Europeu (BCE), uma instituição europeia supranacional, a política fiscal permaneceu sob a competência dos Estados Membros da União Europeia, contando apenas com uma coordenação política intergovernamental no nível regional. A diferença nos padrões de integração entre essas políticas públicas regionais e as evidências do comportamento da Alemanha na negociação desse arranjo institucional motivam a investigação em tela.

Como o objeto da pesquisa está na preferência pela via intergovernamental de atuação do governo alemão no *issue* fiscal direcionado ao nível regional, busca-se compreender o

² Os dezenove países que compõem a Zona do Euro são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal.

³ Optou-se por utilizar a sigla em inglês referente à: *European Stability Mechanism*. Tal mecanismo será detalhado no capítulo 3, que trata sobre o nível regional europeu.

papel da Alemanha no *design* institucional desse arranjo econômico, tendo em mente a importância do país na UE. Além de ser o país da UE com a maior população e um dos maiores territórios, a Alemanha possui importante capital político e econômico no bloco. Nesse sentido, é necessário ressaltar que o país é *paymaster*⁴ da integração regional europeia juntamente com a França - compondo o motor franco-alemão⁵. Essa posição privilegiada no arranjo regional informa a importância das preferências alemãs para o processo integrativo europeu. No caso estudado, a preferência pela via intergovernamental na área fiscal.

A análise em tela irá compreender o período de 2009 a 2015, que abrigou a reforma da governança econômica europeia, motivada pelo contágio da crise econômica e financeira mundial de 2007/08 e os desdobramentos da crise na Europa. Tem-se o ano de 2009 como referência inicial da crise da dívida na EU, dado o anúncio do governo grego em outubro desse ano, de que a dívida pública do país seria maior do que a anunciada anteriormente e que o país estaria em risco de calote com seus credores internacionais (FEATHERSTONE, 2011). O fim da crise da dívida é incerto na literatura especializada, entretanto, para fins de análise, optou-se por escolher o ano de 2015, pois coincide com a aprovação do terceiro e último pacote de auxílio financeiro para a Grécia. Além disso, optou-se por encerrar o recorte temporal em 2015 para evitar contaminar a análise doméstica alemã com a crise de imigração que se deu a partir do final de 2015, na Europa, e que dominou o debate político a partir de então. Nesse período, a atuação da Alemanha foi majoritariamente de viés intergovernamental (BÖTTGER, JOPP, 2017) e, assim, escolheu-se esse intervalo temporal para analisar o porquê dessa aparente dissonância com a política externa tradicional do país em relação à integração regional.

Dada essa apresentação ao tema e ao recorte de pesquisa, faz-se necessário dizer que ao longo deste primeiro capítulo será construído o modelo analítico, no qual serão apresentados os conceitos nucleares e abordagens que embasam a argumentação desta dissertação. A primeira seção apresenta os conceitos de interesses, preferências e instituições a partir do referencial do Novo Institucionalismo da Escolha Racional e do Novo Institucionalismo Histórico. Tais conceitos serão articulados para compreender as preferências de atores domésticos e as possibilidades de ação permitidas pelas instituições políticas e econômicas alemãs na formação de um *win-set* (PUTNAM, 2010) negociado no nível regional. A segunda seção se dedica ao nível regional, com ênfase na conceituação do

⁴ A definição desse conceito será discutida em detalhes na seção 1.2.

⁵ O motor franco-alemão se refere à parceria entre os dois *paymasters* da integração europeia: França e Alemanha.

termo intergovernamentalismo. Esse conceito é chave na investigação desta dissertação, pois, é justamente a atuação intergovernamental alemã no nível regional europeu, dissonante da preferência clássica dos governos alemães pelo supranacionalismo, que motiva a pesquisa empreendida. Uma terceira seção trata sobre a Política Externa alemã, demonstrando que no período de crise, a partir de 2009, houve uma percepção de vários autores sobre a atuação intergovernamental no nível regional. A quarta seção deste capítulo traz a organização do desenho de pesquisa, apresentando as hipóteses construídas como possíveis respostas à investigação empreendida e que nortearão os capítulos seguintes. Há, ainda, uma seção com considerações finais sobre o capítulo, que reúne os principais argumentos e amarras teóricas construídas e introduz o capítulo seguinte.

1.1 - Interesses, Preferências e Instituições: decifrando o comportamento do governo alemão no nível regional a partir do nível doméstico

Esta seção tem por objetivo apresentar as principais amarras teóricas construídas neste modelo de análise. Primeiramente, é necessário informar que se escolheu trabalhar principalmente com o *Novo Institucionalismo da Escolha Racional* da Ciência Política nesta dissertação. Essa abordagem está relacionada aos postulados da escolha racional que se baseiam no individualismo metodológico. Tsebelis (1990) define que “todos os fenômenos sociais podem e devem ser explicados em termos de ações de indivíduos operando sob as restrições prevalecentes⁶” (TSEBELIS, 1990; p.21). Ou seja, os indivíduos são os agentes em última instância. Assim, a natureza racional dos indivíduos, que buscam maximizar sua utilidade e agem estrategicamente para tal, é o centro dessa teoria. Nesse sentido, as ações do governo alemão em relação ao *issue* fiscal no nível regional serão entendidas como um cálculo racional dos indivíduos que compõem as instâncias decisórias pertinentes.

Nessa ótica do ator racional, a vida em sociedade é permeada de dilemas da ação coletiva e os indivíduos estão sujeitos, portanto, a situações nas quais buscam maximizar suas preferências e que podem gerar resultados sub-ótimos para a sociedade (HALL, TAYLOR, 2003). O Novo Institucionalismo da Escolha Racional, baseado em estudos sobre o funcionamento do congresso estadunidense, vê nas instituições, entendidas como as regras formais do jogo (TSEBELIS, 1990), uma forma de explicar o porquê, mesmo que as preferências dos indivíduos sejam diferentes entre si, as decisões políticas possuem certa

⁶ “all social phenomena can and should be explained in terms of the actions of individuals operating under prevailing constraints”.

estabilidade (HALL, TAYLOR, 2003). As instituições amenizariam esses dilemas de ação coletiva e impediriam que indivíduos tomassem decisões unilaterais em detrimento do coletivo (HALL, TAYLOR, 2003). Assim, as instituições terão papel central nesta dissertação para compreender as limitações que as mesmas produzem no comportamento dos atores. O papel das instituições será abordado na seção 1.1.2 de forma mais detalhada.

Uma premissa importante de ser considerada dentro da abordagem escolhida é a de que o Estado *não é considerado um ator unitário*, obtendo-se assim ganhos analíticos (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010). A própria adoção da premissa do individualismo metodológico já implica em entender o Estado como um conjunto de indivíduos que tomam decisões dentro do mesmo. Os tomadores de decisão dentro das estruturas estatais serão entendidos como atores racionais. Além disso, distancia-se da visão tradicional do realismo que entende o Estado como uma ‘bola de bilhar’ ou uma ‘caixa preta’ com interesses nacionais bem definidos; a abordagem que dá ancoragem para essa investigação considera a existência de múltiplos atores domésticos e diferentes conformações de preferências. Justamente tendo em vista a premissa de que o Estado não é um ator unitário, a política doméstica importa (MILNER, 1997; p.16). Permite-se, a partir da adoção de uma visão mais complexa dos agentes, compreender como o jogo político doméstico leva à adoção de uma política pública em determinada área pelo governo, e sua transposição para a política externa no caso de negociação internacional ou regional, como no caso estudado. Dessa forma, o Estado em si deixa de ser um ator, e introduz-se como atores vários agentes do nível doméstico.

Nesta dissertação serão trabalhados como atores principalmente o Executivo e o Legislativo (MILNER, 1997; p.12). Em arranjos institucionais como o da Alemanha, o Judiciário também é um ator importante que divide autoridade com o Executivo e com o Legislativo (MILNER, 1997; p.14), sendo a revisão judicial um mecanismo importante que, assim como outras instituições, limita a ação dos atores políticos, colocando o Poder Judiciário como um *veto player* importante na dinâmica doméstica (TSEBELIS, 2001; p.327).

Vale ressaltar que os atores domésticos são divididos entre governamentais e não-governamentais. Os atores governamentais, o Executivo e o Legislativo, são os responsáveis diretos pelo processo decisório (*politics*⁷), que culmina na adoção de uma política pública

⁷ Optou-se por utilizar os termos em inglês ‘policy’, ‘politics’ e ‘polity’ nesta dissertação para evitar confusões com a palavra ‘política’. Utiliza-se das definições das ‘três dimensões da política’ de Couto e Arantes (2006), inspiradas na poliarquia de Dahl (2005). *Polity* se refere à dimensão estrutural da política, responsável “por delinear os contornos fundamentais do regime, definem as condições paramétricas estáveis do jogo político, não se confundindo com este ou com seus resultados” (COUTO; ARANTES; 2006; p.46). Na ótica institucionalista a

(*policy*). O Executivo é composto pelo chefe de Estado ou governo (presidente ou primeiro-ministro) e pela burocracia, departamentos e ministérios da gestão (MILNER, 1997; p.12). Vale ressaltar que é no Executivo que se localiza a competência de executor central do governo, responsável pela comunicação das *policies* para o exterior, em última instância. O Legislativo, por sua vez, é o aparato político do exercício da representação pelos políticos eleitos. Já os atores não-governamentais são diversos e possuem duas funções:

primeiramente, eles servem como **grupos de pressão**, através de sua habilidade de contribuir para fundos de campanha e mobilizar eleitores, moldando diretamente as preferências do executivo e da legislatura [...] Em segundo lugar, eles também possuem um papel importante como **provedores de informação aos atores políticos**, especialmente aos legisladores, que possuem suas próprias preferências, mas não estão completamente informados⁸ sobre as ramificações das **policies**⁹. (MILNER, 1997; p.60 - tradução, adaptação e grifo nosso).

O papel dos grupos de interesse é muito importante, entretanto exige recursos de pesquisa mais amplos para que as preferências dos mesmos sejam mapeadas e analisadas. Dessa forma, optou-se por trabalhar, nesta dissertação, apenas com os atores governamentais do nível doméstico alemão, que serão explorados em profundidade no capítulo 2.

Apresentados os atores domésticos, retoma-se a importância do *jogo de dois níveis* (PUTNAM, 2010). Essa dinâmica entre os níveis de análise é essencial para a compreensão da argumentação construída na pesquisa. Putnam (2010) argumenta que o jogo de dois níveis se dá quando

no nível doméstico, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010; p.151).

polity são as instituições. *Politics* por sua vez, a segunda dimensão da política e compreende o jogo político, o campo da ação. Essa dimensão é o processo decisório. Já a *policy* é o resultado do jogo político, as decisões do governo. *Policies* são as políticas públicas em uma tradução mais robusta. A partir desse momento, serão utilizados os termos em inglês para evitar confusões entre os diferentes sentidos da palavra política em português.

⁸ A informação é tida por Milner (1997) como um importante elemento do jogo doméstico, pois é na informação que possuem que os atores baseiam suas preferências e informam se uma cooperação internacional é vantajosa, por exemplo.

⁹ “First, they serve as pressure groups, through their ability to contribute campaign funds and mobilize voters, directly shape the preferences of executive and the legislature [...] Second, they also play an important indirect role by acting as information providers to political actors, especially legislators, who have their own preferences but are not completely informed about ramifications of policies”.

Milner (1997) reforça o argumento de Putnam (2012) de que a política doméstica e a política internacional estão intimamente relacionadas. Dessa forma, o jogo de dois níveis é uma ferramenta útil à pesquisa, a partir da introdução da interação entre os níveis de análise (PUTNAM, 2010; MILNER, 1997). Os decisores do governo atuam simultaneamente nos níveis doméstico e internacional e somente considerando fatores internos e externos pode-se entender seu comportamento (MILNER, 1997; p.3-4). Tal articulação é essencial para desvendar o porquê de a política doméstica alemã gerar um comportamento intergovernamental na área fiscal no nível regional - centro do argumento aqui construído.

Dada essa introdução a alguns pilares do modelo analítico, nas duas subseções a seguir serão trabalhadas a importância das preferências e das instituições para a argumentação proposta na dissertação.

1.1.1 - *O papel das Preferências*

Primeiramente, faz-se importante diferenciar os conceitos de *interesse* e *preferência*. “Interesse representa os objetivos fundamentais [dos atores], e variam pouco¹⁰” (MILNER, 1997; p.16 - tradução e adaptação nossa). Milner (1997), seguindo a linha do Novo Institucionalismo da Escolha Racional, argumenta que os atores são racionais e maximizadores de utilidade e, dessa forma, se comportam de forma estratégica para alcançar seus interesses. Para atores governamentais, como o Executivo e o Legislativo, o interesse principal é manter o cargo eleito. O interesse dos membros do Judiciário, por sua vez, não é substantivo, mas tem caráter técnico de manter a política em conformidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais do país. Já para atores não-governamentais, como os grupos de interesse, o interesse é maximizar os ganhos do grupo - salários no caso de trabalhadores e lucro no caso de empresários, por exemplo.

Por preferências entende-se *policy preferences*, ou seja, preferência por políticas públicas. Tais preferências derivam dos interesses dos atores, mas devem ser diferenciadas dos mesmos. Os interesses são fixos, enquanto as preferências por políticas públicas são variáveis dependendo da área e da posição política do ator (MILNER; 1997; p.15). “Mesmo que todos os atores políticos tenham os mesmos interesses, suas preferências por políticas públicas variam de acordo com sua situação política, por exemplo, sua filiação partidária,

¹⁰ “Interest represent their fundamental goals, which little change”.

características constituintes, entre outros. Isso também é verdade para atores econômicos¹¹” (MILNER, 1997; p.15 - tradução nossa). Além disso, Milner (1997) reforça que as preferências dos atores políticos levam em conta no cálculo, o desempenho geral da economia e as preferências dos grupos de interesse, que são sua base eleitoral, na busca pela garantia do seu interesse primordial: a manutenção do cargo eleito. Entende-se, assim, que *policy preferences* são os meios pelos quais os atores entendem melhor que podem conseguir realizar seus interesses (KEOHANE, MILNER; 1996; p.4).

Sabendo que as preferências são importantes no jogo político doméstico, vale ressaltar que as decisões que resultam da *politics* doméstica e se tornam *policies*, tem algumas características. Existem quatro tipos de decisão: (i) individuais; (ii) grupais; (iii) coletivas e (iv) coletivizadas (SARTORI, 1994; p.286). Os três primeiros tipos se referem ao sujeito que toma a decisão e o quarto tipo, as decisões coletivizadas, se refere a decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade (SARTORI, 1994; p.287). Todas as decisões políticas são coletivizadas e são necessariamente soberanas, inescapáveis e sancionáveis (SARTORI, 1994; p.288). Decisões são soberanas quando se sobrepõem a qualquer outro poder, são inescapáveis quando se estendem até às fronteiras que definem territorialmente a soberania e são sancionáveis quando suportadas pelo monopólio legal da força (SARTORI, 1994; p.288).

Todas as decisões grupais ou coletivas possuem custos internos (associados à tomada de decisão) e riscos externos (externalidades para quem consome os efeitos da *policy*, que podem ser positivos ou negativos). Custos internos estão associados a: (i) o número de tomadores de decisão; (ii) o método de formação do órgão decisório; e (iii) a regra da tomada de decisão (unanimidade ou maioria) (SARTORI, 1994; p.294). Necessariamente, portanto, os custos internos estão associados às instituições domésticas, que serão tratadas na próxima subseção.

Já os riscos externos são associados aos efeitos de políticas públicas sobre aqueles que são obrigados a consumi-las. Tais efeitos são diversos entre os atores domésticos, o que justifica que os mesmos tenham preferências por *policies* distintas. Dessa forma, “qualquer mudança nas *policies*, como pode ocorrer por causa de cooperações internacionais, tem consequências distributivas e eleitorais domésticas¹²” (MILNER, 1997; p.16 - tradução nossa). Assim, é importante ter em mente o elemento redistributivo das políticas públicas,

¹¹ “Although all political actors may share the same interest, their policy preferences will vary according to their political situation, for example, their party affiliation, constituency characteristics, and so on. The same is true for economic actors”.

¹² “any change in policies, as might occur because of international cooperation, has domestic distributional and electoral consequences”.

associado aos riscos externos, como colocado por Sartori (1994). Milner (1997) ressalta que “em qualquer negociação internacional os grupos que ganham ou perdem economicamente são aqueles que se envolvem politicamente¹³” (MILNER, 1997; p.63 - tradução nossa). Dessa forma, em diferentes áreas de política externa, diferentes grupos domésticos deverão ser mobilizados politicamente.

Completando o argumento, outro elemento destacado por Milner (1997) que faz variar as preferências dos atores domésticos, é o grau de integração da economia nacional com a economia global, e adaptando o argumento ao caso aqui estudado, o grau de integração com o nível regional. “Integração refere-se tanto ao grau de abertura quanto à natureza das externalidades impostas por outras *policies*¹⁴” (MILNER, 1997; p.65 - tradução nossa). Nesse sentido, como se trata da Alemanha, inserida no processo de integração regional europeu, o grau de integração com o nível regional será alto e os movimentos nesse nível afetarão, consequentemente, o nível doméstico de forma mais intensa. Além disso, a União Europeia é bem integrada ao comércio e às finanças globais, o que implica que oscilações no exterior, como a crise de 2008, produzem efeitos internos que influenciam as preferências de atores domésticos.

Milner (1997) traz ainda o argumento sobre a endogeneidade das preferências, ou seja, que preferências atuais podem ter uma causalidade em escolhas pretéritas por determinadas *policies*. Será mobilizado, assim, o conceito de *path-dependence* (NORTH, 1990), que auxiliará na compreensão do comportamento do governo alemão no nível regional. Tal conceito está associado ao *Novo Institucionalismo Histórico*, que será um aporte ao Novo Institucionalismo da Escolha Racional, para explicar tanto comportamentos domésticos da Alemanha, quanto questões institucionais da UE. “*Path-dependence* é uma forma de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e vincular a tomada de decisões ao longo do tempo¹⁵” (NORTH, 1990, p.98 - tradução nossa). Dessa forma, “nós não podemos entender as escolhas de hoje [...] sem traçar a evolução incremental das instituições¹⁶” (NORTH, 1990, p. 100 - tradução nossa). Ao mobilizar esse conceito, entende-se que as escolhas e instituições do passado condicionam as ações presentes - um fenômeno essencial para compreensão da evolução institucional no nível regional, bem como da atuação dos decisores no nível doméstico. A ideia de *path-dependence* é particularmente útil para análise institucional da

¹³ “in any international negotiation the groups who stand to gain or lose economically from the policies are the ones who will become politically involved”.

¹⁴ “Integration refers both the extent of openness and the nature of externalities imposed by other's policies”.

¹⁵ “Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time”.

¹⁶ “We cannot understand today's choices [...] without tracing the incremental evolution of institutions”.

União Europeia devido ao seu caráter incremental ao longo do tempo, que é condicionado às escolhas passadas de desenho institucional e que são dificilmente alteradas, dada a necessidade de novos Tratados Intergovernamentais para tal. A excepcionalidade da política fiscal argumentada nesta dissertação poderá melhor ser compreendida ao se entender a evolução institucional na área.

Fechando essa subseção, acrescenta-se que as preferências dos atores domésticos na Alemanha informam o *win-set* alemão para o issue fiscal, no nível regional (PUTNAM, 2010). Putnam (2010) ressalta que o negociador-chefe¹⁷ é o responsável por comunicar as preferências domésticas ao interlocutor internacional, e busca gerar um acordo atrativo para suas bases (PUTNAM, 2010; p.153). Ou seja, o negociador-chefe busca acordos que atendam as preferências de atores domésticos, como coalizões políticas e grupos de interesse, tornando o acordo passível de ratificação doméstica. Assim, o *win-set* é entendido como os acordos possíveis que atenderiam às preferências da base e garantiriam a aprovação do acordo pela maioria necessária no nível doméstico (PUTNAM, 2010; p.154). Segundo o autor, quanto maior o *win-set*, maior a chance de um acordo internacional ser firmado, dada a maior variedade de possibilidades de negociação que seriam satisfatórias domesticamente. De forma similar, quanto menor o *win-set* for, menor a chance de um acordo. Mas, caso ainda assim seja possível firmar um acordo, maior a chance de ele atender melhor as preferências presentes no *win-set* menor em questão, dada a necessidade de um menor denominador comum entre os negociadores para que o acordo seja aceito e ratificado domesticamente por todas as partes.

Aplicando o conceito do *win-set* ao problema de pesquisa desta dissertação, percebe-se que as preferências domésticas alemãs na área fiscal moldam o *win-set* pelo qual o decisão central pode barganhar no exterior, no que tange ao desenho institucional da governança econômica europeia e à resolução da crise, localizada no nível regional. Argumenta-se, portanto, que a opção pela atuação intergovernamental no nível regional deriva das preferências domésticas alemãs. Percebe-se, assim, a interação entre os níveis de análise e a importância da dinâmica doméstico-regional para a análise aqui construída (PUTNAM, 2010; MILNER, 1997).

1.1.2- *O papel das instituições*

¹⁷ O autor simplifica o argumento centralizando as decisões em um negociador chefe, apesar de reconhecer que mais de um indivíduo está envolvido na negociação.

Como abordado anteriormente, as instituições são um elemento importante para compreensão da *politics* e da *policy*. É importante lembrar que “[...] a *policy* é determinada pela interação estratégica entre as preferências dos atores, *dado o contexto institucional*¹⁸” (MILNER, 1997; p.17 - tradução e destaque nosso). Isso permite entender o papel das instituições na argumentação aqui construída. Como abordado anteriormente, segundo o Novo Institucionalismo da Escolha Racional, as instituições são vistas como arranjos de regras formais do jogo que limitam as ações dos indivíduos (TSEBELIS, 1990; p.94). Ou seja, as regras definem “o conjunto de atores, o conjunto de movimentos permitidos, a sequência desses movimentos, e a informação disponível antes que cada movimento seja feito¹⁹” (TSEBELIS, 1990; p.93 - tradução nossa).

Milner (1997) ressalta que as “instituições políticas moldam os processos pelos quais preferências são agregadas domesticamente²⁰” (MILNER, 1997; p.18 - tradução nossa), bem como “determinam como o poder sobre o processo decisório é alocado entre atores nacionais²¹” (MILNER, 1997; p.99 - tradução nossa). A autora ressalta, ainda, que as preferências de alguns grupos possuem mais peso na formação da *policy* devido ao arranjo institucional, que favorece alguns atores no processo decisório (MILNER, 1997; p.18). É o arranjo institucional doméstico, portanto, que dita a forma que os atores interagem na disputa pelas políticas públicas.

A literatura sobre instituições políticas domésticas de Lijphart (2012) é particularmente útil e fornece um modelo com dez variáveis importantes para classificar governos democráticos e será mobilizada em especial no Capítulo 2, para descrever os arranjos políticos domésticos alemães. Vale ressaltar que Lijphart (2012) traz um avanço na análise das instituições democráticas em relação ao modelo poliárquico de Dahl (2005), ao construir dois modelos: o majoritário e o consensual. A mobilização do modelo consensual de Lijphart (2012), tipo institucional correspondente ao alemão, segundo o autor, está associada à importância do tipo de instituições, das regras do jogo, que informam a dinâmica doméstica. A partir desse *framework* e da construção detalhada dos atores e suas preferências domésticas no capítulo 2, será possível compreender melhor a dinâmica do nível doméstico.

¹⁸ “[...] policy is determined by the strategic interaction among the actor’s preferences, given the institutional context”.

¹⁹ “the set of players, the set of permissible moves, the sequence of these moves, and the information available before each move is made”.

²⁰ “political institutions shape the process by which preferences are aggregated domestically”.

²¹ “determine how power over decision-making is allocated among national actors”.

Além das dimensões da política doméstica propostas por Lijphart (2012), Milner (1997) destaca importantes regras do jogo no processo decisório relacionadas à cooperação internacional: *a habilidade iniciar e determinar a agenda*, de *emendar uma proposta de policy*, de *ratificar ou vetar a policy*, e de *propor referendos públicos* (MILNER, 1997; p.18). A definição da distribuição de poder entre Executivo e Legislativo no que tangem essas regras decisórias é importante para compreender a interação entre esses atores no nível doméstico. Destaca-se, entre esses poderes o de ratificar ou vetar *policies*. O poder de ratificar ou vetar é central nas negociações internacionais e leva o Executivo a buscar um acordo que não corra o risco de ser rejeitado domesticamente - empoderando o Legislativo. Nesse sentido, esta investigação apoia-se na literatura sobre os *veto players* (TSEBELIS, 2001), que auxiliará na compreensão da dinâmica doméstica de tomada de decisões na Alemanha.

Para a pesquisa em tela, é importante fazer a conexão entre as instituições e as preferências na lida com acordos regionais, uma vez que as instituições domésticas informam as regras do jogo na distribuição de poderes e competências domésticas, e as preferências dos atores, como abordado na subseção anterior, informam o *win-set* ao qual o negociador central deve se ater ao interagir no exterior. O arranjo institucional, especialmente a distribuição de poderes que dá a alguns atores o poder de voto, somado à agregação das preferências na formação do *win-set*, permite compreender como as instituições e as preferências domésticas alemãs moldam a atuação do decisor central do governo alemão - resultando, no caso estudado nesta dissertação, na ação externa pela via intergovernamental no nível regional.

1.2- Intergovernamentalismo e Supranacionalismo: Integração Regional, Instituições Regionais e os Processos Decisórios Europeus

A seção anterior tratou sobre elementos relacionados, principalmente, ao nível doméstico. Contudo, dada a natureza multinível da análise construída nesta dissertação, é importante estabelecer os conceitos e abordagens que norteiam a argumentação tecida sobre o nível regional. O elemento intergovernamentalismo, presente na pergunta de pesquisa, é essencial para o entendimento do objeto e está relacionado à governança, às instituições e aos processos decisórios associados ao nível regional. O intergovernamentalismo será mobilizado em contraste ao supranacionalismo, uma vez que ambos são formas decisórias e formatos institucionais e de governança no contexto europeu. Compreender essas duas vias auxilia na análise do comportamento do governo alemão em relação à área fiscal no nível regional.

Inicialmente, todavia, um elemento importante de ser identificado no cenário regional é a existência de uma *polity* que determina as regras do jogo do nível de análise regional: a União Europeia. A *polity* europeia é resultado da integração regional no continente e é importante clarificar alguns aspectos teóricos, que serão necessários para a argumentação desenvolvida no capítulo 3 desta dissertação, que tratará do nível regional europeu. A literatura da sub-área da *Integração Regional* é mobilizada a princípio para compreender o próprio conceito de integração. Ernst Haas (1958) define integração como “o *processo* pelo qual atores políticos em variados e distintos cenários nacionais são persuadidos a mudar sua lealdade, expectativas e atividades políticas para um novo centro, no qual as instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes²²” (HAAS, 1958; p. 16 - tradução e destaque nosso). Ainda segundo o autor, a integração regional é o estudo que busca explicar “como e porque os estados deixam de ser completamente soberanos, como e porque eles voluntariamente se associam, se fundem e se misturam com seus vizinhos e assim perdem atributos da soberania de fato enquanto ganham novas técnicas de resolver conflitos conjuntamente”²³ (HAAS, 1970; p. 610 - tradução nossa).

Retomando-se a literatura clássica de integração regional, percebe-se também a necessidade de um líder para que a integração seja exitosa, como colocado por Mattli (1999). Segundo o autor,

a integração bem sucedida depende da presença de um líder indiscutível entre o grupo de países procurando laços mais próximos. Esse Estado serve como ponto focal para a coordenação de regras, regulamentos e políticas; e também implica na ajuda de tensões distributivas, como por exemplo, os custos da integração (MATTLI, 1999).

Percebe-se, a partir dessa definição, que o *paymaster* seria responsável por liderar o processo integrativo e arcar com os custos da integração regional, garantindo-a. Em argumentação semelhante, Nolte (2011), baseando-se na teoria da estabilidade hegemônica, reforça que instituições para cooperação entre Estados têm mais chance de sucesso quando há um Estado forte, capaz e disposto a prover bens públicos coletivos (NOLTE, 2011 p.50). Nesse sentido, o autor argumenta sobre a importância de um poder ou líder regional uma vez que “atribui-se um papel importante aos poderes regionais na configuração e na construção da

²² “the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over die pre-existing national states”.

²³ “how and why states cease to be wholly sovereign, how and why they voluntary mingle, merge, and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts between themselves”.

região²⁴” (NOLTE, 2011; p.57 - tradução nossa). O autor discorre ainda que a configuração regional é moldada pelo poder regional para garantir uma forma custo-eficiente de dominação e expressão se seus interesses e preferências (NOLTE, 2011; p.57).

Considerando os diferentes termos abordados na literatura de RI: *paymaster*, líder regional e poder regional, Fonseca (2018) propõe uma nova definição para o conceito de *paymaster*:

país ou países com capacidade política, econômica e de comprometimento que exercem protagonismo em um processo de integração regional, circunscrito aos arranjos institucionais desta. São, ainda, capazes de influenciar o processo integrativo e têm seu papel de *paymaster* reconhecido pelos seus pares (FONSECA, 2018; p.31).

Todas as definições, no entanto, ressaltam a influência do *paymaster* no processo integrativo. Essa característica é essencial na gênese desta dissertação, pois como a Alemanha é *paymaster* da União Europeia, suas preferências influenciam diretamente o processo integrativo, sendo, portanto, de relevância compreendê-las no estudo da atuação externa do país. Portanto, os interesses e as preferências domésticas alemãs são importantes para compreender o desenho institucional (*polity*), os processos decisórios (*politics*) e as políticas públicas (*policies*) no nível regional da UE. Nesse sentido, os jogos doméstico e regional se influenciam mutuamente através do jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010).

1.2.1- Os Processos Decisórios

Dada a introdução do contexto regional, faz-se importante seguir para a compreensão do elemento chave da atuação externa alemã no nível regional: o intergovernamentalismo. Fabbrini (2015, 2019) afirma que as mudanças institucionais na EU, a partir dos anos 1990, levaram à consolidação de dois regimes decisórios distintos: o intergovernamental e o supranacional (FABBRINI, 2015, 2019). Nesse sentido, haveria simultaneamente, dentro da estrutura europeia, processos decisórios ligados ao método comunitário (associado ao supranacionalismo) e ao método intergovernamental (FABBRINI, 2015, 2019). As decisões relacionadas ao Mercado Comum e de menor saliência doméstica seriam decididas pela via supranacional, enquanto questões sensíveis domesticamente aos governos dos Estados Membros seriam mantidas na lógica intergovernamental (FABBRINI, 2019; p.24). Essa subseção irá tratar o conceito em contraste ao supranacionalismo enquanto processo decisório.

²⁴ “attributes a strong role to regional powers in the configuration and construction of a region”.

Haas (1958) afirma que “a admissão de supranacionalidade se refere a um tipo de integração na qual mais poder é dado à nova agência central do que o normalmente é feito em casos de organizações internacionais convencionais, mas menos do que é geralmente atribuído a um Estado federal emergente”²⁵ (HAAS, 1958; p.34 - tradução nossa). Bale (2008) acrescenta que “esse é o acordo pela parte dos Estados Membros, em algumas questões pelo menos, que renunciam o direito ao voto e se permitem serem vinculados por decisões com as quais eles nem sempre concordam”²⁶ (BALE, 2008; p.47 - tradução nossa). Mathijsen (2010) reforça que a supranacionalidade pressupõe que, no arranjo europeu, parte da soberania é transferida para as instituições regionais. O termo supranacional, portanto, está associado a um compartilhamento de poder decisório, de soberania, com uma nova instituição centralizadora em um nível acima do Estado-Nação.

Vale ressaltar que *não* se considera, nesta dissertação, a visão westphaliana de soberania, na qual esta seria inalienável e indivisível, mas sim um novo arranjo no qual é possível ao Estado ceder, através de tratados internacionais, soberania em determinadas áreas a uma organização internacional. Utiliza-se a ideia associada ao processo de integração europeu no qual há o compartilhamento de soberania em algumas áreas. Para Krasner (2004) a “soberania compartilhada deveria envolver o engajamento de atores externos em algumas estruturas de autoridade domésticas do Estado em questão por um tempo indefinido. Tais arranjos seriam legitimados por acordos assinados pelas autoridades nacionais reconhecidas”²⁷ (KRASNER, 2004; p.1091). Assim, pode haver o compartilhamento de soberania por parte do Estado em relação a um tipo de *policy*, tornando o processo decisório sobre tal política responsabilidade de uma instituição supranacional. Esse processo ocorre sem que o Estado em questão ceda o poder decisório sobre todas as políticas públicas, apenas as acordadas e devidamente registradas pelos mecanismos legais.

Por sua vez, o termo

‘intergovernamental’ se refere a retenção do exercício do poder soberano autônomo pelos Estados para agir sobre legislação, definição de *policies* ou tomada de decisões, mesmo que os Estados possam às vezes voluntariamente colaborar em

²⁵ “The feature common to most of the jurists who were active in the drafting of ECSC is an admission that supranationality refers to a type of integration in which more power is given to the new central agency than is customary in the case of conventional international organisations, but less than is generally yielded to an emergent federal government”.

²⁶ “that is the agreement on the part of member states, on some matters at least, to forgo the right to a veto and be bound by decisions with which they do not always agree”.

²⁷ “shared sovereignty would involve the engagement of external actors in some of the domestic authority structures of the target state for an indefinite period of time. Such arrangements would be legitimated by agreements signed by recognized national authorities”.

promover objetivos comuns da União Europeia²⁸ (GOEBEL, 2013; p.82 - tradução nossa).

Nesse sentido, o intergovernamental está ligado diretamente à atuação dos Estados e à preservação da soberania decisória pelos mesmos. Assim, a diferença primordial entre supranacionalismo e intergovernamentalismo refere-se ao *compartilhamento de soberania*. Enquanto os processos decisórios supranacionais envolvem o compartilhamento de soberania com as instituições europeias, no intergovernamentalismo, o poder decisório fica concentrado no próprio Estado.

Além disso, o processo decisório supranacional tem por característica a delegação da tomada de decisões para o nível supranacional e são caracterizados pelo processo decisório que utiliza algum tipo de regra da maioria (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007). Sartori (1994) atribui à regra da maioria uma maior probabilidade de se tomar decisões, evitando a paralisação decisória (SARTORI, 1994; p.295-296). Niemann e Schmitter (2009) argumentam que “em oposição à barganha pelo menor denominador comum, associada ao processo decisório intergovernamental, sistemas supranacionais são caracterizados pela ‘divisão da diferença’ e pelo processo de barganha para ‘promover os interesses comuns’”²⁹ (NIEMANN, SCHMITTER, 2009; p.50 - tradução nossa). Os autores ressaltam que os “governos não se sentem intimidados. Os interesses comuns são promovidos à medida que cada participante sente que, ao ceder alguma coisa, ganha outra”³⁰ (NIEMANN, SCHMITTER, 2009; p.50 - tradução nossa).

Por sua vez, o processo decisório intergovernamental é caracterizado pela relação entre os governos dos Estados e a implementação de acordos através da construção do consenso entre os mesmos (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007). Nesse sentido, nas decisões baseadas na via intergovernamental a regra decisória é a regra da unanimidade, na qual todos os jogadores possuem poder de voto e o poder da chantagem (SARTORI, 1994; p.295). Tem-se na literatura que a barganha intergovernamental é aquela pelo menor denominador comum, ou seja, o acordo firmado é determinado pela preferência do ator que

²⁸ “"Intergovernmental" refers to the retention and exercise by Member States of their autonomous sovereign power in acting upon legislation, setting policies or taking decisions, even though the States may often voluntarily collaborate in promoting the common goals of the EU”.

²⁹ “As opposed to lowest common denominator bargaining, which he saw as inherent in strictly intergovernmental decision-making, supranational systems were characterized by 'splitting the difference' and more significantly a bargaining process of 'upgrading common interests'”

³⁰ “Governments do not feel as if they have been bullied. Common interests are upgraded to the extent that each participant feels that, by conceding something, it has gained something else”

mais diverge dos demais - resultando em avanços lentos que dependem da vontade do ator menos inclinado à cooperação.

É necessário, contudo, apresentar a terminologia clássica dos métodos decisórios que prevalecem na UE: o *método comunitário* (associado ao supranacionalismo) e o *método intergovernamental*³¹. O EUR-Lex (2020) define que, de forma geral, as decisões na UE devem ser tomadas pelo método comunitário que consiste no processo legislativo ordinário de co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho, sob iniciativa legislativa da Comissão. Utiliza-se a maioria qualificada como regra decisória. Já o método intergovernamental geralmente é aplicado à Política Externa e Segurança Comuns e a aspectos de cooperação em políticas públicas e judiciais. O direito de iniciativa é compartilhado pela Comissão e pelos Estados Membros, ou restrito a áreas específicas de atuação. O Conselho Europeu geralmente tem protagonismo, e o Conselho de Ministros normalmente decide através da regra da unanimidade. O papel do Parlamento Europeu é apenas consultivo nessa modalidade decisória. (EUR-LEX, 2020)

Ressalta-se que as decisões econômicas na UE não foram todas supranacionalizadas com o advento da União Monetária, dada a retenção da política fiscal sob o poder decisório dos Estados Membros, permanecem dependentes da coordenação de *policies* entre os Estados Membros. O processo decisório, nesse caso, é intergovernamental (FABBRINI, 2019), apesar de existirem mecanismos e diretrizes fiscais europeias como o PEC, o *Fiscal Compact*, o *Two-pack* e o *Six-pack*. A dinâmica decisória da área econômica, em especial da área fiscal que é objeto da pesquisa em tela, serão abordadas no Capítulo 3.

Assim, tendo supranacionalismo e intergovernamentalismo como processos decisórios, percebe-se que as principais diferenças estão no compartilhamento de soberania decisória e na regra decisória utilizada, maioria ou unanimidade. O quadro abaixo ilustra essas diferenças:

Quadro 1: Diferenças entre Intergovernamentalismo e Supranacionalismo enquanto Processos Decisórios

	Intergovernamentalismo	Supranacionalismo
--	------------------------	-------------------

³¹ Helen Wallace (2010) define cinco modalidades de fazer político na União Europeia: (i) método comunitários; (ii) modo regulatório; (iii) modo distributivo; (iv) coordenação de políticas públicas e (v) transgovernamentalismo intensivo. Entretanto, para fins desta dissertação, é pertinente apenas a discussão do método comunitário e de uma combinação da coordenação de políticas públicas e do transgovernamentalismo intenso (que são combinados no método intergovernamental acima definido a partir do EUR-Lex (2020)).

Compartilhamento de soberania	NÃO	SIM
Regra Decisória	Unanimidade	Maioria

Fonte: Elaborado pela autora com base na discussão apresentada na seção.

1.2.2 - As Instituições Regionais

No que tange às instituições regionais, os elementos supranacionais e intergovernamentais estão ligados ao método de formação das instituições. Primeiramente, é válido mencionar que Malamud e Schmitter (2006) acrescentam à definição de integração de Haas (1958) a necessidade da “criação de instituições permanentes comuns capazes de tomar decisões vinculantes para todos os membros³²” (MALAMUD, SCHMITTER, 2006; p.17 - tradução nossa). Malamud (2003) afirma que a literatura da integração regional, baseada principalmente na experiência europeia, pressupõe a criação de instituições regionais para lidar com os dois principais dilemas da ação coletiva: o processo decisório e a resolução de controvérsias (MALAMUD, 2003; p.54).

A UE, como uma *polity suis generis*, apresenta instituições tanto supranacionais quanto intergovernamentais (TSEBELIS, GARRETT, 2001; MALAMUD, 2003; BALE, 2008; FABBRINI, 2019). No arranjo europeu, as instituições intergovernamentais representam diretamente os Estados Membros, sendo elas o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros³³, em suas diversas conformações (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19). As instituições intergovernamentais, nas quais “aqueles Estados que pertencem a elas cooperam em busca de melhores resultados, mas se reservam o direito de manter poder de bloquear ou ao menos ignorar decisões nas quais considerem contrárias aos seus interesses³⁴” (BALE, 2008; p.47 - tradução nossa).

³² “lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros”.

³³ A partir do Tratado de Lisboa (2009) utiliza-se apenas a nomenclatura Conselho para se designar ao que era antes conhecido como Conselho de Ministros. O Conselho é composto pelos ministros dos Estados Membros e possui diferentes conformações dependendo do *issue* tratado. No caso desta dissertação, será tratado principalmente o ECOFIN, composto por ministros de Economia e Finanças.

³⁴ “those states that belong to them co-operate in search of better outcomes but reserve the right and maintain the power to block or at least ignore decisions that they feel are contrary to their interests”.

Já as instituições classificadas como supranacionais são aquelas que representam os interesses da coletividade, ou os cidadãos europeus, e são: a Comissão, a Corte de Justiça, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19). Essas instituições atuam, portanto, de forma independente dos governos nacionais dos Estados Membros. O quadro abaixo ilustra essa divisão entre as instituições regionais:

Quadro 2 – Instituições Regionais Intergovernamentais e Supranacionais

Instituições Intergovernamentais	Instituições Supranacionais
Conselho Europeu Conselho	Comissão Parlamento Europeu Banco Central Europeu Corte Europeia de Justiça

Fonte: Elaborado pela autora com base em Tsebelis e Garret (2001), Bale (2008), Fabbrini (2019).

Fabbrini (2019) ressalta que as duas variedades institucionais regionais servem para balancear as diferentes questões postas quanto à cooperação: (i) a manutenção da representação dos interesses dos Estados Membros nas instituições intergovernamentais e (ii) a necessidade de existência de instituições supranacionais independentes para garantir os compromissos firmados e mediar as rivalidades entre os países (FABBRINI, 2019; p.19).

Young (2010) afirma que, em se tratando da União Europeia, é necessário prestar muita atenção quanto ao issue em questão, uma vez que para cada *policy area* as competências são distribuídas diferentemente entre a UE e os Estados Membros, bem como o papel das instituições pode diferir entre os diferentes processos decisórios existentes (YOUNG, 2010; p.52). Bale (2008) acrescenta ainda que “nenhum órgão da UE é completa e totalmente intergovernamental ou supranacional, tanto em composição quanto em papel, mas todos possuem um viés para um lado ou para o outro³⁵,” (BALE, 2008; p.47 - tradução nossa). O caso clássico que ilustra essa situação é o Conselho que é por natureza uma instituição intergovernamental, dado seu método de formação, mas atua no processo legislativo ordinário como ‘Câmara Alta’ em co-decisão³⁶ com o Parlamento Europeu - um mecanismo decisório considerado supranacional (BALE, 2008). No caso da área fiscal, no entanto, o Conselho tem atuação em consonância com seu método de formação: intergovernamental.

³⁵ “no EU body is completely and utterly intergovernmental or supranational in both composition and role, but all display a bias one way or the other”.

³⁶ A partir do Tratado de Lisboa (2009) esse processo decisório foi renomeado, sendo chamado de *processo legislativo ordinário*.

1.2.3 - Governança Econômica Europeia

Esta subseção tem por objetivo apresentar questões conceituais da governança econômica europeia, a fim de facilitar a compreensão do estudo da área fiscal. Primeiramente, é interessante discutir o termo governabilidade. Para Diniz (1996), “governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade” (DINIZ, 1996; p.12). Fábio Wanderley Reis (1995) reforça que ““governabilidade” é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade” (REIS, 1995; p.41). Diniz (1995) ilustra as condições sistêmicas às quais se refere citando as características do sistema político, a forma de governo, a relação entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras. Ela lembra, ainda, que “não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade” (DINIZ, 1996; p.12). Em síntese, governabilidade são as condições que permitem a gestão da sociedade e o exercício do governo.

Governança, todavia, é um termo diferente. Para Diniz (1996) governança

diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1996; p.12-13).

Nas Relações Internacionais, por sua vez, o conceito clássico de governança é dado por Rosenau (2006). Para o autor, “governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2006; p.15). O autor acrescenta que

governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2006; p.15-16).

Nolte (2011), autor referência da Integração Regional, trata, ainda, da governança regional. Ele menciona que a governança regional seria “um espaço regional de ordem e

regulação política³⁷” (SCHIMMELFENNIG, 2006; p.154 *apud* NOLTE, 2011; p.5 - tradução nossa). Além disso, Söderbaum (2004) a define como “as esferas de autoridade no nível regional da atividade humana que equivalem a sistemas de regras - formal e informal, público ou privado - nos quais as metas são perseguidas através do exercício do controle³⁸” (SÖDERBAUM, 2004; p. 422).

Como o caso aqui estudado diz respeito à governança econômica de forma mais específica, apresenta-se, também, a definição desse conceito pela UE: “governança econômica se refere ao sistema de instituições e procedimentos estabelecidos para alcançar os objetivos econômicos da União no campo econômico, a saber, a coordenação de políticas econômicas para promover progresso econômico e social para UE e seus cidadãos³⁹” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019 - tradução nossa).

A discussão que interessa à pesquisa em tela, contudo, refere-se à conceituação da governança intergovernamental e da governança supranacional. Para definição dessas duas formas, utiliza-se os conceitos de Fabbrini (2019). Para o autor, a governança supranacional está associada à combinação do uso do método comunitário e da mobilização das instituições regionais europeias (supranacionais e intergovernamentais no processo decisório). Na governança intergovernamental, por sua vez, Fabbrini (2015, 2019) afirma que o poder decisório é circunscrito às instituições que representam os governos nacionais - o Conselho e o Conselho Europeu -, assim minimizando o papel das instituições supranacionais - como a Comissão e o Parlamento Europeu, por exemplo. Nesse sentido, as regras decisórias são intergovernamentais. De forma geral, como será abordado no Capítulo 3, que trata do nível regional europeu, o processo decisório fiscal é intergovernamental. Argumenta-se nesta dissertação que, a governança intergovernamental fiscal no nível europeu está relacionada às preferências dos atores domésticos alemães, uma vez que tal modelo de governança garante ao decisior central alemão mais voz e poder de barganha, podendo atender de forma mais ampla às preferências domésticas que são mais intensas para esse tipo de *policy*.

1.3- A Política Externa Alemã: o nível doméstico e a preferência pelo intergovernamentalismo

³⁷ “a regional space of political order and regulation”.

³⁸ “as spheres of authority at the regional level of human activity which amount to systems of rule – formal and informal, public or private – in which goals are pursued through the exercise of control”.

³⁹ “economic governance refers to the system of institutions and procedures established to achieve Union objectives in the economic field, namely the coordination of economic policies to promote economic and social progress for the EU and its citizens”.

O eixo no qual esta dissertação é construída é a política externa alemã para a UE, com ênfase no elemento fiscal que se caracteriza como intergovernamental, destoando da preferência tradicional pelo supranacionalismo como estratégia integrativa. Mas, para compreender a argumentação construída em torno do problema de pesquisa em tela, é necessário compreender o que é política externa, bem como como é a política externa alemã para a UE.

A política externa nada mais é do que a estratégia escolhida por um governo para alcançar seus objetivos na arena internacional (HUDSON, 2014; p.14). Além disso, a *política externa* é entendida nesta dissertação como *política pública* e dessa forma, em especial em um mundo globalizado e interdependente, possui efeitos distributivos e, portanto, há uma competição entre os grupos de interesses domésticos na sua conformação (SOARES DE LIMA, 2000). A política externa, muitas vezes, “é simplesmente a continuação da política doméstica por outros meios⁴⁰” (HUDSON, 2014; p.141). Assim, a formulação da política externa depende do *win-set* (PUTNAM, 2010), entendido como conjunto de vitórias, negociado no nível doméstico. Não se ignora, contudo, a dualidade da política externa, que possui influência de elementos internos e externos em sua composição, tendo causas multifatoriais e multiníveis devido à sua natureza *suis generis* (HUDSON, 2014). No caso estudado, as preferências e arranjos, tanto no nível doméstico quanto nos níveis regional e internacional, influenciam o curso de ação do governo alemão, como ficará claro ao longo da dissertação.

Dada essa explicação, é necessário caracterizar a política externa alemã no que tange à integração europeia e, principalmente, à área econômica dessa integração. A *política europeia* da Alemanha foi, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um pilar importante da política externa do país (FEDERAL FOREIGN OFFICE, 2019) e serviu aos interesses domésticos, ao mesmo tempo em que apaziguou sua relação com os vizinhos - desconfiados devido ao passado recente à época (BULMER, 2019; p.4). “Dada a história da Alemanha e as Guerras Mundiais, uma política de reconciliação através da integração (particularmente com a França, mas também com a Polônia) e total alinhamento com o Ocidente constituíram os pilares da política externa e europeia da Alemanha⁴¹” (BÖTTGER, JOPP, 2017; p.5 - tradução nossa). Além disso, a integração regional foi tida como ‘veículo de emancipação’ da política externa alemã, sendo um mecanismo importante na reconstrução da relação com seus vizinhos e a

⁴⁰ “is simply the continuation of domestic policies by other means”.

⁴¹ “Due to Germany’s history and the World Wars, a policy of reconciliation through integration (particularly with France, but also with Poland) and full alignment with the West constitute central pillars of Germany’s foreign and European Policy”.

redução da desconfiança do mundo ocidental ao permitir a reconstrução e desenvolvimento alemão (REGELSBERGER, WESSELS, 1984 *apud* BULMER, 2019). A integração regional europeia é vista pelos atores domésticos como muito vantajosa para a Alemanha e, dessa forma, os sucessivos governos alemães conseguiram apoio interno para esta política domesticamente (BULMER, 2019; p.4-5).

Uma característica comum associada à política europeia alemã é a preferência pelo supranacionalismo na integração regional (SCHMIDT, 2014; BÖTTGER, JOPP, 2017). Harnish (2009) ressalta que, historicamente, a Alemanha é a democracia mais aberta ao compartilhamento de soberania no nível regional europeu (HARNISH, 2009; p.455), tendo apoiado tal compartilhamento de soberania em diversas esferas, como política agrícola, comércio, tarifas externas e política monetária, ressaltando o viés supranacional da atuação regional alemã (SCHMIDT, 2014; p.2). De forma geral, o país teve seus interesses atendidos pela integração supranacional; assim, essa é uma estratégia preferida historicamente (BÖTTGER, JOPP, 2017; p.6; HARNISH, 2009; p.455).

No entanto, a partir da reunificação em 1990 e da reconquista da soberania plena da Alemanha, a política europeia do país foi se alterando gradualmente (BULMER, 2019; p.5). Esses adventos deram maior espaço de manobra para o país vocalizar as preferências domésticas no nível regional (FONSECA, 2018; p.98). Em especial do governo de Gerhard Schröder (1998-2005) em diante, a Alemanha passou a ser mais assertiva em sua política externa quanto ao papel de liderança na União Europeia (UE), mas, também, quanto à transparência de seus interesses domésticos nas relações exteriores - antes contidos pela desconfiança regional em relação ao país (BULMER, 2019; p.5; OPPERMANN, 2012; p.506-507).

Há um recente entendimento quanto à normalização da política externa alemã, que passa a emular menos o que os parceiros internacionais esperam do país e passa a transparecer mais a dinâmica das preferências dos atores domésticos - tornando a política externa alemã menos previsível (OPPERMANN, 2012; p.503-504). É válido ressaltar que “a principal mudança estrutural na política doméstica e na política externa da Alemanha pós-unificação é que os assuntos externos se tornaram mais suscetíveis a serem politicizados e contestados na arena doméstica⁴²” (OPPERMANN, 2012; p.508 - tradução nossa). Tendo em vista essa mudança da política externa alemã nas últimas décadas, e o entendimento de que a política externa é uma continuação da política doméstica (HUDSON, 2014), o olhar para o nível

⁴² “The most important structural change in the domestic politics of Germany’s post-unification foreign policy is that foreign affairs have become more likely to be politicised and contested in the domestic arena”.

doméstico alemão promovido por esta dissertação busca justamente compreender a influência dos atores e instituições domésticos na composição do *win-set* que informou a política externa no período analisado. Conjetura-se justamente que essa maior influência doméstica pode ajudar a explicar a preferência pelo comportamento intergovernamental na área fiscal direcionada ao nível regional europeu.

Alguns elementos importantes que aumentaram a influência do nível doméstico na política externa alemã, a partir da década de 1990, imprimindo novos entendimentos a esta *policy* são: (i) o fim da Guerra Fria e a consequente dificuldade de justificar ações externas apenas pelos desenvolvimentos no nível internacional ou regional (OPPERMANN, 2012; p.508); (ii) a reunificação alemã e a reconquista da soberania plena do país, que melhorou a posição de barganha alemã no nível regional e permitiu maior transparência de preferências domésticas (FONSECA, 2018; p.98; BULMER, 2019); (iii) o aumento das oportunidades de contestação da política externa a partir da maior fragmentação partidária e maiores divergências intra e inter-partidárias (OPPERMANN, 2012; p.509); (iv) o progressivo aumento da influência do Legislativo na formulação de política externa através da ação da Corte Constitucional⁴³ e do Tratado de Lisboa⁴⁴ (OPPERMANN, 2012; p.509); (v) maior mobilização da opinião pública devido ao maior debate entre as elites políticas sobre a política externa (OPPERMANN, 2012; p.509-510); e, (vi) a mudança da posição da Corte Constitucional alemã que, até a década de 1990, tinha um posicionamento pró-supranacional, mas que se tornou mais soberanista em julgamentos mais recentes (HARNISH, 2009; p.465-466). Assim, atores domésticos, que são menos entusiastas com a ideia de fortalecimento de uma UE com viés de governança supranacional, passaram a ter mais voz no processo decisório da política europeia.

“A politização da opinião pública, a pressão do *Bundesbank* [Banco Central alemão], o controle parlamentar e o perigo de um julgamento negativo da Corte Constitucional alemã foram decisivos para isso”⁴⁵ (BULMER, 2019; p.17 - tradução e adaptação nossa). Além disso, Fabbrini (2013) marca a coalizão governista entre os partidos *Christlich Demokratische*

⁴³ Será trabalhado de forma completa no Capítulo 2 a atuação da Corte Constitucional alemã no que tange a integração regional e os reflexos dessa atuação na expansão na capacidade de atuação do Legislativo na área de política europeia.

⁴⁴ O Tratado de Lisboa (2009) no Art. 12 do TUE atribui novas competências aos parlamentos nacionais na lida com as questões europeias, com destaque a (i) processos de revisão legislativa baseados no princípio da subsidiariedade do Direito Europeu, (ii) direito a informação da legislação europeia proposta pela Comissão, (iii) acesso a Europol e ao Sistema de Justiça europeu, (iv) papel na revisão simplificada dos Tratados, (v) notificação em casos de pedido de adesão de novos Estados Membros, (vi) aumento da cooperação interparlamentar na UE.

⁴⁵ “Die Politisierung der öffentlichen Meinung, der Druck der Bundesbank, die parlamentarische Kontrolle und die Gefahr eines negativen Urteils des Bundesverfassungsgerichts waren hierfür ausschlaggebend”.

Union Deutschlands (CDU) - Partido Democrata Cristão - e o *Freie Demokratische Partei* (FDP) - Partido Liberal -, entre 2009 e 2013, como mais ‘euro-realista’, expondo o Poder Executivo alemão a um tom mais intergovernamental na sua relação com a UE, no período. Ademais, o próprio contexto de crise no nível regional pode ter influenciado a forma de ação do governo alemão. Bulmer (2019) reforça que a atuação intergovernamental durante a crise permitiu que a Alemanha tirasse vantagem de seu poder de barganha no nível regional para impor suas preferências aos demais Estados, ainda que sob protesto dos mesmos.

Ressalta-se que a opinião pública alemão ficou bastante mobilizada e crítica a uma atuação alemã mais intensa na questão da crise da dívida dos países europeus superendividados (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013; POLITBAROMETER, 2012, 2011, 2012, 2015) e, considerando a relação entre a mobilização da opinião pública e o interesse dos atores governamentais em manter o cargo eleito (MILNER, 1997), destaca-se em especial que o Legislativo teve motivos para exercer seu controle parlamentar recentemente ampliado durante o período analisado nesta dissertação na revisão dos atores de política europeia. O Executivo, que também possui interesse em manter o cargo eleito, pode ter sentido limitações nas possibilidades de ação externa em decorrência da mobilização da opinião pública. Somada a essa dinâmica está o frequente acionamento da Corte Constitucional no período entre 2009 e 2015, no que tange a questões relacionadas à integração europeia e à resolução da crise instaurada no nível regional. A Corte se posicionou de forma soberanista e intergovernamental (HARNISH, 2009) e ampliou os poderes de atuação do Legislativo na política externa e europeia, bem como apontou limites constitucionais ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu. Essa nova configuração doméstica motiva a investigação desta dissertação.

É válido ressaltar que o posicionamento de Angela Merkel, chanceler alemã em todo o período analisado, é pró-integração, mas apresentou elementos intergovernamentais mais acentuados que em governos anteriores (BÖTTGER, JOPP, 2017). A resolução da crise liderada pela Alemanha foi muito centrada na atuação de Merkel e seus ministros no Conselho Europeu e no Conselho - instituições intergovernamentais europeias -, bem como nos fóruns paralelos sobre o Euro como o *Euro Summit*. Dá-se destaque ao fato que “durante a crise financeira da dívida europeia, a chanceler alemã Angela Merkel usou o chamado ‘método da União’, baseado em elementos intergovernamentais de manejamento da crise e arranjos fora dos tratados existentes⁴⁶” (BÖTTGER, JOPP, 2017; p.6 - tradução nossa). O

⁴⁶ “During the European financial debt crisis, the German Chancellor Merkel used the so-called ‘Union method’, based on intergovernmental elements of crisis management and arrangements outside of the existing treaties”.

método da União foi mencionado em um discurso de Angela Merkel de 2010⁴⁷ “no qual ela sugere ultrapassar a disputa antiga entre o *método comunitário* e o *método intergovernamental* em favor de um novo método, o ‘método da União’⁴⁸” (PONZANO, 2011 - tradução nossa; destaque nosso). Nesse discurso, ela afirma que “na maioria dos casos, a escolha não é entre método comunitário e método intergovernamental, mas entre uma posição europeia coordenada ou nenhuma posição⁴⁹” (COLLEGE OF EUROPE, 2010 - tradução nossa). Nesse sentido, “uma posição europeia coordenada não é, necessariamente, resultado da aplicação do método comunitário. Essa posição comum é, em alguns casos, resultado do método intergovernamental. O principal é ter uma posição comum em *issues* importantes⁵⁰” (COLLEGE OF EUROPE, 2010 - tradução nossa).

No contexto da crise, a coordenação intergovernamental foi a via escolhida para dar uma resposta aos desafios colocados aos países europeus, em especial os da Zona do Euro. Por ser considerado um desafio que apenas os chefes de Estado e governo teriam legitimidade para lidar, percebeu-se uma forte atuação dos mesmos no Conselho Europeu, bem como de seus ministros de economia e finanças no contexto do ECOFIN, *Eurogroup* e *Euro Summit* (PUETTER, 2012). Além disso, no âmbito fiscal os tratados europeus deixam a via de ação muito vaga e, em última instância, a competência fiscal permanece com os Estados Membros (CHANG, 2016; YOUNG, 2010). Criaram-se novos órgãos e fundos para lidar com a crise, além de haver uma coordenação econômica no âmbito da saúde fiscal e financeira dos países da Zona do Euro, com acordos regionais e legislações europeias que refletem tal objetivo. A resolução da crise é tida por muitos autores como essencialmente intergovernamental (HODSON, 2015; PUETTER, 2012; BICKERTON, HODSON, PUETTER, 2015⁵¹).

A atuação alemã no contexto da crise foi muito criticada, dada a demora da decisão de ação no nível regional. Essas questões relativas ao posicionamento alemão estão relacionadas aos desdobramentos do nível doméstico (OPPERMANN, 2012, 2018). A posição alemã no nível regional colocou dificuldades na reinterpretação do Art. 125º do Tratado de

⁴⁷ O discurso pode ser acessado na íntegra em alemão, inglês e francês no site:

[<https://www.coleurope.eu/events/mrs-angela-merkel-delivered-opening-address-opening-ceremony>](https://www.coleurope.eu/events/mrs-angela-merkel-delivered-opening-address-opening-ceremony).

⁴⁸ “in which she suggested moving beyond the old argument between the community method and the intergovernmental method in favour of a new method, namely the “Union method””.

⁴⁹ “In most cases, the choice is not between the community method and the intergovernmental method but between a coordinated European position and no position at all”.

⁵⁰ “a coordinated European position is not necessarily the result of the application of the community method. This common position is sometimes an outcome of the intergovernmental method. The main thing is to have a common position on important issues”.

⁵¹ Sobre o assunto recomenda-se a leitura sobre um intergovernamentalismo intenso (HODSON, 2015), intergovernamentalismo deliberativo (PUETTER, 2012) ou novo intergovernamentalismo (BICKERTON; HODSON; PUETTER, 2015), que tratam das nuances do intergovernamentalismo na resolução da crise econômica/financeira na UE.

Funcionamento da União Europeia (TFUE), conhecido como cláusula do *no-bailout*. Negociada em Maastricht, essa cláusula prevê que a UE não pode socorrer países com problemas de endividamento, uma vez que cada país seria responsável pela boa condução de sua política fiscal - cláusula essa essencial para que o governo alemão, com apoio do *Bundesbank*, apoiasse o Tratado de Maastricht (HEIPERTZ, VERDUN, 2010). Houve a adesão dos decisores da política europeia alemã à narrativa dos ‘santos do norte e pecadores do sul’, na qual a má condução da política fiscal pelos países do sul e seu crescente endividamento público para além dos limites acordados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) era tida como a causa da crise de endividamento dos países do Sul da Europa (MATHIJS, MCNAMARA, 2015). Assim, o remédio para a crise deveria ser austeridade fiscal por parte desses países. Nesse sentido, a negociação dos monumentais empréstimos fornecidos aos países deficitários da Zona do Euro no contexto da crise de endividamento, iniciada em 2009, foi complicada e implicou em uma contrapartida de austeridade fiscal severa, exigida pelos países credores liderados pela Alemanha. Ressalta-se que a atuação no nível regional está ligada à orientação econômica doméstica germânica e à obsessão pela estabilidade de preços e saúde das contas públicas (MATHIJS, MCNAMARA, 2015; KRUGMAN, 2019). Além disso, a politização do tema domesticamente, os novos poderes de controle parlamentar adquiridos pelo Legislativo e as ameaças de judicialização da política europeia alemã na Corte Constitucional (BULMER, 2019) fizeram o Executivo agir com cautela, levando em consideração as preferências domésticas no processo decisório. Supõe-se ser essa a razão da acentuação do comportamento intergovernamental no *issue* fiscal, no período analisado.

Oppermann (2012), analisando os primeiros anos da crise europeia, retrata a ação externa do governo Merkel como baseada nos interesses domésticos, mais que os governos anteriores. Para o autor, Merkel demorou a se engajar na ajuda à Grécia, que já demandava empréstimos europeus desde 2009, devido ao contexto doméstico alemão que teve uma grande atenção midiática e política da crise, com a opinião pública desfavorável a ações mais contundentes e um importante racha no FDP, partido da coalizão governista, quanto à lida com as questões externas de natureza fiscal (OPPERMANN, 2012; p.511). A grande pressão doméstica foi apenas parcialmente aliviada com a retomada da Grande Coalizão com o *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) - Partido Social Democrata - no final de 2013, que resultou em um novo curso de política externa no qual a Alemanha foi progressivamente aceitando seu papel, ainda que relutantemente, de líder europeu (PATERSON, BULMER, 2016; BULMER, 2019). Todavia, as pressões domésticas

continuaram a influenciar a forma como a liderança alemã lidou com a crise, reforçando inclusive as predisposições institucionais a impor condicionalidades de austeridade que pesavam sobre os países endividados (OPPERMANN, 2018; p.7).

É necessário ressaltar um episódio importante da atuação da Alemanha na crise: a recusa sistemática do governo alemão aos *eurobonds*. Os *eurobonds* são um mecanismo conjunto de dívida governamental, no qual seriam emitidos títulos de dívida em nome de todos os países europeus - socializando os riscos entre os membros da Zona do Euro (MATHIJS, MCNAMARA, 2015). A principal proposta de introdução desse mecanismo se refere à tentativa de abaixar os juros dos empréstimos aos países mais endividados da Zona do Euro, utilizando-se da fiabilidade dos governos ‘bons pagadores’. Mathijs e McNamara (2015) reforçam a recusa alemã devido ao *risco moral* envolvido no processo e à forte oposição da opinião pública e dos especialistas econômicos no âmbito doméstico. A Alemanha, afinal, não queria pagar a conta pela dívida dos outros países da Zona do Euro. Em uma linha argumentativa semelhante, Schimmelfenning (2015) associa as preferências institucionais pela forma de resolução da crise e, no âmbito fiscal, a interesses materiais diretos dos países. Para o autor, soluções supranacionais aumentariam o custo e diminuiriam o poder de barganha e controle dos países credores, sendo a razão da recusa sistemática das soluções com viés mais supranacional propostas pela Comissão Europeia durante a crise (SCHIMMELFENNING, 2015; p.189). Associa-se a transferência de soberania para o nível regional em mecanismos de socialização dos riscos com empréstimos e viés redistributivo dentro da UE a um aumento do custo para os países superavitários do bloco europeu, que contribuíram com uma parcela maior e sem a capacidade de estabelecer diretamente as contrapartidas para o dinheiro disponibilizado. Além disso, o Legislativo passou a ter poderes explícitos, no decorrer da crise, para lidar com as questões que envolvam o orçamento alemão relacionados à UE, *responsabilidade orçamentária e de integração* atribuída pela Corte Constitucional em seus julgamentos, sendo sua aprovação indispensável para qualquer liberação de recurso (CALLIESS, BEICHELT, 2015). Assim, a aprovação de ações que colocam a Alemanha como garantidor de empréstimos de terceiros ganhou um importante *veto player* doméstico.

Percebe-se, assim, que apesar de o governo alemão ter uma preferência pela integração supranacional em sua política externa para a União Europeia, na área fiscal da UE a preferência em compartilhar soberania sobre o processo decisório se mostrou limitada, resultando em uma atuação majoritariamente intergovernamental com indícios de uma grande influência da dinâmica doméstica. Assim, constrói-se argumentação dessa dissertação,

defendendo o excepcionalismo do *issue* fiscal na orientação de política externa da Alemanha para a UE.

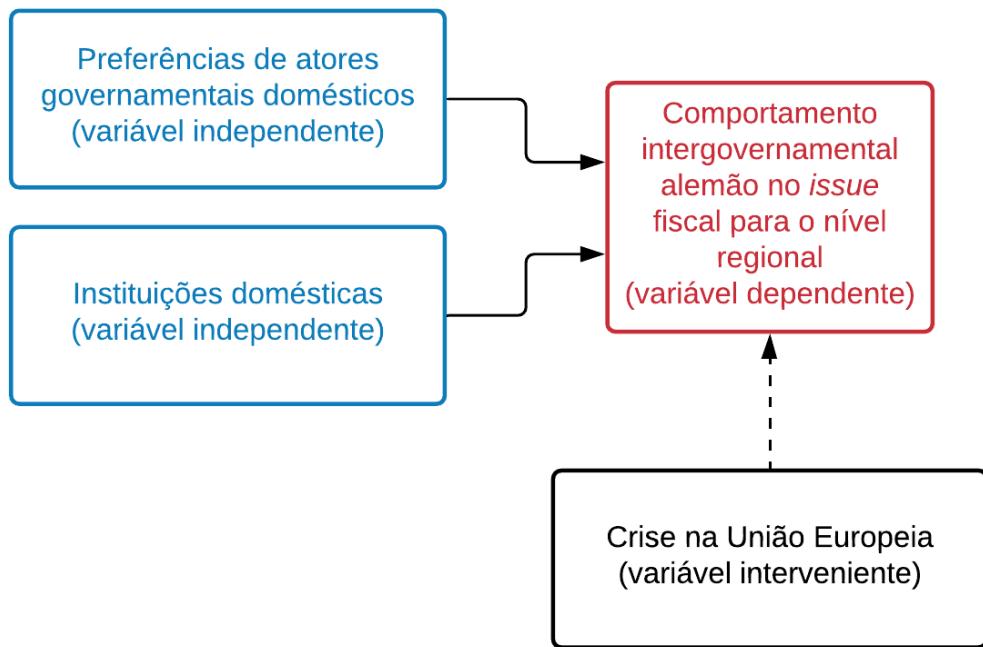
1.4 - O desenho de pesquisa

Para organizar o diálogo entre todos os conceitos e discussões desse capítulo, faz-se necessário retomar a pergunta de pesquisa: “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental no issue política fiscal, no nível regional, a partir de 2009?*”. O que se busca explicar com esta pesquisa é o comportamento da Alemanha no nível regional. Portanto, a variável dependente, a qual busca-se explicar, é a preferência da Alemanha por uma política fiscal intergovernamental no nível regional europeu.

Argumentou-se ao longo do capítulo que, para explicar esse comportamento, deve-se olhar para o nível doméstico alemão, uma vez que há vários indícios de uma crescente importância de instituições e atores domésticos na formulação da política europeia alemã. As variáveis independentes, que promovem a explicação para o comportamento alemão, são as preferências dos atores governamentais domésticos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Optou-se por não se trabalhar os grupos de interesse (MILNER, 1997), dada a dificuldade de se encontrar dados agregados sobre as preferências dos mesmos e a limitação das possibilidades de pesquisa durante a pandemia da COVID-19. Além disso, as próprias instituições políticas e econômicas domésticas são variáveis importantes para compreender o comportamento alemão no nível regional e também serão mobilizadas como variáveis independentes. Por fim, dada a escolha de se trabalhar com o contexto de crise na EU, no período compreendido entre 2009 e 2015, não se poderia deixar de considerar a própria crise europeia como um elemento importante que influencia as preferências dos atores domésticos na conformação de um *win-set* para o nível regional.

A figura abaixo apresenta o desenho de pesquisa de forma esquematizada:

Figura 1 - O Desenho de Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da apresentação das variáveis de pesquisa, é possível construir hipóteses que explicam o comportamento intergovernamental alemão, no nível regional, relativamente ao *issue* fiscal. A hipótese principal construída nesta dissertação é a seguinte:

H1: A atuação intergovernamental na área fiscal, no nível regional, se deu devido a uma maior sensibilidade da política europeia à política doméstica e à formação de um *win-set* doméstico com entendimento mais soberanista da integração regional e de características institucionais que favorecem a atuação intergovernamental.

Para auxiliar com o desenvolvimento da dissertação, identifica-se, através de hipóteses auxiliares, as pressões domésticas sofridas pelos diferentes grupos internos, como detalhado abaixo:

H1.1: A Corte Constitucional alemã apontou limites constitucionais de compartilhamento de soberania com o nível regional, aumentou a participação do Legislativo em relação à política externa e europeia, além de proferir decisões de caráter mais soberanista em relação à integração regional, levando a um entendimento mais intergovernamental da integração regional.

H1.2: O Legislativo federal alemão, fortalecido pelo Tratado de Lisboa e pela Corte Constitucional alemã, atuou mais intensamente em assuntos de política europeia, imprimindo um controle parlamentar em relação à política externa para o nível regional europeu e demonstrando menor disposição ao compartilhamento de soberania no *issue* fiscal com o nível regional europeu.

As hipóteses auxiliares serão desenvolvidas em maior profundidade ao longo do Capítulo 2, que têm por objetivo tratar do nível doméstico alemão em mais detalhe.

1.5 - Considerações sobre o capítulo

Para erguer os alicerces da investigação desta dissertação construiu-se, neste capítulo inicial, o modelo de análise, que articula conceitos nucleares da literatura para que o trato da empiria seja adequado nos capítulos seguintes. A partir do aprofundamento na literatura, percebeu-se que a atuação alemã no nível regional europeu, no período de 2009 a 2015, continha muitos elementos intergovernamentais, dissonantes da preferência tradicional do país pela integração em moldes supranacionais. A argumentação construída na pesquisa em tela sugere que a dinâmica do nível doméstico é responsável pela formação de um *win-set* que agrupa preferências domésticas pela via intergovernamental no *issue* fiscal.

A alteração da política externa e europeia alemã a partir da reunificação alemã em 1990, e o maior envolvimento de atores domésticos na conformação dessa *policy* são elementos essenciais desta investigação. Como a literatura institucionalista mobilizada justifica que a política doméstica importa, foram reunidos conceitos e ferramentas analíticas que permitem investigar o nível doméstico alemão, de forma a buscar o porquê da atuação regional dissonante das preferências tradicionais do país pelo supranacionalismo. Busca-se, no capítulo seguinte compreender o nível doméstico alemão, bem como compreender como a Corte Constitucional e o Legislativo atuam como *veto players* da política externa e europeia alemã e a relação desse poder de veto com a atuação intergovernamental.

Nesse sentido, é imprescindível, para compreender o comportamento alemão no nível regional, fazer um mergulho no nível doméstico, mobilizando ferramentas da Ciência Política. A dinâmica institucional, que dita as regras do jogo (TSEBELIS, 1990), bem como a dinâmica entre os atores domésticos governamentais, em especial o Executivo, no qual se localiza a competência de negociador central no nível regional, o Legislativo e o Judiciário - esses dois últimos atuando como importantes *veto players* (TSEBELIS, 2001) - serão

importantes para identificar as preferências e, consequentemente, o *win-set* doméstico que norteará a negociação no nível regional.

Ademais, o elemento de destaque na pergunta de pesquisa e na originalidade da pesquisa é o intergovernamental. Para compreender esse elemento da pesquisa é necessário ter em mente quando se olhar para o nível doméstico, as nuances das preferências pela política fiscal e pelas preferências relacionadas à integração regional. O intergovernamentalismo é uma forma decisória, institucional e de governança regional, compatível com comportamentos pró-continuidade da integração. No entanto, está associado à retenção de soberania decisória no nível doméstico, bem como à utilização de instituições regionais que representam os Estados Membros diretamente. A atuação dos atores domésticos e as preferências dos mesmos serão analisadas, nessa linha, no capítulo seguinte.

2- INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, ATORES E PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS

A pergunta que motiva essa investigação é “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental no issue, política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”. Esse questionamento dá ênfase à forma pela qual a Alemanha atuou no nível regional europeu. No entanto, o olhar aplicado a esse objeto, nesta dissertação, supõe que a explicação do porquê da preferência pela via intergovernamental está relacionada aos desenvolvimentos no nível doméstico e à formação de um *win-set* doméstico favorável a tal tipo de atuação. Conforme apresentado no capítulo anterior, trabalha-se, nesta pesquisa, com hipóteses referentes às preferências de diferentes atores domésticos alemães: o Poder Legislativo - composto pelo *Bundesrat*, a Câmara Alta, e pelo *Bundestag*, a Câmara Baixa -, o Poder Executivo - organizado no Gabinete formado pela chanceler Angela Merkel e seus ministros - e o Poder Judiciário - representado aqui pela Corte Constitucional alemã. Tem-se sempre em mente que as preferências desses atores são influenciadas pelas instituições políticas (LIJPHART, 2012; MILNER, 1997). As preferências serão trabalhadas em dois eixos principais: (i) a preferência pela integração regional, analisando a questão da soberania e, por consequência, a inclinação ao intergovernamentalismo ou ao supranacionalismo; e (ii) a preferência pelo *issue* fiscal, analisando as diferentes formas de atuação possíveis dentro dessa política econômica.

A hipótese principal construída no capítulo anterior refere-se à maior sensibilidade da política europeia à política doméstica, que possui no período analisado um *win-set* com entendimento mais soberanista da integração regional, favorecendo a atuação intergovernamental no *issue* fiscal. As hipóteses auxiliares tratam da atuação da Corte Constitucional alemã e do Legislativo. A primeira apontou limites ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu, aumentou os poderes do Legislativo na lida com a política externa e europeia e proferiu decisões com caráter mais soberanista em relação à integração europeia. Já o Poder Legislativo teve seus poderes aumentados pelo Tratado de Lisboa e pela Corte Constitucional e efetivamente atuou mais na revisão das *policies* europeias, além de demonstrar menor inclinação a compartilhar seus poderes fiscais com o nível regional europeu.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo apresentar a *polity* alemã, ou seja, as instituições domésticas a serem analisadas, bem como os atores domésticos e as preferências expressadas pelos mesmos em relação à questões de natureza fiscal e de integração regional. Especificamente, importa entender a formação de um *win-set* doméstico orientado à atuação

intergovernamental alemã no nível regional europeu, na área fiscal. Ressalta-se que essa atuação mais intergovernamental do que a posição tradicional do país, mais voltada ao supranacionalismo no nível regional, seria uma particularidade do *issue* fiscal.

Este capítulo apresenta, inicialmente, as instituições políticas alemãs e suas características consensuais (LIJPHART, 2012). A segunda examina a atuação da Corte Constitucional e aponta seu viés doméstico pró-intergovernamentalismo. A terceira seção se subdivide em duas subseções ao tratar do Poder Legislativo, se debruçando sobre a Câmara Alta e a Câmara Baixa do Parlamento alemão e suas responsabilidades e possibilidades de ação, relacionando-as à capacidade das duas câmaras em atuar como *veto players* (TSEBELIS, 2001). Por fim, há uma seção final com as conclusões do capítulo.

2.1- A *polity* da Alemanha

Para as teorias institucionalistas, a *polity* são as instituições, as regras formais do jogo. Contudo, para fins desta dissertação é necessário fazer um recorte sobre quais instituições são necessárias de serem abordadas para o desenvolvimento do problema de pesquisa. Optou-se por pensar a competência decisória sobre política externa europeia, integração regional e questões fiscais relacionadas à UE, para assim definir o recorte da *polity* alemã a ser analisada.

A *Grundgesetz*, chamada em português de Lei Fundamental, que funciona como a Constituição alemã, é a referência da divisão de competências entre o governo federal e os governos subnacionais. De forma geral, tudo que não constar na Lei Fundamental quanto à competência do governo central, deverá ser de responsabilidade dos governos subnacionais legislar⁵² (GERMANY, 2020). As competências exclusivas do Executivo são sobre política externa, defesa, proteção da população civil, direito à cidadania, câmbio e moeda, unidades de alfândega e áreas de comércio e cooperação entre a federação e as unidades federativas, no que tange ao trabalho policial criminal (GERMANY, 2020; GERMAN BUNDESTAG, 2020). Percebe-se que a política exterior para a UE e, por conseguinte, a política de integração regional, objetos da análise desta dissertação, estão sob a competência decisória do Poder

⁵² Há competências federais que são concorrentes com os *Länder*, ou seja, em ausência de disposição federal sobre o assunto, os governos subnacionais podem prover legislação. Essas áreas incluem Direito Civil, Direito Criminal, Direito Comercial, Leis de Trânsito, Direito de Associação e Assembleia, Proteção ao Consumidor, Benefícios aos Servidores Públicos entre outros (GERMANY, 2020; GERMAN BUNDESTAG, 2020). Os *Länder* possuem competência exclusiva para políticas de educação, cultura, construção de estradas e polícia, por exemplo (OECD, s.d.).

Executivo, a princípio com pouco espaço para ação dos demais atores domésticos (BEICHELT, 2012; p.144).

Com relação às questões econômicas associadas à UE, é válido relembrar que a política fiscal é de competência de cada Estado Membro (EM), como mencionado no capítulo anterior. Apesar disso, há uma coordenação intergovernamental europeia que impõe certos limites fiscais, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e os novos tratados fiscais provenientes da reforma da governança econômica europeia nos últimos anos, marcadamente o *Fiscal Compact*, o *Two-pack* e o *Six-pack*. Apesar de os governos subnacionais possuírem autonomia orçamentária/fiscal considerável, dado o grau de descentralização da estrutura institucional da Alemanha, a política fiscal relacionada à UE⁵³ é, essencialmente, de responsabilidade do governo federal. Assim, conclui-se que tanto em política externa quanto em política fiscal para a UE, o governo federal alemão é o principal ator doméstico responsável pela interação com o nível regional europeu.

Como o viés da construção teórica desta dissertação considera a política externa como uma política pública (HUDSON, 2014; SOARES DE LIMA, 2000) e parte de um referencial teórico no qual o Estado não é um ator unitário (HUDSON, 2014), a política doméstica importa (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010). Assim sendo, para fins da construção argumentativa pretendida nesta dissertação, que busca compreender como fatores domésticos influenciam a política externa para a UE, será importante destacar o papel de outros atores e instituições domésticas na composição do *win-set* dessas *policies* que se concentram, a princípio, sob a competência decisória do governo federal, o Poder Executivo. Para tal, faz-se necessário, antes, conhecer a estrutura do governo federal alemão, bem como as formas pelas quais outros atores domésticos podem influenciar a composição do *win-set* de política fiscal e integração regional para o nível regional europeu.

Optou-se por utilizar o modelo de Lijphart (2012), trazido no capítulo anterior como referência para a *polity* alemã. O autor identifica a Alemanha como exemplo do Modelo Consensual de democracia, uma vez que se encaixa nas características do modelo de forma exemplar. O quadro abaixo apresenta as características do Modelo Consensual de democracia (LIJPHART, 2012), abordando os eixos federal-unitário e executivo-partidos:

⁵³ Por política fiscal relacionada à UE entende-se o próprio orçamento da UE que é composto por pagamentos realizados pelos Estados-Membros, a aprovação de diretrizes fiscais comuns e a própria resolução da crise da dívida/reforma da governança econômica.

Quadro 3 – Modelo Consensual de Lijphart (2012)

Modelo Consensual	
Dimensão Federal-unitária	Dimensão Executivo-partidos
Governo federal e descentralizado	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias
Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém constituídas de forma distinta.	Relações equilibradas entre Executivo e Legislativo
Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maioria extraordinária	Sistemas multipartidários
Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional	Representação Proporcional
Bancos centrais independentes ⁵⁴	Sistemas coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concertação (formação de pactos de coalizão)

Fonte: Elaboração da autora com base em Lijphart (2012).

Essas variáveis apresentadas por Lijphart (2012) nortearão toda a discussão sobre a *polity* alemã, sendo dividida nos eixos-federal-unitário e executivo-partidos.

2.1.1- O eixo federal-unitário

Abordando o eixo federal-unitário, percebe-se que a Alemanha se enquadra, sem dificuldades, no modelo federal e descentralizado. A Lei Fundamental alemã determina justamente que o país é uma *federação*⁵⁵ composta por dezesseis *Länder*⁵⁶, unidades

⁵⁴ O *Bundesbank* é notoriamente um Banco Central independente (LIJPHART, 2012). No entanto, dado o advento da União Monetária, o Banco Central Europeu, no nível regional, possui a jurisdição sobre a política monetária. Assim, essa dimensão de Lijphart (2012) não será abordada neste capítulo. Ademais, é válido ressaltar que o Banco Central Europeu também possui alto grau de independência, em conformidade com o modelo consensual.

⁵⁵ Riker (1975) define federalismo como “organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central de uma forma que cada tipo de governo possui algumas atividades as quais toma as decisões finais#” (RIKER, 1975; p.101 - tradução nossa). Lijphart (2012) entende o processo como federalização e descentralização, na medida que governos não-centrais exercem uma quantidade significativa do poder decisório disponível entre os níveis (LIJPHART, 2012; p.175).

federativas equivalentes a estados subnacionais em alusão à divisão federativa brasileira (GERMANY, 2020). Essas unidades subnacionais possuem substancial autonomia legislativa e orçamentária - reforçando o processo de descentralização (LANGENBACHER, CONRADT, 2017). Essa característica do modelo consensual e da Alemanha, que se enquadra no mesmo, reflete uma divisão de poderes entre o âmbito federal e o subnacional.

O Poder Legislativo federal na Alemanha é bicameral, com câmaras fortes, simétricas e incongruentes (LIJPHART, 2012; p.201). Isso significa que as duas casas têm poderes legislativos similares, mas possuem métodos de composição diferentes (LIJPHART, 2012; p.201). O *Bundestag*, Câmara Baixa, é composto pelos deputados eleitos⁵⁷ através de eleições gerais, diretas, livres, iguais e secretas e que devem representar todos os cidadãos da Alemanha (GERMANY, 2020). Já o *Bundesrat*, Câmara Alta⁵⁸, é a instituição de representação das unidades subnacionais da federação⁵⁹, no que tange à legislação e à administração federal, bem como em assuntos que dizem respeito à UE (GERMANY, 2020). Os membros da Câmara Alta são *indicados* pelos governos subnacionais alemães⁶⁰ (GERMANY, 2020), representando apenas a coalizão governista subnacional.

No que tange às competências das casas legislativas federais, ressalta-se que a Lei Fundamental atribui as seguintes funções legislativas à Câmara Baixa: legislação, garantia das eleições, controle do governo federal, eleição de metade dos juízes da Corte Constitucional e responsabilidade de supervisão da burocracia e dos militares (LANGENBACHER,

⁵⁶ São eles: Baden-Württemberg, Baixa-Saxônia, Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia Palatinado, Sarre, Saxônia, Saxônia Anhalt, Schleswig-Holstein e Turíngia. Os *Länder* Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Saxônia, Saxônia Anhalt e Turíngia foram integrados à República Federativa da Alemanha com a reunificação do país em 1990, tendo pertencido do pós-guerra até então à Alemanha Oriental.

⁵⁷ Os mandatos são de quatro anos, mas as eleições podem ser convocadas antecipadamente caso haja problemas de governabilidade (GERMANY, 2020). No entanto, dada a natureza construtiva do voto de desconfiança, só se pode efetivamente dissolver um governo ao se apontar um governo alternativo, ou seja, não se pode dissolver o governo sem que, simultaneamente, se constitua outro para assumir (LIJPHART, 2012; p.90).

⁵⁸ Para evitar confusões relacionadas à proximidade dos nomes em alemão das casas legislativas, optou-se por utilizar os termos em português 'Câmara Baixa' e 'Câmara Alta' para referir-se ao *Bundestag* e ao *Bundesrat* respectivamente no restante da dissertação para facilitar o entendimento do leitor.

⁵⁹ O mínimo de assentos para um *Länder* na Câmara Alta é de três, mas que caso a região possua mais de dois milhões de habitantes o número de assentos sobe para quatro; mais de seis milhões para cinco; e mais sete milhões para seis (GERMANY, 2020). Ainda que os governos subnacionais não sejam representados igualmente na Câmara Alta, como ocorre no Senado brasileiro, por exemplo, o número de assentos dos estados menores ainda é maior do que seria se apenas o critério populacional fosse aplicado (LIJPHART, 2012; p.194; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.207).

⁶⁰ Os governos subnacionais são eleitos por eleições regionais, que também seguem o modelo parlamentarista (LIJPHART, 2012; p.186). Além disso, é válido ressaltar que as eleições regionais na Alemanha são realizadas a cada quatro ou cinco anos, dependendo de cada *Länder*, e podem ser convocadas antecipadamente, assim como as eleições nacionais. Dessa forma, as eleições são consideradas solteiras e seguem calendários próprios de cada unidade federativa (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.170). Assim, a composição da Câmara Alta muda com muita frequência, não sendo contínua durante os mandatos do chanceler e da Câmara Baixa.

CONRADT, 2017; p.199; GERMANY, 2020). Por sua vez, a Câmara Alta pode iniciar legislação - ainda que raramente o faça - e aprovar leis federais diretamente relacionadas às competências dos estados subnacionais, além de aprovar legislação federal em geral e emendas constitucionais (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.208).

Uma característica dos modelos federais é a de possuir uma Câmara Alta forte, com importante poder de voto para defender os interesses subnacionais (LIJPHART, 2012; p.176). A Câmara Alta alemã é considerada como “uma das mais fortes segundas câmaras do mundo⁶¹” (EDINGER, 1986; p.16 *apud* LIJPHART, 2012; p.194), cuja função principal é a de revisar e aprovar (ou vetar) legislação referente à aplicação de leis federais no nível subnacional - possuindo poder de voto em cerca de 60% da legislação elaborada na Alemanha (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.208) até a reforma federativa de 2006⁶², que reduziu a quantidade de assuntos sobre os quais a Câmara Alta possui poder de voto.

O eixo federal-unitário informa, ainda, que, em modelos democráticos consensuais, as constituições são rígidas e protegidas pela revisão judicial, sendo esse o caso da Alemanha (LIJPHART, 2012; p.204). A rigidez da Constituição se dá pela sua difícil alteração, que requer maioria qualificada de dois-terços em ambas as câmaras do Legislativo. Ademais, como mencionado anteriormente, a composição das câmaras é distinta, mostrando diferentes equilíbrios de poder e, portanto, dificultando a aprovação de alterações na Constituição (LIJPHART, 2012; p.211).

Pressupõe-se, também, a existência de uma Corte Constitucional no modelo consensual (LIJPHART, 2012), responsável pelo controle de constitucionalidade. Na Alemanha há a *Bundesverfassungsgericht* (BVerG)⁶³ para cumprir esse papel (LIJPHART, 2012; p.213; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.41). A BVerG “é amplamente

⁶¹ “one of the strongest second chambers in the world”.

⁶² Em 2006 foi aprovada uma reforma federativa, *Föderalismusreform* em alemão, que visou deixar mais clara a divisão de competências entre o governo federal e os governos das unidades subnacionais, bem como reduzir o poder de voto do *Bundesrat* (STECKER, 2016; p.609-610; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.279). Vários autores argumentam que o poder de voto excessivo do *Bundesrat* levava a resultados subótimos de políticas públicas, em especial dado que a casa raramente possui a mesma maioria que compõe o governo federal (STECKER, 2016). Nesse sentido, o acordo firmado se baseou em prover maior autonomia aos *Länder*, em troca da redução do poder de voto do *Bundesrat* (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.279; SCHARPF, 2009; p.106-107). Entretanto, embora tenha sido a reforma constitucional mais abrangente desde 1949, os resultados deixaram a desejar uma vez que não expandiram significativamente a autonomia dos *Länder* nem reduziram tanto o poder de voto do *Bundesrat* (SCHARPF, 2009; LANGENBACHER, CONRADT, 2017).

⁶³ É composta por dezenas de juízes eleitos metade pela Câmara Baixa e metade pela câmara alta do parlamento (GERMANY, 2020), devendo ser aprovados por super-maiorias de dois-terços em ambas as câmaras legislativas alemãs para exercerem cargos de doze anos não renováveis, respeitando o limite máximo de 68 anos para os juristas (LIJPHART, 2012; p.224). Os juízes são divididos em duas turmas, e geralmente a aprovação na Corte depende de uma maioria absoluta de cinco votos na turma que está julgando o caso. Entretanto, em casos extraordinários é necessária uma maioria de três-quartos, ou seja, seis votos (LIJPHART, 2012; p.224).

considerada uma das cortes mais poderosas e influentes no mundo. Ela certamente é classificada como a mais importante alta corte da Europa⁶⁴” (VANBERG, 2005; p.17 *apud* LIJPHART, 2012; p.214 - tradução nossa). A Corte Constitucional “provê supervisão adicional, equilíbrio e julgamento de disputas entre instituições e níveis do governo”⁶⁵ (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.41).

Todavia, “o impacto da revisão judicial depende apenas em parte da existência formal e muito mais do vigor e da frequência do uso da Corte, especialmente a Suprema Corte e a Corte Constitucional⁶⁶” (LIJPHART, 2012; p.214 - tradução nossa). O acionamento recorrente do Poder Judiciário e o ativismo judicial são, portanto, questões importantes para democracias consensuais, em especial para o caso aqui analisado, no qual a BVerfG é um dos atores domésticos mais abertamente intergovernamentalistas em suas decisões recentes sobre a integração regional europeia. Para a discussão tecida na pesquisa em tela, a atuação da Corte Constitucional é essencial, pois, ao julgar a constitucionalidade de algum ato do Executivo ou do Legislativo, podendo excluí-lo completamente do ordenamento, o Poder Judiciário está realizando o papel de *veto player* (TSEBELIS, 2001; p.327). Assim, a principal questão associada à mobilização da Corte Constitucional é referente à sua recorrente atuação dos anos 1990 até 2016 no que tange à integração europeia e sua notável mudança de posição, de defesa do supranacionalismo para uma posição que valoriza mais a soberania e o poder decisório doméstico nas relações com o nível regional europeu (HARNISH, 2009; p.465-466).

Finalizando a análise do eixo federal-unitário, ressalta-se que a Alemanha é uma democracia parlamentar e “sistemas parlamentares usualmente possuem Poder Executivo dual: um chefe de Estado simbólico e ceremonial (monarca ou presidente) com poucos poderes e um primeiro ministro que é o chefe de governo e quem, juntamente com o gabinete, exerce a maior parte do Poder Executivo⁶⁷” (LIJPHART, 2012; p.114 - tradução nossa).

⁶⁴ “is widely considered to be one of the most powerful and influential constitutional courts in the world. It almost certainly ranks as the most important high court in Europe”.

⁶⁵ “that provides additional oversight, balancing, and adjudication of disputes among institutions and levels of government (Organstreit).”

⁶⁶ “The impact of judicial review depends only partly on its formal existence and much more vitally on the vigor and frequency of its use by the courts, especially supreme and constitutional courts”.

⁶⁷ “parliamentary systems usually have dual executives: a symbolic and ceremonial head of state (a monarch or president) who has little power and a prime minister who is the head of the government and who, together with the cabinet, exercises most executive power”.

Portanto, além da conhecida figura do chanceler, que atua como primeiro ministro, há a figura, ainda que pouco conhecida, do presidente da República Federal da Alemanha⁶⁸.

O presidente “possui pouca autoridade formal e autoridade para *policy making*, e serve como chefe de Estado ceremonial”⁶⁹ (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.198). Já o chanceler é o indicado do partido mais votado da coligação vencedora das eleições nacionais para a Câmara Baixa do Parlamento e é responsável pelas diretrizes de *policies* do governo federal. Além do chanceler, seus ministros também compõem o Poder Executivo e dispõem de grande responsabilidade e autonomia (GERMANY, 2020). Além disso, no sistema alemão, a maioria dos atos legislativos têm origem no governo federal, que encaminha os rascunhos legislativos ao Parlamento (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.208).

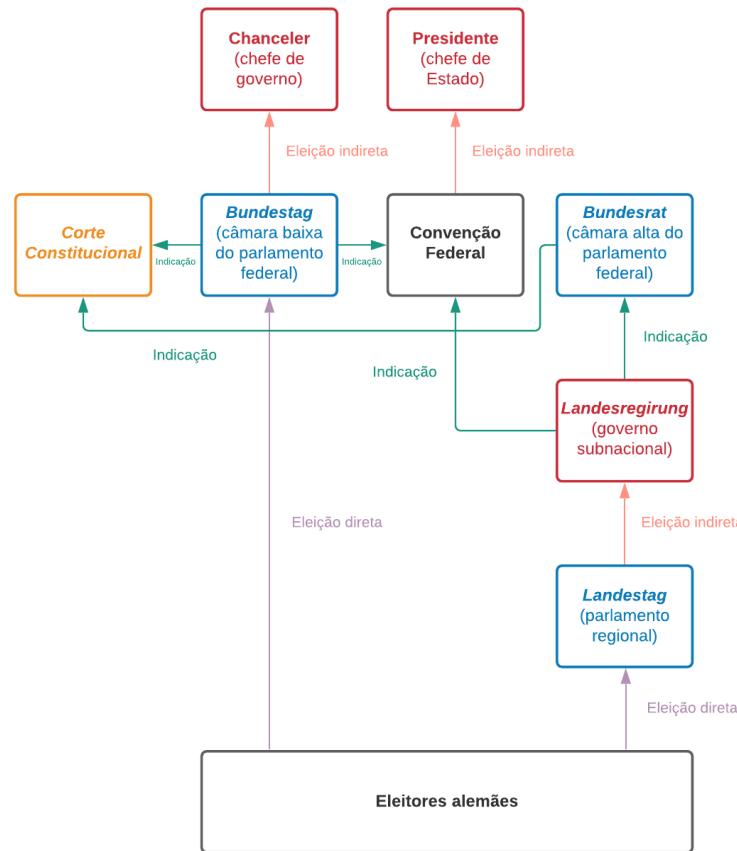
Como abordado no início do capítulo, o Executivo é responsável pela execução da política externa e pela política fiscal da UE. Contudo, como esse capítulo se dedica a compreender o nível doméstico, mas se norteia, em especial, pelas hipóteses auxiliares de pesquisa que se referem ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo, optou-se por deixar para apresentar a atuação do Poder Executivo no Capítulo 4, quando será tratado o nível regional, para fins do teste de hipóteses. No Capítulo 4 será apresentada a ação do governo federal alemão no que tange à integração regional e à questão fiscal, no período temporal analisado na pesquisa em tela.

A figura 2, abaixo, apresenta as principais instituições políticas da *polity* alemã:

⁶⁸ O presidente é um político (cidadão com mais de 40 anos e situação eleitoral regular) eleito para mandato de cinco anos com uma única recondução ao cargo autorizada (GERMANY, 2020). O presidente é eleito pela maioria simples dos votos da Convenção Federal, composta por membros da câmara baixa do parlamento e representantes indicados pelos governos subnacionais por representação proporcional (GERMANY, 2020).

⁶⁹ “In addition, a federal president, indirectly elected and having little formal authority for policy making, serves as the ceremonial head of state”.

Figura 2: As Instituições Políticas Domésticas da Alemanha



Fonte: Elaborado pela autora com base em Germany (2020) e Langenbacher e Conradt (2017).

2.1.2- O eixo executivo-partidos

Observando-se a *polity* alemã pelo eixo executivo-partidos, percebe-se que o primeiro critério do modelo consensual, a formação de coalizões partidárias no Executivo, é observada no governo federal alemão (LIJPHART, 2012). Normalmente, são formados *minimal winning cabinets*, ou seja, governos de coalizão com o menor número possível de partidos para atingir a maioria absoluta. São coalizões *vencedoras* por possuírem o controle da maioria no Parlamento, mas são *mínimas* no sentido de incluir apenas o número de partidos necessário para alcançar essa maioria (LIJPHART, 2012; p.79-80).

O pressuposto básico da teoria da *minimal winning coalition* é tanto simples quanto plausível: partidos políticos estão interessados em maximizar seu poder. Em sistemas parlamentares, poder significa participar do gabinete, e poder máximo

significa obter o maior número de cargos no governo⁷⁰ (LIJPHART, 2012; p.81 - tradução nossa).

Além disso, coalizões com menor número de partidos são mais fáceis de serem negociadas e mantidas ao longo do tempo (LIJPHART, 2012; p.81). A isso se soma o fato que tendem a ser mais estáveis as coalizões nas quais é possível conciliar agenda de partidos com preferências por políticas públicas mais próximas no espectro político (LIJPHART, 2012; p.82).

No que se refere à relação Executivo-Legislativo, ressalta-se que, por a Alemanha seguir um modelo parlamentarista, existe certa dependência do Executivo em relação ao Legislativo, uma vez que é a coalizão majoritária no legislativo, no caso alemão na Câmara Baixa, que conduz o chanceler ao cargo e pode retirá-lo por um voto de desconfiança (LIJPHART, 2012; p.106). Dada a natureza do governo parlamentar, esta forma de organização está mais sujeita a *veto players* parlamentares, ou seja, além de o Executivo depender da confiança do Legislativo, o Poder Legislativo possui importantes poderes de voto sobre as ações do Executivo garantidas pelas instituições (LIJPHART, 2012; SCHMIDT, 2015).

Para Tsebelis (2001), o que define se há dominância do Executivo são as regras relacionadas ao poder de agenda (TSEBELIS, 2011; p.139). No caso analisado nesta dissertação, sabe-se que o Poder Executivo é o responsável pela condução da política externa, da integração regional e de boa parte da política fiscal, especialmente quando relacionada à UE. Entretanto, a Câmara Baixa possui capacidade orçamentária e de controle do governo federal, enquanto a Câmara Alta possui importante poder de voto, em especial em assuntos relacionados aos interesses dos governos subnacionais. Nesse sentido, há uma relação equilibrada entre Executivo e Legislativo (LIJPHART, 2012; p.120-126).

Outra característica importante do eixo executivo-partidos relaciona-se ao tipo de sistema eleitoral. Em democracias consensuais, espera-se que o sistema de representação eleitoral seja proporcional (LIJPHART, 2012). “O objetivo principal do modelo proporcional de representação é representar tanto maiorias quanto minorias e, ao invés de super representar ou sub representar os partidos, traduzir os votos em assentos proporcionalmente⁷¹” (LIJPHART, 2012; p.130). Todavia, o sistema eleitoral alemão é repleto de peculiaridades e

⁷⁰ “The basic assumption of minimal winning coalition theory is both simple and quite plausible: political parties are interested in maximizing their power. In parliamentary systems, power means participation in the cabinet, and maximum power means holding as many of the cabinet positions as possible”.

⁷¹ “the basic aim of proportional representation is to represent both majorities and minorities and, instead of overrepresenting or underrepresenting any parties, to translate votes into seats proportionally”.

se encaixa em uma categoria mista denominada *sistema proporcional personalizado*. O sistema é personalizado pois, “ele proporciona um voto no candidato e um voto no partido⁷², e combina a fórmula da pluralidade⁷³ no viés do candidato com a [fórmula] proporcional no viés do partido para eleger candidatos ao cargo político⁷⁴” (ZITTEL, 2017; p.2 - tradução e adaptação nossa).

Esse sistema misto resulta em metade dos legisladores eleitos serem diretamente votados nos distritos eleitorais e a outra metade provir da lista dos partidos em representação proporcional⁷⁵ (LIJPHART, 2012; p.135; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.171). O sistema alemão seria, dessa forma, compensatório, ou seja, “os legisladores eleitos pela lista compensam por qualquer desproporcionalidade produzida pelos resultados das eleições nos distritos⁷⁶” (LIJPHART, 2012; p.135 - tradução nossa). Tal viés compensatório⁷⁷ enfatiza o caráter proporcional do sistema eleitoral alemão (LIJPHART, 2012; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; ZITTEL, 2017).

Por fim, a última característica a ser abordada neste capítulo sobre o eixo executivo-partidos é o multipartidarismo, critério o qual a Alemanha atende (LIJPHART, 2012). É necessário assinalar, também, que há uma cláusula de barreira, ou seja, apenas partidos que obtiverem ao menos 5% dos votos terão direito à distribuição proporcional de assentos na Câmara Baixa do Parlamento (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.171). Essa é uma forma de concentrar o sistema eleitoral alemão que, ainda que seja multipartidário, não é muito fragmentado⁷⁸.

⁷² A separação em dois votos, um no candidato e outro no partido, favorece a progressiva fragmentação do sistema partidário alemão, pois incentiva o eleitor a não apenas apoiar seu partido de preferência, como também auxiliar seu partido preferido para formar a coalizão governista (CONRADT, 2006; p.15).

⁷³ Lijphart (2012) trata do modelo plural como sendo no modelo “o ganhador leva tudo”, ou seja, aquele que ganha a maioria dos votos leva aquele assento.

⁷⁴ “It provides a candidate and a party vote to voters and combines a plurality formula at the candidate tier with a proportional (PR) one at the party tier to elect candidates to public office”.

⁷⁵ Parte dos candidatos é eleito pelo voto direto em seus distritos eleitorais e outra parte é eleita através do voto no partido, que resulta na eleição de candidatos das listas partidárias. Após a finalização da contagem dos votos, faz-se a conta e deduz-se do total de assentos destinados ao partido pelo segundo voto o número de assentos eleitos diretamente nos distritos. Caso tenha havido mais candidatos vencedores diretos do que o número de assentos destinado ao partido pelo segundo voto, o partido pode manter os assentos extras. Caso o número seja menor, os candidatos das listas fechadas são convocados para completar o total de assentos daquele partido.

⁷⁶ “list PR seats compensate for any disproportionality produced by the district seat results”.

⁷⁷ Há outros mecanismos compensatórios como a distribuição dos *votos desperdiçados* (aqueles que foram destinados a partidos que não ultrapassaram a cláusula de barreira de 5% para entrar na câmara baixa do parlamento) e dos mandados compensatórios (mandatos extras criados para compensar os partidos pequenos pelos mandatos extras adquiridos pelos partidos grandes pela diferença entre o voto direto e voto no partido a partir de 2013) (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.171).

⁷⁸ O sistema partidário da República de Weimar era bastante fragmentado e essa fragmentação é tida no imaginário alemão como um dos problemas da antiga república que favoreceu a emergência do nazismo.

Como os partidos políticos e suas respectivas posições políticas serão mobilizados nesta dissertação como indicadores importantes das preferências apresentadas na Câmara Baixa, na Câmara Alta e nas coalizões do governo federal, uma subseção será dedicada a entender o sistema partidário alemão. As posições econômicas/fiscais e em relação à integração europeia serão os focos de análise dos partidos para a pesquisa em tela. Serão considerados apenas os partidos que ultrapassaram a cláusula de barreira entre 2009 e 2015.

2.1.2.1- *O sistema partidário alemão*

Os dois partidos de maior expressão são o *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) - Partido Democrata Cristão em português - e o *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) - Partido Social Democrata em português. Esses são os partidos tradicionais considerados de centro-direita e centro esquerda, respectivamente, e são considerados partidos *catch-all*⁷⁹. Esses partidos são as principais forças eleitorais na Alemanha e historicamente têm se alternado no governo, formando coalizões com os partidos menores. Recentemente, os partidos se juntaram na Grande Coalizão, formando juntos o Executivo em três dos quatro mandatos de Angela Merkel (CDU).

O CDU é o partido que historicamente esteve mais tempo à frente do governo federal⁸⁰ e sua origem remonta ao restabelecimento da democracia e do governo na Alemanha Ocidental (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.136). O partido captura eleitores de todo o espectro da sociedade, com representação mais acentuada de cristãos praticantes e da classe média (SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.2; LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.136). Entre as bandeiras de destaque da atuação tradicional do CDU estão seu apoio à participação alemã na OTAN e à integração europeia (SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.2). É válido ressaltar o comprometimento do CDU com a economia social de mercado⁸¹, o modelo

⁷⁹ Kirchheimer (2012) define que um partido *catch all* é aquele que se preocupa com resultados eleitorais imediatos e busca atrair as massas com um discurso eleitoreiro eficiente. Tais partidos apresentam discursos atrativos a um grupo expressivo de eleitores e buscam uma posição ideológica abrangente que seja comum a vários grupos, atraindo as massas. Por serem partidos que buscam atender uma variedade grande de eleitores, a atuação política dos partidos *catch all* envolveu uma atenuação da ideologia, resultando em uma maior generalização dos planos partidários em detrimento de pautas de grupos de apoio muito específicos (SAALFELD, 2002; p.105).

⁸⁰ Após o período nazista, o CDU foi o principal partido de coligações governistas, tendo como chanceler Konrad Adenauer (1949-1963), Ludwig Erhard (1963-1969), Helmut Kohl (1982-1998) e Angela Merkel (2005-2021).

⁸¹ Economia Social de Mercado é o modelo econômico alemão que mistura liberdade econômica com equilíbrio social, tendo o governo como um ator forte e importante no estabelecimento e garantia das regras de funcionamento do sistema. As principais diretrizes são a estabilidade de preços (política antiinflacionária), mas crescimento econômico e estabilidade social também são importantes para o modelo (CALL, 2012).

econômico alemão (CONRADT, s.d.). De forma geral, o partido tende a ser pró-mercado em suas posições econômicas (SAALFELD, SCHOEN, 2014), uma vez que a ideia de intervir no mercado não é apelativa aos democratas cristãos, que apenas agem sobre as falhas de mercado (CLEMENS, 2013; p. 193). Essa ação sobre as falhas de mercado é associada ao viés cristão de ajudar aqueles que estão em necessidade, que permeia a ideologia do partido, tornando a posição do CDU como um centrismo pragmático (CLEMENS, 2013; p.193).

O CDU é normalmente associado ao seu partido irmão, o *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU). O CSU é um partido local da Baviera, um dos dezesseis *Länder*. No entanto, no âmbito nacional não atua de forma independente, se associando ao CDU e compõe o grupo nacional de Democratas Cristãos⁸². O partido também possui apoio da classe-média e dos cristãos, especialmente católicos, e costuma ter posições mais conservadoras, mais à direita e mais nacionalistas do que seu partido irmão de amplitude nacional (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.137). Langenbacher e Conradt (2017) ressaltam a importância do partido para a CDU, uma vez que a Baviera é um *Länder* grande e populoso, com predomínio eleitoral quase exclusivo do CSU, garantindo assentos importantes aos Democratas Cristãos na Câmara Baixa e na Câmara Alta do Parlamento.

Por sua vez, o SPD é o partido alemão contemporâneo mais antigo, tendo sido parte da República de Weimar. O partido tradicionalmente defende um maior papel do Estado na economia, bem como a existência de robustas políticas de Bem-Estar (LANGENBACHER, CONRADT, 2017). Contudo, reforça-se que essa posição mais heterodoxa e fiscal expansionista na econômica está levemente à esquerda do centro, uma vez que o partido aceita a economia social de mercado derivada do pensamento econômico dominante na Alemanha (SAALFELD, SCHON, 2014). Langenbacher e Conradt (2017) acrescentam que mais recentemente o SPD passou a advogar por direitos sociais e de gênero, bandeiras essas que são a marca eleitoral mais contemporânea do partido (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.141). A base eleitoral tradicional do partido são os trabalhadores assalariados, a classe trabalhadora industrial, os sindicatos, os residentes urbanos e os funcionários públicos - especialmente os professores (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.141).

O *Freie Demokratische Partei* (FDP), Partido Liberal em português, é um dos partidos de maior expressão na Alemanha além dos dois grandes e, assim como o CDU, foi criado no pós-Segunda Guerra. O programa eleitoral do FDP é essencialmente liberal, advogando pela

⁸² Os Democratas Cristãos, junção do CDU e do CSU, lançaram apenas duas vezes candidatos da Bavária como líderes nacionais: Franz Joseph Strauss (1980) e Edmund Stoiber (2002) - ambos derrotados nas urnas pelos candidatos do SPD.

livre iniciativa privada e pelo Estado mínimo (SAALFELD, SCHOEN; 2015; p.3). A base eleitoral do partido são profissionais liberais urbanos, empreendedores e donos de pequenos negócios, além de representantes das classes mais abastadas da Alemanha (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.147; ROHRSCHNEIDER, WHITEFIELD, 2016; p.5). Por maior proximidade no programa partidário, possui preferência de coalizão com CDU/CSU (LEES, 2011; SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.3).

Já o *Die Grüne*, Os Verdes, em português, surgiu nos anos 1970 com uma proposta de representação de pacifistas, ambientalistas, feministas, libertários de esquerda e outros movimentos sociais. O partido se desenvolveu em uma opção moderna da centro-esquerda que tem ganhado proeminência no cenário alemão devido à ênfase na política ambiental no programa do partido (SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.4). Ressalta-se o caráter do partido em representar interesses considerados pós-materiais (LEES, 2011; CONRADT, 2006), em especial a pauta ambiental e questões sociais de gênero. Nas primeiras décadas de atuação, o partido era considerado de difícil alinhamento na formação de coalizões, mas com o tempo passou a ser importante aliado do SPD (LEES, 2011; SAALFELD, SCHOEN, 2015⁸³).

Em 2007 surgiu o partido *Die Linke*, A Esquerda, em português. O partido se autodenomina como socialista democrático (DIE LINKE, 2020) e foi formado a partir da junção da dissidência da ala mais à esquerda do SPD⁸⁴ com o *Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit* (WASG⁸⁵) e o *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS)⁸⁶ (WEISER, 2018; p.299). As principais pautas do partido são a reversão das reformas Hartz⁸⁷ e uma crítica generalizada ao capitalismo internacional (LANGENBACHER, CONRADT, 2017). Por ser um partido mais radical em suas posições à esquerda, a base eleitoral é similar a dos eleitores do SPD insatisfeitos com o comportamento centrísta do partido nas últimas décadas,

⁸³ Saalfeld e Schoen (2015) argumentam que, analisando coalizões governistas subnacionais recentes, o *Die Grüne* pode se tornar o novo *kingmaker*, podendo formar coalizões tanto com o SPD, quanto com o CDU.

⁸⁴ Durante o governo de Gerhard Schröder (SPD|1998-2005) foram realizadas uma série de reformas no governo de orientação mais à direita, o que levou à disputas internas no partido, em especial focadas no ministro das finanças e político expoente Oskar Lafontaine, que possuía uma visão mais à esquerda e mais fiscal expansionista. Lafontaine deixou o partido e se juntou a um partido minoritário de esquerda, tendo em 2007 participado da fundação do *Die Linke*.

⁸⁵ Partido de esquerda de pouca expressão nacional formado em 2005 a partir da crítica à coalizão SPD-Verdes que governou entre 1998 e 2005 e tinha comportamento considerado por demais centrísta para a esquerda alemã.

⁸⁶ O PDS é o herdeiro do Partido Comunista da Alemanha Oriental, introduzido no sistema partidário da Alemanha unificada em 1990 (CONRADT, 2006; p.15).

⁸⁷ As reformas Hartz são uma expressão do pensamento econômico alemão tradicional e que reformaram o mercado de trabalho, o sistema de pensões e as finanças do governo de forma geral no governo da centro-esquerda (SPD). Vale ressaltar que essas reformas levaram a um grande debate interno no SPD, que nunca recuperou plenamente sua identidade partidária e expressão eleitoral (SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.4; DOSTAL, 2017; p.590).

mas, particularmente, atrai muitos eleitores nos *Länder* do leste da Alemanha, herança do passado comunista da região (LANGENBACHER, CORANDR, 2017).

Por fim, o *Alternative für Deutschland* (AfD) é o partido de expressão nacional mais novo, criado em 2013. Os líderes fundadores do partido provêm de grupos dissidentes do CDU que promoviam críticas radicais às *policies* adotadas pelo partido no contexto da crise da Zona do Euro (SAALFELD, SCHOEN, 2015; p.3; WEISER, 2018). Entre as principais reivindicações do partido estava a retirada da Alemanha da Zona do Euro e o retorno à moeda nacional. Posteriormente, o partido se tornou vocal contra a imigração - defendida pela chanceler Merkel a partir de 2015. O AfD é tido como o partido mais radical à direita que teve sucesso na captação do eleitorado eurocético (WEISER, 2018; p.300). No recorte temporal da pesquisa em tela, o AfD somente passou a integrar a Câmara Baixa do Parlamento nacional no fim de 2017. Entretanto, sua emergência no cenário político, em 2013, motivou mudanças comportamentais em outros partidos, em especial o CSU, parceiro de coalizão do CDU (ABELS, 2016; p.123). Essa é uma questão importante, associada ao poder de chantagem, na qual a posição mais extremada ou mesmo a entrada de um partido no sistema partidário leva o comportamento de um ou mais partidos a divergir do centro tanto à esquerda quanto à direita (SARTORI, 2005; p.108).

Dada a sua importância em relação à integração regional, optou-se por apresentar o posicionamento partidário em relação a esse tema de forma separada. Tanto o CDU quanto o SPD possuem discurso e comportamento pró-integração regional. Destaca-se o *path-dependence* desses partidos em relação à UE, uma vez que estiveram à frente do governo federal alemão desde o pós-Segunda Guerra e promoveram todo o processo de integração regional (ROHRSCHEIDER, WHITEFIELD, 2016; p.2). “Dada essa reputação e dado o fato de tanto o SPD quanto o CDU/CSU terem desenhado o pacote de salvamento nos últimos cinco anos, os eleitores alemães vêem os partidos *mainstream* como apoiadores da UE”⁸⁸ (ROHRSCHEIDER, WHITEFIELD, 2016; p.5 - tradução nossa). O *Die Grüne* que inicialmente possuía posições mais críticas em relação à UE, passou progressivamente a integrar a visão majoritária pró-integração do sistema partidário alemão (WEISER, 2018).

Já “o CSU, às vezes é caracterizado como partido eurocético, em parte devido ao fato que um de seus deputados questionou o Tratado de Lisboa frente à Corte Constitucional

⁸⁸ “Given this policy reputation, and the fact that both the SPD and the CDU/CSU designed the financial rescue packages over the past five years, German voters typically view mainstream parties as supporters of the EU”.

alemã⁸⁹⁹⁰” (BEICHELT, BULMER, 2020; p.111). Outros aspectos da crise europeia, como os empréstimos para a Grécia, foram alvos de críticas internas ao segundo governo Merkel. No entanto, a posição do CSU em relação às posições pró-UE do CDU são mais em um nível retórico do que uma ação anti-integração de fato (BEICHELT, BULMER, 2020; p.111).

Outro partido que teceu críticas, também mais em nível retórico do que efetivamente votando contra o governo, foi o FDP. Tradicionalmente ligado ao projeto de integração regional dos governos do CDU/CSU e SPD, o FDP possui uma posição favorável à integração europeia (ROHRSCHNEIDER, WHITEFIELD, 2016; WIESNER, 2018; p.299). Entretanto, com o advento da crise econômica a partir de 2009, o partido progressivamente viu crescer as alas mais críticas à UE (ROHRSCHNEIDER, WHITEFIELD, 2016), principalmente em relação à política monetária do BCE (HÖGENAUER, 2019; p.298) e à ajuda aos países deficitários da Zona do Euro (ZIMMERMANN, 2014; p.325). Além disso, “durante a crise fiscal, o FDP insistiu nas medidas de austeridade e se colocou como claro oponente aos *eurobonds*⁹¹” (BEICHELT, BULMER, 2020; p.111 - tradução e adaptação nossa). Essa polarização da retórica sobre a integração está relacionada à politização da opinião pública e atenção midiática dada a crise na Europa, como mencionado no capítulo anterior. Os representantes eleitos, buscando atender seu interesse de manutenção dos cargos eleitos (MILNER, 1997), adaptaram a retórica e o comportamento em relação à UE.

No espectro dos partidos eurocéticos, estão o *Die Linke* e o AfD. O partido de esquerda é abertamente eurocético, tendo a bancada inteira do partido votado contra a ratificação do Tratado de Lisboa em 2008 e sua ala jurídica sido requerente do Julgamento da Corte Constitucional contra o *European Stability Mechanism* (EMS) (WEISER, 2018). Muitos políticos pró-europeus deixaram o partido nos últimos anos, dada a clara orientação do partido (WEISNER, 2018; p.299). Por sua vez, o AfD foi criado sob um pretexto eurocético e essa é a principal bandeira do partido (SAALFELD, SCHOEN, 2015; WEISER, 2018).

O quadro abaixo resume as posições dos partidos alemães em relação à política econômica e integração europeia:

⁸⁹ “The CSU is sometimes characterized as a Eurosceptic party, no least because one of its deputies challenged the Lisbon Treaty beyond German Constitutional Court”.

⁹⁰ O membro da câmara baixa do parlamento nacional Peter Gauweiler (CSU) foi um dos reclamantes perante a Corte Constitucional no julgamento do Tratado de Lisboa.

⁹¹ “During the fiscal crises, however, the FDP insisted on austerity measures and was the clearest opponent to Eurobonds”.

Quadro 4 – Posições Partidárias na Alemanha de 2009 a 2015

	CDU	CSU	SDP	FDP	Verdes	PDS/ Die Linke	AfD
Política Econômica	Economia Social de Mercado	Economia Social de Mercado	Fiscal expansionista/ Economia Social de Mercado	Liberal	Fiscal expansionista/ Economia Social de Mercado	Fiscal Expansionista	Liberal
Integração Regional	Eurocêntrico	Eurocêntrico/ Leve crítica	Eurocêntrico	Eurocêntrico/ Leve crítica	Eurocêntrico	Eurocético	Eurocético

Fonte: Formulado pela autora a partir das informações condensadas no presente capítulo.

2.2 - A Corte Constitucional

A primeira hipótese formulada no modelo analítico apresentado no capítulo anterior se refere à atuação da Corte Constitucional alemã, chamada em língua nativa de *Bundesverfassungsgerichts* (BVerfG). Isso se dá, em especial, pois, com o aprofundamento do processo de integração regional a partir dos anos 1990, houve uma proliferação de casos nos quais a Corte Constitucional foi acionada no que concerne à constitucionalidade da integração europeia, tendo a Corte se tornado um ator ainda mais importante doméstica e regionalmente (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.253-255). Ressalta-se os julgamentos referentes ao Tratado de Maastricht (1993⁹²), à União Monetária (1998⁹³), ao do Tratado de Lisboa (2009⁹⁴) e à governança econômica europeia, reformada para lidar com a crise que atingiu a Europa a partir de 2009 (Pacote de Ajuda Financeira à Grécia em 2011⁹⁵;

⁹²Manfred Brunner (FDP) foi o político que acionou a Corte Constitucional, mesmo seu partido sendo parte da coalizão governista. Além de Brenner outras pessoas acionaram a corte sendo representadas por juristas associados ao partido *Die Grüne*.

⁹³Vários economistas como Joachim Starbatty (CDU à época, mas posteriormente filiado ao AfD, ao LKR e sem partido desde 2019), Prof. Dr. Wilhelm Nölling (SPD), Prof. Dr. Wilhelm Hankel (sem partido) acionaram a Corte Constitucional. A Segunda Turma da Corte Constitucional também pediu vista no processo.

⁹⁴Peter Gauweiler (CSU) foi o político alemão que acionou a Corte Constitucional em 2005 contra o Tratado Constitucional Europeu - que não foi ratificado por França e Holanda e por isso não entrou em vigor -, mas também contra o Tratado de Lisboa em 2008, mesmo sua coalizão partidária sendo a favor do Tratado.

⁹⁵Os reclamantes à Corte Constitucional foram os economistas/juristas Prof. Dr. Wilhelm Hankel (sem partido), Prof. Dr. Wilhelm Nölling (SPD), Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider (sem partido à época, mas posteriormente filiado ao AfD), Prof. Dr. Dieter Spethmann (sem partido), Prof. Dr. Joachim Starbatty (CDU).

ao *European Stability Mechanism* (ESM) em 2012 e 2014⁹⁶; e ao *Outright Monetary Transfer Program* do Banco Central Europeu 2014, 2015, 2016⁹⁷). “Em várias ocasiões, a aprovação pela Corte Constitucional foi o obstáculo final para a ratificação de vários tratados⁹⁸” (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.255) - comprovando a importância da Corte como ator doméstico e regional e *veto player*.

A Corte enfatizou em seus julgamentos mais recentes sobre a integração europeia a importância da legitimidade democrática e da soberania alemã, criticando o avanço da integração em áreas sensíveis domesticamente e a insuficiência de mecanismos democráticos no nível regional (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; BULMER, 2014). Nesse sentido, é importante detalhar tais julgamentos e como os mesmos influenciaram a dinâmica doméstica em relação à atuação regional alemã, imprimindo um entendimento mais soberanista e, por consequência, intergovernamental. O quadro abaixo apresenta os principais julgamentos da Corte Constitucional⁹⁹ referentes à integração europeia, bem como seus conteúdos e quem acionou a corte:

Quadro 5 - As Decisões da Corte Constitucional Alemã sobre a Integração Europeia¹⁰⁰

Julgamento do Tratado de Maastricht (1993)	A Corte considerou o Tratado de Maastricht constitucional, mas já deu indicativos sobre limites de transferência de soberania para o nível regional.
Julgamento do Sistema Monetário Europeu (1998)	A Corte considerou a entrada na União Monetária constitucional, mas reembrou ao governo e ao parlamento sua responsabilidade em garantir a estabilidade monetária e a cláusula de ‘não bailout’ do Tratado de Maastricht.
Julgamento do Tratado de Lisboa (2009)	A Corte determinou que a ratificação do Tratado de Lisboa só poderia acontecer se fosse acompanhada de legislação federal suplementar, além de ampliar os poderes do parlamento de supervisão da atuação do

⁹⁶ Peter Gauweiler (CSU) novamente acionou a corte contra o ESM. Outros que também o fizeram foram o movimento *Mehr Demokratie* - Mais Democracia em português -, os economistas/juristas Prof. Dr. Wilhelm Hankel (sem partido), Prof. Dr. Wilhelm Nölling (SPD), Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider (AfD), Prof. Dr. Dieter Spethmann (sem partido), Prof. Dr. Joachim Starbatty (AfD), o partido *Die Linke* e outros.

⁹⁷ Novamente os acionantes da Corte Constitucional foram Gauweiler (CSU), os economistas/juristas Prof. Dr. Wilhelm Hankel (sem partido), Prof. Dr. Wilhelm Nölling (SPD), Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider (AfD), Prof. Dr. Dieter Spethmann (sem partido), Prof. Dr. Joachim Starbatty (AfD até 2015 e LKR até 2018), o partido *Die Linke* e o movimento *Mehr Demokratie*.

⁹⁸ “In several instances, its approval was the final European hurdle for ratification of various treaties”.

⁹⁹ É válido ressaltar que a Corte Constitucional não atua de forma autônoma propriamente dita, pois depende do acionamento por parte de algum ator doméstico. Nas decisões aqui analisadas, percebe-se que atores políticos do Legislativo levaram ações à Corte, sendo eles majoritariamente da oposição ou de grupos dissidentes da coalizão governista.

¹⁰⁰ Há uma nova decisão de 2020 que também se qualifica como intervenção da Corte Constitucional no processo de integração regional, mas se encontra fora do recorte temporal da análise desta dissertação.

	governo federal na UE.
Julgamento sobre Pacote de Salvamento para Grécia (2011)	A Corte julgou constitucional a participação do governo alemão em ações específicas ou coletivas dentro da estrutura do EFSF de auxílio a governos europeus em dificuldades financeiras, desde que com o aval do parlamento - que possui responsabilidades sobre o orçamento.
Julgamento do European Stability Mechanism (2012, 2014)	A Corte reafirmou a legalidade do ESM, mas reforçou o papel da Câmara Baixa do parlamento na revisão da atuação do governo federal na UE.
Julgamento do Outright Monetary Transfer Program do Banco Central Europeu (2014, 2015, 2016)	A Corte reafirmou a legalidade dos OMT, mas determinou que o <i>Bundesbank</i> estivesse envolvido no processo de forma mais ativa.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações dessa seção.

A atuação da Corte Constitucional no que tange à UE, desde o Tratado de Maastricht, mostra um entendimento mais limitado da transferência de soberania da Alemanha para a UE, reforçando a participação das instituições domésticas em decisões críticas de integração. Essa é uma tendência importante, que demonstra a mudança do entendimento da BVerfG quanto à integração regional - alterando-o de bases mais supranacionais para intergovernamentais (HARNISH, 2009). Assim, as instituições domésticas seriam essenciais no processo decisório de *policies* do nível regional, o que fez a Corte aumentar o protagonismo do Legislativo.

Há na BVerfG um novo entendimento sobre a manutenção da soberania alemã no nível doméstico, uma vez que a menção à soberania é frequente nas decisões judiciais, apesar de não constar uma vez sequer na Lei Fundamental alemã (LANGENBACHER, CONRADT, 2017). O Julgamento do Tratado de Lisboa (2009), apesar de entender a integração regional como compatível com a Lei Fundamental e como um dos pilares do sistema constitucional alemão, determina que os Estados devem permanecer como ‘mestres dos tratados’, ou seja, a independência e a soberania dos EMs deve ser inalienável (STEINBACH, 2010; p.372; TOMUSCHAT, 2009; p.1259). Reconhece-se, portanto, apenas os poderes delegados pelos Estados Membros às instituições supranacionais e não a soberania decisória das mesmas de forma independente (STEINBACH, 2010; p.372).

A Corte Constitucional também cita em seus veredictos o déficit democrático das instituições europeias e determina o envolvimento das instituições domésticas alemãs justamente para a garantia da democracia no processo decisório (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.255; HÖNIG, 2015; p.193; BULMER, 2014; p.1249). De certa forma, há uma dicotomização entre integração e democracia, na qual a Corte Constitucional mantém-

se como defensora da democracia em última instância. Steinbach (2010) menciona que o Julgamento do Tratado de Lisboa (2009)¹⁰¹, por exemplo, “foca na conexão entre o sistema democrático prescrito na Lei Fundamental no nível da federação e no nível do domínio independente que o nível europeu alcançou¹⁰²” (STAINBACH, 2010; p.369 - tradução e adaptação nossa). Nesse sentido, a BVerfG deve garantir que a legitimidade democrática da transferência de soberania seja garantida e, na ausência de legitimidade democrática das instituições regionais, a legitimidade democrática deve ser garantida pelas instituições domésticas alemãs (BULMER, 2014; p.1249; HÖING, 2015; p.193).

Além disso, Tomuschat (2009) ressalta que a Corte julgou que, para qualquer alteração futura nas competências da UE, seria necessário o crivo da Câmara Baixa e da Câmara Alta do Parlamento nacional, uma vez que a simples aceitação do governo federal não seria democrática o suficiente (TOMUSCHAT, 2009; p.1260). A BVerfG exigiu que fosse aprovada, em concomitância, uma emenda constitucional que deixasse claro o papel do Legislativo na integração regional (STEINBACH, 2010; p.367). Essa é uma tendência que vem desde a década de 1990, uma vez que o Julgamento do Tratado de Maastricht (1993) reforçou o papel da Câmara Baixa na aprovação de atos da integração regional (STEINBACH, 2010; p.373).

Nessa linha argumentativa, a Lei Fundamental foi suplementada em 1993, incluindo o Art. 23 - referente à participação das instituições domésticas no processo decisório de assuntos ligados à UE. Além disso, introduziu-se o *Ato no Exercício pelo Bundestag e pelo Bundesrat sobre sua Responsabilidade pela Integração em Assuntos que dizem respeito a União Europeia* (IntVG), de 1993, e o *Ato de Cooperação entre Federação e os Länder em Assuntos da União Europeia* (EUZBLG), de 2009 (FEDERAL, FOREIGN OFFICE, s.d.; HÖNIG, 2015; p.193). Ambos se referem ao detalhamento do aumento das responsabilidades do Legislativo sobre a integração europeia.

Ademais, o Julgamento de Lisboa (2009) estabeleceu competências centrais dos EMs, que não podem ser transferidas para o nível regional sem alteração constitucional, dessa forma limitando futuros compartilhamentos de soberania com a UE. Steinbach (2010) remete ao julgamento da Corte Constitucional reafirmando que essas competências intransferíveis estão relacionadas à formação política de circunstâncias econômicas, culturais e sociais (STEINBACH, 2010; p.376). Nesse sentido, a BVerfG construiu uma linha de defesa contra

¹⁰¹ Julgamento de 30 de junho de 2009, *Bundesverfassungsgericht*, BVerfG, 2 BvE 2/08.

¹⁰² “The judgment focuses on the connection between the democratic system prescribed by the German constitution (the Basic Law) on the level of the Federation and the level of independent rule that has been reached on the European level”.

futuros compartilhamentos de soberania ao afirmar que certas áreas deveriam permanecer sobre soberania alemã - administração de leis criminais, monopólio do uso da força civil e militar, decisões fiscais fundamentais de arrecadação e gasto, provisões governamentais sobre mídia, relação com comunidades religiosas, molde da vida dos cidadãos através de políticas sociais, decisões importantes na área cultural e sistema educacional (TOMUSCHAT, 2009; p.1260).

Como visto na enumeração acima, uma área de domínio que deve permanecer sobre a competência do Estado é a política fiscal, referente à arrecadação e gastos do governo (STEINBACH, 2010; p.386). A retenção de política fiscal no nível doméstico é considerada importante pela BVerfG, considerando o princípio da essencialidade, uma vez que a alocação de recursos nas diferentes *policies* sociais afeta diretamente os direitos fundamentais dos cidadãos previstos na Lei Fundamental e, portanto, apenas a Câmara Baixa possui legitimidade para alterá-la (STEINBACH, 2010; p.386-387). Outra linha argumentativa seguida na decisão diz respeito à necessidade de manutenção do poder da Câmara Baixa em relação ao orçamento - impondo limites à transferência de soberania fiscal para o nível regional (VON UNGERN-STERNBERG, 2012; p.314-315). Essas interpretações, em resumo, buscam fortalecer o Parlamento alemão no processo de *policy making* da política exterior para a UE.

Além disso, percebe-se que houve alguns julgamentos importantes referentes à governança econômica europeia, a entrada efetiva na União Monetária, a legalidade do Pacote de Salvamento para a Grécia, a criação do Mecanismo de Estabilidade Europeu (EMS) e em relação aos *Outright Monetary Transfer* (OMT). Em 2011 foi judicializada a participação do governo alemão nas ajudas financeiras aos governos deficitários europeus. A BVerfG julgou que era constitucional a participação alemã em medidas específicas de ajuda financeira à Grécia, bem como medidas gerais na estrutura do EFSF. No entanto, a Corte “estressou a responsabilidade orçamentária do Parlamento que, em princípio, não poderia ser delegada ao governo federal. Assim, para a aprovação de medidas específicas no âmbito do EFSF o governo alemão deveria obter o consentimento da Câmara Baixa ou de seu comitê orçamentário¹⁰³” (VON UNGERN-STERNBERG, 2012; p.304 - tradução nossa). A BVerfG, nessa decisão, apontou que:

¹⁰³ “it stressed the parliament’s budgetary responsibility which, in principle, cannot be delegated to the government. Thus, for approving specific measures under the European Financial Stability Facility, the German Government has to obtain the consent of the German Bundestag or of its budget committee”.

A partir da base democrática da autonomia do orçamento, [a Câmara Baixa] não pode consentir de forma intergovernamental ou supranacional com garantias ou performances automáticas que não sejam objeto de requerimentos restritos e cujos efeitos não sejam limitados, os quais - uma vez postos em ação - sejam removidos do controle e influência do [a Câmara Baixa]. Se [a Câmara Baixa for dar sua autorização indiscriminada de forma substantiva para garantias, disposições fiscais de outros Estados Membros de forma irreversível, possivelmente massiva, haveria restrições nas funções político-legislativas nacionais¹⁰⁴ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2011 - tradução e adaptação nossa).

Esse primeiro julgamento relativo a questões que se desenvolvem da crise no nível regional europeu, mostra que, mesmo teoricamente não sendo da alçada do Parlamento alemão autorizar esse tipo de ação europeia, dada a implicação orçamentária e a reconhecida responsabilidade do Parlamento em relação ao orçamento, as medidas de resposta a crise na UE teriam, necessariamente, que ser aprovadas pelo legislativo alemão para obter legitimidade democrática (VON UNGERN-STERNBERG, 2012; p.315).

O Julgamento do ESM segue a mesma linha de atuação de defesa dos direitos da Câmara Baixa em relação ao orçamento. Esse julgamento teve grande cobertura midiática na Europa, uma vez que o veredito da Corte Constitucional era essencial para a ratificação desse mecanismo europeu desenhado para auxiliar na resolução da crise de endividamento que se espalhou no continente a partir de 2009 (WENDEL, 2013). A Corte não encontrou empecilhos constitucionais para a entrada em vigor do mecanismo, mas determinou que, para a ratificação do ESM, seria necessário que: (i) a cláusula do Tratado que teoricamente permitiria aumentar automaticamente a porcentagem da obrigação de pagamento alemão acima do teto estabelecido, sem a expressa autorização do representante alemão, fosse retirada; e (ii) as condições de inviolabilidade e segurança profissional dos documentos oficiais do EMS fossem revistas, de forma a permitir acesso à Câmara Baixa do Parlamento (WENDEL, 2013; p.23).

Por fim, os Julgamentos sobre as OMT foram importantes e se arrastaram por quase três anos. A princípio, em 2014, a Corte Constitucional alemã referiu-se à Corte Europeia de Justiça (CEJ), para obter parecer quanto à legalidade do mecanismo, dada a cláusula de ‘não bailout’ do Tratado de Maastricht e o fato de as OMT transformarem o BCE basicamente em um emprestador de última instância (PAYANDEH, 2017). Com o parecer positivo da CEJ, que reconheceu que o mecanismo estava dentro dos limites legais de atuação monetária do

¹⁰⁴ “But it follows from the democratic basis of budget autonomy that the Bundestag may not consent to an intergovernmentally or supranationally agreed automatic guarantee or performance which is not subject to strict requirements and whose effects are not limited, which – once it has been set in motion – is removed from the Bundestag 's control and influence. If the Bundestag were to give indiscriminate authorisation in a substantial degree to guarantees, fiscal disposals of other Member States might lead to irreversible, possible massive, restrictions on national political legislative discretions”.

BCE em 2015, a Corte Constitucional reconheceu, em seguida, a legalidade do mecanismo e encerrou a disputa constitucional sobre o assunto em 2016 (PAYANDEH, 2017). Contudo, a Corte Constitucional alemã concorda com a CEJ sobre a legalidade do mecanismo, desde que limites claros sejam implementados para que o mecanismo não viole o Art. 123 do TFUE - a cláusula de ‘não-bailout’ (PAYANDEH, 2017). No caso de violação desses limites a serem estabelecidos, o *Bundesbank*, Banco Central alemão, seria proibido de tomar parte no OMT e o governo e o parlamento deveriam tomar medidas para restringir implicações desse processo no nível doméstico alemão (PAYANDEH, 2017). As OMT não tinham sido utilizadas até 2017, apesar de serem uma ferramenta à disposição do BCE. Seu mero anúncio teve efeito positivo sobre os mercados financeiros (PAYANDEH, 2017).

Percebe-se, assim, que “a Corte Constitucional alemã, com sua visão intergovernamental da UE, na qual os Estados Membros são os ‘senhores dos Tratados’, emergiu como uma importante influência doméstica na formulação da política europeia¹⁰⁵,” (BULMER, 2014; p.1249 - tradução nossa). A atuação da Corte Constitucional se deu ampliando os poderes legislativos do Parlamento no que diz respeito à integração regional - estressando a necessidade de aprovação, pelo mesmo, de transferências de soberania para o nível regional, bem como de decisões regionais que afetam o orçamento doméstico. Nesta seção ilustrou-se a importância da Corte Constitucional como *veto player* doméstico que, através do controle de constitucionalidade (TSEBELIS, 2001), colocou limites ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu e determinou o maior envolvimento dos atores legislativos domésticos em temas orçamentários e de política externa europeia, reforçando um entendimento próprio a favor da integração intergovernamental.

2.3- O Legislativo Federal da Alemanha

2.3.1 - O *Bundestag*, a Câmara Baixa do parlamento

Na seção do capítulo sobre a *polity* alemã, mencionou-se que, a princípio, o Poder Legislativo possuia poucos poderes para lidar com a política europeia. Contudo, as possibilidades de atuação do Legislativo foram ampliadas pelo Tratado de Lisboa e pela Corte Constitucional, nos últimos anos. O objetivo desta seção é apresentar como a Câmara Baixa do Parlamento pode atuar em relação à política europeia alemã e à política fiscal em sua relação com o Poder Executivo. Dessa forma, busca-se compreender o papel da Câmara Baixa

¹⁰⁵ “the Federal Constitutional Court (FCC), with its rather intergovernmental view of the EU in which the member states are Herren der Verträge (‘masters of the treaty’), emerged as an important domestic influence on European policy-making”.

na atuação intergovernamental, no *issue* fiscal, orientado ao nível regional, como argumentado nesta dissertação desde o início.

Como mencionado na seção 2.1, a política externa da Alemanha é de responsabilidade do governo federal. No entanto, é necessário compreender como outras instituições domésticas atuam no que se refere à política externa e ao processo de integração regional. Segundo a Lei Fundamental, os poderes da Câmara Baixa são, a princípio limitados, possuindo apenas função de revisão dos atos de política externa, dada a função constitucional de controle do governo federal (CALLIESS, BEICHELT, 2013; p.3; GERMANY, 2020). Entretanto, as competências do Legislativo federal foram expandidas, ao longo dos anos, em função dos julgamentos da Corte Constitucional e das alterações constitucionais deles decorrentes, bem como da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009 - que ampliou a participação dos parlamentos nacionais em assuntos da UE.

O Tratado de Lisboa (2009) traz no Art. 12 do Tratado da União Europeia (TUE) o detalhamento da expansão da participação dos parlamentos nacionais na política europeia. Destaca-se a capacidade dos parlamentos dos Estados Membros interferirem no processo legislativo originário, no qual há co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho, em casos da violação do princípio da subsidiariedade (PIRIS, 2010; p.125; AUEL, CHRISTIANSEN, 2015; p.262). Isso significa que os parlamentos nacionais passam a ser os guardiões do princípio da subsidiariedade na UE, ou seja, da divisão de competências entre o nível regional europeu, o nível doméstico e o nível subnacional (AUEL, CHRISTIANSEN, 2015; p.262). Através do *Early Warning Mechanism*, instituído pelo Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa, os parlamentos nacionais têm direito de enviar uma opinião à Comissão sobre possíveis violações do princípio de subsidiariedade (PIRIS, 2010; AUEL, CHRISTIANSEN, 2015). No caso de ao menos um terço dos parlamentos nacionais emitirem opinião sobre uma determinada legislação, tal legislação deverá ser emendada pela Comissão ou retirada da pauta. Além disso, os parlamentos nacionais passam a fazer parte do processo simplificado de revisão dos Tratados Europeus (Art. 48 TFUE), bem a terem acesso direto a uma série de documentos oficiais e relatórios europeus, sem intermédio dos governos dos Estados Membros (AUEL, CHRISTIANSEN, 2015; p.267). A questão mais interessante da atuação ampliada dos parlamentos nacionais se refere à cláusula *passarelle*, associada a aplicação da revisão simplificada dos Tratados. É dado o poder de veto aos parlamentos nacionais, de forma individualizada, no caso de alteração de processos decisórios europeus de unanimidade para maioria qualificada e de processos legislativos especiais para processo legislativo ordinário (AUEL, CHRISTIANSEN, 2015; p.267). Percebe-se que, de forma geral,

o Tratado de Lisboa não criou mecanismos que permitam aos parlamentos influírem na política europeia de seus países, no entanto, a cláusula *passerelle* é uma adição interessante para a análise de questões sobre supranacionalismo e intergovernamentalismo, pois o uso da regra decisória da unanimidade permite o poder de voto aos Estados Membros em uma negociação intergovernamental, por exemplo. No entanto, a revisão simplificada dos Tratados ainda não foi aplicada até o momento.

Já as decisões da Corte, mencionadas na seção 2.2, progressivamente citaram a *responsabilidade da integração e do orçamento* como áreas de necessidade de fortalecimento da participação do Parlamento alemão (CALLIES, BEICHELT, 2013; p.3; CALLIESS, BEICHELT, 2015; p.155). Entende-se como responsabilidade da integração a necessidade de participação das instituições legislativas domésticas alemãs no processo de integração regional, quando há compartilhamento de soberania com o nível regional. Essa decisão, presente no Julgamento de Maastricht (1993) e novamente no Julgamento de Lisboa (2009), provocou a reestruturação do Art. 23 da Lei Fundamental, ampliando os direitos de participação do Legislativo em assuntos relacionados à UE. Nesse artigo, institui-se principalmente a revisão de atos de política externa pelo Legislativo e a necessidade do Executivo em consultar a Câmara Baixa e a Câmara Alta, quando for de competência dessas casas legislativas, em assuntos externos. O Art. 59 (2), por sua vez, trata da necessidade de ratificação de tratados pelas instituições legislativas domésticas (GERMANY, 2020). Assim, a Lei Fundamental garante ao Legislativo germânico que “qualquer passo qualitativo em direção à integração europeia ligado à transferência de direitos sobre a soberania tem ocorrido com aprovação dos cidadãos representados pela Câmara Baixa (bem como pela câmara alta onde estão representadas as unidades federativas)¹⁰⁶” (CALLIESS, BEICHELT, 2013; p.3 - tradução nossa). É necessária maioria de dois terços em ambas as casas, tanto para ratificar tratados, quanto para rever os atos de política externa (GERMANY, 2020). Já a responsabilidade sobre o orçamento se relaciona à necessidade de aprovação, pela Câmara Baixa e pela Câmara Alta, do orçamento do governo federal alemão e, dessa forma, qualquer ação que envolva o aumento de gastos com a UE deve passar pelo crivo do Legislativo (CALLIESS, BEICHELT, 2013; CALLIESS, BEICHELT, 2015; STREINZ, 2013; p.114).

Em decorrência dos julgamentos da Corte Constitucional, leis federais foram alteradas ao longo dos anos, aumentando a participação do Legislativo federal nos assuntos europeus

¹⁰⁶ “every qualitative step towards European integration linked to the transferring of rights of sovereignty has taken place with the approval of the citizens represented in the Bundestag (as well as that of the Federal Council representing the federal states)”.

(HÖING, 2015). Destacam-se o *Ato sobre Cooperação entre o Governo Federal e o Bundestag alemão em Assuntos da União Europeia*¹⁰⁷ (EUZBBG) e o *Ato de Cooperação entre Federação e os Länder em Assuntos da União Europeia*¹⁰⁸ (EUZBLG). Ambos são originais de 1993, foram alterados em 2009 e 2013 e se fazem úteis ao regular a participação da Câmara Baixa e da Câmara Alta, respectivamente, no que diz respeito a: emendas aos Tratados, atos legislativos da UE, acordos internacionais e intergovernamentais que concernem à UE, caso eles suplementem ou estejam ligados diretamente à UE (BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, 2013). As reformas do EUZBBG e do EUZBLG, de 2009 e 2013, reforçaram a participação do Legislativo federal, aumentando os documentos oficiais e não oficiais que deveriam ser compartilhados pelo governo federal, promovendo a ampliação da participação política da Câmara Baixa e da Câmara Alta em áreas de política externa, obrigando o governo federal a informar o Legislativo sobre todas as negociações no Conselho Europeu, incluindo atividades fora do *framework* da UE, mas relacionados à mesma (como os mecanismos de resolução da crise, que não são estritamente instituições da UE, como o EFSF e o ESM), e criando um novo mecanismo que permite que um quarto dos representantes da Câmara Baixa possa solicitar uma justificativa pública do governo federal para não levar a posição da Câmara Baixa em consideração na formulação da política europeia (HÖNIG, 2015; p.194). Assim, o EUZBBG e o EUZBLG “aumentaram o direito a participação parlamentar em lidar com o dia-a-dia do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF) e o Mecanismo Europeu de estabilidade (ESM)” (HÖING, 2015; p.192), além de alçarem a Câmara Baixa de um papel de fiscalizadora das ações do governo federal para o de ator ativo na formação das *policies* europeias (CALLIES, BEICHELT, 2013; CALLIESS, BEICHELT, 2015; HÖING, 2015).

Outro ato diretamente ligado à responsabilidade sobre a integração, que aumentou o poder do Legislativo federal, ainda que tenha sido pouco utilizado, é o *Ato da Responsabilidade pela Integração*¹⁰⁹ (IntVG). Tal ato garante direitos especiais de participação da Câmara Baixa e da Câmara Alta na revisão simplificada de tratados, introduzida pelo Art. 48 do TUE - artigo este inserido pelo Tratado de Lisboa (HÖNIG, 2015; p.195). De forma geral, “isso significa que, em caso de expansão das competências da UE, mudanças nos processos decisórios, emendas aos Tratados da UE e aceitação de novos

¹⁰⁷ Em alemão: *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*.

¹⁰⁸ Em alemão: *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*.

¹⁰⁹ Em alemão: *Integrationsverantwortungsgesetz*.

Estados-Membros só podem ser realizadas se a Câmara Baixa e a Câmara Alta passarem leis expressamente emitindo aprovação¹¹⁰” (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2020; p.10 - tradução nossa).

Mais recentemente, em 2012, foi aprovado o *Ato em Participação Financeira no Mecanismo de Estabilidade Europeu* que “em essência, [significa] que o governo federal só pode aprovar certas medidas de estabilização do Euro que afetam o orçamento federal se a Câmara Baixa tiver afirmativamente decidido sobre essas anteriormente¹¹¹” (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2020; p.11 - tradução e adaptação nossa). Nesse sentido, todos os empréstimos e garantias negociadas pelo governo federal alemão têm de ser aprovados em sessão plenária na Câmara Baixa ou pelo seu Comitê Orçamentário (DEUTSCHER BUNDESTAG, s.d).

Além disso, há uma comissão na Câmara Baixa do Parlamento responsável pelos assuntos europeus (GERMANY, 2020). A Comissão de Assuntos Europeus é permanente e deve ser formada em todo início do mandato legislativo. Suas decisões representam a de toda a Câmara Baixa, como consta na Lei Fundamental (GERMANY, 2020). Ela é responsável por legislar a respeito de mudanças nas leis primárias da UE, aceitação de novos Estados-Membros, revisão simplificada dos Tratados europeus e infração do princípio da subsidiariedade - quando a UE legisla sobre matérias que são de responsabilidade de EM ou de entes subnacionais (HÖING, 2015; p.195). No entanto, a participação dessa comissão tem sido limitada, sendo a atuação da Câmara Baixa em relação à UE mais ativa em comissões temáticas sobre temas econômicos e orçamentários, por exemplo (HÖNIG, 2015). O quadro abaixo resume as competências da Câmara Baixa em relação à política europeia:

¹¹⁰ “this means that expansions in the EU’s competences, certain changes to European decision-making processes, other EU treaty amendments and the accession of new member states can only take place if the Bundestag and the Bundesrat have passed a law expressing parliamentary approval”.

¹¹¹ “In essence, the Federal Government may only approve certain Euro stabilisation measures which can affect the federal budget if the Bundestag has previously taken an affirmative decision to that effect”.

Quadro 6 - As Competência da Câmara Baixa em Relação à Política Europeia

Controle parlamentar das ações de política externa e europeia do Executivo
Responsabilidade sobre a integração
Responsabilidade sobre o orçamento
Ratificação de Tratados e atos de política externa
Compartilhamento automático de documentos oficiais da EU
Compartilhamento de documentos não-oficiais da UE mediante requerimento
Direito de emitir opinião no processo de formulação da política europeia
Direito de solicitar justificativa formal do Executivo quando este poder não levar em consideração a opinião da Câmara Baixa na formulação da política europeia mediante requerimento de ¼ dos representantes eleitos.
Direito de ser informado pelo Executivo de todas as negociações e as posições a serem tomadas no Conselho Europeu, inclusive as que se deram foram do contexto institucional da UE como as relacionadas ao EFSF e ao ESM.
Dever de aprovar lei complementar para que se aceite novos Estados Membros, expansão de competências, mudanças de processos decisórios e emendas aos Tratados da UE.
Dever de aprovar previamente na Câmara Baixa ações do Executivo referentes à estabilização do Euro no âmbito do EFSF ou do ESM.

Fonte: Elaborada pela autora com as informações desta seção.

Percebe-se que, em especial através da atuação da Corte Constitucional, o papel da Câmara Baixa do Parlamento alemão foi ampliado e assumiu protagonismo na formulação da política europeia. A Câmara Baixa passou a possuir importantes direitos de acesso à informação e emissão de opinião, bem como passou a ter efetivos poderes de voto sobre o processo integrativo e orçamentário. Na questão fiscal, que envolve os gastos do governo, a Câmara Baixa ganhou novos poderes, com destaque ao poder de voto absoluto sobre as ações do Executivo na resolução da crise da dívida, no nível regional europeu. Percebe-se que com o maior envolvimento da Câmara Baixa, a política europeia ficou mais suscetível a influência das preferências dos partidos políticos ali representados, bem como da pressão da opinião pública no período, uma vez que os membros do Parlamento têm interesse de manter o cargo eleito (MILNER, 1997) e absorvem demandas do eleitorado. O tom mais nacionalista da opinião pública pode ter contribuído para uma atuação mais intergovernamental da Câmara Baixa. Ademais, o próprio empoderamento da Câmara Baixa do Parlamento pode gerar um comportamento mais intergovernamental, pois o Legislativo doméstico, recém empoderado com poder de voto sobre o orçamento, estaria menos inclinado a compartilhar soberania decisória sobre a área fiscal.

De forma geral, a atuação da Câmara Baixa do Parlamento dá ênfase aos documentos produzidos pelo Conselho Europeu, em especial relacionados a temas de relações exteriores (HÖING, 2015; p.197). A Câmara Baixa também se reúne e debate assuntos europeus que não necessariamente venham de pautas informadas pelo Executivo, tendo uma atuação mais ampla que a Câmara Alta do Parlamento alemão, dada a maior diversidade de temas sob sua jurisdição. O interlocutor da Câmara Baixa, contudo, não é o Conselho Europeu, mas, sim, o próprio Poder Executivo alemão (HÖING, 2015; p.197). Após a ampliação dos poderes do Parlamento e com o advento da crise econômica e financeira na Europa, a partir de 2009, os parlamentares da Câmara Baixa também passaram a influenciar o governo federal ao convocar seus representantes para esclarecer, perante o Parlamento, dúvidas sobre a política europeia, com grande frequência (HÖING, 2015; p.198). A chanceler Angela Merkel, durante a gestão da crise europeia, discursou muitas vezes na Câmara Baixa, antes e depois de reuniões do Conselho e do *Euro Summit*, atestando a importância da opinião do Legislativo nas medidas que estavam sendo adotadas (HÖING, 2015; p.198).

2.3.2 - *O Bundesrat, a câmara alta do parlamento*

Tradicionalmente a Câmara Alta do Parlamento alemão representa os interesses das unidades federativas em relação à UE (GERMANY, 2020). Dessa forma, ela está envolvida com as questões de política europeia que dizem respeito aos *Länder*. Por essa razão, a atuação da Câmara Alta na UE é, tradicionalmente, mais intensa do que a da Câmara Baixa (HÖNIG, 2015; p.192).

Assim como a Câmara Baixa, a Câmara Alta também viu suas capacidades aumentadas em relação à política externa, devido à ampliação dos poderes dos parlamentos nacionais pelo Tratado de Lisboa e através da atuação da Corte Constitucional. No tocante ao Tratado de Lisboa, destaca-se a atuação da Câmara Alta de forma mais pró-ativa e utilizando de sua reputação pela expertise em assuntos europeus, na produção de documentos escritos regulares que tiveram impacto na produção legislativa e documental europeia, em seu diálogo com a Comissão¹¹² (RITTELMEYER, EISELER, ŽUMER, 2020; RASMUSSEN, DIONIGI, 2018). No entanto, esse mecanismo não influencia diretamente a formulação do *win-set* doméstico alemão em relação a temas fiscais para o nível regional.

¹¹² A Câmara Alta do parlamento alemão utiliza bastante da ferramenta de *Diálogo Político* criada no contexto de Lisboa, emitindo opiniões e relatórios para a Comissão Europeia em assuntos diversos de sua expertise. Ver Hönig (2015) e Rasmussen e Dionigi (2018).

Respectivamente aos desdobramentos da ação da Corte Constitucional, além de algumas competências semelhantes às atribuídas à Câmara Baixa, como acesso à documentação, direito de formulação de opinião sobre a política europeia, responsabilidade sobre a integração e responsabilidade orçamentária, soma-se às novas competências descritas na subseção acima, atribuídas à Câmara Baixa do Parlamento, também a exclusividade de ação da Câmara Alta em assuntos europeus que afetam as competências dos *Länder* (como educação, cultura e certas questões fiscais que são de competência subnacional na Alemanha), ou outros assuntos que na agenda doméstica sejam de responsabilidade legislativa/revisora da Câmara Alta. No que tange aos assuntos europeus que tenham paralelo doméstico com as competências dos *Länder*, destaca-se o poder de voto sobre o posicionamento regional do Executivo alemão nessas questões, a partir do voto de dois terços da Câmara Alta, sendo a posição negociada, obrigatoriamente, aquela acordada entre a maioria dos representantes dos *Länder* (EUBLG). Em questões que concernem ao aumento de gastos públicos ou à redução de arrecadação para toda a federação, o consentimento da câmara alta é indispensável. Isso é de particular importância para o contexto analisado nesta dissertação, uma vez que os mecanismos de socorro às economias mais afetadas durante a crise da dívida soberana na Europa tiveram grandes aportes monetários alemães que necessitaram da aprovação da Câmara Alta.

O quadro abaixo resume as competências da Câmara Alta em relação à política europeia:

Quadro 7– As Competência da Câmara Alta em relação à Política Europeia

Controle parlamentar das ações de política externa e europeia do Executivo
Responsabilidade sobre a integração
Responsabilidade sobre o orçamento
Ratificação de Tratados e atos de política externa
Compartilhamento automático de documentos oficiais da EU
Compartilhamento de documentos não-oficiais da UE mediante requerimento
Direito de emitir opinião no processo de formulação da política europeia, caso o assunto europeu em pauta tenha competência doméstica equivalente a competência dos governos subnacionais (educação, cultura, certas questões fiscais...)
Direito de possuir representante próprio junto a delegação do Executivo em Bruxelas em assuntos que concernem as competências domésticas dos Länder, podendo por maioria de dois terços suplantar a posição do governo federal em caso de divergências na negociação com o nível europeu.
Dever de aprovar lei complementar para que se aceite novos Estados Membros, expansão de competências, mudanças de processos decisórios e emendas aos Tratados da UE.
Dever de aprovar previamente na câmara alta para que quaisquer ações do Executivo referentes ao orçamento sejam aprovadas.

Fonte: Elaborada pela autora com as informações desta seção.

Destaca-se que a Câmara Alta possui comitês específicos para assuntos europeus desde a década de 1950 (HÖING, 2015; p.195). Entretanto, a Câmara Alta atua em relação aos assuntos europeus revisando documentos da Comissão Europeia (HÖING, 2015; p.197), engajando em mecanismos de comunicação diretamente com essa instituição supranacional europeia.

Essa é uma diferença importante em relação à câmara baixa do Parlamento, que se engaja mais com o Executivo e com a atuação deste Poder no Conselho Europeu, instituição intergovernamental. A Câmara Alta se envolve mais em assuntos de interesse direto da Comissão, instituição supranacional.

No entanto, é o poder de veto quase absoluto concentrado na Câmara Alta que torna essa instituição interessante. Em especial em temas relacionados ao orçamento, a palavra final da Câmara Alta é importante e essa casa raramente possui a maioria governista, como é o caso da Câmara Baixa. Esse equilíbrio de poder diferente constituído na Câmara Alta e o poder de veto orçamentário, principalmente, serão questões essenciais para examinar se a atuação da Câmara Alta influenciou o *win-set* doméstico a ser mais intergovernamental no *issue* fiscal.

2.4- Considerações sobre o capítulo

O presente capítulo é importante para trazer para esta pesquisa o olhar sobre o nível doméstico alemão, permitindo a compreensão de como os atores e instituições desse nível de análise influenciaram a atuação dos atores alemães no nível regional europeu. Percebe-se que o ordenamento da *polity* alemã é essencial para compreender a dinâmica de ação dos atores, colocando o Executivo, em especial a chanceler Merkel e seus ministros, como os principais atores nos temas fiscais e de política europeia no diálogo com o nível regional europeu. Entretanto, conforme foi desenvolvido na argumentação do capítulo, a Câmara Baixa, a Câmara Alta e a Corte Constitucional se configuram como *veto players* importantes no processo decisório da *policy* europeia para o *issue* fiscal.

Com relação à primeira hipótese trabalhada no capítulo anterior, destaca-se a atuação da Corte Constitucional. Através da revisão constitucional a BVerfG atuou como *veto player*, imprimindo seu entendimento soberanista e intergovernamental à dinâmica doméstica de conformação da política europeia, ao acentuar o poder do Legislativo no processo decisório da política europeia e apontar limites constitucionais de compartilhamento de soberania com o nível regional, inclusive na área fiscal.

As Câmaras Baixa e Alta do Parlamento saíram fortalecidas dessa dinâmica de atuação da Corte Constitucional e do próprio Tratado de Lisboa, que aumentou a participação dos parlamentos nacionais na política da UE. É válido ressaltar que esses atores legislativos passaram a ser, não apenas fiscalizadores das ações externas do Executivo, mas, também, atores que influenciam na conformação da política externa e europeia, bem como *veto players* importantes que informaram a resposta alemã à crise no nível regional europeu.

O próximo capítulo tratará dos desenvolvimentos do nível regional, trazendo a apresentação da *polity* europeia e do funcionamento da governança econômica europeia. Nesse capítulo será tratada, também, a resposta dada à crise europeia e seus elementos intergovernamentais.

3- O NÍVEL REGIONAL: A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO ISSUE FISCAL DA UNIÃO EUROPEIA

Primeiramente, faz-se necessário retomar a pergunta que motiva a investigação: “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental, no issue política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”. A pesquisa empreendida se constrói baseada na adaptação do jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010), na qual a interação entre o nível doméstico alemão e o nível regional europeu é o centro da dissertação. O primeiro capítulo da dissertação construiu o modelo analítico, trazendo conceitos como os de interesse, preferência (MILNER, 1997) e instituições (TSEBELIS, 1990), além de um entendimento de política externa como política pública (SOARES DE LIMA, 2000) e da importância da política doméstica (MILNER 1997; HUDSON, 2014), que permite compreender a política externa alemã para a UE e sua relação com a política fiscal em nível regional, como relacionada aos desenvolvimentos do nível doméstico. A investigação do capítulo 2 é um aprofundamento no nível doméstico e nas duas hipóteses de pesquisa, referentes ao papel da Corte Constitucional alemã e do Poder Legislativo alemão no entendimento intergovernamental da integração regional no *issue* fiscal, durante o período da resolução da crise europeia e da reformulação da governança econômica entre 2009 e 2015.

Relembrando o desenho de pesquisa, ressalta-se que é no nível regional europeu que se localiza a variável a ser explicada. O comportamento intergovernamental da Alemanha está localizado no nível regional, ainda que as variáveis explicativas, para esse comportamento tenham sido, nesta pesquisa, identificadas no nível doméstico. A proposta deste terceiro capítulo é justamente aprofundar-se no nível regional europeu. Tem-se por objetivo apresentar a *polity* da UE, dando destaque às instituições que atuam na governança econômica do bloco de integração regional. Além disso, tratar-se-á das reformas que a crise impôs à governança econômica, buscando compreender as alterações progressivas na dinâmica econômica, com ênfase nas alterações da política fiscal nesse arranjo.

O capítulo está organizado de forma a conter inicialmente uma seção sobre a *polity* da UE. Nessa seção serão apresentadas as principais instituições europeias, seus métodos de formação e suas regras decisórias, bem como suas principais possibilidades de atuação na governança econômica. Uma segunda seção trata sobre a governança econômica europeia de forma mais ampla, destacando a dualidade entre política monetária, supranacional, e demais políticas econômicas em geral, sobretudo a política fiscal, que permanecem intergovernamentais. Há uma subseção que trata justamente da questão da União Econômica

Incompleta¹¹³ que, em resumo, problematiza a criação de uma União Monetária sem uma União Fiscal. Uma segunda subseção trata de como é desenvolvida a questão da política fiscal no âmbito regional europeu, dada a centralidade desse assunto para esta dissertação. Traz-se evidências empíricas da construção de uma União Econômica Incompleta na UE, mas destaca-se que a análise do porquê da opção desse caminho pela Alemanha será feita no Capítulo 4 - o próximo capítulo. Há, ainda, uma terceira seção neste capítulo que traz a cronologia da crise, com seus principais acontecimentos e alterações na governança econômica europeia, importante para situar os desenvolvimentos no nível de análise principal. Nesse momento, se identifica a resposta institucional essencialmente intergovernamental dada à crise iniciada na Europa em 2009. Por fim, há uma seção de considerações sobre o capítulo, que ajuda a conectar o presente capítulo com o seguinte e último capítulo desta dissertação, o qual, por sua vez, tem por objetivo tratar em detalhes da atuação do decisivo central do governo alemão em relação ao nível regional europeu e o entrelaçamento dessas decisões tomadas com os desenvolvimentos do nível doméstico.

3.1- A *Polity* da União Europeia

Para compreender o nível regional europeu, é necessário entender a *polity* contida nesse nível de análise. O Tratado de Lisboa (2009) traz, formalmente, as instituições da UE, sendo elas: o Conselho Europeu, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal de Contas (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Considerando que esta dissertação não trata de aspectos jurídicos que se desenvolvem no nível regional europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal de Contas não serão abordados em detalhes.

Como afirmado no Capítulo 1 desta dissertação, a *polity* da UE é *suis generis*, sendo composta tanto por instituições intergovernamentais como supranacionais (TSEBELIS, GARRETT, 2001; MALAMUD, 2003; BALE, 2008; FABBRINI, 2019). As instituições intergovernamentais, que representam diretamente o interesse dos Estados Membros (EM) são o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19). Já as instituições supranacionais, que representam os interesses coletivos da UE e de seus cidadãos são a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-

¹¹³ Por sugestão da Profa. Dra. Patrícia Nasser de Carvalho optou-se por usar o termo União Econômica Incompleta, uma vez que assim o conceito engloba a União Monetária - já existente na UE -, a União Fiscal e a União Bancária - que, por sua vez, ainda não existem na UE.

49; FABBRINI, 2019; p.18-19). A seguir, as instituições serão detalhadas quanto ao seu método de formação e às suas regras decisórias.

O Conselho Europeu é a instituição da UE composta pelos chefes de Estado ou de governo dos EMs, o que lhe confere caráter intergovernamental. (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19). Nesse Conselho, os interesses nacionais dos EMs são representados diretamente (FABBRINI, 2015; p.9). Além dos chefes de Estado e de governo, o Presidente do Conselho Europeu¹¹⁴ e o Presidente da Comissão também participam de suas reuniões (UNIÃO EUROPEIA, 2020), mas não possuem poder de voto, pois apenas os chefes de Estado ou de governo o possuem (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Como informa o Art. 15 do TUE, o Conselho Europeu decide pela regra da unanimidade¹¹⁵, exceto quando há disposição contrária nos Tratados¹¹⁶ (UNIÃO EUROPEIA, 2016). As regras decisórias do Conselho Europeu, portanto, estão essencialmente associadas à regra da unanimidade (SARTORI, 1994), processo decisório característico do método intergovernamental. Assim, o Conselho Europeu é uma instituição intergovernamental que alia método de formação e regras decisórias intergovernamentais.

Esse é o nível mais elevado de cooperação entre os países que compõem o bloco de integração regional. O Conselho Europeu normalmente se reúne trimestralmente, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias, quando necessário. Tais reuniões são utilizadas para determinar a agenda política da UE como um todo (UNIÃO EUROPEIA, 2020). No entanto, o Conselho Europeu possui cada vez mais funções do dia-a-dia do funcionamento da UE e não apenas funções de definição da agenda (PUETTER, 2012; p.162). Argumenta-se que, na governança das novas áreas e daquelas mais sensíveis aos governos nacionais, inclusive a governança econômica, o Conselho Europeu tenha funções semelhantes às do Poder Executivo (FABBRINI, 2013). Assim, os chefes de Estado e governo vêm progressivamente se reservando o direito de finalizar o processo decisório no Conselho Europeu, em *policies*

¹¹⁴ Eleito pelo próprio Conselho Europeu para um mandato de dois anos e meio passível de renovação. Sua principal função é a de convocar e presidir as reuniões do Conselho Europeu, além de representar formalmente a UE no exterior (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

¹¹⁵ Nos documentos oficiais da UE tende-se a misturar os termos consenso e regra da unanimidade quando se refere ao Conselho Europeu. Para fins dessa dissertação e para manter a coerência com os termos definidos por Sartori (1994), optou-se por padronizar o termo usado para o Conselho Europeu em regra da unanimidade.

¹¹⁶ O Conselho Europeu decide pela regra da unanimidade em questões de política externa e segurança comum, concessão de novos direitos aos cidadãos, adesão de novos EMs à UE, harmonização de legislações nacional sobre fiscalidade indireta, finanças da UE, determinadas disposições sobre justiça e assuntos internos, harmonização de legislação no domínio de segurança e proteção social. Utiliza-se maioria qualificada (dupla igual à do Conselho) apenas para propostas da Comissão ou do Alto Representante da UE para Negócios Estrangeiros ou a Política de Segurança, embora a busca pelo consenso ainda seja buscada. (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

percebidas como sensíveis domesticamente ou de grande destaque internacional (PUETTER, 2012; p.162-163). Como exemplo, antes mesmo da assinatura do Tratado de Maastricht, o Conselho Europeu se reuniu em 1988, juntamente com o então presidente da Comissão, Jacques Delors, e os presidentes dos Bancos Centrais (BACEN) nacionais, para estabelecer as bases da União Monetária Europeia (UME) (HODSON, 2015; p.170). Além disso, várias reuniões de coordenação de política econômica, principalmente política fiscal, foram realizadas pelo Conselho Europeu - por exemplo, o Pacto de Estabilidade e Crescimento (1997) e a criação do Eurogrupo (1997)¹¹⁷. Puetter (2012) ressalta, também, as reuniões do Conselho Europeu na década de 1990 sobre nível de emprego, reformas econômicas, políticas sociais e coordenação para implementação da UME (PUETTER, 2012; p.168-169). Durante a resolução da crise, a aprovação de Tratados intergovernamentais, como o *Mecanismo Europeu de Estabilidade* (ESM), e a finalização da decisão dos pacotes de empréstimos para os países deficitários foram feitas pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho de Ministros, com o apoio do Eurogrupo e do *Euro Summit* (SCHOELLER, 2019).

Destaca-se que ao menos um dos quatro encontros anuais dos chefes de Estado e de governo no Conselho Europeu é dedicado à gestão da governança econômica (PUETTER, 2012; p.170). No contexto de crise, os chefes de Estado e de governo e o Conselho Europeu, por consequência, são trazidos ainda mais para os holofotes da ação política e econômica (PUETTER, 2012; p.161). Assim, o Conselho Europeu será uma instituição importante para entender a dinâmica institucional europeia na lida com questões econômicas, em especial no período analisado, compreendido entre 2009 e 2015.

Outra instituição da *polity* europeia é o Conselho de Ministros, referido também como Conselho da União Europeia ou apenas Conselho¹¹⁸. O Conselho de Ministros é outra instituição europeia intergovernamental em seu método de formação (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19), uma vez que os EMs são representados em nível ministerial. Os ministros possuem poderes para vincular o governo do respectivo país e exercer o direito de voto (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Eles são indicados pelos respectivos governos dos EMs aos quais pertencem, sendo o método de formação (SARTORI, 1994) a indicação governamental. Assim sendo, o Conselho de Ministros possui configurações especializadas em diferentes temáticas (WALLACE, 2010; p.75). O Conselho de Assuntos Econômicos e Financeiros (ECOFIN) é a configuração mais relevante para a

¹¹⁷ Após a aprovação do Tratado de Lisboa (2009), o Eurogrupo foi formalizado como parte da estrutura da UE.

¹¹⁸ Apesar de no contexto europeu a instituição ser chamada apenas de Conselho, para evitar-se a confusão com o Conselho Europeu, optou-se nesta dissertação por chamar a instituição sempre de Conselho de Ministros.

pesquisa em tela. Ele se reúne mensalmente, com encontros extras articulados quando há necessidade (PUETTER, 2012; p.170). Além disso, as reuniões do ECOFIN são coordenadas com as reuniões do Eurogrupo, que congrega os ministros de economia e finanças dos membros da Zona do Euro - um subgrupo do ECOFIN.

Por disposição contida no Artigo 16 do TUE, presente no Tratado de Lisboa, o Conselho de Ministros decide por maioria qualificada¹¹⁹, exceto nos casos específicos nos quais há disposição contrária nos Tratados Europeus (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Ressalta-se que uma das áreas nas quais o Conselho de Ministros segue decidindo pela regra da unanimidade é, justamente, a harmonização da política fiscal (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Ou seja, em assuntos de política fiscal, que interessam a esta dissertação, a decisão do Conselho de Ministros é feita pela regra da unanimidade.

A principal função do Conselho de Ministros refere-se ao seu poder legislativo de co-decisão com o Parlamento no processo legislativo ordinário (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Entretanto, o processo legislativo ordinário é extremamente limitado nas políticas econômicas, não tendo poder decisório de fato em muitas pautas. Além da função legislativa, o Conselho de Ministros possui função orçamental e de definição e coordenação de políticas (UNIÃO EUROPEIA, 2016). A atuação do Conselho de Ministros na área econômica ocorre principalmente através da atuação do ECOFIN, relacionada à sua função de definição e coordenação de *policies* econômicas, em especial fiscais, que são o objeto de interesse desta dissertação. Durante o período de crise, as reuniões periódicas do ECOFIN foram essenciais para coordenar as políticas públicas dos países europeus e procurar soluções conjuntas para a crise. Várias das reformas da governança econômica europeia foram elaboradas e aprovadas pelo ECOFIN, como o *Fiscal Compact* (2012), o *Six-Pack* (2011) e o *Two-Pack* (2013) (HODSON, 2015). O *Six-pack* e o *Two-pack* foram legislações secundárias europeias aprovadas via processo legislativo ordinário, no qual o Conselho de Ministros é co-decisor com o Parlamento Europeu. Já o *Fiscal Compact* foi elaborado pelo ECOFIN, mas aprovado via Tratado Intergovernamental, sendo um mecanismo intergovernamental fora do guarda-chuva institucional da UE.

Fazendo referência, agora, às instituições supranacionais da UE, o Parlamento Europeu é a única instituição europeia na qual os representantes são diretamente eleitos pelos cidadãos do bloco de integração regional. O sufrágio é universal, direto, livre e secreto

¹¹⁹ Segundo consta no Art. 16 (4) do TUE, alterado pelo Tratado de Lisboa, a maioria qualificada dupla do Conselho Europeu corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho e 65% da população da UE. A minoria de bloqueio deve ser composta, ao menos, por quatro membros do Conselho, caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada dupla.

(UNIÃO EUROPEIA, 2016). Percebe-se que o método de formação (SARTORI, 1994) dessa instituição europeia é a representação democrática. Assim, o Parlamento Europeu se enquadra como uma instituição supranacional (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19) e, de forma geral, defende os interesses dos cidadãos europeus (FABBRINI, 2015).

Destacam-se as funções legislativa e orçamental do Parlamento Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2016). A função legislativa está ligada ao processo legislativo ordinário, no qual o Parlamento decide em co-decisão com o Conselho de Ministros em mais de 70 domínios políticos da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2020). A função orçamentária relaciona-se ao poder de decidir sobre o orçamento da UE, juntamente com o Conselho de Ministros e com a Comissão (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Outros poderes do Parlamento Europeu são os poderes de supervisão das demais instituições europeias, destacando-se a supervisão exercida pelo Parlamento sobre o Conselho de Ministros e sobre a política monetária do Banco Central Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Além disso, destaca-se que compete ao Parlamento eleger o Presidente da Comissão Europeia, uma inovação institucional do Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Apesar de o Parlamento ter tido seu protagonismo de ação legislativa e política bastante robustecido pelo Tratado de Lisboa, no que tange à lida com a parte econômica a instituição permaneceu como coadjuvante, tendo papel de observador e de consultor eventual nas questões em discussão (FABBRINI, 2016; p.591). Isso se deu porque a governança econômica europeia lida com questões importantes para os EMs da UE, ligadas à sua soberania, entre eles a política fiscal. Nesses casos, os EMs e as instituições intergovernamentais têm mais voz no processo decisório, deixando as instituições supranacionais mais subordinadas às preferências nacionais (BRESSANELLI, CHELOTTI, 2018).

Apesar disso, o Tratado de Lisboa

tornou o Parlamento Europeu co-legislador no que se refere ao detalhamento da vigilância multilateral (Artigo 121(5) do TFUE) e é agora consultado em legislação secundária, implementados os procedimentos de déficits excessivos (Art. 126(14) do TFUE). O Parlamento Europeu, portanto, pode atuar como colegislador pleno no *Six-pack* e no *Two-pack* - atos de legislação secundária [de resolução da crise europeia]¹²⁰ (WARREN, 2018; p.2 - tradução e adaptação nossa).

¹²⁰ The European Parliament was made ‘co-legislator as regards the setting of detailed rules for multilateral surveillance’ (Article 121(6) TFEU), and it is now ‘consulted on secondary legislation implementing the excessive deficit procedure’ (Article 126(14) TFEU). The European Parliament was therefore able to act as a full co-legislator in the adoption of the so-called ‘six-pack’ and ‘two-pack’ secondary legislative acts.

Assim, o Parlamento Europeu passou a atuar na governança econômica europeia, ainda que apenas em decisões menores referentes à coordenação de política econômica, via legislação secundária europeia. É válido ressaltar que, tanto na aprovação do *Six-pack*, quanto do *Two-pack*, os interesses negociados no Conselho Europeu prevaleceram, tendo a posição do Parlamento aparecido apenas marginalmente no resultado final dessas iniciativas (FABBRINI, PUETTER, 2016; p.49; BRESSANELLI, CHELOTTI, 2018).

Por sua vez, a Comissão Europeia também é uma instituição supranacional da *polity* europeia (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19). Ela busca promover o interesse geral da União e garantir as aplicações dos Tratados (UNIÃO EUROPEIA, 2016). A Comissão é composta por um colegiado de comissários, um de cada um dos vinte e sete¹²¹ EMs da UE (WALLACE, 2010; p.70). A indicação desses comissários é feita por cada governo dos EMs europeus, sendo o método de formação (SARTORI, 1994) a indicação governamental. Apesar de serem indicados pelos EMs, os comissários não estão ali para defender os interesses dos EMs, mas, sim, os interesses da UE (KARNS, MINGST, STILES, 2015; p.183).

Além dos comissários, participam das reuniões o Presidente da Comissão e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2016). O Presidente da Comissão é eleito pelo Parlamento Europeu, que decide por maioria qualificada (WALLACE, 2010; p.71). O Parlamento Europeu escolhe entre os comissários indicados pelos EMs para compor a Comissão (WALLACE, 2010; p.71). Ressalta-se que, mesmo a Comissão tendo seus membros indicados pelos governos dos EMs, ela é politicamente independente dos mesmos (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

A Comissão atua como secretariado e como Poder Executivo (WALLACE, 2010; p.70; KARNS, MINGST, STILES, 2015; p.183). A função de secretariado se refere às questões organizacionais da UE do dia-a-dia da instituição, enquanto as funções executivas se referem à execução do orçamento e dos programas da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Outra função da Comissão é a da representação internacional da UE, marcadamente na área comercial e de ajuda humanitária (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Destaca-se, também, que a Comissão possui o monopólio da iniciativa legislativa no processo legislativo ordinário (FABBRINI, 2015; p.10), o que significa que apenas a Comissão Europeia pode propor legislação e iniciar o processo legislativo, em teoria, ainda que possa receber propostas de

¹²¹ Na época em que o texto de Wallace (2010) foi escrito os 27 EM incluíam o Reino Unido e não incluíam a Croácia que entrou na UE em 2013. No período analisado na dissertação entre 2009 e 2015 haviam 28 EMs, pois o Reino Unido ainda não havia formalizado sua saída da UE e a Croácia havia aderido ao bloco em 2013. Atualmente em 2021 são 27 EMs novamente, pois o Reino Unido, concluiu o processo de desvinculação.

outras instituições europeias e até mesmo da população europeia através de mecanismos de participação popular¹²². No entanto, o poder da Comissão varia muito conforme o tipo de *policy* em questão, sendo que a Comissão possui mais poder decisório relativamente a políticas públicas tipicamente comunitárias no âmbito europeu (WALLACE, 2010; p.71-74). Na Política Comercial Europeia, que é um exemplo clássico de políticas supranacionalizadas, a Comissão Europeia possui bastante poder decisório. Na área econômica, com a política monetária delegada ao Banco Central Europeu (BCE) e as políticas fiscais sob a responsabilidade dos EMs, o papel da Comissão é mais consultivo e fiscalizador da aplicação dos Tratados complementares da área fiscal do que, propriamente, de um ator que faz parte do processo decisório (FABBRINI, 2016).

Na crise europeia, destaca-se a atuação da Comissão como parte da Troika¹²³ como consultora na negociação dos empréstimos deficitários no âmbito do *Fundo Europeu de Estabilização Financeira* (EFSF) de 2010 e do *Mecanismo de Estabilidade Europeu* (ESM) de 2012. Além disso, a Comissão teve papel importante como iniciadora das legislações secundárias europeias *Six-pack* (2011) e *Two-pack* (2013), além de atuar como fiscal/parecerista técnica no âmbito do Semestre Europeu (2010).

Por fim, o Banco Central Europeu (BCE), que também é uma instituição supranacional (TSEBELIS, GARRET, 2001; p.357; BALE, 2008; p.48-49; FABBRINI, 2019; p.18-19), possui destaque no âmbito monetário da integração regional europeia. Sua principal competência é a elaboração da política monetária da UME e a manutenção da estabilidade de preços (HODSON, 2017; p.214). Além disso, o BCE cuida das reservas internacionais dos EMs, como reservas em ouro e moedas fortes, e promove operações de crédito e débito que requerem transferências monetárias entre os países europeus (HODSON, 2017; p.216). O BCE possui personalidade jurídica e o direito de formular opiniões e fazer políticas regulatórias na esfera de suas competências (UNIÃO EUROPEIA, 2012), marcadamente política monetária e alguns elementos de política fiscal e de política financeira. Durante a crise na UE, destacam-se os novos papéis referentes à regulação e supervisão financeira e bancária atribuídos ao BCE, que passou a ter papel técnico-regulatório nessas áreas (HODSON, 2017; p.217).

¹²² Para mais informações sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) que permite aos cidadãos europeus promover projetos de lei de iniciativa popular, ver Diniz e Diz (2021).

¹²³ A Troika é uma comissão negociadora composta pela Comissão Europeia, pelo BCE e pelo FMI encarregada na crise europeia de negociar os empréstimos com os países deficitários da Zona do Euro.

O principal órgão decisório do BCE, o Conselho do BCE, é composto por seis membros da Comissão Executiva¹²⁴ e os presidentes dos BACENs dos EMs¹²⁵ (UNIÃO EUROPEIA, 2020). As decisões são tomadas por maioria qualificada (HODSON, 2015).

Apesar de ser considerado como uma instituição supranacional, o BCE se parece mais com uma agência reguladora autônoma da UE sendo sua legitimidade derivada da competência técnica (HODSON, 2015). Isso se dá, pois, ao menos em teoria, as decisões tomadas no BCE são norteadas por critérios técnicos e não políticos. Entre as funções que têm respaldo técnico do BCE e são atribuídas pelos Tratados da UE está o direito exclusivo do BCE de autorizar a emissão de notas de Euro na UE, controlando de forma centralizada e supranacional a política monetária da Zona do Euro. Tem-se em vista o objetivo principal da atuação do BCE, que é a manutenção da estabilidade de preços (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Além disso, o BCE é responsável pela reserva de divisas da Zona do Euro, pelo controle da taxa de câmbio do Euro, pela fixação das taxas de juros aos bancos comerciais da Zona do Euro, além da supervisão de instituições e do mercado financeiro, de uma forma geral (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Percebe-se que o BCE é responsável por uma parte importante da política macroeconômica europeia, uma vez que é essa instituição europeia que define a política monetária europeia e dá diretrizes econômicas para toda a Zona do Euro.

Outra característica importante do BCE e que deve ser destacada é sua notória independência (UNIÃO EUROPEIA, 2020). Nesse sentido, é possível fazer um gancho com a literatura de Lijphart (2012), utilizada no segundo capítulo. A UE, nesse sentido, se aproxima de um modelo consensual de democracia e o BCE possui um alto índice de independência institucional. Essa característica pressupõe uma divisão de poderes na *polity* consensual (LIJPHART, 2012; p.226-227) e que as demais instituições europeias, em especial os EM, não possuem influência política na forma como a política monetária é conduzida. O BCE, assim como outros BACENs independentes, busca suas metas de estabilidade de preços independentemente das metas políticas dos demais poderes da *polity* (LIJPHART, 2012; p.230).

O BCE desempenhou importantes funções durante a crise fazendo recomendações de política econômica, participando do processo de negociação dos mecanismos de resolução de crises de endividamento ao integrar a Troika junto ao FMI e à Comissão Europeia, marcando o *Fundo Europeu de Estabilização Financeira* (EFSF) (2010) e o *Mecanismo de Estabilidade*

¹²⁴ A Comissão Executiva do BCE é composta pelo Presidente do BCE, pelo vice-presidente do BCE e por mais quatro membros indicados pelo Conselho Europeu (BANCO CENTRAL EUROPEU, 2021).

¹²⁵ Só há 15 votos para os 19 presidentes dos BACENs dos EMs europeus, que utilizam sistema de rotação de votos (HODSON, 2015; p.180).

Europeu (ESM) (2012), bem como exercendo um importante papel de fiscalizador de bancos e instituições financeiras em todo esse processo (HODSON, 2015). Nessa função fiscalizadora, destaca-se a atuação do BCE no *European Systemic Risk Board* (ESRB) e no *Single Supervisory Mechanism* (SSM), inovações criadas na reforma institucional da governança econômica europeia para supervisionar o sistema bancário e financeiro (HODSON, 2015). Além disso, o BCE também atuou como consultor técnico em questões como a possível implementação dos *eurobonds* (SCHOELLER, 2019). No entanto, a atuação mais substantiva do BCE na crise foi quando a instituição tomou a liderança e anunciou a criação dos *Outright Monetary Transactions* (OMT), um mecanismo de compra de títulos governamentais europeus em mercados secundários, que tem por objetivo estabilizar o mercado financeiro e reduzir a pressão sobre a dívida pública dos países endividados (HODSON, 2015; p.178; SCHOELLER, 2019; p.160).

O quadro abaixo resume as informações sobre as instituições da *polity* da UE analisadas nesta seção:

Quadro 8 - As Instituições da União Europeia

Instituição	Supranacional ou Intergovernamental	Método de Formação	Regras Decisórias	Função na governança econômica
Conselho Europeu	Intergovernamental	Chefe de Estado ou de governo	Unanimidade	- Define agenda política - Decide, em última instância, sobre política fiscal (EFSF, EFSM, ESM, <i>Fiscal Compact</i> , Semestre Europeu)
Conselho de Ministros	Intergovernamental	Indicação Governamental (ministros de Estado)	maioria qualificada ou unanimidade (questões de harmonização de política fiscalis)	- Coordenação de política fiscal no âmbito ministerial (EFSF, EFSM, ESM, <i>Fiscal Compact</i> , Semestre Europeu) - Co-legisla sobre legislação secundária fiscal (<i>Six-pack</i> e <i>Two-pack</i>)
Parlamento Europeu	Supranacional	Eleição direta pelos cidadãos europeus	maioria simples ou maioria qualificada	- Co-legisla sobre legislação secundária fiscal (<i>Six-pack</i> e <i>Two-</i>

				pack)
Comissão Europeia	Supranacional	Indicação governamental e Presidente eleito pelo Parlamento Europeu	maioria simples	<ul style="list-style-type: none"> - Poder de iniciativa legislativa de legislação secundária (<i>Six-pack</i> e <i>Two-pack</i>) - Parte da Troika (negociar empréstimos a partir de <i>expertise</i> técnica) -Pareceres/ Fiscalização da aplicação de regras fiscais a partir de nova legislação (Semestre Europeu, <i>Six-pack</i>, <i>Two-pack</i>, <i>Fiscal Compact</i>)
Banco Central Europeu	Supranacional	Indicação governamental	maioria qualificada	<ul style="list-style-type: none"> - Define a política monetária - Emite opiniões sobre política fiscal e financeira - OMT (compra títulos públicos em mercados secundários) - Supervisão financeira a partir do SSM - Supervisão bancária a partir do ESRB

Fonte: Elaborado pela autora com as informações presentes no capítulo 3.

3.2- A Governança Econômica Europeia

Esta seção tem por objetivo apresentar a governança econômica da UE, ou seja, a capacidade governativa no sentido amplo, que significa a aplicabilidade das *policies* e metas coletivas econômicas europeias no âmbito da UE, fazendo um *link* com a definição de governança de Diniz (1996) apresentada no capítulo 1. Recorda-se, também, que, de forma geral, a governança regional europeia no campo econômico engloba as instituições e procedimentos estabelecidos para alcançar os objetivos econômicos coletivos europeus (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019).

Fazendo um resgate histórico, é necessário ressaltar que o intergovernamentalismo, tão discutido nesta dissertação, não surgiu no *design* institucional e como regras decisórias na UE a partir de 2009, com a crise. Mas, sim, acompanha o debate macroeconômico europeu há décadas. A governança econômica europeia é *sui generis* e os processos decisórios nessa área da UE diferem muito das demais *policies*. Tem-se como marco inicial da governança econômica europeia o Tratado de Maastricht (1992) que, além de criar a União Europeia com essa alcunha e no formato como a conhecemos, inaugurou o domínio econômico e financeiro como parte do projeto de integração regional. O ‘Compromisso de Maastricht’ foi um meio termo entre

aqueles que reivindicavam a promoção da integração também sobre políticas em áreas historicamente no centro da soberania nacional, como política econômica e monetária, relações exteriores e políticas de segurança, e aqueles sem desejo de minimizar os poderes dos governos nacionais nessas áreas. O compromisso consistiu, de um lado, em integrar no nível da União essas políticas, e por outro lado, em interpretar essa integração como uma *coordenação voluntária* entre os governos dos Estados membros com pequeno ou inexistente papel das instituições supranacionais¹²⁶ (FABBRINI, 2013; p.1008 - tradução nossa).

Percebe-se, assim, a importância atribuída ao *intergovernamentalismo* nos processos decisórios dessas novas áreas, em detrimento de métodos decisórios chamados comunitários, baseados na co-decisão entre Parlamento Europeu e Conselho de Ministros, com importante ação da Comissão Europeia no processo (FABBRINI, 2013, 2015, 2016, 2019). Isso se dá muito em função da questão envolvendo o compartilhamento de soberania em certas *policies* por parte dos EMs da UE. Enquanto em algumas áreas há interesse em compartilhar soberania decisória com o nível regional, em outras há maior reticência, implicando na manutenção de soberania decisória sobre essas áreas pelos EMs e apenas uma coordenação de *policies* no nível regional. Esse processo é comum às novas políticas que receberam atenção do nível regional a partir da década de 1990, como a política de segurança e a política fiscal.

O Tratado de Lisboa (2009), ao ser a inovação institucional da UE após a derrocada da Constituição Europeia em 2005, recusada em plebiscito por França e Holanda, mantém diferentes lógicas de tomada de decisão na UE para diferentes políticas, consolidando a via intergovernamental na área econômica com papel acentuado do Conselho Europeu, do

¹²⁶ “those asserting the need to promote integration also in policy’s areas historically at the center of national sovereignty, as monetary and economic policy or foreign and security policy, and those unwilling to downsizing the powers of national governments in those policy’s realms. The compromise consisted, on one side, in integrating at the Union’s level also those policies and, on the other side, in interpreting this integration as voluntary coordination between member states’ governments, with minor if not insignificant role of the supranational institutions”.

ECOFIN e, portanto, dos governos nacionais (FABBRINI, 2013; p.1008)¹²⁷. Manteve-se assim o interesse dos EMs em manter soberania decisória sobre certas *policies*, como é o caso da política fiscal.

Via Tratado, a política econômica¹²⁸ não é de competência da União (UNIÃO EUROPEIA, 2016), exceto questões de política monetária e cambial no âmbito da Zona do Euro - questões de competência exclusiva da UE e delegadas ao BCE. Considerando a Zona do Euro, percebe-se que os países delegam a política monetária e política cambial à União Europeia, ficando responsáveis apenas pela política fiscal no nível doméstico. Apesar de manterem a política fiscal independente, há um compromisso de coordenação econômica, em especial em critérios fiscais, no âmbito do Eurogrupo¹²⁹ e do *Euro Summit*¹³⁰, mecanismos informais de coordenação intergovernamental, além de limites para endividamento público explicitados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de 1997 e pelos próprios Critérios de Convergência de Maastricht de 1992 (HODSON, 2015). Além disso, o próprio Conselho Europeu e o ECOFIN possuem responsabilidade pela coordenação das políticas econômicas dos países da UE, ainda que não seja competência da UE legislar e executar as *policies* fiscais.

Destaca-se, nessa dinâmica regional, que há *policies* nas quais os EMs estão mais propensos a compartilhar a soberania decisória com as instituições supranacionais da UE, a exemplo da política monetária. Em outras áreas, no entanto, há uma resistência dos Estados em compartilhar soberania com o nível regional europeu, como é o caso da política fiscal. Isso se dá devido ao entendimento de que a soberania pode ser dividida em áreas e o Estado pode ceder o poder decisório em certas áreas para instituições supranacionais através de tratados (KRASNER, 2004).

¹²⁷ O Art. 5º do TUE determina que todas as competências que não tenham sido explicitamente delegadas à União Europeia por tratado sejam mantidas exclusivamente pelos Estados Membros, o que é o caso da política fiscal.

¹²⁸ Destaca-se que quando se fala de política econômica, pensa-se essencialmente em política fiscal e financeira, pois a política comercial também está a cargo da UE dado o advento do Mercado Comum Europeu e a Comissão, uma instituição supranacional, possui amplos poderes nessa *policy* específica.

¹²⁹ “O Eurogrupo é um órgão informal em que os ministros dos Estados-Membros da área do Euro debatem os assuntos respeitantes à moeda única que são da responsabilidade comum dos seus países. O seu principal objetivo é assegurar uma coordenação estreita das políticas económicas entre os Estados-Membros da área do Euro e promover condições para um crescimento económico mais forte. A coordenação das políticas entre os países da área do Euro é crucial para assegurar a estabilidade na área do Euro como um todo” (CONSELHO EUROPEU, 2020).

¹³⁰ O *Euro Summit* é o encontro periódico dos chefes de Estado e governo da Zona do Euro com objetivo de coordenar as políticas econômicas dos países e tomar decisões quanto à governança econômica da Zona do Euro.

Para compreender melhor como se chegou a esse ponto no qual a política monetária foi supranacionalizada e a política fiscal não, a seção seguinte trata do advento da União Econômica Incompleta.

3.2.1- A União Econômica Incompleta

A UE é o processo de integração regional que atingiu maior complexidade institucional e os maiores compartilhamentos de soberania em uma esfera supranacional. Esse importante processo regional promoveu a integração econômica e monetária entre os países do bloco, mas deixou de fora a integração da política fiscal. Nesse sentido, emerge um importante debate sobre a natureza incompleta da União Econômica Europeia. Por que a política fiscal não foi integrada e sua competência transferida para o nível regional?

Para compreender a importância da discussão da política fiscal no nível regional, é necessário compreender o processo que deu origem à União Monetária no bloco europeu. Uma moeda comum foi uma ambição dos líderes europeus desde a década de 1960, inspirados por uma recuperação econômica importante do pós-Segunda Guerra e pelo desejo de aprofundar a integração no continente, visto que uma moeda comum facilitaria o comércio intra-Europa via redução dos custos de transação (KRUGMAN, OBSTFELD; 2005).

Essa ideia embrionária da moeda comum se baseia nas teorias de integração regional. A referência principal nesse aspecto é a da teoria das Áreas Monetárias Ótimas (AMO) de Mundell, de 1961, na qual são comparados custos e benefícios de se ter uma moeda comum. Uma área monetária “é um domínio no qual as taxas de câmbio são fixadas” (MUNDELL, 1961; p.657) e a ideia de ‘ótima’ está ligada a equilíbrio interno (pleno emprego e controle da inflação) e externo (equilíbrio das contas externas) da forma menos custosa possível - sem interferência de política monetária e fiscal (MATTLI, 1999). A ideia de Mundell (1961) está ligada ao aprofundamento de processos de integração regional, com a livre circulação de capital, pessoas e mercadorias, e tem-se como benefícios: (i) a redução dos custos de transação com a substituição das moedas nacionais; (ii) o aumento da credibilidade monetária devido ao menor incentivo de recorrer à inflação como instrumento de política; (iii) a redução da incerteza cambial e consequentemente aumento do comércio, fluxos de investimento e crescimento econômico; (iv) o aumento de ganhos comerciais de escala e escopo; (v) o aumento da transparência dos dados econômicos, pois seria possível comparar nível de preços e salários entre os países de forma mais simples (EICHENGREEN, 1991). Os custos da União Monetária estão associados ao nível de integração com os países parceiros, as potenciais

perdas econômicas setoriais e a renúncia da autonomia da política monetária. “A partir do paradigma de Mundell, os políticos avaliariam os benefícios versus os custos da criação de uma moeda única, a despeito da perda de autonomia de política monetária” (EICHENGREEN 1991, p.1-2).

No caso europeu, o Conselho Europeu de Haia, em 1969, que resultou no Relatório Werner do ano seguinte, foi um marco inicial e já trazia diretrizes para criação de um Mercado Comum e de uma União Monetária (EICHENGREEN, 2007; p.188). Nos anos 1970, com a instabilidade monetária internacional e o colapso do sistema de Bretton Woods, a ideia ganhou força e os líderes europeus criaram a ‘Serpente do Túnel’. Esse era “um mecanismo de flutuação controlada das moedas (a “serpente”) dentro de margens de flutuação estreitas em relação ao dólar (o “túnel”)” (PARLAMENTO EUROPEU, 2020). Essa serpente permitia que as moedas dos países oscilassem dentro de uma banda cambial específica, buscando a estabilidade cambial e econômica na região (EICHENGREEN, 2007; NASSER DE CARVALHO, 2017; EUROPEAN UNION 2019). No entanto, a Serpente Monetária não teve o sucesso desejado, devido à dificuldade dos países em compatibilizar as taxas de câmbio frente a diversas políticas monetárias e fiscais adotadas nos países europeus nos anos de crise econômica conturbados na década de 1970.

O passo seguinte foi a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979, quando as moedas europeias passaram a ter bandas cambiais mais efetivas entre os países, ancoradas na estabilidade do marco alemão (EICHENGREEN, 2007). Uma nova capacidade desse sistema eram suas ‘válvulas de escape’ que permitiam flutuações maiores das bandas cambiais em certas situações para prevenir instabilidades (NASSER DE CARVALHO, 2017). A experiência com essa coordenação monetária em sintonia com passos para criação de um mercado comum, mostraram a dependência dos países uns dos outros para o sucesso da empreitada. Percebeu-se que não era mais possível alterar políticas monetárias e fiscais de forma indiscriminada, sem promover a instabilidade do sistema europeu como um todo (EICHENGREEN, 2007).

O Ato Único Europeu de 1985, que relançou o projeto de integração regional, estabeleceu novas diretrizes para a finalização do Mercado Comum e da União Monetária, mas previa, assim como no Relatório Werner, uma convergência política a ser alcançada *a posteriori* para o sucesso da empreitada (NASSER DE CARVALHO, 2017). Em seguida, o Relatório Delors, de 1989, recomendou a implementação imediata da moeda comum a partir de uma unificação monetária gradual, dada a iminência da completude do Mercado Comum. “Defendia-se a ideia que os custos de manter paridades cambiais em caso de eventuais

ataques especulativos seriam muito elevados e que taxas flexíveis aumentariam a resistência das indústrias domésticas à integração e intensificariam as demandas por proteção” (DELORS, 1989 apud NASSER DE CARVALHO, 2017; p.12). Dessa forma, era necessário que ambas as etapas, Mercado Comum e União Monetária, fossem concluídas conjuntamente.

Um marco desse processo foi a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992. Tal tratado deu início formal ao processo da União Monetária, estabelecendo etapas e metas macroeconômicas rigorosas para a convergência à moeda comum - conhecidos como os Critérios de Convergência de Maastricht. Além disso, o Tratado de Maastricht criou o Banco Central Europeu (BCE), instituição supranacional que concentra a competência sobre a política monetária. Ressalta-se o papel da Alemanha, em especial do *Bundesbank* - BACEN alemão -, no processo de negociação de Maastricht, impondo diretrizes macroeconômicas rígidas, com o foco na estabilidade dos preços que permeia a gênese da governança econômica europeia (EICHENGREEN, 2007; HEIPERTZ, VERDUN, 2010; DYSON, FEATHERSTONE, 1999).

Destaca-se que a Alemanha jogou um jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010), com a dinâmica de negociação no nível regional europeu e os interesses domésticos na negociação para a aprovação do Euro (DYSON, FEATHERSTONE, 1999). Os atores domésticos alemães tiveram um grande peso na definição da posição de negociação da Alemanha no nível regional, pois determinavam o *win-set* doméstico do que seria aceito na negociação no nível regional europeu.

Especialmente o BACEN alemão foi um ator doméstico muito ativo e, a princípio, contrário à integração monetária, dados os riscos inflacionários do empreendimento e do advento da moeda única *per si* (SCHOELLER, KARLSSON, 2021; DYSON, FEATHERSTONE, 1999). Deve-se ressaltar que o *Bundesbank* é um ator doméstico com grande capital político e que o Parlamento alemão era amplamente influenciado pela posição adotada pelo BACEN (SCHOELLER, KARLSSON, 2021). O BACEN alemão advogou que a integração monetária necessitava de que fosse concluído o Mercado Comum Europeu e, ao mesmo tempo, impostas regras fiscais rígidas (SCHOELLER, KARLSSON, 2021). Essas seriam pré-condições para que o nível doméstico aceitasse a transferência de soberania sobre a política monetária para o nível regional europeu (SCHOELLER, KARLSSON, 2021).

Ademais, apesar de haver uma inclinação pró-UE no governo do chanceler Helmut Köhl (CDU) (1982-1998), que liderou o processo de Maastricht na Alemanha, não havia o interesse por parte do Poder Executivo em abrir mão da política fiscal (SCHOELLER, KARLSSON, 2021). Temia-se as implicações distributivas da construção de uma capacidade

fiscal na UE, uma vez que a Alemanha é a principal *paymaster* do processo de integração regional europeu - ou seja, o aumento dos gastos da Alemanha com os demais países europeus (HOWARTH, SCHILD, 2021). Assim, buscou-se preservar o interesse dos contribuintes alemães nesse processo de integração, mantendo a autonomia fiscal alemã com regras de restrição fiscal no nível regional, colocadas no Tratado de Maastricht (HOWARTH, SCHILD, 2021; SCHOELLER; KARLSSON, 2021).

Deve-se mencionar também que não havia consenso entre os demais países europeus, à época, quanto à questão fiscal, em especial com relação à França¹³¹ - que também possuía uma clara preferência em manter a soberania decisória sobre a política fiscal (OTERO-IGLESIAS, 2017). Nesse sentido, argumenta-se que não havia interesse nem pressão do nível regional europeu, nem do nível doméstico, que justificasse que o governo alemão prosseguisse com a supranacionalização da política fiscal.

Para fins desta dissertação faz-se necessário ressaltar a importância da política fiscal para a UE. A principal questão, nesse aspecto, refere-se à formação de uma União Econômica Incompleta. Heipertz e Verdun (2010) argumentam que, segundo a literatura econômica, o Tratado de Maastricht (1992) deixou um ‘*open fiscal flank*’ (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; p.7-8). Isso significa que, na ausência de integração no âmbito fiscal, os países europeus correriam o risco do comportamento dos *free-riders*, ou seja, países que adotassem políticas fiscais expansionistas poderiam dividir o ônus com os países com disciplina fiscal, ao diluir a inflação gerada pelo comportamento fiscal com os demais países da Zona do Euro. Nesse sentido, “líderes políticos e economistas têm argumentado que a UME necessitaria de maior integração fiscal e política ou de ter regras estritas sobre orçamento e política fiscal” (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; p.8).

A abordagem *rules-based* foi escolhida, em detrimento de um aprofundamento de escolhas supranacionais como a União Fiscal ou mesmo uma União Política, em especial por insistência da Alemanha, que se recusava nas negociações a se responsabilizar pelos colaterais fiscais e de dívidas de outros países (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; CHANG, 2016). É válido ressaltar que não se deixava de perceber a questão ainda em aberto na arquitetura institucional, a qual a abordagem *rules-based* buscava justamente resolver ao limitar o espaço de ação dos demais países europeus, estabelecendo regras supranacionais a partir de uma

¹³¹ A literatura sobre a criação do Euro destaca que o governo francês tinha grande interesse na criação da União Monetária e que pressionou politicamente a Alemanha, inicialmente reticente com o assunto nos anos 1980 e 1990. No entanto, possuía pouca abertura para discutir compartilhamento de soberania na questão fiscal, tendo de ser convencida pelos representantes alemães da importância das regras fiscais regionais ao longo do processo de negociação tanto do Tratado de Maastricht, quanto do PEC (VAN ESCH, 2007; DYSON, FEATHERSTONE, 1999; HEIPERTZ, VERDUN, 2010).

política que continuava sob o controle de cada Estado (SCHOELLER, KARLSSON, 2021; p.198).

O comportamento do governo alemão nessa negociação pode ser entendido como um desdobramento do jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010). Enquanto no nível regional europeu o Poder Executivo era pressionado a aceitar a União Monetária, domesticamente o governo era pressionado pelo BACEN, pelo Parlamento e pela opinião pública, a ter uma posição que salvaguardasse os interesses econômicos alemães, marcadamente o interesse em manter a estabilidade de preços (controle da inflação) e não aumentar os gastos da Alemanha com possíveis ajudas financeiras aos países que tivessem mau comportamento fiscal na UME. Nesse sentido, a abordagem *rules-based* foi a saída encontrada pelos decisores alemães, pois colocava regras fiscais rígidas no nível regional e atendia as demandas domésticas para a ratificação da União Monetária. Assim, a defesa de regras fiscais rígidas tornou-se uma das principais bandeiras do governo alemão nas negociações europeias. (SCHOELLER; KARLSSON, 2021).

Além disso, é válido ressaltar que a dificuldade de negociação de temas no centro da soberania nacional, como a política fiscal, ajuda a explicar a ausência de uma integração mais robusta nessa *policy*. A política monetária geralmente é definida pelo Poder Executivo e seu BACEN, enquanto a política fiscal diz respeito a “aspectos importantes do centro das democracias parlamentares - por exemplo, a introdução de impostos e a formulação do orçamento público - [...] Questões de finanças públicas estão no centro da *polity*” (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; p.xi-xii - tradução nossa). Assim, enquanto poucos atores (Poder Executivo e BACEN) estão envolvidos na definição da política monetária, mais atores (Poder Executivo e Poder Legislativo) estão envolvidos na decisão sobre a política fiscal, dificultando a aceitação de mudanças nessa *policy* (MILNER, 1997; p.55). A presença de mais *veto-players* (TSEBELIS, 2001) domésticos na *policy* fiscal do que na política monetária ajuda a explicar o porquê de haver uma maior resistência dos EMs da UE em compartilhar soberania em relação a essa *policy* específica, uma vez que há maior dificuldade de decidir sobre a cessão de soberania decisória.

Assim, o Tratado de Maastricht trouxe a proposta de União Monetária, mas a União Fiscal não estava, a princípio, na mesa de negociação e havia certo consenso de que a coordenação de *policies* fiscais baseada em regras comunitárias seria suficiente para lidar com a questão. Os Critérios de Convergência de Maastricht foram formulados justamente nessa linha de raciocínio, se configurando como regras fiscais rígidas que coibiriam o mau

comportamento fiscal dos países no âmbito da UME, atendendo às demandas do nível doméstico alemão.

Com a criação da UME nesses moldes e com a decisão de manter a política fiscal sob responsabilidade de cada EM, ou seja, apenas sob coordenação intergovernamental, o resultado foi uma União Econômica Incompleta que resultou numa dinâmica própria de governança econômica. A forma como a abordagem *rules-based* transcorreu em políticas de coordenação entre os EMs da UME será abordada na seção seguinte.

3.2.2 - *A policy fiscal no nível regional europeu*

Levando em consideração o arranjo alcançado em termos de política fiscal no nível regional, percebe-se que a abordagem *rules-oriented* foi escolhida. Ou seja, na ausência de uma União Fiscal, escolheu-se utilizar a coordenação de políticas fiscais através de regras fiscais rígidas, comuns no nível regional europeu para conter o problema dos *free-riders* na UME. A primeira sinalização nesse sentido apareceu ainda no Tratado de Maastricht, na forma dos famosos Critérios de Maastricht¹³², que nada mais são do que parâmetros macroeconômicos estabelecidos. Dessa forma, percebe-se que a estratégia da Alemanha e dos demais países europeus consistiu em manter a soberania decisória sobre a *policy fiscal* e em criar regras regionais que limitem a capacidade de ação em termos fiscais.

Em termos fiscais, vale destacar também que a arquitetura institucional de Maastricht criou a Zona do Euro de forma que não fosse possível realizar empréstimos entre os países que a compunham, a cláusula de não-*bailout* (Art. 125º do TFUE) (CHANG, 2016, p.489). Tal cláusula visava, assim como a coordenação de regras fiscais, impedir que os países tivessem comportamentos que fugissem do ideal de estabilidade macroeconômica, sob o risco de não possuírem mecanismos de resgate em casos de descumprimento. Todas as regras estabelecidas buscavam coagir os países a ter um comportamento fiscal exemplar, nos moldes germânicos (CHANG, 2016; SCHOECKER, KARLSSON, 2021).

Nos anos 1990, logo após a assinatura do Tratado de Maastricht, verificou-se uma pressão doméstica alemã, especial do BACEN, mas também do Parlamento e da opinião pública, para que as regras fiscais no nível regional europeu fossem mais rígidas, evitando que a Alemanha sofresse ônus econômicos em relação ao mau comportamento fiscal dos demais

¹³² Os Critérios de Maastricht consistem na definição de critérios macroeconômicos como a estabilidade de preços, a estabilidade da taxa de câmbio, ausência de déficit público significativo, taxa de juros similar à dos países que integram a UME (EUROPEAN COMMISSION, s.d)

países da UE (HOWARTH, SCHILD, 2021; SCHOELLER; KARLSSON, 2021; FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; HEIPERTZ, VERDUN, 2010). Tal comportamento doméstico é um reflexo da reunificação alemã, em 1990, que implicou em grandes transferências de recursos para a ex-Alemanha Oriental, para que houvesse o *catch-up* de infraestrutura e desenvolvimento econômico com a ex-Alemanha Ocidental. O estresse de se deslocar recursos massivos nesse empreendimento levou a opinião pública e, por consequência, a classe política, a se opor mais veementemente aos gastos da Alemanha com a UE (HOWARTH, SCHILD, 2021). Nesse sentido, as pressões sofridas no nível doméstico levaram a Alemanha a negociar no nível regional europeu mais regras fiscais que controlassem a ameaça do comportamento fiscal de risco dos demais EMs da UE.

Nesse contexto de aumento da preocupação com o ‘*open fiscal flank*’ e, sob liderança da Alemanha em 1997, que temia o não cumprimento das regras fiscais pelos demais países, foi negociado o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (PEC). O PEC previa parâmetros fiscais para os países do bloco europeu segundo as diretrizes ortodoxas alemãs - mantendo a orientação *rule-oriented* de integração sem compartilhamento de soberania propriamente dita com o nível regional europeu (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; SCHOELLER, KARLSSON 2021). O PEC foi negociado no âmbito do ECOFIN, com a participação do Conselho Europeu, e foi assinado como um Tratado Intergovernamental (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; p.4).

A essência do PEC é o estabelecimento de metas fiscais e macroeconômicas em geral para garantir um limite de endividamento público¹³³ dos países na UME, havendo, também, previsão de sanções aos países que não cumpram as regras pré-estabelecidas (HEIPERTZ, VERDUN, 2010). As sanções se dão através do Procedimento de Déficits Excessivos (PDE), acionado através da fiscalização da Comissão Europeia sobre o cumprimento dos critérios do PEC e as sanções são votadas e aplicadas pelo ECOFIN (HEIPERTZ, VERDUN, 2010).

É válido ressaltar que alguns países já tiveram problemas com o cumprimento das regras fiscais, mas as sanções não foram aplicadas. Esse é o caso da França e da Alemanha no início da década 2000, que tiveram desequilíbrios fiscais que ultrapassaram os limites estabelecidos e não corrigiram os rumos nos prazos estabelecidos pelo Tratado. A Comissão recomendou que sanções fossem aplicadas, mas o ECOFIN não as aplicou, suspendendo-as (FREITAS, 2005, p.2). Isso se deu porque França e Alemanha formaram uma minoria que conseguiu bloquear as sanções previstas pelo PEC (SCHLOSSER, 2019; p.39-40). Os países

¹³³ O limite de endividamento público estabelecido pelo Tratado é 3% do PIB de déficit em um ano e um total de dívida pública acumulada que não pode exceder 60% do PIB.

atuaram de forma a prevenir as sanções que seriam aplicadas contra eles, mesmo a Alemanha tendo insistido na restrição das regras fiscais e nas sanções aos países que não as aplicassem anteriormente (SCHLOSSER, 2019; p.39; SCHOELLER; KARLSSON, 2021).

Esse episódio polêmico acabou por retirar credibilidade do PEC e motivar sua reforma, e evidenciou que a Alemanha, grande defensora do modelo *rules-oriented* para a abordagem da questão fiscal no nível regional, agiu em benefício próprio no ECOFIN, no que tange à aplicação de sanções quando o infrator das regras fiscais rígidas foi o próprio governo alemão, indicando que a motivação de ação externa alemã é o interesse material imediato e não apenas as ideias econômicas do país (SCHOELLER, KARLSSON, 2021).

Em 2005 houve uma reforma do PEC, que atualizou as regras fiscais, tornando-as mais flexíveis e com maior aplicabilidade aos EMs, dado o episódio de descumprimento das regras fiscais por França e Alemanha (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; SCHOLLER, KARLSSON, 2021). Como resultado dessa reforma, os déficits públicos e os indicadores macroeconômicos gerais de muitos países europeus gradualmente melhoraram a partir de 2006, indicando sucesso na nova abordagem (HEIPERTZ, VERDUN, 2010).

Os Critérios de Convergência de Maastricht e o PEC são as duas referências da abordagem *rules-based*, utilizada para o trato da política fiscal no nível regional europeu no período anterior à crise de 2009. Esta seção buscou mostrar quais foram os critérios e como os mesmos se articularam na lida com a questão fiscal antes da reforma da governança econômica, que será tratada na seção seguinte. De forma geral, percebe-se a insistência na manutenção da soberania no *issue* fiscal e na abordagem intergovernamental de coordenação dessas políticas no nível regional europeu.

3.3- A reforma da governança econômica europeia (2010-2015)

Como introduzido brevemente no capítulo 1 desta dissertação, a crise econômica global, iniciada nos Estados Unidos em 2007/2008, ganhou novos contornos na Europa, a partir de 2009, com o desencadeamento da crise do endividamento público em vários países europeus do sul (HODSON, 2015). 2009 é tido como o marco inicial da crise europeia, pois em outubro de 2009 o governo recém eleito da Grécia anunciou que a dívida pública do país seria muito maior do que a anteriormente informada e que isso comprometeria a capacidade do país em honrar seus compromissos internacionais (VERDUN, 2015; HALL, 2017; SCHOELLER, 2019), sendo o primeiro país desenvolvido a indicar risco de calote

internacional até então na história. Isso iniciou um período de instabilidade na governança da Zona do Euro, além da própria Grécia (FEATHERSTONE, 2011; HALL, 2017).

A crise iniciada nos Estados Unidos (nível internacional do ponto de vista desta dissertação) em 2007/2008, é uma mistura de inovações do setor financeiro¹³⁴ (CROTTY, 2009) e da ruptura da bolha dos *subprime*¹³⁵ (GONTIJO, 2013; STOCKHAMMER, 2014), e atingiu os bancos europeus ainda em 2008, pois os mesmos detinham ativos financeiros lastreados em títulos que tinham como base as hipotecas dos *subprime*. A grande desvalorização desses títulos implicou em substantivas perdas financeiras e em riscos ao setor bancário de vários países europeus, que precisaram ser resgatados pelos governos nacionais (STOCKHAMMER, 2014).

É válido ressaltar, contudo, que os países europeus foram impactados por esse choque externo de maneiras assimétricas, tendo os países europeus com situação fiscal mais frágil (caso da Grécia) e outros fatores como bolhas imobiliárias (caso da Irlanda) iniciado um novo ciclo de endividamento público para lidar com os impactos da crise internacional (HODSON, 2015; p.176). O rápido endividamento dos países entre 2008 e o princípio de 2010 e o risco identificado de calote dos países com o aumento dos juros dos títulos públicos configurou uma nova crise no nível regional europeu: a crise da dívida soberana ou Crise do Euro (HODSON, 2015; p.176-177).

Destaca-se que o Conselho Europeu e o ECOFIN têm protagonismo na governança econômica (PUETTER, 2012; FABBRINI, 2013, 2015), mas o papel dessas instituições é acentuado a partir da emergência da crise europeia em 2009 e pela opção por uma resposta institucional mais centrada no eixo intergovernamental, dando ainda mais protagonismo aos

¹³⁴ Crotty (2009) atribui parte da responsabilidade da crise econômica global de 2007/2008 há falta de regulamentação financeira, que permitiu que bancos detivessem menores depósitos de segurança e tivessem maior capital em empréstimos e investimentos, além da permissão de inovações em termos de mecanismos financeiros desenvolvidos no mercado, como produtos de securitização de títulos a exemplo do *mortgage backed security* (MBS) e do *collateralized debt obligations* (CDO). A esses produtos faltava transparência e liquidez o que, em casos de choques no mercado, poderia causar pânico e grandes perdas, como foi o caso na crise de 2007/2008.

¹³⁵ Gontijo (2013) define a crise dos *subprime* como um produto da desregulamentação do mercado financeiro e da bolha imobiliária dos Estados Unidos. Isso significa que vários títulos financeiros foram lastreados nos pagamentos de hipotecas de casas e que, quando os clientes chamados *subprime* (pessoas em situação financeira mais frágil como pessoas em com maior instabilidade empregatícia, por exemplo), deixam de honrar seus pagamentos, todos os títulos baseados nas hipotecas *subprime* desvalorizam. Com a globalização das finanças, vários bancos e atores privados detinham esses títulos e, com a percepção de que os títulos não podem ser honrados, gera-se pânico no mercado, desvalorizando-os ainda mais. Tais super-desvalorizações de múltiplos ativos financeiros geraram grandes perdas nos mercados financeiros, que levaram em vários bancos a situações de dificuldades financeiras e à falência. O contágio pela crise afeta diversos países do globo, em especial, pois, agências fazem um processo de securitização desses ativos, ou seja, colocam-os em um pacote de outros títulos e os marcam como seguros, o que fez tais títulos se alastrarem no mercado e contaminarem uma série de outros títulos, ampliando as perdas quando os títulos dos *subprime* desvalorizam e perdem a confiabilidade.

governos nacionais (PUETTER, 2012; p.161; FABBRINI, 2015; p. 50). Ressalta-se que, nesses contornos, a resposta mais intergovernamental dá mais ênfase à regra decisória da unanimidade¹³⁶ (FABBRINI, PUETTER, 2016). A resposta institucional da UE para a crise da dívida soberana é complexa e repleta de nuances e entende-se que “somente os líderes, eles mesmos, estavam em posição de fazer comprometimentos financeiros críveis para o auxílio financeiro, concordar em ações conjuntas para coordenação global e finalizar declarações sobre estratégias comuns para respostas domésticas¹³⁷” (PUETTER, 2012; p.171 - tradução nossa), o que acentuou a escolha pelo intergovernamentalismo no nível regional.

Além do Conselho Europeu e do ECOFIN, outras duas instituições funcionam como fóruns de cooperação em termos econômicos, em especial sobre *policies* fiscais: o Eurogrupo e o *Euro Summit*. O Eurogrupo era uma instituição informal da UE que foi formalizada pelo Tratado de Lisboa em 2009. No Eurogrupo os ministros de economia e finanças dos EMs da Zona do Euro, um representante do governo de cada um dos dezenove EMs da Zona do Euro, o presidente do BCE e o Comissário para Assuntos Econômicos e Monetários se reúnem previamente às reuniões do ECOFIN para discutir as posições econômicas e os desafios comuns do bloco do Euro (HODSON, 2015; p.190). Os encontros são confidenciais e, com exceção de alguns comunicados à imprensa, poucos documentos são produzidos (HODSON, 2015; p.190). O Eurogrupo não é uma instância decisória propriamente dita, e serve mais como um fórum deliberativo para coordenar posições antes das reuniões do ECOFIN (HODSON, 2015; p.190).

Já o *Euro Summit* é um encontro informal dos chefes de Estado e governo da Zona do Euro, destinado a coordenar posições e resoluções sobre a crise no nível regional europeu, de forma a tomar decisões no Conselho Europeu (HODSON, 2015; p.191). Muitas posições comuns entre os chefes de Estado e governo dos EM da Zona do Euro são articuladas e negociações importantes têm como palco os *Euro Summits* (SCHOELLER, 2019), o que faz desses encontros e dessa instituição informal da governança econômica europeia uma peça importante, assim como o Eurogrupo a nível ministerial. Tanto o Eurogrupo quanto o *Euro Summit* funcionam como sub-grupos relativamente ao Conselho Europeu e ao ECOFIN, que contém apenas os EMs da Zona do Euro que funcionaram de forma semelhante como instâncias decisórias a nível de chefes de Estado e governo e ministerial.

¹³⁶ Os autores da literatura do intergovernamentalismo intenso utilizam o termo consenso, mas para manter a linha de continuidade com os conceitos de Sartori (1994) adotados nesta dissertação, optou-se por padronizar o uso do termo em unanimidade.

¹³⁷ “only the ‘heads’ themselves were in a position to make credible pledges of financial support, could agree joint positions for global coordination and were able to finalize statements on a common strategy for domestic responses”.

Retornando à contextualização da crise europeia, entre o último trimestre de 2009 e o primeiro semestre de 2010, a situação na Grécia se agravou e houve uma inicial dificuldade de articulação de resposta a essa crise no nível regional europeu, em especial dada a cláusula de não-*bailout* (Art. 125º do TFUE), presente nos Tratados Europeus desde Maastricht. Tal cláusula impossibilita empréstimos europeus para estabilização macroeconômica de países deficitários da Zona do Euro, sendo uma forma de evitar o comportamento de *free-riders* na presença da União Monetária, desincentivando o mal comportamento fiscal dos países (SCHOELLER, 2019; p.53). É válido ressaltar que essa cláusula é relativa apenas aos países que fazem parte da UME, uma vez que outros países em situação fiscal delicada, mas que não adotaram o Euro como moeda, a exemplo da Hungria, foram resgatados por mecanismos europeus no mesmo período (HODSON, 2015; p.177). Vários autores expõem que uma demora prolongada de resposta coletiva da Europa agravou o cenário de endividamento dos países, em especial da Grécia (SCHOELLER, 2019). Só se tomou ação quando a crise na Grécia atingiu patamares alarmantes e o risco de contágio da crise para outros países europeus era muito alto, e tais países, Espanha e Itália, eram considerados grandes demais para serem resgatados (SCHOELLER, 2019; p.58).

Um marco importante da atuação dos chefes de Estado e governo foi justamente a reinterpretação desta cláusula, motivada pelo medo de um possível colapso geral do Euro em caso de calote da Grécia (FABBRINI, 2016; p.595). No comunicado à imprensa após o *special summit* do Conselho Europeu de 11 de fevereiro de 2010, os chefes de Estado e governo reforçaram a necessidade de austeridade na Grécia, mas indicaram que “os membros da Área do Euro irão tomar ações determinadas e coordenadas, se necessárias, para salvaguardar a estabilidade financeira da Zona do Euro como um todo. O governo grego ainda não requisitou qualquer ajuda financeira¹³⁸” (EUROPEAN COUNCIL, 2011; p.23 - tradução nossa). Foi a primeira vez que os EMs da UE indicaram que poderiam fazer empréstimos aos países deficitários. É válido ressaltar que tal posicionamento do Conselho Europeu não previa comprometimentos formais com empréstimos à Grécia, o que somente ocorreu após a Grécia anunciar um primeiro pacote de medidas de austeridade por conta própria (SCHOELLER, 2019; p.56). Destaca-se, em especial, um grande desafio colocado pelos empecilhos postos pela Alemanha na concessão de empréstimos à Grécia, uma vez que a posição do decisivo central do país era de manter as regras fiscais de Maastricht e do PEC, não cedendo aos

¹³⁸ “Euro area Member states will take determined and coordinated action, if needed, to safeguard financial stability in the Euro Area as a whole. The Greek government has not requested any financial support”.

empréstimos macroeconômicos na Zona do Euro até então ilegais no *framework* institucional vigente (SCHOELLER, 2019).

Em meados de fevereiro de 2010 a Grécia deixou clara a necessidade de ajuda macroeconômica a suas contrapartes europeias, mas não obteve apoio explícito dos outros EMs da UE (SCHOELLER, 2019; p.56). Em princípio de março um novo pacote de medidas de austeridade foi anunciado unilateralmente pelo governo grego, aumentando a simpatia no nível regional europeu em relação aos empréstimos ao país (SCHOELLER, 2019; p.56). Em 25 de Março de 2010, em outro comunicado à imprensa, os chefes de Estado e governo no Conselho Europeu concluíram que “como parte de um pacote envolvendo substancial financiamento do FMI e uma maioria de financiamento europeu, Estados membros da Zona do Euro estão prontos para contribuir com empréstimos bilaterais coordenados¹³⁹” (EUROPEAN COUNCIL, 2011; p.24 - tradução nossa). Há uma ressalva nesse pronunciamento, segundo a qual os empréstimos “têm de ser considerados somente em última instância, significando que o financiamento via mercado seja insuficiente¹⁴⁰” (EURO SUMMIT, 2010 - tradução nossa).

Através do acordo do Eurogrupo, de 8 de abril de 2010, o acordo firmado entre os chefes de Estado e governo foi feito operacional e no final de abril a Grécia oficialmente requisitou ajuda financeira aos países europeus (SCHOELLER, 2019; p.56). A Grécia acerta um terceiro pacote de medidas de austeridade unilateral em começo de maio (SCHOELLER, 2019; p.57) e, por fim, em maio de 2010 o primeiro pacote de ajuda financeira à Grécia é elaborado e comunicado pelo Conselho Europeu (EUROPEAN COUNCIL, 2011; p.29).

Foram acordados, nesse primeiro pacote de ajuda financeira, 110 bilhões de euros em empréstimos macroeconômicos para a Grécia, a serem cofinanciados entre empréstimos do FMI e empréstimos bilaterais dos EMs da UE com a Grécia. O pacote de ajuda financeira é associado a um programa de ajustes de austeridades mais amplo do que os empreendidos unilateralmente pela Grécia até então (HODSON, 2015; p.177; SCHOELLER, 2019; p.57). O programa de ajustes previa corte de gastos do governo¹⁴¹, aumento de impostos e reformas estruturais que visavam melhorar as contas do governo e a capacidade de pagar de volta os empréstimos recebidos. É válido ressaltar que foi formada, nesse processo, a Troika que

¹³⁹ “As part of a package involving substantial International Monetary Fund financing and a majority of European financing, Euro area member states, are ready to contribute to coordinated bilateral loans”.

¹⁴⁰ “has to be considered ultima ratio, meaning in particular that market financing is insufficient”

¹⁴¹ O programa de ajustes previa questões controversas como cortes de salários de funcionários públicos e venda de propriedades e empresas públicas, além de aumento de impostos (HODSON, 2015; p.177).

negociou o pacote macroeconômico com a Grécia, formada pelo FMI, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (SCHOELLER, 2019; p.57).

Percebe-se que "o primeiro *bailout* da Grécia foi puramente um empreendimento intergovernamental. Mesmo que a Comissão e o BCE tenham estado presentes e provido expertise no período preparatório do *bailout*, eles não tiveram o papel de decisores¹⁴²," (SCHOELLER, 2019; p.57 - tradução nossa). Foi um processo intergovernamental liderado pelos chefes de Estado e de governo e seus ministros no âmbito do Conselho Europeu e do ECOFIN, em menor medida, e nas instituições paralelas aos mesmos, o *Euro Summit* e o Eurogrupo respectivamente.

Como previamente mencionado, os empréstimos à Grécia esbarraram em algumas questões do design institucional da UE, que não permitiam empréstimos macroeconômicos aos países da Zona do Euro (HODSON, 2015; p.178), o que necessitou da reinterpretação da cláusula de não-*bailout* e da criação de mecanismos para empréstimos de auxílio macroeconômico.

A partir da reinterpretação da cláusula de não-*bailout* são lançadas duas inovações para tentar conter a demanda de empréstimos dos países com risco de calote além da Grécia: o *Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira* (EFSM) e o *Fundo Europeu de Estabilização Financeira* (EFSF). Lançado em maio de 2010 pelo ECOFIN, o EFSM monitora o Euro e o sistema bancário europeu, além de ter sido uma importante instituição no resgate fiscal dos países mais afetados na Zona do Euro. Tal mecanismo se mostrou uma importante e intensa arena de barganha interestatal pela distribuição de benefícios e ônus da crise e dos empréstimos (HODSON, 2015; p.182-183). A Comissão Europeia é responsável por administrar esse fundo, criado via Tratado (Art. 122 TFUE), porém o ECOFIN é o responsável pela tomada de decisão final. Essa resposta se mostrou insuficiente, dada a limitação do orçamento da UE e o volume monetário necessário para auxiliar os países endividados, uma vez que o mecanismo contava apenas com 60 bilhões de euros (HODSON, 2015; p.177). Criou-se, então, também pelo ECOFIN, uma nova forma de lidar com o problema das dívidas públicas da periferia europeia: o EFSF. Essa é uma inovação institucional peculiar, pois não está exatamente dentro do guarda-chuva de instituições da UE, mas, sim, é uma instituição financeira sediada em Luxemburgo, sendo os governos da Zona do Euro seus acionistas (HODSON, 2015; p.182-183). A Comissão Europeia e o BCE

¹⁴² "Hence, the first bailout of Greece was a purely intergovernmental endeavour. Although the Commission and ECB were present and provided expertise in the run-up to the bailout, they were not in the role of decision-makers".

possuem papel unicamente de observadores, não sendo responsáveis pela tomada de decisões. Os países que efetivamente contribuem com capital dessa empresa pública acabam tendo o domínio sobre o processo decisório, impondo as condicionalidades que acham cabíveis aos países que necessitam de empréstimos externos imediatos. O EFSF acabou sendo mais utilizado que sua instituição irmã, pois possuía mais capital disponível para empréstimos, com o montante de 440 bilhões de euros (HODSON, 2015; p.177).

Em novembro de 2010 a Irlanda recebeu empréstimo combinado do EFSF e do FMI no valor de 85 bilhões de euros (HODSON, 2015; p.178). Assim como o pacote financeiro oferecido à Grécia, o empréstimo à Irlanda também possuía cláusulas de austeridade em contrapartida. A Irlanda conseguiu atingir as metas de austeridade e começou a retomar lentamente o crescimento já em 2011 (HODSON, 2015; p.178). Em maio de 2011 foi a vez de Portugal precisar acionar o EFSF em conjunto com o FMI, conseguindo um empréstimo de 78 bilhões de euros (HODSON, 2015; p.178), contanto também com um conjunto de contrapartidas de austeridade. Portugal foi um caso que apresentou rápidos resultados econômicos após a entrada no programa do EFSF, que o levou a deixar o programa definitivamente em 2014 (EUROPEAN STABILITY MECHANISM, 2021). Ainda no âmbito do EFSF, a Grécia recebeu um segundo pacote de auxílio financeiro, no valor de 141,8 bilhões de euros (EUROPEAN STABILITY MECHANISM, 2021b). Isso se deu, pois a situação no país permanecia instável e havia risco de contágio para outros países europeus.

Avançando-se para 2012, o Art. 136º do TFUE foi emendado de forma a permitir a criação de um mecanismo permanente de resgate aos países deficitários da Zona do Euro, antes proibido pelo Tratado. Com a emenda realizada ao Art. 136º do TFUE autorizada pelo Conselho Europeu, em conformidade com o procedimento de alteração de tratados instituído no Tratado de Lisboa, é criado em 2012 o *Mecanismo Europeu de Estabilidade* (ESM) em substituição ao EFSF e ao EFSM de 2010 (FABBRINI, 2015; p.54). Esse é um mecanismo permanente criado por um tratado intergovernamental e utilizado para fornecer mais empréstimos aos países deficitários (HODSON, 2015; p.178). Percebe-se, novamente, a criação de um novo mecanismo institucional pela via intergovernamental na governança econômica europeia. Os chefes de Estado e governo tiveram um grande papel na criação dessa nova instituição, mas não participam do processo decisório do dia-a-dia da instituição, que é delegado a representantes dos EMs nesses *denovo bodies* (HODSON, 2015; p.182-183). O caráter intergovernamental do processo decisório do ESM é marcado pela utilização da regra da unanimidade nas principais decisões e pelo uso exclusivo de capital nacional dos EM da UE que contribuem com essa instituição fora do guarda-chuva institucional da UE

(HOWARTH, SPENDZHAROVA, 2019; p.2). Assim como o EFSF e o ESFM, o ESM também é baseado nas condicionalidades dos empréstimos (HODSON, 2015; SCHOELLER, 2019).

A Espanha foi o primeiro país a tomar empréstimo do recém criado ESM, no valor de 100 bilhões de euros. Os empréstimos tinham por objetivo cobrir o resgate do sistema bancário do país, que foi muito afetado pelo choque externo da crise internacional e o governo criou um alto nível de dívida pública na tentativa de socorro aos bancos nacionais (HODSON, 2015; p.178). Em 2013, o Chipre também recebeu 9 bilhões de euros do ESM e 1 bilhão de euros do FMI para resgatar o setor financeiro do país (HODSON, 2015; p.178). Em 2015, a Grécia necessitou de um terceiro pacote de ajuda financeira, recorrendo ao ESM para um novo empréstimo de 86 bilhões de euros com novas contrapartidas de austeridade (EUROPEAN STABILITY MECHANISM, 2015).

Apesar de a criação de mecanismos de socorro macroeconômico aos países europeus deficitários ter sido a solução da crise, encontrada a nível europeu, que obteve maior destaque, houve também uma reforma da governança econômica europeia no período mais abrangente, em especial com o reforço de regras de coordenação de política fiscal no período. Tal questão é associada ao envolvimento da chanceler alemã Angela Merkel nas negociações, que via na maior coordenação fiscal e, em especial em regras fiscais mais rígidas, uma forma de proteger os interesses dos cidadãos alemães (HODSON, 2015; p.186). Em 2010 foi lançado um conjunto de seis medidas fiscais apelidado de *Six-pack*, proposto pela Comissão e aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo ECOFIN, em uma de suas raras participações, em processo legislativo ordinário¹⁴³, da reforma da governança da UE (HODSON, 2015; p.186). O *Six-*

¹⁴³ O processo legislativo ordinário é iniciado por proposição legislativa da Comissão Europeia, que possui o monopólio da iniciativa legislativa (UNIÃO EUROPEIA, 2012; FABBRINI, 2015; CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2021). O Parlamento Europeu atua como uma espécie de Câmara Baixa do Legislativo e o Conselho atua como Câmara Alta do Legislativo e os dois devem aprovar a legislação em primeira ou segunda leitura. A primeira leitura sobre o ato legislativo inicia-se no Parlamento, que pode rejeitar a proposta da Comissão (terminando o processo legislativo ali), acatá-la ou emendá-la e, nesses dois casos, devendo transmitir seu posicionamento ao Conselho. O Conselho, então, fará sua primeira leitura sobre o ato legislativo e pode aprová-lo (assim o ato legislativo é aprovado para toda a UE), rejeitá-lo (assim o ato legislativo é rejeitado para toda a UE) ou emendá-lo e transmiti-lo novamente para o Parlamento para uma segunda leitura. (UNIÃO EUROPEIA, 2012; CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2021). Em segunda leitura, o mesmo ocorre, e o Parlamento pode rejeitar a proposta de ato legislativo, aprová-la ou emendá-la, no último caso transmitindo o caso novamente ao Conselho para uma segunda leitura. O Conselho tem à sua disposição três opções: rejeitar, aprovar ou emendar a legislação. Nas duas primeiras opções, o ato legislativo é descartado ou aprovado e, na terceira opção, dado que não há uma posição comum entre as câmaras legislativas europeias em duas leituras, é convocado um Comitê de Conciliação. Se o texto produzido pelo Comitê de Conciliação puder ser aprovado pelas duas casas em terceira leitura, o ato legislativo é adotado, em caso contrário, é rejeitado. (UNIÃO EUROPEIA, 2012; CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2021). O processo legislativo ordinário aplica-se a cerca de 85 domínios, áreas temáticas, na UE como imigração, meio ambiente, transportes, direito do consumidor, entre outros (CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2021; PARLAMENTO EUROPEU, s.d).

pack consiste em cinco regulamentos e uma diretiva que entraram em vigor em dezembro de 2011 com o objetivo de aumentar a vigilância fiscal e macroeconômica na UE (VERDUN, 2015; p.228). Criaram-se critérios sobre a dívida pública mais detalhados que os do PEC e regras mais específicas, incluindo sanções¹⁴⁴, que podem ser aplicadas, especialmente, aos membros da Zona do Euro (VERDUN, 2015; p.228).

No entanto, deve-se ressaltar que apesar de o *Six-pack* e o *Two-pack* terem sido aprovados pela co-decisão do processo legislativo ordinário, o Conselho Europeu teve grande influência na sua formulação. As diretrizes da legislação aprovada foram discutidas e redigidas pelo Conselho Europeu, tendo essa organização intergovernamental exercido a função de iniciador da legislação no lugar da Comissão Europeia (FABBRINI, PUETTER, 2016; p.49).

Outro aspecto da reforma institucional da governança econômica europeia foi a introdução, em 2011, do Semestre Europeu, que estabelece um calendário para vigilância econômica na UE (HODSON, 2015; p.187), auxiliando na governança da política fiscal e do orçamento (VERDUN, 2015; p.228). Esse mecanismo permite ao ECOFIN emitir opiniões e recomendações sobre o orçamento de médio-prazo dos governos nacionais, expressando preocupações com o cumprimento das regras do nível regional europeu, quando necessário, (HODSON, 2015; p.187) e se configurando como um mecanismo de prevenção de crises (FABBRINI, 2015; p.51). As recomendações e opiniões emitidas pelo ECOFIN não são mandatórias aos governos nacionais e funcionam mais como mecanismos de *peer-pressure* para *compliance* com as regras fiscais regionais do que um caráter punitivo de fato (HODSON, 2015; p.187).

O terceiro mecanismo a ser destacado, referente ao reforço de regras fiscais na UE, é o *Fiscal Compact*, outra reforma na cooperação em política fiscal entre os EMs da UE, assim como o *Six-pack*. Esse é um tratado intergovernamental externo à UE, mas associado ao bloco de integração regional, que visa buscar regras fiscais mais estritas e incentivar os países a introduzir legislações nacionais que limitem déficit público e desequilíbrios fiscais, criando condições institucionais para estabilidade macroeconômica (HODSON, 2015; p.187). Foi aprovado pelo Conselho Europeu em 2012¹⁴⁵, entrando em vigor em janeiro de 2013 (SCHOELLER, 2019; p.94). Uma questão importante associada ao *Fiscal Compact* é que a assinatura deste Tratado foi considerada como uma pré-condição para empréstimos pelo

¹⁴⁴ Na aplicação de sanções no caso de infrações de regras fiscais do *Six-pack*, utiliza-se a votação por maioria qualificada reversa, ou seja, é necessário que haja maioria qualificada de EM que se opunham à recomendação de sanções da Comissão para que as mesmas não sejam aplicadas, tornando mais fácil punir os infratores.

¹⁴⁵ Não foi assinado pelo Reino Unido nem pela República Tcheca (SCHOELLER, 2019; p.91).

EMS, em uma tentativa de atrair e aumentar o *compliance* dos EMs da UE com as regras fiscais do nível regional (SCHOELLER, 2019; p.94; HOWARTH, SPENDZHAROVA, 2019; p.2). Novamente, o *Fiscal Compact* se mostrou como uma resposta à crise que ativou a via decisória intergovernamental, tendo sido negociado em grande parte no Conselho Europeu, no ECOFIN e nas suas contrapartes informais o *Euro Summit* e o Eurogrupo (SCHOELLER, 2019; p.95-96). Mas a Comissão e o Parlamento Europeu tiveram participação no processo com pareceres técnicos, no caso da primeira, e opiniões, no caso do segundo (SCHOELLER, 2019; p.96). Destaca-se a posição comum das duas instituições supranacionais em tentar convencer os EMs da UE em tornar o *Fiscal Compact* em legislação secundária da UE, mas sem sucesso, uma vez que um Tratado Intergovernamental fora do guarda-chuva institucional europeu, mas associado à UE foi preferido (SCHOELLER, 2019; p.96).

O *Two-pack*, assim como *Six-pack*, foi aprovado em processo legislativo ordinário pelo Parlamento Europeu e pelo ECOFIN, a partir de uma proposta da Comissão, feita em 2013 (HODSON, 2015; p.187). Esse mecanismo reforça as regras de governança econômica europeia na área fiscal, com ênfase no repasse de informações fiscais com antecedência pelos governos dos EMs para a Comissão e ministros de finanças da UE. Além disso, o *Two-pack* aumenta a capacidade de vigilância da Comissão sobre os EMs em risco de necessitar de auxílio financeiro externo, dando poderes à Comissão para pedir ao ECOFIN programas de ajuste macroeconômico para os países com riscos de instabilidade fiscal/financeira (HODSON, 2015; p.188). O *Two-pack* é mais direcionado aos países membros da Zona do Euro e permite vigilância adicional da Comissão e do ECOFIN entre dois Semestres Europeus (VERDUN, 2015; p.229).

Outras articulações no nível regional europeu também foram feitas no contexto de crise, destacando-se os *eurobonds*. Os *eurobonds* são entendidos como um mecanismo conjunto de dívida governamental, por meio do qual seriam emitidos títulos de dívida em nome de todos os países europeus, permitindo, assim, a socialização dos riscos entre os membros da Zona do Euro (MATHIJS, McNAMARA, 2015). Os *eurobonds* entraram na agenda da crise europeia em janeiro de 2011, a partir da introdução da proposta pela parlamentar Sylvie Goulard, do Parlamento Europeu (SCHOELLER, 2019; p.131). A Comissão Europeia chegou a emitir um *Green Paper* sobre a possibilidade de execução dos *eurobonds*, apesar de não avançar em sua aplicação, e o assunto ganhou os holofotes em 2012, com a “*Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union*” da

Comissão Europeia, em 2012, relativa ao famoso Relatório dos Cinco Presidentes¹⁴⁶ (SCHOELLER, 2019; p.131). Os principais atores nessa negociação são os EMs, mas o BCE e a Comissão exercem papéis técnicos importantes na negociação, uma vez que são as instituições supranacionais que poderiam ficar responsáveis pela gestão das dívidas e garantias comuns europeias (SCHOELLER, 2019; p.132). Os países do sul europeu, apoiados pela França e pelo Parlamento Europeu apoiaram a proposta dos *eurobonds*, enquanto os países do norte, liderados pela Alemanha, se posicionaram firmemente contra a proposta (SCHOELLER, 2019; p.132). A Comissão permaneceu neutra na disputa, enquanto o BCE se posicionou contrário ao empreendimento na ausência de uma União Fiscal, mas sendo favorável à iniciativa no longo-prazo (SCHOELLER, 2019; p.132). É válido ressaltar que até o presente momento, os *eurobonds* não foram instituídos na UE.

Na narrativa da reforma da governança econômica da UE, somente os empréstimos macroeconômicos não foram suficientes para acalmar o mercado em relação à credibilidade dos governos nacionais endividados na Europa. Em 2013, com o intuito justamente de acalmar o mercado financeiro, o BCE lança aos *Outright Monetary Transactions* (OMT) (HODSON, 2015; p.178). O Presidente do BCE anunciou a compra de títulos governamentais europeus em mercados secundários como forma de estabilizar o mercado financeiro e reduzir a pressão sobre a dívida pública dos países endividados (SCHOELLER, 2019; p.160). As ações estariam dentro do mandato do BCE, pois visariam a estabilidade econômica para a melhor aplicação da política monetária única na Zona do Euro (SCHOELLER, 2019; p.161). No entanto, essa nova ferramenta esbarra em uma questão delicada, a discussão da função de emprestador em última instância do BCE - a qual, dado o desenho institucional da UME, ele não possui (STOCKHAMMER, 2014; DE GRAUWE, 2013). Isso gerou disputas em cortes domésticas, inclusive a Corte Constitucional alemã, como visto no capítulo 2 desta dissertação.

Os OMT são associados a outro ponto importante a ser abordado, que é uma característica que falta ao BCE e que outros BACENs possuem: a de emprestador em última instância. Essa função é negada à instituição pelos Tratados Europeus ao não permitir que essa compre títulos de dívidas dos Estados Membros, de forma que cada Estado seja responsável por seus próprios compromissos financeiros (STOCKHAMMER, 2014). Esse foi um dos problemas na emergência da crise, que permitiu que o endividamento estatal crescesse

¹⁴⁶ O Relatório dos Cinco Presidentes é um documento produzido em 2012 pelo Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, em conjunto com o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, o Presidente do Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, o Presidente do Banco Central Europeu, Mario Draghi e o Presidente do Parlamento Europeu, Martin Schulz, referente ao aprofundamento da UME.

de forma rápida e acentuada sem auxílio rápido do BCE, limitando severamente a capacidade de ajuste macroeconômico dos Estados Membros, que somente possuem a via fiscal para gerir sem negociar com a UE. Apenas em 2013¹⁴⁷, vários anos após o estopim da crise, que o BCE é autorizado a comprar títulos públicos em mercados secundários, os OMTs. Apesar dos empréstimos para equilibrar as contas públicas dos países deficitários, o Euro, enquanto moeda única, ainda era visto como ameaçado, o que levou à autorização de que o BCE pudesse comprar *government bonds*, títulos da dívida pública, (HODSON, 2015; p.178; DE GRAUWE, 2013; p.520) funcionando de facto como emprestador em última instância.

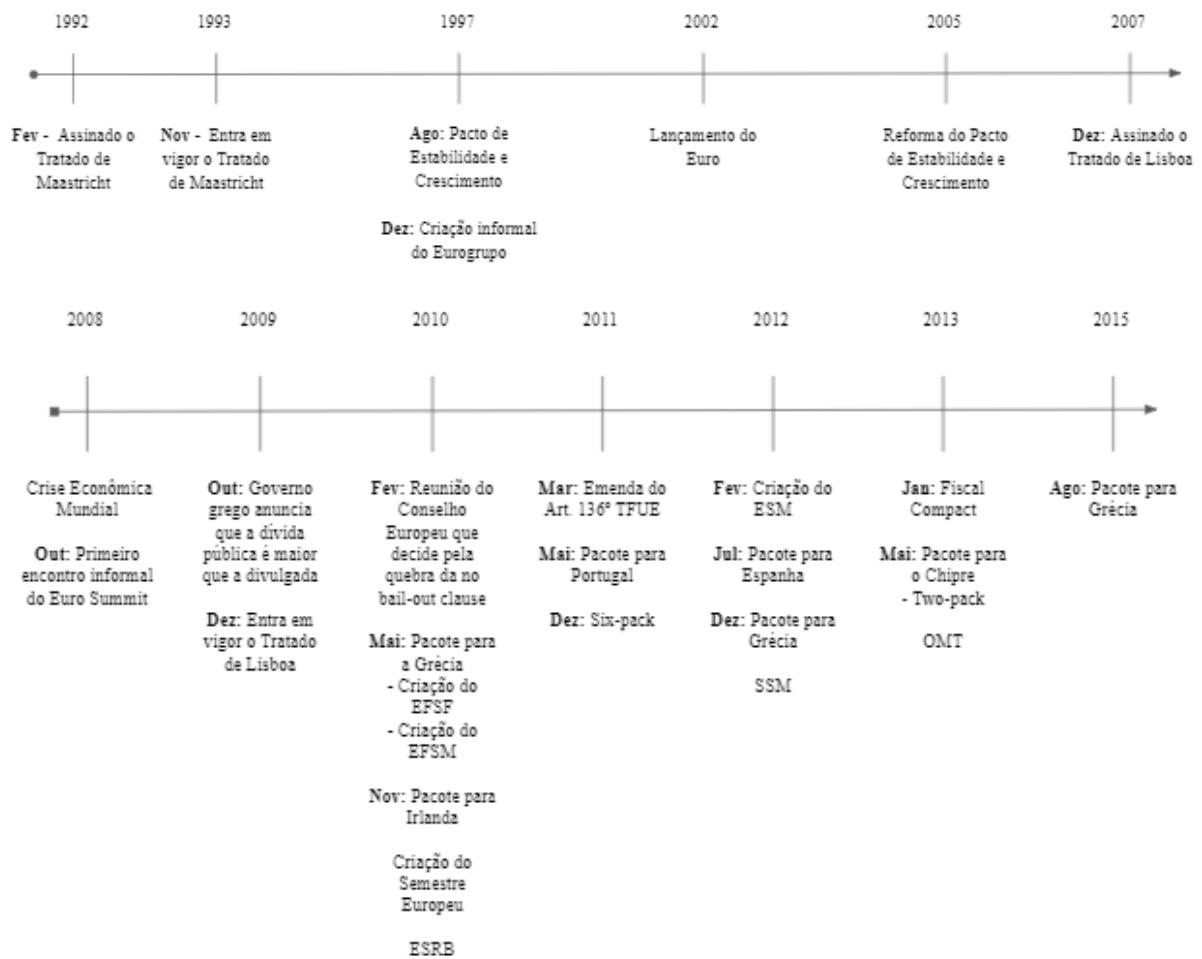
Outra reforma importante que adicionou um novo mecanismo à governança econômica europeia em janeiro de 2011 foi o *European Systemic Risk Board* (ESRB), uma iniciativa ousada de delegar mais poder de supervisão bancária ao BCE (HODSON, 2015; p.180). O ESRB é composto por autoridades fiscais nacionais lideradas pelo presidente do BCE e tem por objetivo manter a estabilidade financeira da UE (HODSON, 2015; p.182). O objetivo é aumentar a supervisão do setor bancário e financeiro, de uma forma geral, e evitar colapsos como os da crise internacional de 2008, via formulação de alertas e recomendações periódicas para as instituições bancárias e financeiras que devem manter *compliance* com as mesmas ou explicar por que não o fazem, de forma detalhada, para as autoridades (EHRMANN, SCHURE, 2019).

Por fim, em 2014 foi criado o *Single Supervisory Mechanism* (SSM), que aumentou os poderes de fiscalização financeira do BCE (HODSON, 2015; p.179). O BCE passa a ter o poder de autorizar e desautorizar o funcionamento de instituições financeiras de crédito na Zona do Euro, expandindo o escopo da regulação bancária exercida pela instituição supranacional (HODSON, 2015; p.182). Vale ressaltar que, apesar de fortalecer o regime de fiscalização sobre os bancos e instituições financeiras na UE, ainda se está e longe da ideia de União Bancária, à qual a Alemanha é uma opositora importante (SCHOELLER, 2019; p.206).

Abaixo segue a linha do tempo, com os principais acontecimentos da governança econômica europeia desde de Maastricht e seus desdobramentos na crise:

Quadro 9 – Linha do Tempo da Governança Econômica Europeia

¹⁴⁷ O BCE anuncia a compra de *bonds* em setembro de 2012, mas efetiva o programa em 2013.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Hodson (2015), Puetter (2012) e European Council (2011).

Percebe-se que as decisões referentes aos pacotes de ajuda financeira foram tomadas primordialmente pelo Conselho Europeu e pelo ECOFIN, com a participação do Eurogrupo e do *Euro Summit*, remontando processos decisórios intergovernamentais (SCHOELLER, 2019) que corroboram a tese de que a governança econômica europeia, em especial no contexto da crise, foi dominada pelo intergovernamentalismo intenso (FABBRINI, 2016; PUETTER, 2012; FABBRINI, PUETTER, 2016). Foi utilizada, essencialmente, a regra da unanimidade como regra decisória, no Conselho Europeu e no ECOFIN (quando o assunto era harmonização de política fiscal).

No que tange às regras de coordenação fiscal no nível regional, percebe-se que se manteve a orientação *rules-oriented* que norteou a abordagem do tema fiscal desde a unificação monetária, deixando a supranacionalização da questão fiscal ainda como um tema a ser discutido futuramente. O envolvimento das instituições supranacionais, especialmente da Comissão Europeia, é principalmente de supervisão e monitoramento dos EMs em relação ao

cumprimento das regras fiscais e orientação à aplicação de sanções aos mesmos, em caso de descumprimentos - aproveitando-se principalmente da capacidade de pessoal e técnica da Comissão e não de sua capacidade decisória *per si* no processo (FABBRINI, 2016; p.592). Nesse sentido, a Comissão desempenha um papel muito mais técnico e burocrático do que de agenda e decisório, como é o papel das instituições intergovernamentais no processo da governança econômica (FABBRINI, 2016; p.592). De forma semelhante, o Parlamento Europeu, outra instituição supranacional, apesar de ter ganhado mais espaço decisório com a ampliação de escopo decisório obtida com o Tratado de Lisboa (2009), permaneceu tendo pouca margem de participação nessa governança econômica intergovernamental da UE (FABBRINI, 2016; p.591).

Apenas o BCE foi a instituição supranacional que teve seu papel aumentado na governança econômica europeia, em especial na supervisão bancária e financeira (HODSON, 2015), mas, também, apoiando com expertise técnica várias decisões sobre os empréstimos e os *eurobonds*, por exemplo. Destaca-se a liderança do BCE em relação à iniciativa dos OMTs, que serviram de apoio à tranquilização dos mercados financeiros e aos empréstimos realizados aos países deficitários, transformando o BCE quase em um emprestador em última instância (SCHOELLER, 2019; HODSON, 2015; DE GRAUWE, 2013).

Em um balanço geral, a resposta à crise foi mais intergovernamental, sendo as ações de maior destaque lideradas pelo Conselho Europeu e pelo ECOFIN, com papel secundário da Comissão e do Parlamento Europeu. Entretanto, não se pode dizer que o BCE foi coadjuvante nesse processo, já que ele conseguiu avançar com pautas que caminham na direção de uma União Bancária na UE e conseguiu expandir seu mandato a partir de iniciativa de liderança própria e de sua prerrogativa de independência de atuação e garantia da estabilidade de preços na Zona do Euro.

3.4 - Considerações sobre o capítulo

Este capítulo tratou da *polity* europeia, da *policy* fiscal e da *politics* da resolução da crise e no nível regional europeu - as três dimensões da política. Apresentaram-se as instituições da UE quanto ao tipo institucional (intergovernamental ou supranacional), relacionando-as ao seu método de formação e regras de tomada de decisões. Além disso, tratou-se das competências de cada instituição, com ênfase nas possibilidades de ação no que se refere à governança econômica, objeto desta dissertação. Destacou-se a ênfase dada à atuação das duas instituições intergovernamentais, o Conselho Europeu e o Conselho de

Ministros, que possuem grande protagonismo na resolução da crise europeia e na reforma da governança econômica da UE. Ambas as instituições têm maiores possibilidades de ação fiscal, explicadas, em parte, na seção 3.2, ao abordar que a política fiscal foi mantida intergovernamental em seu desenho institucional, mas com mecanismos de coordenação no nível regional, com a participação do Conselho Europeu e do ECOFIN. Apesar disso, uma instituição supranacional, o BCE, também possui uma atuação intensa na governança econômica, dado seu importante papel na gestão da política monetária e a supervisão bancária e financeira na UE.

Na lida com a crise, percebeu-se uma resposta essencialmente intergovernamental, com resistência a abordagens supranacionais, como temas associados aos *eurobonds*, à União Bancária e à União Fiscal. Autores como Schimmelfenning (2017) e Schoeller (2019) associam os países do norte europeu, especialmente a Alemanha, a essa resistência, alegando interesses materiais em não aumentar os gastos com a UE. Nesta dissertação, em especial no próximo capítulo, busca-se fazer a conexão entre essa recusa da Alemanha em aceitar respostas supranacionais à crise e preferir mecanismos intergovernamentais no nível regional a elementos do nível de análise doméstico, como os explorados no capítulo 2.

Além disso, destaca-se que, no que tange à governança econômica europeia, o maior desafio colocado é que a política fiscal não é uma política que foi supranacionalizada, e permanece sob a competência dos EMs da UE. Nesse sentido, fez-se necessário permear o debate sobre a União Econômica Incompleta, no qual argumentou-se que, ao não se realizar a União Fiscal, deixa-se uma fragilidade no sistema econômico europeu, que fica exposto a choques assimétricos, como o resultante do contágio da crise internacional de 2007/2008, que tomou novos contornos na Europa a partir de 2009. Percebe-se, na argumentação tecida, que a preferência por uma atuação intergovernamental no *issue* fiscal pela Alemanha vem desde o Tratado de Maastricht e reflete uma preferência doméstica, como argumentado por Schoeller e Karlsson (2021) e Heipertz e Verdun (2010). A investigação do porquê dessa preferência doméstica alemã será abordada no próximo capítulo.

4 - COMO E POR QUE O NÍVEL DOMÉSTICO INFLUENCIOU O NÍVEL REGIONAL EUROPEU

Nos capítulos anteriores construiu-se o modelo de análise, introduziu-se as variáveis explicativas do nível doméstico alemão e apresentou-se o nível regional europeu e os desenvolvimentos da crise a partir de 2009. No último capítulo desta dissertação faz-se necessário fazer o teste de hipóteses, pois, apesar de haver uma coincidência entre os desenvolvimentos no nível doméstico e a atuação intergovernamental da Alemanha no nível regional no mesmo período temporal, entre 2009 e 2015, é necessário demonstrar o entrelaçamento entre os níveis de análise (PUTNAM, 2010).

Retomando-se a pergunta de investigação, “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental, no issue política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”, é importante ter em mente o que foi desenvolvido no capítulo anterior: porque algumas *policies* foram supranacionalizadas, como a política monetária, enquanto a política fiscal permaneceu sob a soberania decisória do Estado alemão. Neste capítulo, busca-se demonstrar os impactos, no nível regional, das decisões tomadas pela Corte Constitucional e pelo Parlamento alemão de reter a política fiscal no nível doméstico, bem como de suas preferências pela adoção de mecanismos intergovernamentais no que concerne à política fiscal.

As hipóteses construídas no capítulo 1 estão relacionadas a uma atuação intergovernamental da Alemanha, na área fiscal, no nível regional, devido a uma maior sensibilidade desse recorte da política europeia à política doméstica e à formação de um *win-set* doméstico, com um entendimento mais soberanista da integração regional. A primeira das hipóteses auxiliares trata dos limites apontados pela Corte Constitucional ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu. Por sua vez, a segunda hipótese auxiliar trata da participação do Poder Legislativo alemão, fortalecido pelo Tratado de Lisboa e pela Corte Constitucional, que passou a atuar mais intensamente em assuntos de política europeia, imprimindo um maior controle parlamentar e demonstrando menor disposição em compartilhar soberania no *issue* fiscal com o nível regional europeu. O propósito deste capítulo é verificar se essas hipóteses se sustentam, analisando a atuação da Alemanha no nível regional europeu.

Ressalta-se que o Poder Executivo alemão se encontrava em uma situação complexa, sofrendo pressões do nível regional europeu e do nível doméstico. O processo decisório levou em consideração ambas as pressões e resultou, como abordado no capítulo anterior, em

decisões que aceitaram mecanismos de socorro financeiro aos países deficitários, desde que os mesmos fossem essencialmente intergovernamentais, além do estreitamento das regras fiscais para o nível regional. Destaca-se que o *win-set* doméstico (PUTNAM, 2010), analisado nesta pesquisa, é composto pelas preferências da Corte Constitucional e do Poder Legislativo e informa os limites da negociação no nível regional europeu para que haja ratificação doméstica. Assim, tanto a Corte quanto o Parlamento são entendidos como *veto-players* (TSEBELIS, 2001).

O capítulo está organizado de forma a apresentar, inicialmente, explicações para o porquê da preferência intergovernamental relacionada à natureza do *issue* fiscal. Em sequência busca-se apresentar os *veto-players* domésticos e como os mesmos interferiram nas escolhas do Poder Executivo em relação à resolução da crise. A composição do governo, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, também é uma questão relevante, pois influiu no *win-set* doméstico e nas preferências quanto à resolução da crise. Para demonstrar como todos esses elementos se relacionam, há uma seção sobre a atuação do Poder Executivo no nível regional europeu. Por fim, há uma seção de considerações sobre o capítulo.

4.1 - A natureza do *issue*

Essa seção tem por objetivo demonstrar como a natureza do *issue* fiscal é uma das razões do porquê essa política não ter sido supranacionalizada e do porquê de mecanismos intergovernamentais de resolução da crise terem sido preferidos pelo Poder Executivo alemão. Nesse sentido, serão exploradas algumas dimensões da natureza do *issue* fiscal, como sua centralidade no nível doméstico, a diversidade de atores envolvidos no seu processo decisório, a sensibilidade do tema no contexto pós-reunificação alemã e da crise europeia, além da mobilização de grupos de interesse domésticos.

A política fiscal se refere à introdução de impostos e à formulação do orçamento público, questões estas no centro da *polity* doméstica (HEIPERTZ, VERDUN, 2010; p.xi-xii). Do ponto de vista institucional, mais atores domésticos estarão envolvidos nesse processo decisório além do Poder Executivo, uma vez que o Poder Legislativo tem muita voz nos processos orçamentários domésticos, o que dificulta mudanças nessa *policy* e sua transferência para o nível regional europeu (MILNER, 1997; p.55). A presença de importantes *veto-player* (TSEBELIS, 2001) domésticos no que se refere à formulação da política fiscal ajuda a compreender o porquê de haver uma maior resistência da Alemanha e de outros EMs da UE em compartilhar soberania decisória nesse *issue* com a UE. Além disso, é necessário

ressaltar um contexto doméstico de menor propensão ao aumento dos gastos públicos, destacando o processo de reunificação alemã e seus impactos na realização de gastos com países terceiros após o investimento no *catch-up* da Alemanha Oriental (HOWARTH, SCHILD, 2021; OTERO-IGLESIAS, 2017; NEWMAN, 2015) e de crise europeia (HOWARD, SCHILD, 2021; SCHOELLER, KARLSSON, 2021; FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021). Particularmente, a opinião pública alemã se tornou uma grande opositora dos *bailouts* aos países deficitários da UE, acompanhada da resistência de alguns partidos políticos, principalmente o FDP e o CSU, mas, também, do próprio CDU, que compunham a base do governo Merkel II (2009-2013), que compreendeu maior parte do período analisado nesta dissertação (HOWARD, SCHILD, 2021; SCHOELLER, KARLSSON 2021; BEICHELT, BULMER, 2020; WEISER, 2018; ROHRSCHNEIDER, WHITFIELD, 2016; WONKA, 2016; HÖNIG, 2015; HOGENAUER, 2014; ZIMMERMANN, 2014; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013; OPPERMANN, 2012).

Newman (2015) associa a posição da Alemanha no nível regional europeu e a chamada '*fadiga da solidariedade*' relacionada aos investimentos da Alemanha Ocidental em promover o *catch up* econômico e estrutural da Alemanha Oriental no pós-reunificação (NEWMAN, 2015, p.129). Destaca-se que, entre os anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000, a Alemanha sofreu com os custos dos investimentos massivos nos *Länders* do Leste que eram considerados politicamente como um gasto grande e pouco frutífero, pois gerou dependência das unidades federativas recém reintegradas em relação às transferências do governo federal (NEWMAN, 2015; p.129).

Ademais, nesse período, para manter a saúde fiscal do país em meio a essa transferência de recursos do Ocidente para o Oriente alemão, o governo empreendeu reformas econômicas importantes que modificaram o sistema de pensões, seguridade social e trabalhista, além de diminuir os gastos públicos¹⁴⁸ (NEWMAN, 2015; p.127). Apesar de as reformas terem sido amplamente impopulares à época, a Alemanha passou de “*homem doente da Europa*”¹⁴⁹ para uma grande economia exportadora e competitiva a partir de meados dos anos 2000 (NEWMAN, 2015). Nesse sentido, a economia alemã passou por um ajuste de austeridade que permitiu a recuperação econômica do país e a população do país associa esse processo aos custos de harmonização econômica e estrutural do Leste após a reunificação

¹⁴⁸ Destaca-se nesse período as reformas da *Agenda 2010* e *Hartz VI*. Curiosamente tais reformas foram empreendidas no governo de Gerhard Schröder (SPD | 1998-2005), do partido Social Democrata, de centro-esquerda alemão.

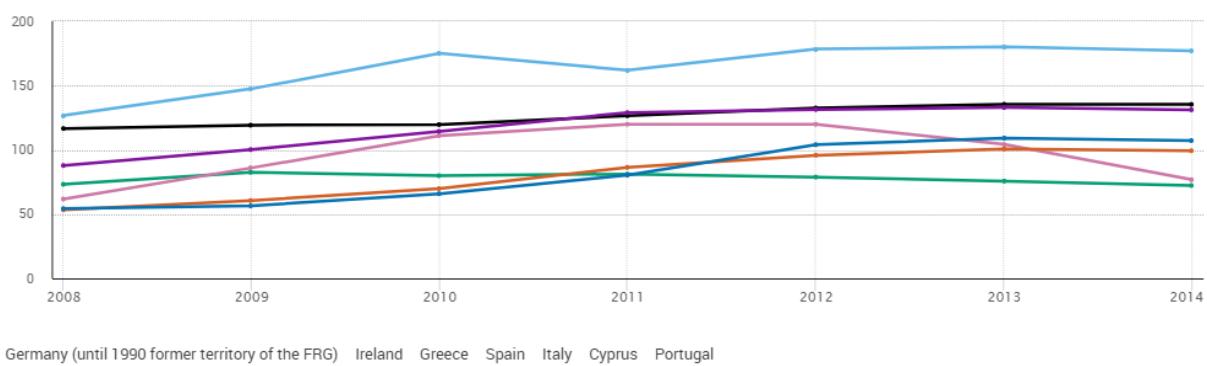
¹⁴⁹ Termo bastante utilizado na literatura para se referir a um período de baixo crescimento e grande desemprego na Alemanha entre os anos 1990 e início dos anos 2000.

(HOWARTH, SCHILD, 2021; NEWMAN, 2015). Assim, a população alemã chega ao final dos anos 2000, quando se inicia a crise europeia, em um processo de exaustão com políticas de solidariedade e o senso comum de que as reformas de austeridade que a Alemanha passou no governo Schröder (SPD | 1998-2005) melhoraram a situação econômica do país. Nesse sentido, há pouco espaço para discutir políticas mais solidárias para com os demais EMs da UE, em especial dada a percepção no discurso da mídia e dos políticos alemães de que a crise europeia foi desencadeada por má gestão e gastos excessivos dos governos deficitários europeus (MATHIJS, MCNAMARA, 2015; ZIMMERMANN, 2014; OPPERMANN, 2012).

Ademais, o contexto de crise global, em 2007/2008, e o contágio da crise na Europa, a partir de 2009, por si só configuram um contexto crítico que modifica a percepção da população alemã e, por consequência, de seus políticos. Vigorou na opinião pública e no discurso político alemão a narrativa de “santos do norte e pecadores do sul”, nas quais os países do norte europeu já haviam passado por ajustes estruturais e cortes em seu estado de bem-estar social, nos anos anteriores à crise, e que a única saída para recuperação dos países deficitários, majoritariamente do sul europeu, seria o ajuste de austeridade fiscal (BEICHELT, BULMER, 2020; MATHIJS, MCNAMARA, 2015; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013).

Destaca-se o crescimento da relação dívida-PIB, no período analisado, em alguns países da Zona do Euro, aumentando o risco dos empréstimos fornecidos pela Alemanha e pela UE. O Gráfico 1, abaixo, traz o crescimento da dívida pública nos países que, no decorrer da crise europeia, receberam empréstimos para se estabilizar, bem como da Alemanha, para efeito comparativo:

Gráfico 1 – Relação Dívida-PIB nos Países Deficitários Europeus

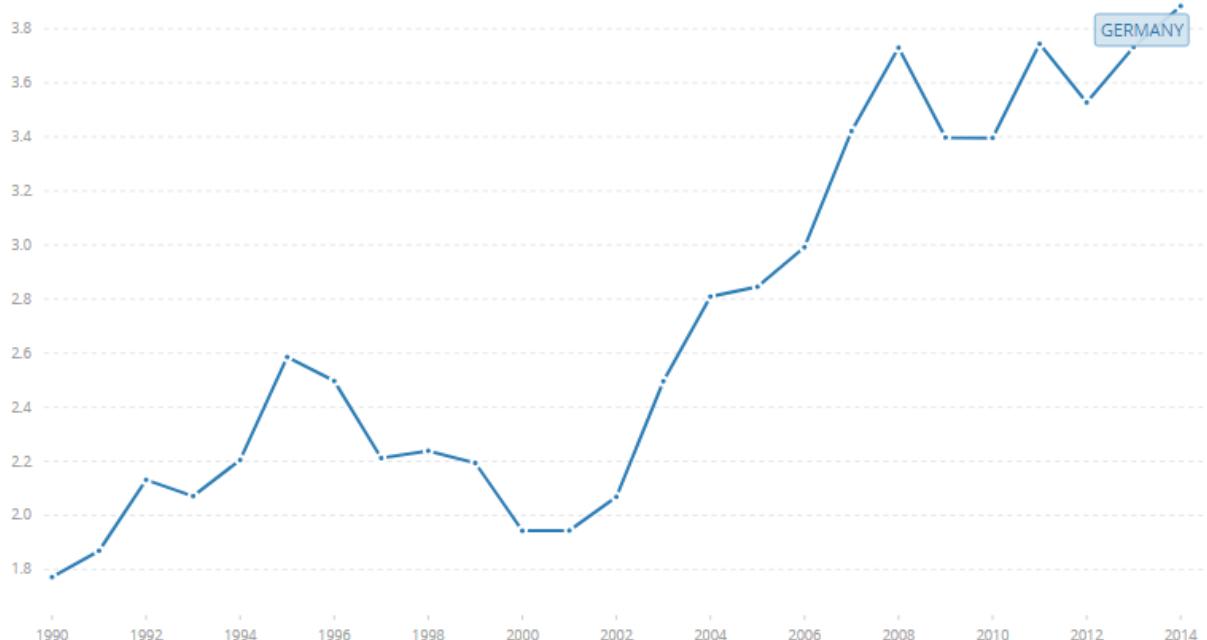


Fonte: EUROSTAT (2021).

Dada a dimensão do endividamento de alguns países europeus no período da crise - ultrapassando os 100% do PIB -, grandes montantes em empréstimos foram necessários para restabelecer a dinâmica macroeconômica adequada. No mesmo período, a relação dívida-PIB da Alemanha permaneceu estável, com uma pequena tendência de queda, como observado no Gráfico 1. Isso significou para países que são *paymasters* da integração regional europeia um aumento significativo de gastos para manter a estabilidade da União Monetária Europeia. Apesar de a estabilidade europeia ser um objetivo importante da política externa alemã, havia a preferência por reduzir o máximo o possível os gastos com o socorro às economias deficitárias.

A Alemanha não sofreu tanto como os demais países com a crise de 2007/2008 e a crise europeia, tendo se recuperado relativamente rápido. Dados do Banco Mundial mostram que, apesar de uma queda no PIB em 2009, no início da crise europeia, a Alemanha já havia retomado o crescimento em 2011 (WORLD BANK, 2021). O Gráfico 2 abaixo traz o PIB alemão desde a reunificação até 2015:

Gráfico 2 - PIB da Alemanha de 1990 a 2015



Fonte: World Bank (2021).

Parte da explicação para a recuperação da Alemanha são atribuídas às suas instituições econômicas e sua orientação exportadora¹⁵⁰. O sucesso econômico alemão também é

¹⁵⁰ Olhar Hall e Soskice (2001), Carlin e Soskice (2009), Soskice, Iversen (2009), Iversen e Soskice (2012), Iversen, Soskice, Hope (2016) e Hall (2017).

amplamente atribuído às reformas que flexibilizaram estado de bem-estar social no governo Gerhard Schröder (SPD | 1998-2005) e tornaram o país mais competitivo internacionalmente (NEWMAN, 2015). Nesse sentido, a posição alemã era a de robustez econômica em um período de turbulência na UE, o que favoreceu sua posição de barganha. Percebeu-se um grande risco de o governo alemão ter de investir quantias substanciais para estabilizar a União Monetária Europeia, dado o papel do país de *paymaster* da UE. Esperava-se, no contexto de crise econômica, dada sua opulência econômica e acúmulo consecutivo de superávits fiscais nos anos anteriores, um papel de liderança alemã com grande nível de solidariedade fiscal com os países deficitários (NEWMAN, 2015). A Alemanha, após a reunificação, se tornou a *paymaster* principal da UE (FONSECA, 2018), dada a recuperação de sua soberania política e um expressivo aumento de sua capacidade econômica após um período de adequações na ex-Alemanha Oriental (COLE, 2008; p.160). Nesse sentido, é o país que se torna o principal injetor de capital na UE e na resolução de dilemas da integração, como a própria crise europeia que ameaçou a estabilidade da moeda única. Entretanto, essa visão de aumentar os gastos alemães com a UE se tornaram bastante impopulares domesticamente.

Especialmente entre 2010 e 2012 e, novamente, em 2015, a crise na UE era tida pelos alemães como o tópico de maior atenção do eleitorado (POLITBAROMETER, 2010, 2011, 2012, 2015). “O resultado da politicização em massa e da grande saliência pública da política europeia tornou a opinião pública no processo decisório da crise uma preocupação central da literatura sobre a UE¹⁵¹” (DEGNER, LEUFFEN, 2019a; p.4). “Em última instância. a pressão da opinião pública não só levaria ao aumento da politicização sobre a integração de poderes centrais do Estado, como também limitaria a margem de manobra e afetaria as preferências e a barganha do governo no nível europeu¹⁵²” (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; p.140 - tradução nossa).

Isso se dá devido ao medo dos atores políticos de serem punidos nas urnas, caso se comportem em desacordo com a opinião pública e com sua *constituency*. Os alemães se posicionaram massivamente contra os empréstimos aos países deficitários da Zona do Euro, o mecanismo de socorro permanente aos países deficitários (ESM) e os *eurobonds* - garantias conjuntas aos empréstimos de todos os países europeus no mercado internacional -, enquanto

¹⁵¹ “The resulting mass politicization and high public salience of EU policy have turned the role of public opinion in crisis decision-making into a core concern of the EU literature”.

¹⁵² “Ultimately, mass public pressures would not only lead to an increasing politicisation of core state power integration in national political discourse but also curtail governments’ room for manoeuvre and affect both their preferences and bargaining behaviour on the EU-level”.

demonstraram preferência pela introdução de restrições fiscais no nível regional europeu (SCHOELLER, KARLSSON, 2021; p.197-198).

Em consultas públicas do *Politbarometer*¹⁵³ percebe-se uma grande rejeição da opinião pública alemã a empréstimos aos países deficitários. Em consulta realizada em março de 2010, 68% dos alemães eram contrários aos empréstimos à Grécia, sendo esse percentual ainda maior entre eleitores do CDU/CSU (73%) e FDP (79%) (POLITBAROMETER, 2010). Além disso, 59% da população temia que a crise fosse uma ameaça à estabilidade da Zona do Euro (POLITBAROMETER, 2010). Em dezembro de 2010, apenas 32% dos alemães eram favoráveis a que os países da UE em melhor situação financeira auxiliassem os países endividados (POLITBAROMETER, 2010).

As pesquisas de opinião nos anos subsequentes apontaram uma maioria expressiva de alemães contrários à expansão dos empréstimos aos países deficitários e à criação de capacidade fiscal independente da UE, vista como um aumento de gastos do governo alemão (POLITBAROMETER, 2011, 2012, 2015). Além disso, há uma clara resistência da opinião pública aos *eurobonds* (79% da população contrária em novembro de 2011 e em maio de 2012) (POLITBAROMETER, 2011, 2012) e uma visão enfática da necessidade de que os países endividados, em especial a Grécia, seguissem as diretrizes de austeridade fiscal (POLITBAROMETER, 2010, 2011, 2012, 2015).

Ressalta-se que “a construção de capacidade fiscal é mais visível e mais contestada na Alemanha - dado que é a maior contribuidora do orçamento europeu¹⁵⁴ - do que passos em direção a regulação fiscal mais intrusiva dadas as consequências distributivas potenciais¹⁵⁵” (HOWARTH, SCHILD, 2021 - tradução nossa). Regras fiscais regionais no contexto europeu são apoiadas pela opinião pública e pelos partidos políticos em geral, dada a capacidade das mesmas em reduzir custos futuros potenciais da Alemanha com os demais países europeus (FREUDLSBERGER, WEINRICH, 2021). Nesse sentido, observa-se *path-dependence* em relação às decisões da década de 1990, que mantiveram a política fiscal como intergovernamental, apenas com regras fiscais regionais rígidas associadas. Há uma

¹⁵³ Esse é um conjunto de pesquisas de opinião realizadas pelo *Forschungsgruppe Wahlen e.V.*, um Instituto de Pesquisa eleitoral e social existente desde 1974 e vinculado a rede de televisão *Zweiten Deutschen Fernsehens* (ZDF). O *Politbarometer* é utilizado por muitos cientistas políticos alemães como uma fonte de dados confiável.

¹⁵⁴ A Alemanha é a maior contribuinte do orçamento europeu variando entre 17-20% do total dos recursos disponíveis do bloco nos últimos anos, tendo investido 25 bilhões de euros no orçamento europeu em 2018 (EUROPEAN UNION, 2020).

¹⁵⁵ “Fiscal capacity building is more visible and contested in Germany – as the largest net contributor to the EU budget – than steps towards more intrusive fiscal regulation due to potential distributional consequences”.

preferência doméstica por regras fiscais rígidas, mas não pela transferência da soberania decisória para o nível regional europeu.

Observar alguns grupos de interesse chave no contexto doméstico alemão também é de grande valia, uma vez que os grupos de interesse mantêm uma relação de pressão e compartilhamento de informações com os atores governamentais (MILNER, 1997). No contexto da crise europeia, alguns autores destacam o setor bancário e o setor industrial exportador alemão como grupos que influenciaram o processo decisório da crise (DEGNER, LEUFFEN, 2019a; p.8). Ambos os setores tinham interesses próprios no contexto europeu: (i) os bancos alemães em garantir a estabilidade dos governos endividados da Zona do Euro aos quais haviam emprestado quantias substanciais; e (ii) o setor exportador que possui grande dependência dos demais países da UE, um de seus principais mercados consumidores (DEGNER, LEUFFEN, 2019a; p.8).

A exposição dos bancos privados alemães aos títulos de dívida do governo grego em 2011 era de 18 bilhões de euros, comprometendo bancos importantes como o *Commerzbank* e o *Deutsche Bank* (BRYANT, 2011). O setor exportador alemão, responsável diretamente por 28% dos empregos no país, é grande dependente da UE, sendo 60% de suas exportações destinadas aos países do bloco (FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY, 2019). Em descompasso com a opinião pública, esses setores eram favoráveis aos empréstimos aos países endividados e, em alguns casos, ao alívio da dívida dos mesmos e menor pressão por austeridade fiscal (DEGNER, LEUFFEN, 2019a; p.8).

É possível concluir que a Alemanha cedeu nos empréstimos, mas após muita pressão externa dos demais países europeus e das instituições da UE no nível regional europeu e dos bancos e do setor exportador no nível doméstico. Assim, o Poder Executivo atendeu aos interesses de grupos domésticos favoráveis aos empréstimos, mas manteve uma orientação à austeridade fiscal, buscando estabelecer regras fiscais regionais, que coincidissem mais com a opinião pública e do Parlamento de forma geral. Percebe-se um *win-set* doméstico que estava dividido entre forças favoráveis à ajuda aos países deficitários e a “exaustão da solidariedade” (NEWMAN, 2015). A posição do país agregando esses dois grupos foi a de promover os empréstimos através de mecanismos intergovernamentais nos quais haveria maior controle sobre o processo decisório e imposição de condicionalidades de austeridade fiscal.

Ressalta-se que o risco de supranacionalização da política fiscal, ou parte dela, está em perder a soberania decisória sobre arrecadação e gastos públicos. A política fiscal é muito ligada a questões centrais do Estado-Nação e muito sensível ao eleitorado de forma geral, como discutido anteriormente. Além disso, ao abrir-se mão do poder decisório, dá-se espaço

para flexibilizar o modelo econômico alemão, muito voltado à estabilidade de preços e ao equilíbrio das contas públicas. Em um cenário no qual há uma crise, atribuída pelos atores alemães à má gestão macroeconômica dos países deficitários da Zona do Euro, a supranacionalização da política fiscal se torna ainda mais temerosa.

Dessa forma, percebe-se que a natureza do issue é um elemento importante para compreender o porquê da atuação intergovernamental da Alemanha na resolução da crise no nível regional europeu. As questões institucionais, que exigem o envolvimento do Parlamento, introduzem um *veto-player* importante nessa *policy*, dificultando que decisões que transfiram soberania para o nível regional sejam tomadas. Além disso, a grande mobilização de grupos domésticos em relação a esse tema se mostra uma questão importante, pois as preferências pela solidariedade com o nível europeu (principalmente ligadas aos interesses materiais do setor bancário e exportador) são contrastadas com uma opinião pública oposta às políticas de transferência de recursos. Dadas a real ameaça a setores econômicos domésticos importantes e a pressão que o Poder Executivo sofreu de seus pares europeus e das instituições da UE, com o agravamento da crise e o possível comprometimento da moeda única, optou-se pela ajuda aos países deficitários, mas condicionada a regras decisórias que favorecessem o controle alemão (regra da unanimidade) e condicionalidades fiscais que ajudassem a arrefecer a oposição doméstica a tais medidas.

4.2 - Os *veto-players* domésticos

Essa seção se constrói buscando explicar porquê *veto-players* domésticos, como o Parlamento e a Corte Constitucional, foram importantes para condicionar um comportamento mais intergovernamental da Alemanha na resposta à crise europeia. Recorre-se às características institucionais alemãs para fundamentar essa explicação.

Como trabalhado no Capítulo 2, a Alemanha se enquadra no Modelo Consensual de democracia (LIJPHART, 2012), caracterizado por relações equilibradas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (LIJPHART, 2012; p.120-126). Ademais, a Alemanha é uma democracia parlamentar que pressupõe uma maior dependência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, dado que é a coalizão majoritária na Câmara Baixa que conduz o chanceler ao cargo e pode retirá-lo com um voto de desconfiança (LIJPHART, 2012; p.106). Assim, a natureza parlamentar do governo alemão reforça a existência de um *veto-player* (TSEBELIS, 2001) legislativo dadas as características institucionais do país (LIJPHART, 2012; SCHMIDT, 2015). Nesse sentido, ressalta-se que o Poder Legislativo

exerce freios e contrapesos em relação à ação do Poder Executivo, uma vez que o Executivo possui a prerrogativa sobre a política externa, mas o Parlamento deve ratificar certas ações de política externa, além de possuir importantes poderes de voto sobre o orçamento.

Outra característica do Modelo Consensual é a existência de regras rígidas protegidas pela revisão judicial (LIJPHART, 2012; p.204). Destaca-se a existência da Corte Constitucional alemã, que é responsável pelo controle de constitucionalidade. O julgamento de constitucionalidade configura a Corte como um *veto-player* (TSEBELIS, 2001) doméstico, pois, ao julgar que uma lei ou ato é incompatível com a Lei Fundamental alemã, deve-se excluí-la do ordenamento e da possibilidade de execução (TSEBELIS, 2001; p.327).

Ressalta-se que, como demonstrado no Capítulo 2, houve uma alteração da correlação entre os poderes no nível doméstico, pois, através da atuação da Corte Constitucional, imprimiu-se um entendimento mais intergovernamental à integração europeia, bem como maior protagonismo ao Parlamento alemão na política europeia desde os anos 1990, mas, em especial, desde 2009. As regras que regem as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo foram alteradas diversas vezes em anos recentes em favor do Legislativo (HÖNIG, 2015; p.192). As próximas seções tratarão da atuação da Corte e do Parlamento, respectivamente, como *veto-players* (TSEBELIS, 2001) domésticos e sua influência em um entendimento mais intergovernamental da integração regional.

4.2.1- A Corte Constitucional

A Corte foi acionada diversas vezes desde a década de 1990 (LANGENBACHER, CONRADT, 2018; p.253-255)¹⁵⁶ e sua atuação se mostrou importante para restringir os atores governamentais alemães, em especial em assuntos da integração europeia (HÖNIG, 2015; p.192). Desde o julgamento de Maastricht (1993), a Corte vem mostrando um entendimento mais rigoroso relativo à transferência de soberania para o nível regional europeu, enfatizando, em julgamentos mais recentes, a importância da soberania alemã e o *déficit* de legitimidade democrática existente nos processos decisórios europeus¹⁵⁷, criticando o avanço da integração europeia em áreas de maior sensibilidade doméstica e apontando a insuficiência de mecanismos que produzam legitimidade no nível regional (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; BULMER, 2014). Em diferentes decisões, a Corte associou a falta de legitimidade

¹⁵⁶ No Capítulo 2, entre as páginas 66-72, foram tratados em detalhes os julgamentos de constitucionalidade da Corte Constitucional alemã em relação à integração europeia.

¹⁵⁷ Sobre o déficit democrático na UE ver Follesdal e Hix (2006).

democrática no nível regional europeu à necessidade de envolvimento das instituições domésticas alemãs, uma vez que a democracia é um princípio basilar da Lei Fundamental alemã¹⁵⁸. Para cumprir tal requisito, o envolvimento do Poder Legislativo doméstico alemão seria imprescindível. (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.255; HÖNIG, 2015; p193; BULMER, 2014; p.1249). Dessa forma, desde o julgamento de Maastricht (1993) a Corte Constitucional vem reforçando a participação do Parlamento alemão na política europeia, em especial na aprovação de atos de integração regional e questões orçamentárias¹⁵⁹ (STEINBACH, 2010; p.373).

O fato de a Corte Constitucional progressivamente envolver cada vez mais o Parlamento alemão na política externa para UE em assuntos de integração regional torna mais difícil que arranjos supranacionais sejam possíveis de serem escolhidos pelos atores governamentais alemães, pois a participação crescente do Parlamento pressupõe que este ator não vá ceder áreas nas quais possui voz no processo decisório doméstico atualmente, como a política fiscal, para o nível regional europeu.

Destaca-se também que a Corte Constitucional alterou seu entendimento anterior de apoio à supranacionalidade do processo de integração regional, adotando bases mais intergovernamentais em suas decisões (BULMER, 2014; HARNISH, 2009). A posição mais intergovernamental da Corte Constitucional em termos da integração regional se dá em especial devido à grande defesa da soberania alemã, reforçando que os Estados são os ‘mestres dos Tratados’ (BULMER, 2014; p.1249; STEINBACH, 2010; p.372). No que tange à transferência de futuras competências para a UE, a Corte Constitucional julgou necessária a aprovação por ambas as casas do Poder Legislativo, pois apenas a determinação do Poder Executivo não seria considerada democrática (TOMUSCHAT, 2009; p.1260). Vale ressaltar que a competência fiscal está entre as competências elencadas pela Corte que não devem ser supranacionalizadas (GOCAJ, MEUNIER, 2013; p.249; VON UNGERN-STERNBERG, 2012; p.314-315; STEINBACH, 2010; p.386; BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2009; TOMUSCHAT, 2009; p.1260).

¹⁵⁸ A Corte Constitucional se baseia na existência de um déficit democorrático na UE, no qual o Parlamento Europeu não possui legitimidade o suficiente e nem competência sobre várias áreas decisórias, pois não é envolvido em diversos processos decisórios da UE. Nesse sentido, a instituição não é capaz de garantir a legitimidade democrática dos processos europeus. Como a democracia é um valor basilar defendido na Lei Básica alemã, a mesma deve ser preservada nos processos a partir do envolvimento das instituições domésticas alemãs nos processos decisórios relacionados à integração regional.

¹⁵⁹ No Capítulo 2, trata-se à exaustão das medidas de ampliação dos poderes do Parlamento a partir da atuação da Corte Constitucional entre as páginas 72-81.

A Corte Constitucional argumenta que há certos limites ao compartilhamento de soberania em algumas áreas, dado que a transferência do poder decisório para o nível regional europeu implica em dificuldades em se fazer cumprir a vontade da maioria, além de princípios de transparência e *accountability* dos tomadores de decisão em relação aos cidadãos alemães (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2009). Ademais, a Corte Constitucional reconhece a política fiscal como um pilar importante da democracia alemã, pois determina características democráticas essenciais do Estado-Nação alemão (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2009). Em suas decisões, a Corte ressalta o papel de controle do orçamento pela Câmara Baixa, sendo esta instituição responsável pela *accountability* democrática dos custos e benefícios da arrecadação e alocação de recursos para os cidadãos alemães (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2009). Menciona-se o Art.20(2) da Lei Fundamental alemã, que determina que toda a autoridade do Estado deriva do povo alemão que deve ser representado através de eleições e pelo voto (GERMANY, 2020). Assim, apenas representantes eleitos possuem a representatividade democrática para tomar decisões tão centrais ao Estado. Nesse sentido, a Corte entende que há limitações para a supranacionalização da política fiscal, dada sua essencialidade na caracterização do Estado alemão e dada a necessidade de manter a *accountability* democrática do Parlamento. Assim, “quaisquer transferências futuras de soberanias sem mudanças na Lei Fundamental alemã irão, então, testar os limites da atual Lei Fundamental¹⁶⁰” (HÖNIG, 2015, p.193 - tradução e adaptação nossa).

A partir dessa restrição doméstica, argumenta-se que o Poder Executivo ficou mais inclinado a escolher uma via intergovernamental - evitando quaisquer conflitos legais com a Corte Constitucional, ao manter o poder decisório com os EMs. Além disso, ao escolher a via intergovernamental, o Poder Executivo evita um desgaste com o Poder Legislativo pela alteração da Lei Fundamental.

No que tange à participação da Corte Constitucional no processo decisório relativo à crise europeia, destaca-se que “a Corte Constitucional teve um papel central em administrar com a crise - especificou os instrumentos para lidar com a crise e ao mesmo tempo demandou um maior direito de participação do Parlamento¹⁶¹” (HÖNIG, 2015; p.203). Destaca-se que o controle de constitucionalidade sobre os mecanismos propostos pelo Poder Executivo foi essencial para garantir a continuidade do processo de resolução da crise europeia, bem como a

¹⁶⁰ “Future transfers of sovereignty without a change of the German Basic law will therefore, according to the Court, test the limits of current Grundgesetz”.

¹⁶¹ “the Constitutional Court played a major role in managing the crisis – specifying the instruments to tackle the crisis while at the same time demanding further participation rights for parliament”

continuidade do papel da Corte Constitucional em ampliar a participação do Parlamento na política europeia, garantindo que fosse necessária a aprovação parlamentar em todas as medidas de auxílio financeiro aos países deficitários da Zona do Euro (KIETZ, 2013; p.14; HÖNIG, 2015). “O risco de recurso à Corte Constitucional se tornou um dos elementos centrais da política europeia alemã¹⁶²” (BULMER, 2014; p.1258 - tradução nossa). Nesse sentido, a Corte Constitucional passou a ser um ator importante na dinâmica da crise.

Ressalta-se, ainda, que “grandes disputas sobre a administração da crise da Zona do Euro foram resolvidas pela Corte Constitucional alemã - isso é, fora do parlamento alemão¹⁶³” (HÖNIG, 2015; p.191-192). Isso se deu, pois havia maioria no Parlamento alemão para aprovar as medidas propostas pelo Poder Executivo, sendo as maiores polêmicas referentes à crise europeia judicializadas na Corte Constitucional, marcadamente o julgamento da Grécia e do EFSF (2011), o Julgamento do ESM/Alteração do Art. 136 do TFUE/ *Fiscal Compact* (2012) e o Julgamento das OMT (2014). A Corte arbitrou se essas resoluções da crise a nível regional europeu eram compatíveis com a Lei Fundamental e, apesar de não ter vetado nenhuma das iniciativas, a mera possibilidade do voto alterou o comportamento dos atores envolvidos, favorecendo uma atuação intergovernamental que não desrespeitasse as determinações de limitação do compartilhamento de soberania com o nível regional europeu e a ampliação dos poderes do Parlamento.

4.2.2 - *O Parlamento alemão*

Destaca-se no contexto estudado que a partir do ativismo da Corte Constitucional há uma mudança na correlação de forças entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, tendo o primeiro ganhado maior protagonismo no período de tempo analisado, entre 2009 e 2015 (HÖNIG, 2015; p.192). Foram atribuídas ao Parlamento alemão responsabilidades sobre a integração e o orçamento¹⁶⁴. Tais responsabilidades aumentaram a capacidade do Parlamento alemão, tanto da Câmara Baixa como da Câmara Alta, de participar mais da dinâmica que leva à decisão da política externa europeia, envolvendo principalmente a integração regional. A Câmara Baixa deixou de ser apenas revisora das ações do Executivo e passou a ser de fato *policy shaper*, com destaque no que concerne à lida com a questão dos mecanismos de

¹⁶² “the risk of recourse to the FCC has become one of the framing elements of German European policy”.

¹⁶³ “major disputes on eurozone crisis management have been settled by the German Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) – that is, outside the German Parliament”.

¹⁶⁴ No Capítulo 2, trata-se em detalhes do aumento das capacidades em política europeia do Poder Legislativo alemão. Ver páginas 72-81.

socorro aos países deficitários europeus, o EFSF e o ESM (HÖNIG, 2015; p.192). A Câmara Alta, no entanto, dada suas características institucionais e seu *modus operandi*, raramente atuou de forma autônoma para moldar a *policy* europeia (BEICHELT, BULMER, 2020; p.114). A partir desse novo protagonismo do Parlamento alemão na política europeia e de seu ativo intercâmbio com o Poder Executivo, faz-se interessante compreender como o mesmo influenciou a política europeia e se seu posicionamento reforçou ou não o viés intergovernamental no *issue* fiscal. A seguir trata-se separadamente das duas câmaras do Parlamento alemão e sua relação com a preferência pelo intergovernamentalismo.

4.2.2.1- A Câmara Baixa

“A Câmara Baixa alemã teve um papel de restringir e controlar as escolhas do governo¹⁶⁵ na arena da União Monetária Europeia¹⁶⁶” (FABBRINI, 2016; p.594 - tradução nossa). “Na verdade, pode ser argumentado que a posição do parlamento alemão em larga medida determina a posição oficial alemã nas negociações no nível da UE¹⁶⁷” (DEGNER, LEUFFEN, 2016; p.3 - tradução nossa). Evidencia-se assim o quanto a Câmara Baixa influí no Poder Executivo alemão no contexto da crise europeia. Assim, essa seção irá se dedicar a entender como esse processo ocorreu, analisando a dinâmica política no interior da Câmara Baixa.

O Parlamento alemão se configura como um *veto-player* (TSEBELIS, 2001) doméstico importante, que tem o poder de ratificar Tratados e *policies* aprovadas no nível regional europeu pelo Poder Executivo (MILNER, 1997). Além disso, a configuração da disputa entre os partidos irá determinar o *win-set* (PUTNAM, 2010), fazendo da Câmara Baixa uma instituição particularmente interessante de ser observada.

O real poder de veto sobre o orçamento e a necessidade de aprovação das medidas pela Câmara Baixa fortaleceram a capacidade dessa instituição de influenciar a política europeia alemã. O Anexo 1 desta dissertação traz todas as 17 decisões que a Câmara Baixa tomou em sessão plenária sobre a crise europeia, referentes à autorização dos mecanismos de

¹⁶⁵ Esse fenômeno é associado por Fabbrini (2016) apenas aos países credores da Zona do Euro, uma vez que os países devedores não tiveram muita margem para seus parlamentos influenciarem o processo decisório europeu, dada sua posição mais frágil na barganha intergovernamental no nível regional europeu.

¹⁶⁶ “the German Bundestag has played a constraining role in controlling the choices of the German government in the EMU arena”.

¹⁶⁷ “In fact, it can be argued that the position of the German parliament to a large extent determined the official German position in EU-level negotiations”

socorro aos países deficitários e a empréstimos bilaterais, além de ratificação de alterações nos Tratados europeus (Art. 136 do TFUE) e de um novo Tratado intergovernamental (*Fiscal Compact*). Ressalta-se que é necessária a autorização da Câmara Baixa para que os mecanismos de auxílio aos países deficitários sejam ratificados, bem como quaisquer empréstimos sejam aprovados ou suas condições alteradas posteriormente. Nesse sentido, a Câmara Baixa possui bastante poder e influência na política europeia nesse nicho.

Apesar de a Câmara Baixa, assim como a Câmara Alta, não ter vetado nenhuma medida que tenha chegado para votação por proposição do Poder Executivo, percebe-se que houve um importante controle parlamentar sobre a política europeia, especialmente no que implicava o comprometimento dos recursos do orçamento alemão. Deve-se ressaltar que as novas instituições criadas no nível regional europeu para lidar com os empréstimos aos países deficitários, o EFSF e o ESM, foram aprovadas pela Câmara Baixa e possuem características intergovernamentais. A regra decisória, em ambas as instituições criadas para fornecer empréstimos aos países deficitários, é a regra da unanimidade. Nesse sentido, é importante levar em consideração que no processo de negociação desses mecanismos de socorro aos países deficitários o governo alemão apenas tomou um caminho que fosse passível de ratificação doméstica. A posição da Câmara Baixa que orienta o *win-set* (PUTNAM, 2010) da negociação será discutida na seção sobre composição do Parlamento.

Ademais, destaca-se que todos os empréstimos concedidos foram aprovados acompanhados de programas de austeridade fiscal, um traço importante da composição do Parlamento alemão no período, como será discutido adiante. Uma importante característica que corrobora esse argumento é a existência do *debt break*¹⁶⁸, aprovado pelo Parlamento em 2009, antes da crise, que impôs limites fiscais para o governo alemão. Tal lei aumenta a pressão do Parlamento pela disciplina fiscal na Alemanha e também como discurso para Europa.

Deve-se mencionar, também, que a Câmara Baixa passou a ter acesso a documentos oficiais e não oficiais da UE e do governo federal com relação às negociações com a UE devido às alterações no *Ato sobre Cooperação entre o Governo Federal e o Bundestag alemão em Assuntos da União Europeia* (EUZBBG), em 2009 e em 2013. Dessa forma,

¹⁶⁸ Em 2009 a Lei Básica alemã sofreu uma emenda que proíbe o governo federal de possuir déficits estruturais (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.205-206; POTRAFKE, RIEM, SCHINKE, 2016; p.253; ZOHLNHÖFER, 2011; p.234) - o *debt break*. Tal lei foi aprovada após discussões sobre endividamento público no contexto da crise financeira global em 2007/08 e prevê limites rígidos de endividamento tanto para o governo federal (a partir de 2016) quanto para os governos subnacionais alemães (a partir de 2020) (POTRAFKE, RIEM, SCHINKE, 2016; p.253). O endividamento subnacional é importante de ser ressaltado, pois, na Alemanha a arrecadação e gastos públicos são consideravelmente descentralizados, sendo os *Länder*, unidades subnacionais, responsáveis por quase 30% do orçamento público.

houve o aumento da informação disponível ao Parlamento sobre a política europeia. Além disso, a Câmara Baixa passou a poder formular opiniões sobre a política europeia e a ter o direito de pedir justificativas públicas ao Poder Executivo sobre a não aplicação de suas recomendações. Apesar desses mecanismos não terem sido utilizados abertamente para conflitar com a posição do Poder Executivo, a criação desses poderes muda a dinâmica da relação entre os poderes.

A atuação da Câmara Baixa favoreceu a preferência por resoluções intergovernamentais, pois os poderes de veto parlamentares foram fortalecidos pela Corte Constitucional e a Câmara Baixa efetivamente se apropriou da expansão de suas competências. Nesse sentido, percebe-se um fortalecimento do Poder Legislativo na política europeia alemã, em especial em questões orçamentárias. Assim, não há inclinação da própria instituição em ceder poderes para o nível supranacional. Há, na verdade, um movimento contrário de contínuo fortalecimento desse *veto-player* doméstico. Assim, as concessões fiscais que foram feitas para a estabilização da Zona do Euro foram todas feitas através de mecanismos intergovernamentais, nos quais vigora a regra da unanimidade que introduz a possibilidade de maior controle doméstico sobre as decisões através do poder de veto.

4.2.2.2 - A Câmara Alta

Como mencionado anteriormente, apesar do grande fortalecimento do Parlamento alemão pela Corte Constitucional e dos novos poderes sobre a integração e o orçamento, raramente a Câmara Alta teve papel autônomo em moldar a *policy* europeia alemã (BEICHELT, BULMER, 2020; p.114). Isso se dá, em especial, pois apesar de a Câmara Alta ser, a princípio, a casa legislativa mais envolvida com legislação europeia e com maior interesse no assunto, dada a representação dos entes federativos nos assuntos europeus (GERMANY, 2020), tem sua atuação entendida como administrativa e altamente burocrática - funcionando mais como um conselho técnico para o Poder Executivo do que um ponto de pressão política do Legislativo (BEICHELT, BULMER, 2020; p.114). Nesse sentido, há pouca literatura sobre a atuação política da Câmara Alta na resolução da crise europeia, enquanto há bastante material sobre o protagonismo da Câmara Baixa nesse processo. Apesar disso, a Câmara Alta é reconhecida como um dos *veto-players* domésticos alemães (ZIMMERMAN, 2014; p.326), pois seu voto é absoluto. Destaca-se que tudo o que foi aprovado na Câmara Baixa durante a crise foi ratificado pela Câmara Alta.

4.3 - A nova composição do governo

Outro fator importante que ajuda a explicar o porquê da atuação mais intergovernamental do governo alemão na crise se refere à nova composição do Poder Legislativo e do Poder Executivo durante o governo Merkel II (2009-2013), maior parte do período analisado. Isso se deve, em especial, à presença do Partido Liberal, o FDP, na coalizão majoritária da Câmara Baixa e, por consequência, na coalizão governista do Poder Executivo, dada a característica parlamentarista das instituições alemãs. Ressalta-se que, devido a ambições de política doméstica, em especial a redução de impostos, o FDP adotou um tom bastante eurorealista com relação à crise europeia, se opondo aos empréstimos aos países deficitários e mecanismos de socorro (SCHOELLER, KARLSSON, 2021; BEICHELT, BULMER, 2020; HÖNIG, 2015; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013; OPPERMANN, 2012). Mas, também deve-se ressaltar a dissidência nos partidos da base da chanceler Angela Merkel, os Partidos Democratas Cristãos CDU e CSU, que não apoiavam integralmente a política de empréstimos e criação de mecanismos no nível regional europeu para lidar com o endividamento dos países da Zona do Euro (SCHOELLER, KARLSSON, 2021; HOWARTH, SCHILD, 2021). Destaca-se uma retórica na Alemanha contra uma “União de transferências¹⁶⁹”, na qual busca-se preservar o processo decisório sobre certas políticas, entre elas a fiscal, no nível doméstico (HOWARTH, SCHILD, 2021). As duas seções abaixo tratam dos impactos dessa nova composição do Poder Executivo e do Poder Legislativo no processo decisório externo alemão.

4.3.1- *O Poder Executivo*

O governo Merkel I (2005-2009) era composto pela Grande Coalizão formada pelos dois maiores partidos alemães, os Democratas Cristãos (CDU/CSU) e os Sociais Democratas (SPD). A correlação de forças entre os dois partidos era bastante igualitária e exemplo disso é que tanto o Ministro das Relações Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, quanto o Ministro das Finanças, Peer Steinbrück, dois cargos chave no governo, eram do SPD. Destaca-se que o Ministro das Finanças é o membro mais importante do Poder Executivo depois do chanceler na Alemanha, pois é o responsável por todo o orçamento e possui poder de voto sobre os

¹⁶⁹ Na literatura sobre a integração regional sob o ponto de vista doméstico alemão, muito se discute sobre a oposição doméstica à “*transfer union*” (termo em inglês utilizado). Nesse sentido, os alemães se opõem à transferência de soberania para o nível regional europeu, principalmente no que se refere à criação de capacidade fiscal. Ver Howarth e Schild (2021).

gastos de outros ministérios, inclusive sobre propostas do próprio chanceler (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.213). O Ministro das Relações Exteriores é outra pasta clássica e importante do governo (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.213), e possui destaque para esta dissertação por lidar com a política europeia. Outro cargo relevante para essa dissertação é o Ministro da Economia e da Tecnologia¹⁷⁰ que apesar de se dedicar mais a assuntos domésticos de política econômica, possui alguma influência na lida com assuntos europeus durante a crise.

O governo Merkel I estava bem no final quando a crise se iniciou na Grécia, em fins de 2009, e Peer Steinbrück (SPD), Ministro das Finanças, chegou a declarar que no caso da Grécia a Alemanha estaria disposta a ajudar, o que acalmou a especulação contra os títulos gregos por algum tempo (ZIMMERMAN, 2014; p.325). Isso se deve em especial à maior abertura do SPD à solidariedade com os países europeus em crise de endividamento, dado o perfil mais fiscal-expansionista do partido - o que permite o aumento dos gastos do governo alemão (SAALFELD, SCHOEN, 2014).

Quando o recém eleito governo Merkel II (2009-2013) assumiu, a nova coalizão CDU/CSU-FDP tomou posse e alterou o discurso com relação à crise. Ao contrário da Grande Coalizão, que apresentava um grande equilíbrio entre os partidos que a compunham, na nova configuração do governo os Democratas Cristãos (CDU/CSU) eram os sócios majoritários e o FDP o sócio minoritário. Nesse sentido, o Ministro de Relações Exteriores, Guido Westerwelle, era do FDP, mas o Ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble era do CDU - partido de Angela Merkel.

O FDP pressionou por uma política contrária a qualquer tipo de ajuda financeira no âmbito da Zona do Euro, buscando defender sua principal bandeira eleitoral que era buscar a redução de impostos no nível doméstico e, portanto, a diminuição de gastos do governo (ZIMMERMAN, 2014; p.325). Além disso, a posição do partido era a de responsabilizar o comportamento fiscal dos países deficitários pela crise, sendo defensor de medidas de austeridade para resolvê-la (BEICHET, BULMER, 2020; p.111). O FDP ainda se colocou bastante contrário a quaisquer mecanismos que propunham maior socialização dos colaterais das dívidas dos países europeus, especialmente os *eurobonds* (BEICHET, BULMER, 2020; p.111). Uma marca do FDP, enquanto sócio minoritário da coalizão governista, foi se colocar firmemente contra o aumento de gastos públicos (RIXEN, 2019 apud KARREMANS, 2020, p.5).

¹⁷⁰ O Ministério trocou de nome em 2013 e passou a ser Ministério da Economia e Energia.

Exemplo da determinação do FDP em sua posição contrária aos empréstimos aos países deficitários da Zona do Euro são as colocações de seu Ministro da Economia e Tecnologia:

Em 28 de janeiro de 2010 o Ministro de Economia e Tecnologia do FDP, Rainer Brüderle, declarou na Câmara Baixa do parlamento que não haveria *bailouts* coletivos nem reformas na governança econômica europeia: ‘Os Estados Membros têm de arcar com as responsabilidades eles mesmos. Ninguém pode tirar isso dos ombros deles’¹⁷¹ (ZIMMERMAN, 2014; p.326 - tradução e adaptação nossa).

O FDP manteve-se firme nessa posição mesmo com a escalada da crise na Grécia nos meses seguintes, cogitando inclusive defender a saída do país helênico do Euro em reuniões intrapartidárias (ZIMMERMAN, 2014; p.326). Somente quando a perspectiva do *Grexit* perdeu em plenária partidária do FDP, por poucos votos, e colocou o partido em um curso mais pró-UE novamente, o Poder Executivo do Governo Merkel II passou a ter uma posição mais segura para negociar os *bailouts* no nível regional. Com esse apoio do FDP, foi possível garantir que as medidas negociadas no nível regional teriam apoio na coalizão governista e no Parlamento, no nível doméstico, permitindo que a negociação dos empréstimos à Grécia avançasse entre abril e maio de 2010 no nível regional europeu.

O CSU, partido irmão do CDU no grupo Democrata Cristão, também apresentou um comportamento crítico aos empréstimos à Grécia e aos países deficitários europeus durante a crise europeia. Vários de seus deputados têm defendido abertamente a saída da Grécia da Zona do Euro com o agravamento da crise grega em 2010 e, posteriormente, em 2012 (ZIMMERMAN, 2014; p.326). Não se pode deixar de relembrar que a oposição aos *bailouts* é uma posição amplamente defendida na Alemanha nesse período, pois a mídia apresentou um discurso anti-Grécia bastante acentuado. A defesa da arquitetura institucional da governança econômica europeia com o princípio de auto-responsabilização fiscal de cada país e a defesa da cláusula de não *bailout* (Art. 125 do TFUE) são prioridade de vários atores governamentais alemães (ZIMMERMAN, 2014; FABBRINI, 2013).

O Poder Executivo precisava encontrar uma solução para crise europeia, que escalava no nível regional europeu, que não fosse questionada pelos seus parceiros de coalizão, o FDP e o CSU, e que fosse aceita pela opinião pública alemã e pela Corte Constitucional (FABBRINI, 2013; p.1012). A opção pelo intergovernamentalismo, que dá mais poderes

¹⁷¹ “On 28 January 2010 the FDP minister for economic affairs, Rainer Brüderle, declared in the Bundestag that there would be neither a collective bailout nor a big reform towards a European economic government: ‘The member states have to bear their responsibilities themselves. No one can take this off their shoulders’”.

decisórios, inclusive o poder de voto, para os Estados Membros da UE, e promove o maior envolvimento das instituições domésticas, conforme determinado pela Corte Constitucional foi a solução encontrada (FABBRINI, 2013). Além disso, o intergovernamentalismo permite que a Alemanha utilize seu poder de barganha ao máximo, obtendo resultados mais próximos de suas preferências domésticas (SCHIMMELFENNING, 2015). Nesse sentido, a coalizão CDU/CSU-FDP foi marcada por um tom mais ‘euro-realista’ ao ser considerada mais inclinada ao intergovernamentalismo no nível regional (FABBRINI, 2013; p.1011-1012).

O governo Merkel III (2013-2017), apesar de retomar a Grande Coalizão entre Democratas Cristãos (CDU/CSU) e Sociais Democratas (SPD), não apresentou o mesmo nível de simetria entre os partidos do governo Merkel I, pois o CDU/CSU quase alcançou a maioria absoluta naquela eleição). Assim, Frank-Walter Steinmeier (SPD) retomou seu cargo de Ministro das Relações Exteriores, mas Wolfgang Schäuble (CDU) se manteve como Ministro das Finanças. Apesar de a coalizão com o SPD dar um tom menos combativo aos empréstimos aos países deficitários, a manutenção de Schäuble (CDU) manteve a política de austeridade com relação aos países deficitários e conteve as pressões fiscais expansionistas no governo Merkel III (2013-2017)¹⁷². É válido destacar que o Ministro das Finanças alemão, Wolfgang Schäuble (CDU), possuía uma retórica bastante acentuada de restrições fiscais e culpabilização dos países deficitários pela crise (BEICHELT, BULMER, 2020; p.106; KARREMANS, 2020; BULMER, 2014).

O Ministro da Economia e da Tecnologia do governo Merkel III (2013-2017), Sigmar Gabriel (SPD), chegou a propor um orçamento para a Zona do Euro conjuntamente com o presidente francês Emmanuel Macron (GABRIEL; MACRON, 2015 *apud* HOWARD, SCHILD, 2021; p.218). Tal proposta é relativa a um possível seguro desemprego comum para toda a Zona do Euro. Isso demonstra a maior inclinação do SPD a uma postura fiscal-expansionista inclusive relativa à UE. No entanto, essa proposição nunca refletiu a posição oficial do governo alemão, uma vez que o CDU/CSU manteve uma posição de aversão ao aumento dos riscos associados à transferência de soberania decisória para a UE (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218). A chanceler Angela Merkel (CDU) e o Ministro das Finanças

¹⁷² Schäuble só foi substituído por um Ministro das Finanças do SPD em meados do governo Merkel IV (2017-2021), o que permitiu um tom mais fiscal expansionista na resposta à crise desencadeada pela pandemia da COVID-19. Mesmo assim, as propostas do Ministro das Finanças Olaf Scholz (SPD) tiveram pouca receptividade pelo governo de maioria do CDU/CSU, em especial em questões fiscais. Em 2018 Scholz (SPD) propôs a criação de um fundo de auxílio desemprego europeu, mas que não foi apoiado pela chanceler Merkel e acabou caindo no esquecimento (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218). Isso demonstra a menor abertura dos Democratas Cristãos à supranacionalização de questões relacionadas ao orçamento.

Wolfgang Schäuble (CDU) nunca apoiaram essa proposta, preferindo maior cautela com relação aos temas fiscais.

Essa posição dos Democratas Cristãos pode ser explicada, em parte, dado o surgimento do AfD, partido de extrema-direita alemão com retórica acentuada anti-UE, em 2013. O AfD aumentou a competição pelo eleitorado de direita na Alemanha o que forçou um endurecimento do comportamento do CDU/CSU com relação à crise europeia, para não perder eleitores para o novo partido (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218). Nesse sentido, o Poder Executivo endureceu sua posição de oposição à garantia de dívidas comuns a todos os países europeus (*eurobonds*, por exemplo) e a criar um orçamento substancial para a Zona do Euro lidar com desequilíbrios fiscais (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218).

De forma geral, o Poder Executivo, tendo em vista o jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010), teve de lidar com a pressão do nível regional europeu pela ação da Alemanha para estabilizar a Zona do Euro - em especial dado o papel de *paymaster* do país na integração europeia -, e pressões dentro da própria coalizão governista contrárias aos gastos com a UE. Para satisfazer tanto a pressão externa quanto a pressão doméstica dos seus parceiros de coalizão, a opção estratégica pela via intergovernamental foi tomada, uma vez que o processo decisório que envolvia a regra da unanimidade deu segurança aos atores domésticos de que haveria um maior controle alemão sobre as decisões e comprometimentos econômicos decididos em últimas instâncias.

4.3.2- O Poder Legislativo

No Poder Legislativo a grande questão é a composição das casas do Parlamento alemão nos dois mandatos de Angela Merkel analisados nesta dissertação e como essa composição afetou o processo decisório sobre a questão fiscal para a União Europeia durante a crise. Destaca-se, assim como no Poder Executivo, a questão da resistência do Partido Liberal (FDP) aos pacotes de salvamento aos países deficitários europeus, bem como a insistência em medidas de austeridade fiscal durante todo o período da crise (BEICHELT, BULMER, 2020). Há, também, a questão da dissidência dentro do próprio grupo dos Democratas Cristãos (CDU/CSU) em relação à ajuda financeira aos países em dificuldade na Zona do Euro e à necessidade de reforço da retórica da responsabilidade fiscal (ZIMMERMANN, 2014). Tendo em vista esses problemas de coesão na base governista, percebe-se a necessidade de diálogo com a oposição, em especial o grupo dos Democratas Cristãos (SPD), mas também os Verdes (*Die Grüne*), para garantir o quórum de votação.

Especialmente o SPD, apesar de mais à esquerda no espectro político e aberto à expansão de gastos públicos, manteve a retórica da austeridade e preservação do contribuinte alemão (ZIMMERMANN, 2014).

4.3.2.1- A Câmara Baixa

Para entender melhor a atuação da Câmara Baixa e os meandros político-partidários referentes à atuação da mesma será importante conhecer sua composição no recorte temporal da pesquisa em tela. Abaixo, segue a tabela com a composição da Câmara Baixa no período analisado nesta dissertação:

Tabela 1 – Composição da Câmara Baixa entre 2005 e 2017¹⁷³

Mandato	CDU/CSU	SPD	FDP	Die Grüne	Die Linke ¹⁷⁴	Total
2005-2009	226	222	61	51	54	614
2009-2013	239	146	93	68	76	622
2013-2017	311	193	-	63	64	631

Fonte: Elaborado pela autora com base em THE FEDERAL RETURNING OFFICE (2020).

Na tabela acima, estão destacados em negrito os partidos que compõem o governo federal na *minimal winning coalition*. Dadas as instituições políticas alemãs, abordadas no Capítulo 2, há de se destacar que o regime parlamentarista garante que a coalizão formada na Câmara Baixa é a mesma coalizão governista do Poder Executivo. Assim, nas legislaturas de 2005-2009 e 2013-2017 foram formadas Grandes Coalizões entre CDU/CSU e SPD. Na legislatura de 2009 a 2013, a coalizão mais tradicional foi entre o CDU/CSU, sócio majoritário, e o FDP, sócio minoritário.

Como discutido no Capítulo 2, o governo necessita de maioria para aprovar questões relacionadas à UE. Dessa forma, percebe-se que nos períodos de Grandes Coalizões (2005-2009 e 2013-2017), a maioria era alcançada com bastante folga contando com os partidos da coalizão vencedora. Enquanto no Governo Merkel II (2009-2013), a maioria era bastante

¹⁷³ Apesar de o recorte temporal desta dissertação ser até 2015, o ciclo eleitoral alemão é até 2017, e preferiu-se representar o mandato inteiro no caso da Câmara Baixa.

¹⁷⁴ No governo Merkel I, considera-se os assentos do PDS, que passou a integrar o *Die Linke* a partir de 2007 - em meados do mandato vigente.

estreita e com as tendências a dissidências nos partidos da base governista (HÖING, 2015; p.198). Em caso de votações que requeriam dois terços dos votos, o governo teria de negociar com a oposição. Destaca-se que é justamente no Governo Merkel II (2009-2013) que grande parte das votações relacionadas à crise ocorrem, como é possível observar no quadro contido no ANEXO I.

Além da necessidade de negociar com a oposição, o governo da coalizão CDU/CSU-FDP enfrentou problemas na coesão interna, uma vez que o CSU e o FDP, como mencionado na seção sobre o posicionamento partidário do Capítulo 2, levantaram críticas sobre a condução do governo na crise no nível regional europeu, em especial relacionadas à concessão de ajuda aos países endividados da Zona do Euro (BEICHELT, BULMER, 2020; WEISER, 2018; ROHRSCHNEIDER, WHITFIELD, 2016; WONKA, 2016; HOGENAUER, 2014; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013), à socialização dos custos do resgate entre os Estados Membros da UE (WONKA, 2016; p.138) e posicionavam-se a favor dos interesses do contribuinte alemão.

O governo Merkel II (2009-2013), o mais analisado nesta dissertação, é o que possui a coalizão governista com menos poder no Parlamento, pouco mais parlamentares do que a maioria simples, e ainda possui problemas com a dissidência de integrantes da base governista no que concerne à política europeia. Essa dissidência entre os parlamentares Democratas Cristãos (CDU/CSU) e Liberais (FDP) impediu que o governo contasse com uma maioria segura para ratificar os comprometimentos com os empréstimos aos países deficitários acordados no nível regional europeu (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218). O FDP, por interesses em manter sua agenda política doméstica de redução de impostos e de gastos governamentais, endureceu sua posição com relação à solidariedade aos países deficitários europeus. O CSU adotou um discurso eurocrítico, contrário aos *eurobonds* e a qualquer medida relacionada à “União de transferências” (HOWARD, SCHILD, 2021; p.218).

Entre o fim de 2010 e o início de 2011, o SPD passou a dar apoio¹⁷⁵ à política de *bailout* do governo Merkel, garantindo uma melhor condição de governabilidade (ZIMMERMANN, 2014; p.323). Zimmerman (2014) chama esse arranjo de Grande Coalizão informal. Mesmo que o SPD fosse oficialmente oposição entre 2009 e 2013¹⁷⁶, no que tange

¹⁷⁵ Nas votações sobre os empréstimos emergenciais à Grécia e sobre a introdução do EFSF o SPD se absteve nas votações, o que permitiu a aprovação de ambas. A partir de 2011, o partido passa a efetivamente votar com o governo, como observado na tabela do ANEXO 1.

¹⁷⁶ O apoio do SPD às medidas de resolução de crise do governo Merkel II fizeram com o que tema da crise do Euro fosse despoliticizado nas eleições de 2013, o que contribuiu para que Merkel não fosse ameaçada em sua recondução ao cargo de chanceler e também permitiu a retomada da Grande Coalizão entre CDU/CSU e SPD (ZIMMERMANN, 2014; p.323).

os votos nas medidas relacionadas à crise europeia, o partido votou com o governo, como é possível observar na tabela sobre as votações da Câmara Baixa, referentes à gestão da crise europeia presente no ANEXO I. Nesse sentido, o apoio da oposição às medidas relacionadas à resolução da crise na Europa foi essencial ao governo de Merkel II (ZIMMERMANN, 2014; p.323). Isso garantiu que mesmo sem o apoio pleno dos partidos da coalizão governista, que cada vez mais apresentava dissidências nas votações, a aprovação das questões relacionadas à crise fosse garantida no Parlamento alemão (ZIMMERMAN, 2014; p.328).

O alinhamento entre SPD e o CDU na resolução da crise só foi possível a partir de uma progressiva mudança na posição econômica do SPD, que permitiu que o partido se associasse ao interesse mais fiscal contracionista da Economia Social de Mercado, defendida pelo CDU (ZIMMERMAN, 2014; p.326-327). Desde o fim da década de 1990 e início dos anos 2000, quando Gerhard Schröder (SPD) foi chanceler alemão e promoveu uma série de reformas no mercado de trabalho, no sistema de pensão e na arrecadação de impostos, o SPD se aproximou mais da posição do CDU em relação à economia. Assim, “ambos os partidos concordaram que os governos que eram responsáveis pela Crise do Euro tinham de ser estritamente monitorados através de rígidas regras contidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997¹⁷⁷” (ZIMMERMAN, 2014; p.327).

Em sua análise sobre o comportamento da Câmara Baixa entre 1978 e 2019, Freudlsperger e Weinrich (2021) apontam que todos os partidos representados no Parlamento tendem a preferir mais regras regionais em *issues* ligados à poderes centrais dos Estados, entre eles a política fiscal, do que a construção de capacidade supranacional. Isso se dá devido aos menores custos políticos (menor visibilidade para o público geral), materiais (menos custos distributivos para o Estado) e soberanos (menor influência da UE no processo decisório) (GENSCHEL, JACHTENFUCHS, 2016). Nesse sentido, o Parlamento alemão como um todo, mas, em especial os partidos da centro-direita (CDU/CSU e FDP), pressionaram por mais medidas de regulação no nível regional europeu, como o *Fiscal Compact*, em sinalização ao eleitorado doméstico (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; ZIMMERMAN, 2014; p.331), em detrimento da ampliação de poderes e orçamento supranacional da UE. Propôs-se condicionalidades como medidas de austeridade e regras fiscais regionais que reduzissem custos futuros da Alemanha com a UE à aprovação dos mecanismos de socorro aos países deficitários e aos empréstimos de forma geral.

¹⁷⁷ “Both parties also agreed that governments which were responsible for the Euro Crisis had to be monitored more strictly through tighter rules than those contained in the Stability and Growth Pact of 1997”.

Além disso, argumenta-se que a via intergovernamental foi preferida por preservar a soberania decisória fiscal alemã e permitir maior controle sobre o processo decisório. A via intergovernamental foi buscada para minimizar custos distributivos da instauração de novos mecanismos no nível regional e, assim, preservar o contribuinte alemão (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; p.140). Isso se dá justamente dadas as regras decisórias dos mecanismos intergovernamentais, como o EFSF e o ESM, que pressupõem a regra da unanimidade, e que permitem o poder de veto. Dada a posição de *paymaster* da Alemanha no contexto europeu e a maior capacidade fiscal do país no contexto da crise, o país possui um poder de barganha acentuado, permitindo obter resultados mais próximos às preferências domésticas.

Já o governo Merkel III (2013-2017) possui mais estabilidade, pois a coalizão CDU/CSU-SPD possui uma margem maior de parlamentares na Câmara Baixa e possui maior coesão interna. Há mais facilidade na aprovação das questões de resolução da crise europeia na Câmara Baixa nesse período. No entanto, mantém-se a tendência de preferência pela aprovação de regras fiscais regionais em detrimento de construção de capacidade fiscal, dados os custos eleitorais de tal empreitada (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021).

4.3.2.2- A Câmara Alta

Dada a composição da Câmara Alta é difícil obter maiorias governistas, além de haver, também, coalizões neutras e de oposição com poder de chantagem (SARTORI, 2005) sobre o governo federal na aprovação das medidas da crise, dado o poder de veto da instituição. Abaixo, segue o quadro com a composição da Câmara Alta entre 2009 e 2015:

Tabela 2 – Composição da Câmara Alta entre 2009 e 2015

	Die Linke-SPD-Grüne	SPD-Die Linke	SPD	SPD-Grün	Grüne-SPD	SPD-CDU	CDU-SPD	CDU-Grüne	CDU-FDP	CDU-FDP-Grüne	CDU/CSU	Total de membros
out/08 a fev/09	-	4	4	3	-	7	12	3	24	-	12	69
fev/09 a jul/09	-	4	4	3	-	7	12	3	29	-	7	69
jul/09 a set/09	-	4	4	3	-	7	8	3	29	-	11	69
set/09 a out/09	-	4	4	3	-	7	4	3	37	-	7	69
out/09 a nov/09	-	4	4	3	-	7	4	3	37	-	7	69
nov/09 a jul/10	-	8	4	3	-	3	8	3	37	3	-	69
jul/10 a nov/10	-	8	4	9	-	3	8	3	31	3	-	69
nov/10 a mar/11	-	8	4	9	-	3	8	-	31	3	3	69
mar/11 a mai/11	-	8	7	9	-	3	8	-	31	3	-	69
mai/11 a dez/11	-	8	3	13	6	3	8	-	25	3	-	69
dez/11 a jan/12	-	4	3	13	6	7	8	-	25	3	-	69
jan/12 a mai/12	-	4	3	13	6	7	8	-	25	-	3	69
mai/12 a jun/12	-	4	3	13	6	7	11	-	25	-	-	69
jun/12 a fev/13	-	4	3	17	6	7	11	-	21	-	-	69
fev/13 a out/13	-	4	3	23	6	7	11	-	15	-	-	69
out/13 a dez/13	-	4	3	23	6	7	11	-	9	-	6	69
dez/13 a jan/14	-	4	3	23	6	7	11	-	9	-	6	69
jan/14 a nov/14	-	4	3	23	6	7	11	5	4	-	6	69
nov/14 a dez/14	-	4	3	23	6	7	15	5	-	-	6	69
dez/14 a abr/15	4	4	3	23	6	7	11	5	-	-	6	69
abr/15 a abr/16	4	4	-	26	6	7	11	5	-	-	6	69

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações dos governos dos 16 Länder entre 2009 e 2015.

Durante o governo Merkel I (2005-2009), a Grande Coalizão CDU/CSU-SPD possuía uma maioria na Câmara Alta que foi se erodindo no decorrer do mandato, uma vez que os eleitores optaram, no âmbito subnacional, pelas coalizões tradicionais entre CDU/CSU-FDP e SPD-Verdes, gerando uma grande ala de governos neutros. O crescimento de coalizões governistas subnacionais do CDU/CSU-FDP, de meados para o final do governo Merkel I, dava indícios de que a grande coalizão não iria se sustentar por mais um mandato, nas eleições de 2009 para a Câmara Baixa. O governo Merkel II, entre outubro de 2009 e outubro de 2013, refletiu justamente a força dessa tradicional coalizão governista CDU/CSU-FDP.

Inicialmente, o governo Merkel II possuía maioria da Câmara Alta, mas, novamente, tal maioria foi corroída com a ascensão de arranjos governistas subnacionais do SPD-Verdes, a partir de 2011, como pode ser observado na tabela 3. Essa questão vai refletir no tom dado às medidas aprovadas para lidar com a crise na Europa, uma vez que as coalizões SPD-Verdes se posicionam mais à esquerda e são mais fiscal-expansionistas do que a coalizão governista. Como observado, o governo Merkel II, entre 2009 e 2013, não possuiu maioria na Câmara Alta na maior parte de seu mandato. A maioria foi perdida ainda em 2010, quando o CDU perdeu o controle da Renânia do Norte-Vestfália, no começo da crise europeia, quando os empréstimos para a Grécia eram negociados. Langenbacher e Conradt (2017) afirmam que no

verão de 2012 o governo só possuía quatro dos dezesseis governos subnacionais, podendo contar apenas com 25 dos 69 votos disponíveis da Câmara Alta. “Isso fez o *policy making* durante a Crise do Euro mais complicado e foi uma das razões da aparente intransigência de Merkel em várias propostas de resposta no nível Europeu¹⁷⁸” (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.209-210 - tradução nossa). Os autores ressaltam que Merkel teve de negociar ativamente com a oposição e com os neutros para garantir apoio na Câmara Alta. A Câmara Alta terminou por dar suporte às políticas de Merkel - destacando que os principais opositores aos pacotes de resgate e às políticas econômicas para a UE vinham da própria base governista no FDP e no CSU e não da oposição (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.210), mesma tendência da Câmara Baixa.

Nesse sentido, especialmente o SPD, mas também os Verdes, passaram a ter influência na Câmara Alta na aprovação das medidas da crise do euro, uma vez que todas as medidas que necessitavam de aprovação na Câmara Baixa, necessitavam também de aprovação na Câmara Alta. A aprovação de medidas como os empréstimos aos países deficitários, após o apoio do SPD na Câmara Baixa no final de 2010, como discutido na seção anterior, facilitou a aprovação dessas medidas também na Câmara Alta. No entanto, especialmente o SPD passou a poder demandar mais do governo alemão para ratificar as *policies* europeias na Câmara Alta. Para tal, como discutido anteriormente, pressionou pela aprovação de medidas de austeridade, além da imposição de *debt breaks* nas constituições dos demais países europeus da UME e a participação de credores privados nos empréstimos aos países deficitários (ZIMMERMAN, 2014; p.327-328). Percebe-se que mesmo o SPD sendo um partido de centro-esquerda, sua atuação na crise estava mais voltada à preservação do contribuinte alemão do que um comprometimento com políticas de solidariedade com os países europeus.

Na aprovação do ESM e do *Fiscal Compact*, a Câmara Alta conseguiu concessões do governo alemão após intensa negociação quanto aos interesses subnacionais. As regras fiscais do *Fiscal Compact* seriam implementadas de forma mais rápida do que o *debt break* alemão, aprovado em 2009, e os *Länder* não ficaram satisfeitos, negociando com o governo alemão uma forma de aliviar a sua situação fiscal em troca da ratificação desses mecanismos importantes para o nível regional europeu (ZIMMERMAN, 2014; p.331).

Por sua vez, o governo Merkel III foi marcado pela retomada da Grande Coalizão entre CDU/CSU-SPD e também por uma contínua minoria na Câmara Alta. Entre 2011 e 2017 as coalizões SPD-Verdes tiveram grande expressão nessa casa do Parlamento, atuando

¹⁷⁸ “This made policy making during the Euro crisis more complicated and is one of the reasons for Merkel’s seeming intransigence on various proposed responses at the European level”.

muitas vezes em favor do governo, mas conferindo um tom mais à esquerda às políticas adotadas. A principal oposição, nesse período, veio do Partido Verde, que estava no poder em muitos governos subnacionais. Além disso, demonstrando a fragilidade da disputa entre centristas e a ala à esquerda do SPD, “partes do SPD estavam usando a Câmara Alta também como forma de se opor aos seus próprios ministros do governo¹⁷⁹” (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.210 - tradução nossa). No que tange aos desenvolvimentos da crise, no entanto, o governo Merkel III teve uma relação menos tumultuada com a Câmara Alta de forma geral.

Apesar de a literatura e os dados sobre a Câmara Alta serem mais limitados do que os referentes à Câmara Baixa, percebe-se que essa casa do Parlamento atuou como um *veto-player* importante na crise europeia, com uma dinâmica de poder diferenciada em relação à Câmara Baixa. Entretanto, alguns padrões foram repetidos, como a aliança do governo com o SPD no governo Merkel II, para garantir a aprovação de suas policies europeias, e a impressão de algumas demandas do SPD nas ações do decisior central do governo alemão. Ademais, percebe-se que a dinâmica de aprovação nesta instituição foi mais complicada, dado seu método de composição, que favorece uma maior diversidade de atores representados em mini-coalizões subnacionais, nas quais o mero fato de um partido estar representado ali não garante que ele vote com seu partido nacional. Isso deu uma força de barganha maior especialmente às coalizões neutras e de oposição na Câmara Alta para negociar suas posições com o governo, em troca da ratificação dos Tratados e *policies* europeias.

No que tange ao caráter intergovernamental da atuação alemã no nível regional, é possível apenas tirar conclusões mais genéricas sobre a atuação da Câmara Alta. Nesse sentido, retoma-se que, assim como a Câmara Baixa, essa casa do Parlamento ganhou progressivamente maior protagonismo na política europeia, dada a ação da Corte Constitucional alemã, e possui poder de veto sobre a integração regional e o orçamento das políticas europeias. Nesse sentido, argumenta-se que uma instituição continuamente empoderada não abrira mão de participar nestes processos decisórios e, dessa forma, faria pressão no Poder Executivo para manter a política fiscal intergovernamental.

4.4 - A atuação do Poder Executivo na resolução da crise europeia

4.4.1- *O primeiro empréstimo para a Grécia, o EFSF e o ESM*

¹⁷⁹ “Interestingly, parts of the SPD are also using the *Bundesrat* to oppose their own governmental ministers”.

Inicialmente o governo alemão não tinha nenhuma inclinação de participar do processo de resgate da economia grega, se colocando firmemente contra os pacotes de ajuda financeira (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Na negociação do primeiro auxílio à Grécia em 2010, a Alemanha não assumiu um papel de liderança no processo, por medo de aumentar as quantias investidas na Zona do Euro, em seu papel de *paymaster* da UE (SCHOELLER, 2019; p.52). Em fevereiro de 2010, meses antes do primeiro empréstimo à Grécia ser assinado, a chanceler alemã, Angela Merkel, chegou a negar que medidas mais abrangentes de ajuda à Grécia estivessem sendo tomadas após pronunciamento do Eurogrupo sobre o assunto e afirmação do governo grego de que necessitava de empréstimos externos para equilibrar as contas públicas e honrar compromissos internacionais (LUDLOW, 2010 *apud* SCHOELLER, 2019; p.56).

Esse processo de recusa aos empréstimos é, em parte, um processo de *path-dependence* com as escolhas de integração fiscal da década de 1990, quando, como discutido no Capítulo 3, optou-se por uma abordagem *rules-oriented* com ênfase em regras fiscais rígidas. Entre essas está o Art. 125 do TFUE, conhecido como cláusula de não *bailout*, ou seja, a cláusula que proíbe empréstimos aos países da Zona do Euro. Esse artigo foi uma demanda da própria Alemanha, no período de negociação do Tratado de Maastricht, dado o receio de desequilíbrios macroeconômicos na Zona do Euro.

Soma-se a isso o fato que “o governo Merkel era limitado também pela Corte Constitucional alemã, que podia ameaçar a participação alemã na ajuda à Grécia e a qualquer outro país da Zona do Euro se ela julgassem que a mesma fosse contrária aos Tratados europeus” (GOCAJ, MEUNIER, 2013; p.244). Isso se deve à condição de *veto player* doméstico da Corte Constitucional, que poderia ser acionada no caso do socorro financeiro à Grécia. Caso a Corte determinasse a incompatibilidade dos empréstimos com os Tratados europeus e com a Lei Fundamental, o Poder Executivo não poderia tomar parte nos empréstimos, a não ser que houvesse alteração nos Tratados europeus e na Lei Fundamental - o que não era viável em uma situação de urgência.

A opinião pública também estava bastante mobilizada, se colocando firmemente contrária ao aumento de gastos do governo alemão com a UE, especialmente para auxiliar os países endividados da Zona do Euro (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021; BULMER, 2019; DEGNER, LEUFFEN, 2019a; ZIMMERMANN, 2014; FABBRINI, 2013). Somado a isso, os partidos da base governista, o FDP e o CSU, aumentaram o tom de críticas a possíveis ações solidárias na UE para o resgate de países deficitários europeus (BEICHELT, BULMER, 2020). Assim, houve pressões dentro do Poder Executivo, mas, também, no Parlamento, em

relação à essa dissonância dos partidos governistas e, dado que o Governo Merkel II (2009-2013) possuía uma frágil maioria na Câmara Baixa, qualquer dissidência ameaçava a aprovação/ratificação das políticas do nível regional.

Assim, houve uma resistência prolongada da Alemanha na negociação da ajuda financeira à Grécia, no nível regional europeu, entre o final de 2009 e meados de 2010, o que escalou a crise no nível regional europeu (ZIMMERMAN, 2014; p.326).

Ademais, em maio de 2010 houve a eleição regional no *Länder* da Renânia do Norte-Vestfália, um dos mais ricos e populosos do país, que mudaria a configuração da Câmara Alta do Parlamento (DEGNER, LEUFFENER, 2019a; p.9). O apoio da chanceler a uma *policy* europeia pró-Grécia, naquele momento, poderia prejudicar as chances de reconduzir o candidato do CDU ao Parlamento regional da Renânia do Norte-Vestfália. Essa eleição era particularmente importante para o jogo político de Merkel, pois uma derrota nas eleições nesse *Länder* significaria perder a maioria na Câmara Alta do Parlamento e necessitar negociar com os neutros e a oposição em um cenário de crise europeia que exigia medidas difíceis e controversas domesticamente (SCHNEIDER, SLANTCHEV, 2017). Essas questões domésticas contribuíram para a demora da decisão final sobre a Grécia do governo alemão.

A posição de resistência extrema do Poder Executivo ao rompimento da cláusula de não-*bailout* (Art. 125º do TFUE) foi sendo atenuada pelo *lobby* dos bancos alemães, da França, do BCE e dos demais EMs da UE (DEGNER, 2016; p.26). Os bancos privados alemães, assim como os franceses, possuíam uma quantidade considerável de dinheiro investido no governo grego e necessitavam que os governos europeus impedissem que a Grécia desse o calote em seus credores (GOCAJ, MEUNIER, 2013; p.244). Além disso, os países europeus e as instituições europeias, preocupadas com o efeito contágio e o risco à moeda comum que a crise na Grécia poderia acarretar, pressionavam a Alemanha a agir, por ser a maior credora em potencial na Zona do Euro (SCHOELLER, 2019).

Dessa forma, a margem de manobra do governo alemão para não aceitar participar dos empréstimos era limitada, dada a exposição dos bancos alemães à pressão dos demais países da Zona do Euro e o risco de dano econômico na Alemanha, em caso de calote efetivo da Grécia (GOCAJ, MEUNIER, 2013; p.244; DEGNER, 2016).

Somente quanto ficou evidente que o calote da Grécia poderia ter efeito contágio em outras economias deficitárias de maior porte, como Espanha e Itália, que eram consideradas grandes demais para serem resgatadas por pacotes macroeconômicos europeus e do FMI, é que se criou consenso na Europa, e no governo alemão, sobre o pacote de ajuda financeira à Grécia (SCHOELLER, 2019; p.58). O efeito negativo nessas economias maiores poderia

causar a desintegração da Zona do Euro, que iria contra os interesses exportadores e da liderança europeia alemã (BONATTI, FRACASSO, 2013; p.1033). Além disso, com a piora do cenário na Grécia no decorrer de 2010, até mesmo o Ministro das Finanças alemão Wolfgang Schäuble (CDU), que possuía uma posição favorável ao *Grexit* - a saída da Grécia da Zona do Euro -, "considerava os danos do calote de um país da Zona do Euro incalculável e mais custoso que o resgate" (SCHIMELFENIG, 2015; p.182 - tradução nossa).

Por fim, em maio de 2010 a Alemanha aceitou ser credora do resgate financeiro à Grécia em reunião do Conselho Europeu (WASSERFALLEN *et al*, 2019), desde que medidas rígidas de condicionalidade fossem associadas a medidas redistributivas no âmbito europeu (DEGNER, LEUFFEN, 2019b; p.95). Esse foi um arranjo negociado basicamente pelo Poder Executivo, mas que necessitava de aprovação doméstica pelo Legislativo, dada a jurisprudência criada pela Corte Constitucional alemã, na qual o Parlamento deveria aprovar questões relativas à integração regional e ao orçamento relacionado à política europeia alemã (LANGENBACHER, CONRADT, 2017; p.255; HÖNIG, 2015; p.193; BULMER, 2014; p.1249). O Parlamento só aprovaria as medidas se houvesse contrapartidas de austeridade que salvaguardassem os interesses dos contribuintes alemães.

A decisão do Poder Executivo foi tomada devido às pressões e à urgência colocada pelo nível regional europeu, mas, também, levando em consideração o *win-set* doméstico, bastante restritivo aos empréstimos à Grécia e às políticas redistributivas europeias de forma geral. Como um meio termo, os empréstimos foram aprovados, mas cercados de condicionalidades de austeridade fiscal que ajudassem a salvaguardar os interesses expressados domesticamente, em especial pela opinião pública e pelos partidos políticos no âmbito do Parlamento e também do próprio Poder Executivo.

Soma-se a isso o fato de a prorrogação da decisão garantir uma posição de barganha forte aos decisores alemães com relação à disciplina fiscal, enviando aos países deficitários a mensagem de que os resgates financeiros não seriam uma escolha fácil para resolução da crise (SCHOELLER, 2019). Prorrogar a decisão ao máximo minimizou os custos políticos domésticos na Alemanha, que sofria pressões da opinião pública e eleitorais para manter o *status quo* da governança econômica europeia (SCHOELLER, 2019).

Nas negociações concomitantes aos empréstimos à Grécia que deram origem ao EFSF, o Poder Executivo alemão também demonstrou resistência à criação de um mecanismo de socorro a outros EMs da Zona do Euro que estivessem em situações fiscais extremas (DEGNER, LEUFFENER, 2019a; p.9; SCHNEIDER; SLANTCHEV, 2017; WASSERFALLEN *et al*, 2019). Quando as pressões do nível regional europeu tornaram o

empreendimento inevitável, a posição alemã foi de que esse mecanismo fosse apenas temporário, para lidar com os choques relacionados à crise (DEGNER, LEUFFEN, 2019a; HOWARTH, SCHILD, 2021). Vale ressaltar que a Alemanha apenas concordou com empréstimos aos países deficitários do Euro para salvaguardar a estabilidade da UME, buscando concessões mínimas de sua parte (FREUDLSPERGER, JACHTENFUCHS, 2021).

Outro fato importante de ser destacado no que tange à criação do EFSF, com capacidade de empréstimos de 440 bilhões de euros, é a insistência e a pressão da França no assunto, tendo o presidente francês à época, Nicolas Sarkozy, ameaçado deixar o Euro caso a Alemanha não aceitasse fazer parte do EFSF (SCHIMMELFENNING, 2015; p.186). Apesar dessa ameaça parecer ser pouco crível, esse tipo de negociação mostra quão complicadas foram as negociações do EFSF e como um mecanismo de socorro aos países deficitários da Zona do Euro era considerado essencial pela França e por outros países europeus (DEGNER, LEUFFEN, 2019a, 2019b; SCHIMMELFENNING, 2015).

O EFSF foi estabelecido como um mecanismo intergovernamental, e argumenta-se que essa preferência da Alemanha se deu para aumentar o controle sobre uma área na qual o interesse doméstico primordial era manter a soberania decisória, ou seja, manter limitada a capacidade fiscal regional (FREUDLSPERGER, JUCHTENFUCHS, 2021). Argumenta-se que o interesse era de buscar um processo decisório que utilizasse a regra da unanimidade e que garantisse o poder de veto sobre as decisões tomadas (HOWARTH, SCHILD, 2021; p.215). Isso se dá por uma conjunção de questões domésticas, em especial: a pressão do FDP, que compunha a coalizão governista do governo Merkel II entre 2009 e 2013; a opinião pública alemã extremamente desfavorável ao envolvimento do país nos mecanismos de socorro aos países europeus deficitários e uma pressão da Corte Constitucional alemã que limitou a transferência de soberania decisória na área fiscal para o nível regional no Julgamento de Lisboa (2009) (FABBRINI, 2013; p.1015; ZIMMERMANN, 2014; p.326).

Após a aprovação do empréstimo à Grécia e do EFSF, o governo Merkel agiu com cautela para não desfazer o frágil equilíbrio encontrado na Câmara Baixa. Para tal, se esforçou na estratégia de reforçar as regras fiscais ligadas ao PEC e, também, em se engajar na retórica da que o EFSF seria apenas um mecanismo temporário, evitando a institucionalização de comprometimentos de longo-prazo para a Alemanha (ZIMMERMAN, 2014; p.327).

Mesmo assim houve a judicialização doméstica, na Corte Constitucional, do caso dos empréstimos à Grécia e da adesão da Alemanha ao EFSF. Em dezembro de 2010, foi acordada, no nível regional, a alteração do Art.136 do TFUE pelo Conselho Europeu (FABBRINI, 2013; p.1015), em parte para apaziguar possíveis problemas com a Corte

Constitucional alemã (GOCAJ, MEUNIER, 2013; p.250). Essa alteração nos tratados europeus permite a criação de um mecanismo de socorro aos países deficitários da Zona do Euro como maneira de manter a estabilidade da UME em última instância. Assim, abrem-se brechas legais para o estabelecimento do EFSF e, posteriormente, o ESM, no *framework* europeu. A Corte Constitucional acabou decidindo pela legalidade dos empréstimos à Grécia e do EFSF, mas clamou pelo maior envolvimento do Parlamento no processo decisório dessas medidas que comprometem o orçamento doméstico alemão (BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS, 2011). Isso fortaleceu ainda mais o Poder Legislativo na lida com as questões europeias, como argumentado no Capítulo 2 e na seção sobre os *veto players* neste capítulo.

Em 2012, outro mecanismo de empréstimos, dessa vez permanente, foi negociado e aprovado no nível regional europeu, o ESM. O interesse alemão primordial era manter limitada a capacidade de empréstimo desse novo mecanismo, o que foi alcançado, pois a capacidade de empréstimos do ESM equivale à dos mecanismos anteriores (WASSERFALLEN *et al*, 2019; HOWARTH, SCHILD, 2021; p.215).

Assim com o EFSF, o ESM é essencialmente intergovernamental, requerendo unanimidade em suas decisões e dando ao governo alemão poder de veto nas decisões dessa instituição (HOWARTH, SCHILD, 2021; p.215). Essa estratégia intergovernamental é vista como uma forma de atenuar as críticas domésticas dos partidos de oposição (FABBRINI, 2013) e não infringir as regras de não transferência de soberania decisória fiscal para o nível regional, obedecendo a limitação imposta pela Corte Constitucional.

Apesar disso, o ESM deveria empoderar as instituições supranacionais em seu poder de fiscalização e aplicação de sanções aos desrespeitos às regras fiscais estabelecidas, sem, contudo, empoderá-las no seu processo decisório (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Dessa forma, percebe-se o viés intergovernamentalista da atuação germânica, que mantêm o poder decisório concentrado nas instituições intergovernamentais.

No que tange à pressão exercida pelo Parlamento, ressalta-se uma característica do ESM que foi adicionada pelo governo alemão: a participação de capital privado nesse mecanismo, além da limitação dos instrumentos de empréstimo e de financiamento do ESM (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Isso se deu, em especial, devido às pressões parlamentares do partido de oposição SPD, que buscava uma estratégia para reduzir os custos das intervenções europeias, impostos aos eleitores alemães (ZIMMERMANN, 2014).

Além disso, o ESM enfrentou grande resistência por parte dos partidos da coalizão governista, o CSU e o FDP (ZIMMERMANN, 2014; p.331). Nesse sentido, “para amenizar os

parlamentares da Câmara Baixa céticos da sua própria coalizão, o governo condicionou o voto no ESM à aprovação do *Fiscal Compact*" (ZIMMERMAN, 2014; p.331 - tradução e adaptação nossa). A aprovação de novas e mais rígidas regras fiscais para a governança econômica europeia era um pré-requisito essencial para amenizar a oposição, feita pelos partidos da coalizão governista, à adoção de um mecanismo permanente de auxílio fiscal aos países deficitários da Zona do Euro.

Dada a grande repercussão doméstica da crise europeia na Alemanha, o *Die Grüne*, Partido Verde, assim como outros atores civis, açãoaram a Corte Constitucional contra a ratificação do ESM, entendendo que nesse mecanismo não havia participação suficiente do Parlamento alemão no processo decisório (KIETZ, 2013). O Julgamento da Corte Constitucional sobre o ESM foi o último passo para a ratificação desse mecanismo (WENDEL, 2013). O julgamento de 12 de setembro de 2012, na verdade, permitiu ao governo alemão ratificar, além do ESM, a alteração no Art. 136 do TFUE e o *Fiscal Compact* (WENDEL, 2013; p.22-23). Vale ressaltar que a permissão para a ratificação do ESM foi condicional, pois o veredito permitiu a entrada em vigor deste mecanismo europeu de empréstimos aos países deficitários, mas suspendeu duas cláusulas, a primeira referente à automaticidade do aumento das obrigações de pagamentos alemãs e a segunda sobre a inviolabilidade e segurança dos documentos profissionais - garantindo ao Parlamento alemão acesso à documentação (WENDEL, 2013; p.23).

Além disso, a Corte Constitucional atestou a constitucionalidade das alterações do Art. 136 do TFUE, que criou bases jurídicas, no nível regional europeu, para o estabelecimento de mecanismos de resgate aos países deficitários da Zona do Euro (WENDEL, 2013). Sobre o *Fiscal Compact*, a Corte Constitucional julga que o Tratado é praticamente idêntico às responsabilidades constitucionais fiscais alemãs sobre o *debt break*, aprovado pelo Parlamento em 2009, bem como às responsabilidades fiscais gerais colocadas pela governança econômica europeia e, portanto, poderia ser ratificado pela Alemanha sem maiores problemas (WENDEL, 2013; p.32).

Wendel (2013) e Fabbrini (2013) relatam que a Europa inteira aguardava o crivo de constitucionalidade da Corte Constitucional sobre o ESM, uma vez que o ESM "tinha de esperar a decisão da Corte Constitucional alemã referente à coesão constitucional com a Lei Fundamental alemã, decisão finalmente tomada em 12 de setembro de 2012" (FABBRINI, 2013; p.1015), para entrar em vigor. Nesse sentido, percebe-se a força da Corte Constitucional alemã enquanto *veto player* doméstico e regional. A chanceler Angela Merkel só anunciou a

formalização da participação alemã no ESM após a Corte Constitucional ter emitido seu veredito (SCHOELLER, 2019; p.101).

De forma geral, percebe-se uma cautela do Parlamento, que prefere soluções regionais que restrinjam a atuação fiscal dos países, sem comprometer sua soberania decisória em última instância, e que preservem o contribuinte alemão. Ademais,

os políticos possuíam a vantagem da posição forte da Corte Constitucional alemã frente à Lei Fundamental, uma vez que ela repetidamente demonstrou cautela em delegar autoridade orçamentária para o âmbito supranacional, sendo essa uma limitação institucional a uma abordagem solidarista¹⁸⁰ (NEWMAN, 2015, p.123 - tradução nossa).

Assim, os *veto-players* domésticos restringiram a atuação do Poder Executivo alemão no decorrer da resolução da crise europeia, impondo limites a uma abordagem supranacional e, por consequência, pressionando por uma resolução intergovernamental que mantivesse maior poder sobre o processo decisório e sobre o resultado dos empréstimos concedidos.

4.4.2- *O estreitamento das regras fiscais no nível regional*

Em contrapartida por concordar com os mecanismos de resgate financeiro dos países deficitários, a Alemanha avançou uma agenda na UE de estreitamento de regras fiscais no nível regional (DEGNER, LEUFFEN, 2019b, p.96). Essa foi uma demanda dos partidos políticos na coalizão governista e no Parlamento, que usaram o recrudescimento das regras fiscais regionais como moeda de troca pela aprovação dos mecanismos de socorro aos países deficitários.

A iniciativa de maior destaque é o *Fiscal Compact* (2012). Ele foi negociado em concomitância com o ESM, um empreendimento de liderança alemã com grande investimento do Poder Executivo, em especial da chanceler Angela Merkel (SCHOELLER, 2019; p.96). A arena de negociação foi primordialmente o Conselho Europeu (SCHOELLER, 2019; p.97), dando um caráter intergovernamental à iniciativa. Ademais, a aprovação do ESM foi condicionada à assinatura do *Fiscal Compact* por insistência da Alemanha, que promoveu o *issue-linking* das duas iniciativas (WASSERFALLEN *et al*, 2019; SCHOELLER, 2019; p.97). O estreitamento das regras fiscais no nível regional europeu era visto como uma medida necessária para contrabalançar a instauração de um mecanismo de socorro permanente aos

¹⁸⁰ “Policymakers leverage the strong role of the German Federal Constitutional Court within the German constitution, as it has repeatedly signaled its wariness for delegating budgetary authority to the supranational level, as a further institutional constraint on a solidaristic approach”.

países deficitários na UME, garantindo que o mecanismo fosse acionado o mínimo possível (SCHOELLER, 2019; p.97).

Argumenta-se que a associação entre o ESM e o *Fiscal Compact* foi uma estratégia do governo alemão para sinalizar para o nível doméstico, mais especificamente para os eleitores contrários à liderança alemã no resgate da Zona do Euro. Schoeller (2019), nos achados de entrevistas que realizou com oficiais do governo alemão, destaca que havia a percepção de que o envolvimento do país era indispensável em um mecanismo permanente na Zona do Euro, o ESM, se o colapso da moeda única fosse um fim a ser evitado. Entretanto, havia a necessidade de assegurar aos cidadãos alemães que o dinheiro de seus impostos estaria seguro de riscos morais através de estritas regras fiscais (SCHOELLER, 2019; p.100-101). O próprio Parlamento se manifestava continuamente nesse sentido, apoiando o estreitamento das regras fiscais no nível regional, refletindo as preocupações da opinião pública com os empréstimos aos países deficitários (FREUDLSPERGER, WEINRICH, 2021).

Inicialmente, a posição alemã era de preferência de que o *Fiscal Compact* fosse uma alteração dos Tratados europeus para inclusão de regras fiscais no ordenamento regional, mas acabou mudando de posição e preferindo que as regras fiscais fossem adotadas via Tratado intergovernamental (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Isso se deu devido à resistência do Reino Unido (SCHOELLER, 2019; p.113). Há, no entanto, a intenção de, posteriormente, inserir o *Fiscal Compact* no ordenamento jurídico da UE (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Percebe-se uma continuidade na abordagem *rules-oriented* no que tange à *policy fiscal* para o nível regional europeu, mesma orientação de política externa para integração europeia nesta área desde de Maastricht, como abordado no capítulo anterior.

A posição da Alemanha sobre o *Fiscal Compact* é de que todos os países deveriam aderir ao mesmo sem *opt-outs* (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Além disso, o decisivo central alemão era firme nas negociações para que o *Fiscal Compact* exigisse que *debt breaks* fossem instituídos a nível de emendas constitucionais nos países (WASSERFALLEN *et al*, 2019), a exemplo de sua própria emenda constitucional de 2009 da Alemanha, que impunha limites ao endividamento público¹⁸¹. Por resistência dos demais países europeus a incluir limites de gastos em suas constituições, essa cláusula não foi incluída na versão final do Tratado. Por sua vez, o Poder Executivo vetou a existência conjunta do EFSF e do ESM após 2013 e a

¹⁸¹ O *debt break* alemão é uma demanda da Grande Coalizão entre CDU/CSU e o SPD que governou a Alemanha de 2005 a 2009 e que desejava colocar as contas governamentais em equilíbrio e garantir que assim continuassem. Para tal foi aprovada uma emenda constitucional que limitava os gastos públicos impondo um limite de endividamento estatal no nível federal e subnacional. Mais informações em Howarth e Rommerskirchen (2013).

possibilidade de o BCE imprimir euros para se juntar aos fundos de empréstimo do ESM (SCHOELLER, 2019; p.113). Salvaguardando assim os interesses domésticos.

Assim, a Alemanha conseguiu impor sua visão de que a principal função do *Fiscal Compact* na governança econômica europeia é a manutenção da estabilidade (WASSERFALLEN *et al*, 2019), garantida por regras fiscais rígidas e retenção de soberania fiscal no nível doméstico (FREUDLSPERGER, JUCHTENFUCHS, 2021). Percebe-se que a Alemanha está disposta a uma maior coordenação das políticas fiscais no nível regional europeu (WASSERFALLEN *et al*, 2019), mas sem transferir soberania decisória para instituições supranacionais.

Além do *Fiscal Compact*, outras duas iniciativas são dignas de nota: o *Six-pack* e o *Two-pack*, decididas pelo processo legislativo ordinário - um processo decisório supranacional. Entretanto, como mencionado no capítulo anterior, vale ressaltar que o Conselho Europeu organizou as diretrizes dessas legislações secundárias europeias, minando o poder de iniciativa legislativa da Comissão Europeia nesse processo (FABBRINI, PUETTER, 2016; p.49). Percebe-se que na área econômica, em especial fiscal, há uma grande preponderância das instituições intergovernamentais, mesmo quando há o envolvimento de instituições e métodos supranacionais como foi o caso do *Six-pack* e do *Two-pack*.

Na negociação do *Six-pack*, o decisor central alemão era inicialmente bastante rígido, se colocando a favor de suspender o direito de voto dos países que descumprisem as regras fiscais no Conselho de Ministros, bem como impedir o acesso dos países que excedessem os limites pré-estabelecidos de endividamento aos fundos europeus de resgate recém-criados (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Nenhuma dessas posições chegou a ser incluída no texto final da legislação secundária aprovada em co-decisão pelo ECOFIN e pelo Parlamento Europeu (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Mas uma posição alemã adotada na legislação final foi a posição do Poder Executivo favorável à regra da maioria qualificada reversa¹⁸² no caso da aplicação de sanções a países que infringissem as regras fiscais regionais (WASSERFALLEN *et al*, 2019).

A posição alemã em relação ao *Two-pack* era mais incisiva que as dos demais países, e buscou incluir no Tratado um maior poder da Comissão em pré-aprovar os orçamentos nacionais, o que não encontrou apoio entre os demais países (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Além disso, a Alemanha se posicionou contra a instituição de um fundo de redenção de dívidas e também contrária à instituição de previsões macroeconômicas nacionais

¹⁸² Isso significa que fica mais difícil impedir sanções a países que infrinjam as regras fiscais regionais.

(WASSERFALLEN *et al*, 2019). A posição alemã é sempre a de preservar ao máximo o contribuinte doméstico e evitar expandir o escopo das instituições com funções fiscais na UE e a capacidade fiscal das mesmas.

Percebe-se, assim, que se manteve a capacidade fiscal no nível doméstico em última instância e apenas foram criadas regras de coordenação fiscal no nível regional. Esse é um padrão de *path-dependence* com as escolhas anteriores da década de 1990, como abordado no Capítulo 3. Além disso, percebe-se o viés intergovernamental em não se compartilhar soberania decisória com o nível regional europeu no *issue* fiscal.

4.4.3- *Os eurobonds e as OMTs*

A Alemanha se posicionou firmemente contrária aos *eurobonds* tanto no contexto de crise como em cenários futuros na UE (WASSERFALLEN *et al*, 2019). Há grande resistência no país e em outros EMs credores da UE aos *eurobonds*, pois essa *policy* geraria consequências distributivas negativas a esses países (SCHOELLER, 2019; p.135-136). Em essência, os *eurobonds* podem aumentar o preço que a Alemanha tem acesso a crédito nos mercados internacionais, além de potencialmente gerar uma grande quantidade de garantias que a Alemanha emite à dívidas contraídas por outros países. Isso se relaciona à ideia de riscos externos (SARTORI, 1994) que uma *policy* possui. As consequências para aqueles que consomem a *policy* nos países credores, no caso de aprovação dos *eurobonds*, envolvem um maior gasto público com o nível regional europeu em colaterais para assegurar dívidas de países da Zona do Euro. Isso significa que os contribuintes dos países com contas públicas mais estáveis e com maiores superávits iriam, de certa forma, financiar os riscos da dívida dos demais países europeus com fundos próprios. Além de ser um risco externo evitável e indesejado, a opinião pública nos países credores é fortemente contrária aos *eurobonds*, colocando em risco o interesse primordial dos políticos envolvidos na aprovação de tal mecanismo: a reeleição (MILNER, 1997).

No que se refere aos OMTs do BCE, apenas Alemanha, Holanda e Áustria eram contrárias ao programa (SCHOELLER, 2019; p.161). Entretanto, quando o mecanismo foi anunciado sob liderança do BCE, os países apoiaram a iniciativa publicamente, pois foram deixadas sem opções (SCHOELLER, 2019; p.161). Nos bastidores, o Poder Executivo alemão fez pressão para que o BCE não prosseguisse com a iniciativa (SCHOELLER, 2019; p.179). Nos achados das entrevistas realizadas por Schoeller (2019), o autor ressalta que, mesmo o governo alemão se colocando contrário às OMT e achando que essa deveria ter sido

uma ação do Conselho Europeu e do ECOFIN, essa foi uma solução intermediária, pois a crise posta teria feito a pressão do nível regional fazer a Alemanha repensar a posição de resistência aos *eurobonds* (SCHOELLER, 2019; p.183; HOWARTH, SCHILD, 2021). Nesse sentido, mesmo que não utilizado, de fato, no período analisado nesta dissertação, as OMT foram importantes para estabilizar o sistema europeu ao oferecer opções de compra de títulos de dívida dos países pelo BCE.

4.5 - Considerações sobre o capítulo

O esforço deste capítulo reflete a necessidade de comprovar o entrelaçamento entre os níveis de análise (PUTNAM, 2010) e de explicar porquê o governo alemão prefere o intergovernamentalismo, na governança fiscal, no nível regional europeu. Percebe-se que, em muitos momentos, o Poder Executivo teve de equilibrar as pressões domésticas e as pressões externas, que apresentavam uma situação calamitosa que exigia a ação do governo alemão. No caso, a ação alemã para garantir a estabilidade da Zona do Euro acabou sendo inevitável e justificativas para tal ação, perante os atores do nível doméstico, tiveram de ser arranjadas. Cedeu-se em outras questões para que o interesse do nível doméstico fosse contemplado, especialmente na imposição de condicionalidades e na continuidade da abordagem *rules-oriented* para o *issue fiscal* no nível regional - com estreitamento das regras fiscais regionais.

Como mencionado preferiu-se manter o processo decisório focado nas instituições e nos métodos decisórios intergovernamentais, sejam eles as instituições europeias tradicionais como o Conselho Europeu e o ECOFIN, sejam os novos mecanismos criados, como o EFSF e o ESM - que também mantiveram a lógica intergovernamental. Argumenta-se que essa preferência é uma peculiaridade da área fiscal, na qual aparenta haver uma continuidade de interesse desde de Maastricht em não compartilhar soberania decisória com o nível regional europeu. A estratégia alemã padrão é abordar essa área como uma área de manutenção de soberania decisória, na qual há compartilhamento de regras fiscais regionais, mas não da construção de uma capacidade fiscal supranacional.

Esse comportamento é observado durante a crise, quando se constata grande relutância do governo alemão em ceder na construção de mecanismos de socorro fiscal aos países deficitários da Zona do Euro. Quando isso acontece, tais mecanismos são acompanhados de grandes condicionalidades e estreitamento das regras fiscais. Há, também, uma grande insistência do governo alemão na limitação desses mecanismos, tanto em escopo quanto em

montante investido, demonstrando que tais mecanismos são apenas para utilização em *ultima ratio*.

A preferência do governo alemão pela via intergovernamental na resolução da crise reflete uma pressão doméstica importante, especialmente da Corte Constitucional, que passou a ser um ator com entendimento intergovernamental da integração regional. Especialmente o Julgamento de Lisboa (2009) colocou limites ao compartilhamento de soberania com o nível regional europeu, inclusive na área fiscal. Além disso, a Corte atua, desde a década de 1990, em um processo de fortalecimento do Parlamento alemão frente ao Poder Executivo na política europeia, favorecendo a atuação do Poder Legislativo na integração regional, especialmente em assuntos referentes ao orçamento. Nesse sentido, a Corte colocou amarras constitucionais para o compartilhamento de soberania fiscal com o nível regional europeu, logo antes da crise europeia, e empoderou o Poder Legislativo para participar do processo decisório referente ao orçamento, limitando a capacidade de ação do Poder Executivo.

O Poder Legislativo alemão, por sua vez, ganhou protagonismo a partir da contínua atuação da Corte Constitucional e passou a ser um ator importante que interfere na tomada de decisões da política europeia alemã. O papel do Parlamento em influenciar a posição intergovernamental da Alemanha, na crise, decorre mais de sua composição no governo Merkel II e do maior controle parlamentar exercido durante o período da crise. No governo Merkel II, o partido de coalizão do CDU era o FDP e tal partido teve um tom mais euro-realista durante a crise, se colocando contra os empréstimos aos países deficitários da Zona do Euro e a favor de duras medidas de austeridade fiscal. Nesse sentido, o FDP foi um dos principais advogados por um maior controle alemão dos mecanismos europeus, tendendo mais ao intergovernamentalismo. Além disso, a maior tendência de controle parlamentar durante a crise europeia demonstra maior envolvimento e maior exercício do poder de veto do Parlamento alemão sobre a política europeia. Políticas supranacionais incorreriam na transferência desses poderes para instituições europeias e uma cessão desses poderes, em um contexto de fortalecimento contínuo do Parlamento, parece fora de ordem.

Nesse sentido, percebe-se, a partir da observação desses dois atores governamentais domésticos da Alemanha, que houve uma combinação de fatores que favoreceu a opção pelo intergovernamentalismo no nível regional europeu, no momento de crise, mesmo havendo uma preferência da Alemanha pelo supranacionalismo em outras áreas de integração regional.

CONCLUSÃO

Nos quatro capítulos desta dissertação buscou-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: “*Por que a Alemanha preferiu atuar pela via intergovernamental no issue política fiscal, no nível regional europeu, a partir de 2009?*”. As hipóteses formuladas no Capítulo 1 nortearam essa investigação, destacando-se que a explicação para o comportamento intergovernamental alemão no *issue* fiscal estava ligado à maior sensibilidade do tema domesticamente, que levaria a um *win-set* mais soberanista e que favorecesse a atuação intergovernamental. As hipóteses auxiliares tratam respectivamente do papel da Corte Constitucional em apontar limites de integração com compartilhamento de soberania decisória com o nível regional europeu, além de um ativismo mais soberanista, e do papel do Parlamento, fortalecido pelo Tratado de Lisboa e pela Corte Constitucional, em imprimir maior controle parlamentar sobre a política externa, mostrando menor propensão ao compartilhamento de soberania. Entende-se, após essa investigação, que as hipóteses foram corroboradas pela empiria apresentada.

Na busca do porquê do comportamento intergovernamental alemão na política fiscal se esbarrou no advento da natureza do *issue*, como trabalhado nos Capítulo 3 e 4. Há uma centralidade da política fiscal na *polity* doméstica, presente na caracterização das funções do Estado-Nação - como é destacado pela Corte Constitucional alemã no Julgamento de Lisboa (2009). Ademais, ressalta-se que essa *policy* específica, dadas as características institucionais da Alemanha enquanto uma democracia consensual (LIJPHART, 2012) e parlamentar, possui grande influência da atuação do Parlamento em seu processo decisório. Dessa forma, esse importante ator governamental está diretamente envolvido na aprovação da política fiscal domesticamente. Não é apenas o Poder Executivo que decide sobre a política fiscal, o que torna mais difícil de supranacionalizar o processo decisório nessa área.

Ainda sobre a natureza do *issue* é importante ressaltar a sensibilidade dessa política domesticamente, sendo ela facilmente politizada. Destaca-se o contexto do pós-reunificação alemão e o processo de esgotamento da solidariedade (NEWMAN, 2015), no qual após os massivos gastos para promover o *catch up* da Alemanha Oriental exauriram a opinião pública quanto à transferência de recursos. Soma-se a isso a recuperação econômica alemã após as reformas do governo Schröder (SPD | 1998-2005), que deixou de ser o “homem doente da Europa” para se tornar uma economia exportadora forte, que acumula superávits. A associação das reformas de austeridade dos anos 1990 e início dos anos 2000 com a recuperação econômica alemã, associada à má condição macroeconômica dos países

deficitários europeus durante a crise europeia, que acumulavam dívidas, levou a opinião pública alemã, bem como os partidos políticos, a adotar a retórica dos “santos do norte e pecadores do sul”. Nesse sentido, há a culpabilização dos governos dos países deficitários pela condição econômica de seus países, sendo as reformas de austeridade - assim como as realizadas na Alemanha anos antes - a receita para a melhora. Dessa forma, há uma expressiva oposição doméstica ao envolvimento alemão nos empréstimos e mecanismos de resgate financeiro da UE. Nesse cenário há uma preferência pelo estreitamento das regras fiscais regionais, mantendo a soberania decisória a cargo dos EMs e atenuando, dessa forma, os custos da intervenção alemã.

Dado um cenário regional de risco de desestabilização da Zona do Euro, as pressões externas convenceram o Poder Executivo da necessidade do envolvimento alemão no resgate às economias deficitárias, que necessitava em contrapartida do apoio doméstico, que veio condicionado à preferência por mecanismos intergovernamentais de empréstimos, nos quais fosse possível manter o controle sobre as decisões, dado o uso da regra da unanimidade, bem como a aplicação de medidas de austeridade fiscal e o estreitamento das regras fiscais regionais, que diminuiram os possíveis custos futuros da Alemanha com o nível regional europeu.

Outro elemento importante, relacionado diretamente às hipóteses de pesquisa, é o envolvimento de *veto-players* domésticos (TSBELEIS, 2001) no processo decisório da crise e, por consequência, da integração regional na área fiscal. O Modelo Consensual de democracia (LIJPHART, 2012), no qual a Alemanha se encaixa, pressupõe uma relação equilibrada entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. No entanto, a característica institucional alemã do parlamentarismo gera uma relação de maior dependência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, dada a capacidade do último em destituir o primeiro via um voto de desconfiança. Soma-se a esse cenário a atuação da Corte Constitucional alemã, que galgou um maior protagonismo do Parlamento na política externa, em especial em questões de integração e orçamentárias. Assim, há uma reconfiguração de forças entre os poderes, a favor do Poder Legislativo.

Esse novo equilíbrio de forças entre os poderes é caracterizado por um maior protagonismo do Parlamento alemão na política europeia, aumentando seu controle parlamentar sobre o processo decisório e os resultados das *policies* nessa área, inclusive no *issue* fiscal, dada a grande ênfase aos empréstimos na resolução da crise europeia e a responsabilidade orçamentária atribuída ao Parlamento.

Percebe-se que, dadas as pressões oriundas do nível regional europeu e a real ameaça à estabilidade do euro, o Poder Executivo cedeu aos empréstimos. No entanto, o Parlamento, apesar de aprovar os empréstimos e mecanismos, exerceu controle parlamentar sobre as decisões. Dessa forma, as preferências do Parlamento transpareceram nas medidas de austeridade expressas nas condicionalidades dos empréstimos e em várias iniciativas de estreitamento das regras fiscais regionais.

Outro elemento importante na explicação do porquê da atuação intergovernamental alemã no nível regional europeu, a partir de 2009, está relacionado à coalizão governista formada tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. A presença do Partido Liberal (FDP) como sócio minoritário do governo Merkel II (2009-2013) deu um tom menos fiscal expansionista à coalizão, apresentando resistência aos empréstimos e mecanismos de socorro macroeconômico aos países europeus. A dissidência dentro do grupo dos Democratas Cristãos (CDU/CSU) quanto aos empréstimos aos países deficitários e a “União de transferências” deu um tom mais intergovernamental ao Poder Executivo. Ademais, essa dinâmica de preferências partidárias gerou problemas na formação de maiorias no Poder Legislativo para aprovar medidas de resolução da crise, aumentando o poder de barganha do Parlamento e dificultando as negociações de ratificação dessas medidas. A preferência do Parlamento como um todo pela adoção de regulação fiscal no nível regional, em detrimento de construção de capacidade orçamentária na UE, é um grande destaque que influenciou a atuação regional do governo alemão.

Apesar de o contexto da crise acentuar esse comportamento mais intergovernamental, deve-se ressaltar o *path-dependence* com relação às escolhas de integração da década de 1990, o contexto de Maastricht. Naquela época, a política monetária foi supranacionalizada, enquanto reteve-se a soberania decisória sobre a política fiscal. Ressalta-se que foi escolhida a via de atuação *rules-oriented*, na qual são criadas regras regionais para a política fiscal, mas retém-se essa política a cargo dos EMs. Esse mesmo padrão é mantido na atuação da resolução da crise, no qual a criação de capacidade fiscal, ainda que com regras decisórias e instituições intergovernamentais, é relacionada à falta de opção do governo alemão frente às pressões do nível regional, no qual a dívida dos países da Zona do Euro chegou a ameaçar a estabilidade da moeda única e a capacidade de importação de mercados importantes para as exportações alemães. A construção de capacidade fiscal se deu em *ultima ratio*.

Outra ressalva que deve ser feita é em relação à disponibilidade e preferência da Alemanha em fortalecer regras fiscais regionais e aumentar a fiscalização sobre as mesmas a partir da vigilância de instituições regionais supranacionais, como a Comissão Europeia.

Nesse sentido, é válido mencionar que a Alemanha não é contrária à atuação das instituições supranacionais na governança econômica, apenas prefere que o poder decisório permaneça concentrado nos EMs europeus.

Conclui-se que o nível doméstico alemão de fato condicionou a resposta dada pelo governo alemão à crise europeia, em especial dada a restrição do compartilhamento de soberania colocado pela Corte Constitucional, bem como a reconfiguração de forças entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, tornando a revisão parlamentar e o envolvimento do Parlamento na política europeia mais robusto. A própria composição do Poder Executivo e do Poder Legislativo durante o governo Merkel II (2009-2013) também é importante no processo decisório da crise, pois importantes oposições dentro dos partidos governistas aumentaram a pressão sobre os empréstimos aos países deficitários, bem como sobre o estreitamento das regras fiscais. O olhar sobre o nível doméstico alemão, portanto ajuda a compreender a atuação do governo no nível regional europeu durante a crise, trazendo justificativas para o comportamento intergovernamental alemão em dissonância da preferência supranacional expressada pelo governo em outras *policies* ao longo dos anos.

Como agenda futura de pesquisa se encontra um estudo comparativo do comportamento do governo alemão em relação à crise em decorrência da pandemia de COVID-19 e em relação à crise europeia entre 2009-2015. O objetivo, nesse caso, é o de compreender se o comportamento fiscal alemão se alterou frente a um novo cenário de crise e, caso haja a percepção de uma mudança, quais elementos domésticos auxiliam na compreensão da nova postura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELS, Gabriele. Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive. In: BÖTTGER, Katrin; JOPP, Mathias; **Handbuch zur Deutschen Europapolitik**. Berlim: Nomos, 2016.

AUEL, Katrin; CHRISTIANSEN, Thomas. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. **West European Politics**, v. 38, n. 2, 2015.

BALE, Tim. **European Politics: A Comparative Introduction**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

WORLD BANK. GPD Germany. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=DE>>. Acesso em 28/08/2021.

BEICHELT, Timm. Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics. **German Politics**, v. 21, n. 2, 2012.

BEICHELT, Timm; BULMER, Simon. Germany: A German Europe or a Europeanized Germany? In: BULMER, Simon; LEQUESNE, Christian. **The Member States of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 3^a Edição, 2020.

BICKERTON, Christopher; HODSON, Dermot; PUETTER, Uwe. **The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era**. Oxford University Press, 2015.

BONATTI, Luigi; FRACASSO, Andrea. The German Model and the European Crisis. **Journal of Common Market Studies**, v.51, n.6, 2013.

BÖTTGER, Katrin; JOPP, Mathias. Fundamentals of German European Policy. Institut für Europäische Politik. German European Political Series 01/17, 2017.

BRESSANELLI, Edoardo; CHELOTTI, Nicola. The European Parliament and economic governance: explaining a case of limited influence. **The Journal of Legislative Studies**, v.24, n.1, 2018.

BRYANT, Chris. German Banks can stomach Greek debt. Financial Times, 2011. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/7cbdc3f4-e9f0-11e0-b997-00144feab49a>>. Acesso em: 18/08/2021.

BULMER, Simon. Deutschland in der EU: Europas unverzichbarer Hegemon? **Integration**, v.1, n.42, 2019.

BULMER, Simon. Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. **West European Politics**, v.37, n.6, 2014.

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ. Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union of 4 July 2013 (Federal Law Gazette I p. 2170), 2013.

Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_euzbbg/englisch_euzbbg.html>. Acesso em: 12/07/2021.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Judgment of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08. Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es2009_0630_2bve000208en.html>. Acesso em 15/07/2020.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 7 September 2011 - 2 BvR 987/10 -, paras. 1-142, 2011. Disponível em: <http://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710en.html>. Acesso em: 20/07/2021.

CALL, Horst. The concept of a social market economy and its impact on German labor law. University of Oxford, 2012. Disponível em: <<https://www.law.ox.ac.uk/events/concept-social-market-economy-and-its-impact-german-labor-law>>. Acesso em: 18/05/2021.

CALLIESS, Christian; BEICHELT, Timm. **Die Europäisierung des Parlaments: Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat**. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2015

CALLIESS, Christian; BEICHELT, Timm. **The Europeanization of the Bundestag: From Observer to Player?** Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013.

CHANG, Michele. The (Ever) Incomplete Story of Economic and Monetary Union. **Journal of Contemporary European Research**, v.12, n.1, 2016.

CLEMENS, Clayton Marc. Beyond Christian Democracy? Welfare State Politics and Policy in a Changing CDU. **German Politics**, v.22, n.1, 2013.

COLE, Alistair. Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation, In: **Leaderless Europe**, Ed. Jack Hayward, Oxford University Press, 2008.

COLLEGE OF EUROPE. Mrs Angela Merkel delivered the opening address at the opening ceremony, 02 de novembro de 2010. Disponível em: <<https://www.coleurope.eu/events/mrs-angela-merkel-delivered-opening-address-opening-ceremony>>. Acesso em 06/08/2020.

CONRADT, David P. The Tipping Point: The 2005 Election and the De-consolation of German Party System? **German Politics and Society**, Issue 78, v.74, n.1, 2006.

CONRADT, s.d Christian Democratic Union. Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Christian-Democratic-Union-political-party-Germany>>. Acesso em: 20/09/2020.

CONSELHO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho da UE: Processo de Decisão, 2021. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>>. Acesso em: 28/05/2021.

CONSELHO EUROPEU, 2020 <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/eurogroup/how-the-eurogroup-works/>>. Acesso em: 28/05/2021.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raio X da Integração Regional. *Estudos e Cenários*, p. 1-58, mai. 2007. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/1_estudosecenarios_Estudosecenarios_Coutinho_Ribeiro_Kfuri.pdf>. Acesso em: 10/12/2019.

COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n.61, junho/2006.

CROTTY, James. Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture'. **Cambridge Journal of Economics**, v.33, 2009.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo, Edusp, 2005.

DEGNER, Hanno. European Integration in response to the 'Euro Crisis' 2010-2013. In: SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien. **Crisis and Institutional Change in Regional Integration**. Londres, Routledge, 1^a Edição, 2016.

DEGNER, Hanno; LEUFFEN, Dirk. Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone. **European Union Politics**, special issue, p.1-20, 2019a.

DEGNER, Hanno; LEUFFEN, Dirk. Crises and Responsiveness: Analysing German Preference Formation during Eurozone Crisis. **Political Studies Review**, 2019b.

DEGNER, Hanno; LEUFFEN, Dirk. Keynes, Friedman, or Monnet? Explaining parliamentary voting behaviour on fiscal aid for euro area member states. **West European Politics**, v.39, n.6, 2016.

DEGNER, Hanno; LEUFFEN, Dirk. Brake and borker: Franco-German leadership for saving EMU. **Journal of European Public Policy**, v.28, n.6, 2021.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Competencies of the German Federation and the Länder, 2020. Disponível em: <<https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/competencies-245700>>. Acesso em 19/11/2020.

DEUTSCHER BUNDESTAG. The Bundestag's rights to participate in EU affairs. s.d. Disponível em: <https://www.bundestag.de/en/europe/european_policy/mitwirk01_neu>. Acesso em: 20/01/2021.

DEUTSCHER BUNDESTAG. The German Bundestag and the European Union. 2020. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140800.pdf>>. Acesso em 27/01/2021.

DIE LINKE. Disponível em: <<https://en.die-linke.de/welcome/>>. Acesso em 15/10/2020.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo Paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, nº2, 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>>. Acesso em 30/07/2020.

DOSTAL, Jörg Michael. The German Federal Election of 2017: How the Wedge Issue of Refugees and Migration Took the Shine off Chancellor Merkel and Transformed the Party System. **The Political Quarterly**, V.88, n.4, 2017.

DYSON, Kenneth; FEATHERSTONE, Kevin. **The Road to Maastricht:** Negotiating Economic and Monetary Union. Oxford University Press, 1999.

EHRMANN, Michael; SCHURE, Paul. The European Systemic Risk Board – governance and early experience. **Journal of Economic Policy Reform**, 2019.

EICHENGREEN, Barry. The European Coordinated Economy Capitalism since and beyond 1945. Princeton University Press, 2007.

EICHENGREEN, Barry. Is Europe na optimun currency área?, NBER Working Paper Seires, n.3579, 1991.

EUR-LEX. Community and Intergovernmental methods. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html>. Acesso em 29/07/2020.

EURO SUMMIT. Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area. Bruxelas, 25 de Março de 2010. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf>. Acesso em: 30/06/2021.

EUROPEAN COMMISSION. Convergence Criteria for Joining. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en>. Acesso em: 03/07/2021.

EUROPEAN PARLIAMENT. Fact Sheets on the European Union: Economic Governance, 2019. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/87/economic-governance>>. Acesso em: 25/02/2020.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM. EFSF programme for Greece (expired 30 June 2015), 2021b. Disponível em: <<https://www.esm.europa.eu/assistance/greece/efs-programme-greece-expired>>. Acesso em: 30/06/2021.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM. Portugal, 2021a. Disponível em: <https://www.esm.europa.eu/assistance/portugal#programme_timeline_for_portugal>. Acesso em: 30/06/2021.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM. Press Release: ESM Board of Governors approves ESM programme for Greece. Disponível em: <<https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-approves-esm-programme-greece>>. Acesso em: 30/06/2021.

EUROSTAT. General Debt, 2021. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina225/default/line?lang=en>>. Acesso em: 31/08/2021.

FABBRINI, Sergio. **Which European Union?** Europe after the Euro Crisis. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FABBRINI, Sergio. From concenss to domination: the intergovernmental union in a crisis situation. **Journal of European Integration**, v.38, n.5, 2016.

FABBRINI, Sergio; PUETTER, Uwe. Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in the post-Lisbon EU politics. **Journal of European Integration**, v.38, n.5, 2016.

FABBRINI, Sergio. Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. **Comparative Political Studies**, 2013.

FEATHERSTONE, Kevin. The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. **Journal of Common Market Studies**, v. 49. n. 2, 2011.

FEDERAL FOREIGN OFFICE. Germany's Foreign and European policy principles. 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/policy-principles/229790#content_0>. Acesso em: 19/06/2020.

FEDERAL FOREING OFFICE, s.d. Cooperation on EU issues with the federal states (Länder) and the Bundesrat. Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/deutsche-europapolitik/-/227858?openAccordionId=item-227862-0-panel>>. Acesso em: 19/06/2020.

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY. **Facts about German Foreign Trade**. Berlim: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi) Public Relations, 2019.

FONSECA, Rafael Correa. **Da Reunificação ao Protagonismo: A Mudança do Papel da Alemanha como Paymaster da União Europeia a partir dos anos 90**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FREITAS, Miguel Lebre de. Sobre reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento: Flexibilizar para cumprir? Universidade de Aveiro, 2005.

FREUDLSPERGER, Christian; JACHTENFUCHS, Markus. A member state like any other? Germany and the European integration of core state powers. **Journal of European Integration**, v.43, n.2, 2021.

FREUDLSPERGER, Christian; WEINRICH, Martin. Promoting the regulatory or the redistributive state? The politicisation of core state power integration in the German Bundestag, 1978-2019. **Journal of European Integration**, v.43, n.2, 2021.

GENSCHEL, Philipp; JACHTENFUCHS, Markus. More integration, less Federation: the European integration of core state powers. **Journal of European Public Policy**, v.23, n.1, 2016.

GERMANY. [BASIC LAW, 1949]. Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as the last amend by Article 1 of the Act of 28 March 2019 (Federal Law Gazette I p.404). Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/basic-law-470510>>. Acesso em: 01/10/2020.

GOCAJ, Ledina; MEUNIER, Sophie. Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis. **Journal of European Integration**, v.35, n.3, 2013.

GOEBEL, Roger. Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union After the Treaty of Lisbon. **Columbia Journal of European Law**, v.77, 2013.

GONTIJO, Cláudio. A Crise da União Europeia (Why PIGS can't fly). Texto para discussão do CEDEPLAR/UFMG N° 483, Junho 2013.

HAAS, Ernest B. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**, v. 224, n. 4, p. 607-646, 1970.

HALL, Peter A. Varieties of capitalism in light of the euro crisis. **Journal of European Public Policy**, v.25, n.1, 2017.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, Oxford. 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** [online]. 2003, n. 58, pp. 193-223, 2003.

HEIPERTZ, Martin; VERDUN, Amy. **Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HODSON, Dermot. Policy Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change, Continuity. Capítulo 7 in: WALLACE, Helen; POLLAK, Mark; YOUNG, Alasdair. **Policy Making in the European Union**. 7^a edição. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HÖGENAUER, Anna-Lena. The Politicisation of the European Central Bank and the Bundestag. **Politics and Governance**, v.7, n.3, 2019.

HÖNIG, O. (2015), 'With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper' in Heftler, C.; Neuhold, C; Rozenberg, O.; Smith, J. (eds), The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Palgrave Macmillan, London pp.191-207.

HOWARTH, David; SCHILD, Joachim. Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity. **Journal of European Integration**, v. 43, n.2, pp.209-226, 2021.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2^a Edição, 2014.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Modern Capitalism and the Advanced Nation State: Understanding the Causes of the Crisis. IN: BERMEO, Nancy; PONTUSSON, Jonas. Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession, Russell Sage, Nova York: 2012.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David; HOPE; David. The Eurozone and Political Economic Institutions. **Annual Review of Political Science**, v.19, 2016.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A.; STILES, Kendall W. **International Organizations: The Politics and Process of Global Governance**. Lynne Rienner Publishers, 3^a Edição, Londres, 2015.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KARREMANS, Johannes. Political alternatives under European economic governance: evidence from German budget speeches (2009-2019). **Journal of European Public Policy**, 2020.

KIETZ, Daniela. **Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise**. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013. Disponível em: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Politisierung_trotz_Parteienkonsens.pdf>. Acesso em: 14/05/2021.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.7, 2012.

KRASNER, Stephen D. The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law. **Michigan Journal of International Law**, v.24, n.4, 2004.

KRUGAMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **International Economics: Theory and Practice**. 7^a edição, 2005.

KRUGMAN, Paul. The World has a German Problem: the obsession that ate the economy. New York Times, 19 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/08/19/opinion/trump-germany-europe.html>>. Acesso em 27/07/2020.

LANGENBACHER, Eric, CONRADT, David P. **The German Polity**. 11^a Edição, Rowman & Littlefield, Lanham/Londres: 2017.

LEES, Charles. Coalition Formation and the German Party System. **German Politics**, v.20, n.1, 2011.

LIJPHART, Arendt. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries**. New Haven: 2^a Edição, Yale University Press, 2012.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (Ed). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. Desarrollo Económico. **Revista de Ciencias Sociales**, v.181, 2006.

MATHIJS, Matthias. MCNAMARA, Kathleen. The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinnes, and the Demise of the Eurobond. **Journal of European Integration**, v.37, n.2, 2015.

MATHIJSSEN, P. S. R. F. **A Guide to European Union Law**, as amended by the Lisbon Tretay. 10^a edição, Londres, 2010.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MUNDELL, Robert A. The Theory of Optimum Currency Areas. **The American Economic Review**, v.51, n.4, 1961.

NASSER DE CARVALHO, Patrícia. Uma Análise Teórico-Crítica da Crise do Euro a partir da Teoria Cartalista da Moeda. **Revista Oikos**, v.16, n.3, 2017.

NEWMAN, Abraham. Germany's Euro Experience and the Long Shadow of Reunification, In: MATHIJS, M.; BLYTH, Mark. (Eds). **The Future of the Euro**. Nova York: Oxford University Press, 2015.

NOLTE, Detlef. Regional Powers and Regional Governance. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. **Regional Powers and Regional Orders**. Routledge, 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OECD, s.d. Executive Summary – Germany. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45049474.pdf>>. Acesso em: 19/12/2020.

OPPERMANN, Kai. Between a Rock and a Hard Place? Navigating Domestic and International Expectations on German Foreign Policy. **German Politics**, 2018.

OPPERMANN, Kai. National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New 'Normalcy' in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond. **German Politics**, v.21, n.4, 2012.

OTERO-IGLESIAS, Miguel. Still waiting for Paris: Germany's reluctant hegemony in pursuing political union in the Euro Area. **Journal of European Integration**, v.39, n.3, 2017.

PARLAMENTO EUROPEU, s.d. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/legislative-powers#:~:text=O%20processo%20legislativo%20ordin%C3%A1rio%20confere,as%2C%20entre%20outros>>. Acesso em 29/05/2021

PARLAMENTO EUROPEU. A História da União Econômica e Monetária. Fichas Temáticas sobre a União Europeia, Abril de 2020. Disponível em:

<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/79/a-historia-da-uniao-economica-e-monetaria>>. Acesso em 29/07/2020.

PATERSON, William; BULMER, Simon. Germany's role in the hadling of the European monetary and refugee crisis. In: **Jahrbuch der Europäischen Integration**, Institut für Europäische Politik, Berlim, Nomos, 2016.

PAYANDEH, Mehrdad. The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court: Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture. **European Constitutional Law Review**, v.13, n.2, 2017. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/omt-judgment-of-the-german-federal-constitutional-court/40842A9D0E49C98D9196C77C3703F9C8>>. Acesso em: 29/12/2020.

PIRIS, Jean-Claude. **The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis**. Cambridge: The Cambridge University Press, 2010.

POLITBAROMETER. Politbarometer 2010. Disponível em: <https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2010/>. Acesso em: 21/08/2021.

POLITBAROMETER. Politbarometer 2011. Disponível em: <https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2011/>. Acesso em: 21/08/2021.

POLITBAROMETER. Politbarometer 2012. Disponível em: <https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2012/>. Acesso em: 21/08/2021.

POLITBAROMETER. Politbarometer 2015. Disponível em: <https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2015/>. Acesso em: 21/08/2021.

POZANO, Paolo. Community and intergovernmental method: an irrelevant debate? **Notre Europe - Policy Brief**, n.23, Abril 2011. Disponível em: <<https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref23-ponzano-en.pdf>>. Acesso em: 29/07/2020.

PUETTER, Uwe. Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance. **Journal of European Public Policy**, 2012.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147–174, jun. 2010.

RASMUSSEN, M.B; DIONIGI, Maja Kluger. National Parliaments' Use of the Political Dialogue: Institutional Lobbyists, Traditionalists or Communicators? **Journal of Common Market Studies**, v.56, n.5, 2018.

REIS, Fábio Wanerley Reis. Governabilidade, Instituições e Partidos. **Novos Estudos**, n.41, 1995.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**, 1975.

RITTELMAYER, Yann-Sven; EISELE, Katharina; ŽUMER, Klemen. Briefing: National Parliaments: The German Parliament and EU affairs. European Parliament, 2020. Disponível em:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651929/EPRI\(BRI\(2020\)651929_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651929/EPRI(BRI(2020)651929_EN.pdf) Acesso em: 17/05/2021.

ROHRSCHEIDER, Robert; WHITEFIELD, Stephen. Party Positions about European Integration in Germany: An Electoral Quandary? **German Politics**, v.26, n.1, 2016.

SAALFELD, Thomas; SCHOEN, Harald. Party politics and electoral behaviour. IN: COLVIN, Sarah. **The Routledge Handbook of German Politics and Culture**. Nova York: Routledge, 2015.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Parties and parties systems: a framework for analysis**. ECPR Press/Oxford University, 2005.

SCHARPF, Fritz W. (2009): Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64, ISBN 978-3-593-38901-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M

SCHIMMELFENNIG, F. Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. **Journal of European Public Policy**, v.22, n.2, 2015.

SCHMIDT, Manfred G. Germany the Grand Coalition State. In: COLOMER, Joseph (Ed). **Political Institutions in Europe**, 4^a edição, 2015.

SCHNEIDER, Christina J.; SLANTCHEV, Brainslav. The Domestic Politics of International Cooperation: Germany and the European Debt Crisis. **International Organization**, v.72, n.1, 2017.

SCHOELLER, Magnus G. **Leadership in the Eurozone**: The Role of Germany and EU Institutions. Palgrave MacMillan, 2019.

SCHOELLER, Magnus G.; KARLSSON, Olof. Championing the ‘German model’? Germany’s consistent preferences on the integration of fiscal constraints. **Journal of European Integration**, v.43, n.2, p.191-207, 2021.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa, 2000.

STEINBACH, Armin. The Lisbon Judgement of the German Federal Constitutional Court - New Guidance on the Limits of European Integration? **German Law Journal**, v.11, n.4, 2010.

STOCKHAMMER, E. The Euro Crisis and contradictions of Neoliberalism in Europe. Post Keynesian Economics Study Group Working Paper n. 1401, 2014. Disponível em: <https://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1401.pdf>. Acesso em 17/11/2018.

STREINZ, Rudolf. The Role of the German Federal Constitutional Court Law and Politics. **Ritsumeikan Law Review**, n.31, 2014.

THE FEDERAL RETURNING OFFICE, 2020. Disponível em: <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2005.html>>. Acesso em: 10/10/2020.

TOMUSCHAT, Christian. The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon. Special Section: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case, 2009. Disponível em <<http://www.aicgs.org/analysis/c/tomuschat071009.aspx>>. Acesso em 29/12/2020.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TSEBELIS, George. **Veto Player: How Political Institutions Work**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. **International Organization**, v. 55, n. 2, 2001

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13, 2016. Tratado da União Europeia, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 20/05/2021.

UNIÃO EUROPEIA. Sobre a UE: Conselho Europeu, 2020. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt#:~:text=O%20Conselho%20Europeu%20%C3%A9%20composto,pelo%20Presidente%20da%20Comiss%C3%A3o%20Europeia>. Acesso em: 20/05/2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2012. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 29/05/2021.

VAN ESCH, Fremke. Why Germany Wanted EMU: The Role of Helmut Kohl's Belief System and the Fall of the Berlin Wall. **German Politics**, v.21, n.1, 2012.

VERDUN, Amy. A historical institutionalist explanation to the EU'S responses to the euro area financial crisis. **Journal of European Public Policy**, v.22, n.2, 2015.

VON UNGERN-STERNBERG, Antje. German Federal Constitutional Court Parliaments — fig leaf or heartbeat of democracy? Judgment of 7 September 2011, Euro rescue package. **European Constitutional Law Review**, v.8, n.2, 2012.

WALLACE, Hellen. Na Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. **Policy-Making in the European Union**. 6ª edição, Oxford: Oxford University Press, 2010.

WARREN, Thomas. The European Parliament and the eurozone crisis: An exceptional actor? **The British Journal of Politics and International Relations**, v.20, n.3, 2018.

WASSERFALLEN, F. D; LEUFFEN, D.; KURDNA, Z.; DEGNER, H. Analysing European Union Decision-Making During the Eurozone Crisis with New Data. **European Union Politics**, v.20, n.1, 2019.

WENDEL, Mattias. Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012. **German Law Journal**, v.14, n.1, 2013.

WONKA, Arndt. The party politics of the Euro crisis in the German Bundestag: frames, positions and salience. **West European Politics**, v.39, n.1, 2016.

YOUNG, Alasdair R. The European Policy Process in Comparative Perspective. In: WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. **Policy-Making in the European Union**. 6^a edição, Oxford: Oxford University Press, 2010.

ZIMMERMANN, Huebert. A Grand Coalition for the Euro: The Second Merkel Cabinet, the Euro Crisis and the Elections of 2013. **German Politics**, v.23, n.4, 2014.

ZITTEL, Thomas. Electoral Systems in Context: Germany. In: HERRON, Erik S., PEKKANEN, Robert, SHUGART, Matthew Søberg. **The Oxford Handbook of Electoral Systems**. Oxford University Press, 2015.

ANEXO I - VOTAÇÕES DO BUNDESTAG RELACIONADAS À CRISE NA EUROPA

		CDU/CSU	SPD	FDP	Grüne	Die Linke	Total
1º Pacote de Salvamento à Grécia (07/05/2010)	Sim	234	4	92	61	0	391
	Não	4	0	1	0	67	72
	Abstenção	0	134	0	5	0	139
	Ausência	1	8	0	2	9	20
Introdução do EFSF (21/05/2010)	Sim	230	0	89	0	0	319
	Não	4	1	2	0	66	73
	Abstenção	3	128	1	63	0	195
	Ausência	2	17	1	5	10	35
Aumento do escopo do EFSF (21/09/2011)	Sim	226	141	89	67	0	523
	Não	10	1	3	1	70	85
	Abstenção	1	1	1	0	0	3
	Ausência	0	3	0	0	6	9
2º Pacote de Salvamento à Grécia (27/02/2012)	Sim	219	129	85	63	0	496
	Não	13	7	4	0	66	90
	Abstenção	2	1	1	1	0	5
	Ausência	3	9	3	4	10	29
Introdução	Sim	218	128	82	65	0	493

do ESM (29/06/2012)	Não	16	8	10	1	71	106
	Abstenção	1	4	0	0	0	5
	Ausência	2	6	1	2	5	16
Ratificação do Fiscal Compact (29/06/2012)	Sim	231	116	87	54	0	488
	Não	3	23	4	9	71	110
	Abstenção	1	1	1	3	0	6
	Ausência	2	6	1	2	5	16
Provisões para o ESM (29/06/2012)	Sim	212	129	83	65	0	489
	Não	16	5	8	1	71	101
	Abstenção	1	4	0	0	0	5
	Ausência	2	8	2	2	5	19
Alteração do Art.136 TFUE (29/06/2012)	Sim	218	138	83	65	0	504
	Não	16	1	8	1	71	97
	Abstenção	1	0	0	0	0	1
	Ausência	2	7	2	2	5	18
Pacote de Salvamento à Espanha (19/07/2012)	Sim	221	118	80	54	0	473
	Não	13	14	9	1	60	97
	Abstenção	0	2	1	10	0	13

	Ausência	3	12	3	3	16	37
Alteração no 2º Pacote de Salvamento à Grécia (30/11/2012)	Sim	217	111	80	65	0	473
	Não	12	11	10	0	67	100
	Abstenção	1	9	0	1	0	11
	Ausência	7	15	3	2	9	36
Pacote de Salvamento ao Chipre (EMS) (18/04/2013)	Sim	220	122	83	62	0	487
	Não	10	10	8	0	73	101
	Abstenção	1	10	1	1	0	13
	Ausência	6	4	1	5	3	19
Pacote de Salvamento ao Chipre (MofU) (18/04/2013)	Sim	217	111	80	65	0	473
	Não	12	11	10	0	67	100
	Abstenção	1	9	0	1	0	11
	Ausência	7	15	3	2	9	36
Alteração do Pacote de Salvamento à Irlanda (EFSF) (18/04/2013)	Sim	223	132	83	62	0	500
	Não	7	6	6	0	71	90
	Abstenção	1	3	0	0	0	4
	Ausência	6	5	4	6	5	26
Alteração	Sim	220	128	84	62	0	494

do Pacote de Salvamento a Portugal (EFSF) (18/04/2013)	Não	7	5	7	0	73	92
	Abstenção	1	3	0	1	0	5
	Ausência	9	10	2	5	3	29
Alteração do 2º Pacote de Salvamento à Grécia (27/02/2015)	Sim	262	178	-	60	41	541
	Não	29	0	-	0	3	32
	Abstenção	3	0	-	0	3	6
	Ausência	17	15	-	3	10	45
Negociação do 3º Pacote de Salvamento à Grécia (17/07/2015)	Sim	241	175	-	23	0	439
	Não	60	4	-	2	53	119
	Abstenção	5	0	-	33	2	40
	Ausência	4	0	-	5	9	18
3º Pacote de Salvamento à Grécia (19/08/2015)	Sim	228	173	-	52	0	453
	Não	63	4	-	1	45	113
	Abstenção	3	0	-	8	7	18
	Ausência	17	16	-	2	12	47

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bundestag (2021) e Degner e Leuffer (2016).