

A governação do Mercado Único da União Europeia: a importância dos métodos informais

Maria Helena Guimarães

Resumo

A Comissão Europeia tem reforçado a governação do mercado único e tem procurado conter as medidas protecionistas dos Estados membros, enfatizando a importância da eficaz monitorização destas medidas nacionais para garantir o adequado funcionamento do mercado único. Este estudo analisa a eficácia das estratégias informais de governação do mercado único destinadas a eliminar dos obstáculos à livre de circulação de bens na União Europeia. Sustentamos a análise em duas bases de dados originais fornecidas pela Comissão Europeia - uma relativa aos processos de infração no mercado único de bens e outra contendo as queixas das empresas relativas a obstáculos encontrados à circulação de bens que foram apresentadas junto do sistema de governação informal Solvit. Recorremos também aos relatórios anuais da Comissão Europeia sobre a monitorização do cumprimento da legislação da UE. A análise mostra a crescente utilização e a eficácia do sistema Solvit, medida pela taxa de resolução dos casos que lhe são apresentados e pelo tempo necessário à sua resolução. No âmbito deste sistema, a aprendizagem e a socialização dos atores com as formas e métodos de resolver problemas pragmáticos encontrados no mercado único levam à estabilização de padrões de interação e à cooperação voluntária, com benefícios para a eficácia do sistema e evitando os custos monetários, de tempo e reputação associados aos procedimentos judiciais. No entanto, a eficácia do Solvit decorre também das suas interligações com o nível judicial, no contexto da governação multinível do mercado único. A governação informal opera na “sombra hierárquica” do Tribunal de Justiça Europeu, ou seja, sob a ameaça do uso destes mecanismos judiciais, o que facilita a resolução informal dos problemas e das distorções que prevalecem no mercado único. Este estudo debruça-se sobre uma área da integração europeia - o mercado único de bens - ainda insuficientemente investigada quanto à prevalência do incumprimento das suas normas. Enquanto a maioria dos estudos de Ciência Política enfatiza os mecanismos judiciais para fazer face ao incumprimento, esta pesquisa privilegia a ótica da governação. Cruzamos, assim, a literatura sobre governação da União Europeia com a literatura sobre incumprimento. A discussão da eficácia dos instrumentos de governação do mercado único da UE pode ser importante para outros projetos de integração regional interessados em aprofundar o nível da integração dos seus mercados.

PALAVRAS-CHAVE: Governação; União Europeia; mercado único; Solvit; métodos informais.

Recebido em 6 de Outubro de 2014. Aprovado em 19 de Março de 2015.

I. Introdução*

* A autora gostaria de agradecer aos pareceristas anónimos da *Revista de Sociologia e Política* pelos pertinentes comentários e sugestões.

¹ No léxico da União Europeia, a expressão “mercado único” é sinónima de mercado interno. Embora nos documentos legislativos oficiais se use a expressão mercado interno, a designação mercado único é mais comum pois veicula melhor a ideia de

A crise económica na Europa veio a colocar de novo o mercado único¹ na agenda da Comissão Europeia e levou-a a adotar um conjunto de iniciativas consideradas fundamentais para a recuperação económica da Europa, entre as quais importa salientar o Relatório Monti, e os Atos para o Mercado Único I e II (Monti 2010; Comissão Europeia 2011; 2012). Estas iniciativas têm como propósito fazer do Mercado Único um motor de crescimento económico na União Europeia (UE) e travar as crescentes tentações protecionistas dos Estados membros, cujas práticas restritivas à livre circulação têm posto em causa o adequado funcionamento do mercado único. Na verdade, o atual contexto de crise económica tem feito aumentar o uso de medidas nacionais discriminatórias e de medidas restritivas que visam dificultar o acesso aos mercados domésticos, e que põem em causa o adequado funcionamento do mercado único.

que o mercado da UE não é fragmentado, mas um só mercado; por outro lado, o conceito de mercado interno poderia associar-se à noção de mercado fechado ao exterior.

A Comissão tem procurado reforçar a governação do mercado único e conter as pressões protecionistas com múltiplas medidas, enfatizando a necessidade de reforçar a monitorização do incumprimento das normas do mercado interno, área central da integração económica europeia (Abbot & Snidal 2000). Sem a observância das suas regras, o mercado único não funciona adequadamente. Dado que os Estados membros são muitas vezes reticentes em cumprir as suas obrigações comunitárias e nem sempre aplicam, transpõem atempadamente ou implementam a legislação comunitária, é fundamental o papel da Comissão para melhorar o cumprimento das regras comuns de mercado. O incumprimento é, aliás, considerado o problema mais importante que a governação do mercado único enfrenta (Harbour 2012, p.i). Para além de ser um imperativo legal, a observância destas normas é essencial à estabilidade dos mercados e tem também impacto no desempenho das economias dos Estados membros e da economia europeia em geral. A governação do mercado único, e em particular a de controlo do cumprimento das suas regras, é crucial para assegurar o acesso aos mercados e para garantir as liberdades de circulação.

A literatura de Ciência Política tem-se debruçado sobre o cumprimento da legislação da UE por parte dos Estados membros. Angelova, Dannwolf & König (2012), Toshkov (2007) e Hartlapp & Falkner (2009) apresentam revisões desta literatura de diferentes perspetivas. Apesar da importância central do mercado único no projeto de integração europeia, os estudos sobre o cumprimento da legislação da UE focam fundamentalmente áreas da política social (Falkner *et al.* 2005; Hartlapp & Leiber 2010), aspetos específicos da política de ambiente (Börzel 2000; 2003; Koutalakis 2004) e o domínio dos transportes (Kaeding 2008). Os estudos sobre o cumprimento das regras do mercado único têm sido muito escassos (cf. Angelova, Dannwolf & König 2012) e só recentemente Egan e Guimarães (2012) estudaram as suas características. No entanto, esta literatura sobre o cumprimento das regras do Tratado da União Europeia relativas ao mercado único e a literatura sobre governação na UE não se têm entrecruzado.

Por outro lado, a literatura da Ciência Política e a do Direito enfatizam os mecanismos formais e judiciais na monitorização do funcionamento do mercado único e empiricamente centram-se nos procedimentos de infração (Hobolth & Martinsen 2013), apesar da crescente consciencialização da importância dos mecanismos informais na governação e no controlo das distorções no mercado interno. O nosso propósito é olhar o incumprimento do acervo comunitário do mercado interno pelo prisma da governação, analisando e discutindo as características e eficácia da governação informal e a sua relação com a governação centrada nos processos de formais judiciais.

Assim, neste texto propomo-nos analisar as estratégias da Comissão para a resolução das violações à liberdade de circulação no mercado único de bens, com vista a conter e corrigir as pressões protecionistas dos estados membros, e que designamos de governação *ex post* do mercado único. Este estudo argumenta que a governação informal destinada a eliminar “barreiras de incumprimento” (Pelkmans & Brito 2012, p.1) é eficaz na resolução pragmática dos obstáculos encontrados pelos agentes económicos no mercado único. No entanto, tal eficácia decorre também das interligações e interações que estes métodos informais têm com o nível formal e judicial de resolução de diferendos – através da abertura de processos de infração – no quadro da governação multinível do mercado único.

A discussão das formas de governação do mercado único pode ser importante para outros projetos de integração regional, interessados em aprofundar os seus níveis de integração no domínio da liberalização da circulação de bens e serviços e da regulação comum, a qual pode suscitar a criação de barreiras

regulatórias nacionais como as que ocorrem no mercado único, e que a Comissão Europeia pretende controlar através da disponibilização de inúmeros instrumentos e canais informais de resolução de problemas e infrações, evitando o recurso a processos judiciais que envolvem o Tribunal de Justiça Europeu (TJE).

Sustentamos o nosso estudo na análise de duas bases de dados fornecidas pela Comissão Europeia, uma relativa aos processos de infração no mercado interno de bens até 2002 e outra contendo as queixas relativas a violações à livre circulação de bens apresentadas ao sistema Solvit, criado em 2002, no âmbito da estratégia da Comissão de reforçar e multiplicar a governação informal do mercado único. Recorremos ainda aos Relatórios Anuais sobre o cumprimento da legislação comunitária. Metodologicamente recorre-se à análise empírica, usando-se quer a metodologia qualitativa, quer métodos quantitativos simples, nomeadamente a análise estatística descritiva. Os argumentos do artigo são sustentados com a investigação teórica já produzida sobre o tema, em particular sobre a contextualização do Solvit nos mecanismos de governação da UE, e com os contributos da literatura para operacionalização de conceitos.

O artigo trata, na secção II, das principais características e formas da governação do mercado único em matéria de incumprimento das suas normas. A secção III detém-se sobre os mecanismos formais de governação, e em particular sobre os processos de infração por incumprimento da liberdade de circulação de bens. A secção IV discute os mecanismos informais de governação, nomeadamente o sistema Solvit, apresentando os seus objetivos e âmbito de ação, e enquadrando-o analítica e conceptualmente com base na literatura disponível. A secção V faz a análise empírica da remoção das barreiras à livre circulação de bens promovida pelo Solvit, mostrando como o sistema formal e informal se complementam no seu objetivo de conter as barreiras protecionistas que persistem no mercado único. A conclusão sintetiza os resultados do estudo.

II. A governação do mercado único

O melhor e mais eficaz controlo do incumprimento no âmbito do mercado interno é cada vez mais entendido como imprescindível para melhorar a integração dos mercados na União Europeia (Monti 2010; Pelkmans & Brito 2012). A UE tem vindo a reconhecer a importância da vigilância sistemática do funcionamento do mercado interno e tem procurado melhorar a sua governação, pois para além das dificuldades em liberalizar e aumentar a concorrência em determinados mercados, permanecem os problemas de implementação e incumprimento do Tratado e das múltiplas regras do mercado único. Em particular, é visível a importância crescente que a Comissão atribui à governação do mercado único e a ênfase que tem dado à monitorização do cumprimento das suas regras (Radaelli 1998).

Embora um mercado integrado suponha a inexistência de barreiras, ainda persistem obstáculos que resultam no incumprimento das regras de livre circulação. O incumprimento pode ser usado deliberadamente como um instrumento de proteção nas trocas entre Estados membros, e estas violações configuram formas de resistência à livre circulação de bens, podendo demover concorrentes estrangeiros de entrar no mercado do país.

No âmbito das mais recentes iniciativas da Comissão, em particular com o Ato do mercado único I e II, um vetor central de intervenção tem sido o reforço do controlo do incumprimento. Para a prossecução deste objetivo, a Comissão tem dado particular atenção ao fortalecimento e à diversificação dos mecanismos informais de governação e tem recorrido a várias estratégias para reforçar a sua capacidade de governação da liberdade de circulação de bens no

mercado único. Implementa quer medidas preventivas no quadro do que designamos de governação *ex ante*, quer medidas de reposição da legalidade, que apelidamos de governação *ex post*.

No âmbito da governação *ex ante* a UE criou vários instrumentos preventivos com o objetivo de facilitar o cumprimento das normas do mercado interno. Tal foi feito através da “pressão dos pares” ou da disseminação de boas práticas. A título de exemplo, referimos a obrigatoriedade de notificação à Comissão de nova legislação nacional, de forma a evitar o aparecimento de novas barreiras no mercado único – o TRIS (*Technical Regulations Information System*) – ou a criação dos Painéis de Avaliação do Mercado Interno (*Single Market Scoreboards*) para fazer a monitorização semestral da transposição das normas do mercado interno para os ordenamentos jurídicos dos Estados membros. Fazem ainda parte destes instrumentos preventivos os contatos, por iniciativa da Comissão, com as associações empresariais europeias para que a mantenham informada sobre as barreiras que as empresas encontram no mercado interno (Woll & Artigas 2007). Estas medidas visam evitar e prevenir os obstáculos e violações à liberdade de circulação.

Através da governação *ex post* a Comissão procura conter as violações e corrigir o incumprimento à liberdade de circulação que resulta da proteção comercial nacional dentro do mercado único. No âmbito das suas funções de vigilância *ex post* do cumprimento das regras do mercado único, de forma a corrigir desvios protecionistas, a Comissão usa mecanismos formais convencionais (ou *hard*) e métodos informais (ou *soft*) de governação (Keleman & Sibbitt 2004; Eberlein & Radaelli 2010).

O controlo formal do incumprimento envolve a abertura de processos de infração. Os mecanismos informais de resolução das violações compreendem um conjunto alargado de métodos alternativos de resolução de problemas e diferendos, os chamados sistemas ADR (*Alternative Dispute Resolution*), que a Comissão tem multiplicado nos últimos anos, em particular desde o início dos anos 2000. Criou vários canais para que as empresas e os cidadãos reportem violações à liberdade de circulação, e estabeleceu sistemas não formais para a eliminação das violações reportadas.

Héritier (1999) considerava, no final da década de 1990, que a UE poderia usar processos informais para tratar o incumprimento (*issue linkages, package deals*, compromissos e concessões ou até mecanismos de compensação) e melhor atender às preferências e interesses distintos dos Estados membros que levavam a situações de incumprimento. Mais recentemente, Chen & Novy (2011) consideravam que havia ainda espaço de governação na UE para reduzir estas barreiras de acesso ao mercado que resultam do incumprimento da liberdade de circulação de bens. É a multiplicidade de mecanismos e canais de governação que existe presentemente na União Europeia e as suas respetivas funções que apresentamos na Tabela 1.

Estes instrumentos de governação informal são descritos na literatura como envolvendo processos de socialização, nomeadamente por parte das administrações dos Estados membros (Levi-Faur 2011), bem como de persuasão e aprendizagem dos Estados membros para alterarem comportamentos e cálculos estratégicos (Börzel 2010), e são baseados no diálogo, na interação entre os agentes envolvidos e na resolução conjunta de problemas.

É verdade que a maioria dos casos de incumprimento não chega ao TJE. Por um lado, os Estados membros têm preferência por mecanismos *soft*, embora haja graus de preferência diferentes entre eles, e por outro a estratégia da Comissão tem sido a de diversificar os métodos informais de governação, evitando o recurso ao TJE.

Tabela 1 - Alguns mecanismos de governação do mercado único

	Mecanismos preventivos	Canais para solicitação de informação	Canais para reportar violações	Mecanismos informais de eliminação de violações	Mecanismos pré-contenciosos	Mecanismo judicial
TRIS - Technical Regulations Information System	X					
IMI - Internal Market Information System	X					
RIA - Regulatory Impact Assessment	X					
RAPEX - Rapid Alert System for Non-Food Consumer Products	X					
RASFF - Rapid Alert System for Food and Feed	X					
Internal Market Scoreboards	X					
Your Europe		X				
Europe Direct		X				
ECC-NET - European Consumer Centers Network		X				
EEN - Enterprise Europe Network		X				
Contactos ad hoc				X		
Reuniões conjuntas				X		
Redes de funcionários públicos				X		
Solvit				X		
European Small Claims Procedures				X		
FIN-Net				X		
EU Pilot		X	X	X		
Notificação por incumprimento					X	
Parecer fundamentado					X	
Tribunal de Justiça						X

Fonte: A autora.

A questão que colocamos é se a governação informal é uma estratégia eficaz para fazer face às infrações que resultam de práticas e regras nacionais discriminatórias e protecionistas. O nosso argumento é que os mecanismos informais de governação *ex post*, em conjugação com a possibilidade de abertura de processos formais de infração pela Comissão, podem combater de forma eficaz a inobservância das regras comunitárias por uso de práticas restritivas no acesso aos mercados. Para comprovar o nosso argumento analisaremos o sistema Solvit, criado pela Comissão Europeia em 2002 para resolver de forma rápida e pragmática as infrações detectadas no mercado único. Analisaremos primeiro os mecanismos formais de governação e a forma como têm sido usados para eliminar as violações à liberdade de circulação de bens, com base em dados fornecidos pela Comissão Europeia sobre este tipo infrações.

III. Os mecanismos formais de governação

O incumprimento das obrigações dos Estados membros na área do mercado interno tem sido amplo e detalhadamente estudado pelo direito europeu. No

âmbito deste trabalho, a resolução por métodos formais das situações de incumprimento do acervo normativo do mercado interno será analisada pela ótica da governação, procurando mostrar como a governação por métodos formais é essencial à eficácia da governação por métodos informais.

As ações por incumprimento abertas pela Comissão passam por um conjunto de trâmites de cariz pré-contencioso em que a Comissão enceta procedimentos prévios de comunicação com os Estados membros, para tentar uma resolução extrajudicial do caso por ela identificado ou a ela reportado. Numa primeira fase, no âmbito da sua ação de investigação da suposta infração, a Comissão averigua os fatos e dialoga com os Estados membros. A título de exemplo, implementa contatos *ad hoc*, reuniões conjuntas para resolução simultânea de várias infrações ou contatos em rede com funcionários públicos do Estado membro ao qual é aberto o processo de infração. Dos processos abertos cerca de 40% são solucionados nesta fase de maior informalidade (Koops 2011). Os restantes processos passam ao estágio seguinte, que nos termos do Tratado obriga ao envio de uma notificação por incumprimento, e se necessário, num segundo momento, de um parecer fundamentado, na chamada fase formal do processo de infração. Cerca de 51% dos processos são fechados nesta fase, não sendo enviados ao TJE (Koops 2011). O envio ao TJE, que corresponde à fase judicial do processo de infração, ocorre nos casos de insucesso nas fases iniciais, sendo apenas uma percentagem muito reduzida dos processos que são alvo de uma decisão do TJE (menos de 10%).

A partir da análise de uma base de dados disponibilizada pela Comissão Europeia², propomo-nos analisar a forma como a Comissão e os Estados membros tratam a resolução dos procedimentos de infração referentes à liberdade de circulação de bens, as quais designamos de infrações protecionistas pois elas têm como consequência a proteção dos mercados domésticos da concorrência externa. A base de dados contém 2319 casos, reporta-se à UE15, e cobre o período 1965 a 2002, altura em que foi descontinuada face à aposta da Comissão num instrumento informal para resolução de violações no mercado único, o Solvit. A análise dos resultados confirma a preferência por métodos pré-contenciosos de resolução das infrações de cariz protecionista: das queixas apresentadas à Comissão só 28% são alvo de uma ação judicial por incumprimento junto do TJE, sendo os restantes 72% resolvidos na fase pré-contenciosa (Tabela 2). Em alguns Estados membros esta preferência pela resolução das infrações no nível pré-contencioso é ainda mais acentuada: Portugal e Espanha são os países que registam a maior percentagem das infrações resolvidas na fase pré-contenciosa (91%). Os Países Baixos têm a maior percentagem de casos enviados ao TJE (54%).

A análise dos dados também permite concluir que as infrações que resultam de procedimentos e práticas administrativas e burocráticas, por comparação com as infrações que decorrem de normas plasmadas na legislação nacional, têm maior probabilidade de serem resolvidas na fase judicial, com envio ao

² Base de dados disponibilizada pela Direção Geral Empresa e Indústria, Diretoria da Política Regulatória, Unidade do Mercado Interno e Simplificação.

Tabela 2 - Resolução pré-contenciosa e no TJE das infrações protecionistas, por Estado membro (%)

	AU	BE	DK	FI	FR	GE	GR	IR	IT	LU	PT	SP	SW	NL	UK	Total
Pré-contencioso / informal	73	59	70	79	73	71	79	61	70	67	91	91	78	47	70	72
Tribunal de Justiça/fomal	26	41	30	21	27	29	21	39	30	33	9	9	22	53	30	28

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Annual Reports on Monitoring the Application of EU Law. Comissão Europeia (2002-2012).

³ Todos os detalhes da análise *probit*, bem como da análise estatística descritiva, podem ser disponibilizados.

TJE. Os resultados da aplicação de uma análise *probit* mostram que as primeiras têm uma probabilidade de ser resolvidas na fase pré-contenciosa 27% superior às infrações plasmadas em legislação³. No caso dos procedimentos e práticas administrativas, que são potencialmente mais discriminatórias e ambíguas quanto aos seus objetivos protecionistas, os governos têm maior preferência por tentar uma decisão favorável no TJE, em vez de cederem às pressões da Comissão para eliminarem essas práticas voluntariamente na fase pré-contenciosa. No caso de legislação nacional, os governos poderão ter a percepção de que existe uma maior probabilidade de decisão desfavorável no TJE – porque em atos legais é mais visível e mais facilmente detetável a violação à liberdade de circulação – tendendo a ceder mais facilmente às pressões da Comissão para reposição da legalidade, evitando suportar os custos de uma decisão desfavorável do TJE, como os custos que discutimos de seguida.

Do ponto de vista dos Estados membros são várias as razões que podem explicar o reduzido número de infrações que é enviado ao TJE. Os custos monetários destes processos formais são um dos fatores ponderados quando os governos decidem a estratégia adotar em caso de deteção de uma infração protecionista. Outras razões prendem-se com os custos de uma decisão eventualmente desfavorável do TJE, que implica uma perda de credibilidade do Estado membro relativamente ao seu compromisso com a liberalização e integração dos mercados, e ainda os riscos de retaliação, maiores e com maiores custos potenciais se se tratar de pequenos países da União Europeia. Uma decisão desfavorável do TJE implica ainda em custos de reputação (Panke 2012), que são potencialmente maiores quando os processos são politizados e mediatizados. As infrações resolvidas no TJE têm maior visibilidade – e ela tende a ser grande em casos de infrações protecionistas (cf. França e o caso *Cassis Dijon*) – fator que os governos também têm em conta na sua avaliação do custo-benefício do uso dos dois métodos de resolução das práticas protecionistas. O mediatismo e a publicidade negativa que uma decisão desfavorável do TJE acarreta, bem como o fato de atraírem a atenção do Parlamento Europeu, incentivam o uso de métodos informais de reposição da liberdade de circulação e levam os governos a evitar ações formais por incumprimento. Acresce que as consequências de uma decisão do TJE podem ir mais além do que o mero retomar da observância das regras naquele caso particular. Na verdade, muitas vezes as decisões do TJE têm efeitos políticos para além das ações práticas específicas que delas resultam diretamente (Kapiszewski & Taylor 2012, p.4).

⁴ Por “*gold-plating*” entende-se a utilização de alterações na regra nacional para formalmente cumprir a decisão do TJE, mas fazendo com que na prática a sua implementação seja complexa e onerosa, anulando a efetiva aplicação da decisão e mantendo a proteção.

Por outro lado, a própria Comissão é cautelosa e evita pôr em risco a credibilidade do TJE. Sabe que os Estados membros muitas vezes procuram evitar o cumprimento das decisões do TJE ou fazem o ‘*gold-plating*’ na aplicação das suas decisões⁴. Se os custos de resistir à decisão judicial forem baixos e as implicações políticas limitadas, a possibilidade de incumprimento por parte dos Estados membros é maior. Se estas práticas de resistência à reposição da legalidade se tornarem habituais a credibilidade da ação punitiva do TJE é afetada, bem como o seu estatuto e reputação (*idem*). Estes custos e desvantagens do envio dos processos de infração para o TJE contribuem para explicar a preferência pela governação informal e a multiplicação de iniciativas da Comissão para a reforçar. Mas o envio das infrações ao TJE funciona também como uma ameaça credível e com elevados custos associados, que é crucial ao funcionamento eficaz dos mecanismos informais, como se discutirá no ponto seguinte.

IV. Os mecanismos informais de governação: o sistema Solvit

A forma como a Comissão exerce a sua função de guardião dos Tratados faz com que tenha sempre privilegiado a resolução não judicial do incumprimento

das obrigações dos Estados membros. Os procedimentos de infração abertos pela Comissão resolvem-se fundamentalmente na chamada fase pré-contenciosa, e aqueles que atingem a fase judicial, diante do TJE, foram sempre em número muito reduzido.

Por outro lado, face ao aprofundamento e alargamento das áreas de intervenção do mercado único, bem como ao aumento do número de estados-membros da UE, a Comissão tem multiplicado e diversificado as formas de resolução informal das violações ao direito comunitário. Nos últimos anos tem criado uma plêiade destes mecanismos informais, uns para evitar a ocorrência de infrações (mecanismos preventivos ou de governação *ex ante*), e outros com o intuito de resolver os casos de incumprimento (usando mecanismos corretivos, ou seja, de governação *ex post*). O conjunto destes instrumentos informais reflete os esforços da Comissão para reduzir o défice de incumprimento no quadro dos designados mecanismos alternativos de resolução de problemas e disputas, evitando o recurso aos procedimentos de infração, e procurando que as queixas por incumprimento sejam direcionadas primeiro para os sistemas informais de resolução de diferendos. Com estes mecanismos a Comissão na prática prolonga a fase pré-contenciosa dos procedimentos por infração. Estes sistemas de governação *soft* são mais adequados para situações em que o incumprimento não resulta de uma provocação deliberada, operando sobretudo como mecanismos de resolução de problemas práticos encontrados pelos agentes económicos no mercado interno. Estes mecanismos não estão desenhados para tratar casos “*high politics*” de manifesta resistência e oposição nacional às liberdades de circulação, e situações de óbvia “relutância nacional” na adoção das regras do mercado interno associadas a agendas nacionais protecionistas, que são da competência do TJE (Hobolth & Martinsen 2013, p.1413).

IV.1. *Objetivos e âmbito do Solvit*

⁵ A página do sistema Solvit na internet é <http://ec.europa.eu/solvit/>. Acesso em 4 maio 2016.

No âmbito do mercado interno o sistema Solvit⁵, criado em 2002, é o mais importante dos mecanismos que são parte da estratégia da Comissão para melhorar o funcionamento do mercado interno e reforçar a governação informal. O sistema ou rede Solvit destina-se a resolver conflitos relativos à incorreta aplicação das regras do mercado único com base na cooperação mútua entre Estados membros, tendo cada um deles (bem como a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein, como membros do Espaço Económico Europeu) um centro Solvit. As empresas e os cidadãos podem dirigir-se ao sistema Solvit se verificarem ou suspeitarem da existência de obstáculos no acesso aos mercados, como por exemplo a exigência indevida de requisitos técnicos nacionais para o acesso ao mercado de bens produzidos noutros Estados membros, requisitos linguísticos desnecessários na etiquetagem dos produtos, ou considerar os suplementos alimentares oriundos de outros Estados membros como produtos farmacêuticos.

Com a criação do sistema Solvit, a Comissão pretendia que os Estados-Membros colaborassem entre si no sentido de encontrarem soluções para os problemas de livre circulação no mercado interno, evitando o recurso a processos de infração protecionistas. Este instrumento de governação informal pretende facilitar a resolução dos problemas encontrados no mercado único com o envolvimento das partes interessadas (Comissão, administrações dos Estados membros, empresa queixosa e empresa supostamente prevaricadora), e a encontrar soluções consensualizadas que façam aumentar a probabilidade da sua aceitação. Para além de encontrar soluções para os problemas práticos que os agentes económicos encontram nas suas atividades diárias. Por vezes o Solvit tem também a capacidade de levar à alteração das leis nacionais, oferecendo soluções de mais longo prazo, mais características das infrações que são levadas

ao TJE e que tendem a constituir-se como jurisprudência do direito comunitário.

IV.2. Para um enquadramento conceptual e analítico do Solvit

Vários autores têm-se debruçado sobre esta rede informal de resolução de problemas no mercado interno, adotando perspetivas analíticas e teóricas distintas. Segundo Vifell e Sjögren (2011), na análise dos instrumentos de governação importa atender a dois parâmetros: o método de trabalho usado (formal e informal) e o tipo de regras monitorizadas, ou seja, a sua robustez (*hard* e *soft law*). Com base naquela interpretação analítica, o Solvit é classificado como “informal”, pois usa práticas não codificadas, não publicamente visíveis e sancionadas, e “*hard law*” porque se destina a monitorizar e melhorar o cumprimento de regras obrigatórias de liberdade de circulação. Porém, o sistema usa técnicas jurídicas bem como especialistas com formação jurídica, o que leva à *judicialização* das soluções para os problemas encontrados no mercado interno, que por seu turno permitem ao Solvit exercer funções não só de monitorização *ex post*, mas de autêntica regulação *ex ante* (*idem*, p.475) – o alcance e a influência do Solvit estendem-se, assim, para além dos limites do seu objetivo estrito de monitorizar problemas de incumprimento. Este trabalho havia sido precedido de um estudo de caso do centro Solvit da Suécia (Vifell & Sjögren 2010), no qual as autoras fazem uma aproximação inicial ao seu modelo teórico, e em que defendem que o funcionamento do Solvit-Suécia privilegiava uma abordagem legalística à eliminação das barreiras comerciais no mercado interno, o que, conseqüentemente, suscitava a criação de nova regulamentação. Por outro lado, o caso paradigmático da Suécia, como país com uma agenda claramente liberalizadora, sugeria que a sua experiência seria generalizável aos outros centros Solvit nacionais, em particular na sua função de “watchdogs” da Comissão no que toca à governação da liberdade de movimentos de bens no mercado interno (*idem*, p.14).

O modelo teórico proposto por Vifell e Sjögren (2010; 2014) permite enquadrar conceptualmente outros mecanismos de governação do mercado interno (ver Tabela 1) como, por exemplo, os *Internal Market Scoreboards*. Os *Scoreboards* caracterizam-se-iam como “métodos de trabalho informais” e por monitorização “*soft law*”, já que apenas se destinam a posicionar os países quanto à percentagem de transposição da legislação da UE para o ordenamento jurídico nacional. A mesma classificação poderia ser atribuída aos instrumentos *Your Europe* e *Europe Direct*, uma vez que são meros canais de solicitação de informação. Por seu turno, os tribunais nacionais quando obrigam ao cumprimento da legislação comunitária e a governação exercida pelo Tribunal de Justiça Europeu exemplificam o uso de “métodos formais” que visam corrigir situações de incumprimento na aplicação de “*hard law*”. Pelo contrário, a governação do regime comercial da Organização Mundial de Comércio usa métodos de monitorização “informais” e as suas regras são do domínio da “*soft law*”, pois o grau de obrigatoriedade no cumprimento das regulamentações multilaterais é limitado (Vifell & Sjögren 2014, p.467).

Koops (2011) e Hobolth & Martinsen (2013), por seu turno, estudam a rede Solvit do ponto de vista da sua eficácia no cumprimento das regras do mercado único. Koops (2001) encontra evidência de que o Solvit permite uma melhor deteção e um maior cumprimento das regras do mercado único porque o seu carácter informal diminui as barreiras que são características do acesso aos mecanismos judiciais da União Europeia (*idem*, p.38). Hobolth e Martinsen (2013), para identificar as condições subjacentes à eficácia do Solvit, analisam o seu modo de funcionamento tomando como referente um modelo teórico que enfatiza a importância das interações nas redes e a relevância dos processos de

aprendizagem que nelas se desenvolvem. Concluem, por um lado, pela pertinência do Solvit, na medida em que se mostra bem sucedido como instrumento de identificação de situações pragmáticas de incorreta aplicação das regras do mercado interno, e porque é eficaz na resolução desses problemas. Por outro lado, encontram variação entre países na eficácia do Solvit, a qual associam à relação entre número de casos tratados e a melhor aprendizagem que esse maior número de casos possibilita, explicando assim o melhor desempenho do Solvit nalguns países. Moldoveanu & Năstase (2009) também avaliam os fatores que podem explicar o desempenho da rede Solvit, mas centram-se na localização dos centros Solvit de cada país na estrutura hierárquica da sua administração nacional, concluindo pela importância da cultura administrativa do país para explicar os seus diferentes níveis de desempenho.

Em suma, o Solvit tem sido alvo de vários estudos empíricos, bem como de diferentes enquadramentos analíticos e teóricos, podendo considerar-se que está a consolidar-se uma literatura específica sobre este instrumento de governação do mercado interno europeu.

V. A remoção de barreiras protecionistas e o Solvit

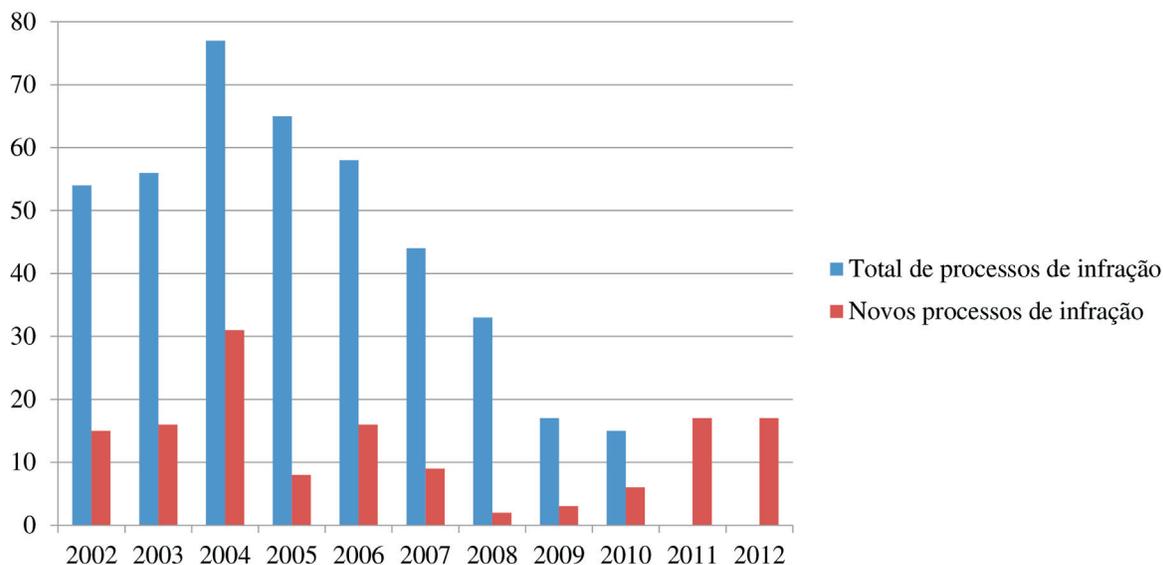
Antes de me debruçar sobre a análise empírica do papel do Solvit na eliminação do incumprimento protecionista, ou seja, das violações à livre circulação de bens no mercado interno, importa enquadrar o peso destes problemas no âmbito da ação do Solvit. Assim, o relatório do desempenho deste mecanismo de governação informal – integrado no *Single Market Scoreboard* (2014) – reporta que em 2013, por área legislativa, 9% dos casos tratados na rede Solvit envolviam a “livre circulação de bens”. No entanto, deve atender-se a que a categorização de um problema como dizendo respeito à livre circulação de bens se fundamenta na violação principal identificada. Se, em contrapartida, os casos violarem prioritariamente outras áreas legislativas, por exemplo, transgredindo as normas relativas a impostos e as normas aduaneiras, então vão ser juridicamente classificados sob a rubrica “impostos e alfândegas”, mas na prática têm igualmente um forte impacto sobre a liberdade de circulação de bens.

Como o Gráfico 1 mostra, a partir de 2002 o número de procedimentos de infração para erradicação de infrações protecionistas começa a ter um decréscimo sustentado, quer relativamente aos processos em curso, quer no que toca à abertura de novos processos. Em 2010, por exemplo, os procedimentos formais relativos à circulação de bens eram apenas 15, dos quais apenas seis eram novos.

A partir de uma base de dados fornecida pela Comissão com as queixas apresentadas ao Solvit desde a sua criação até meados de 2013, analisamos o papel deste sistema na remoção de barreiras por incumprimento à liberdade de circulação no mercado interno. Assim, por comparação com a abertura de novos processos de infração, que desde 2002 foram de 140, foram aceites pelo Solvit 407 casos. O número de queixas apresentadas ao sistema Solvit relativamente à livre circulação de bens atingiu 59 casos, como mostra o Gráfico 2. Os países que apresentam mais queixas por suspeita de infração à circulação de bens são países do Norte e Centro da Europa: Suécia, República Checa, Países Baixos, Dinamarca, Alemanha e Reino Unido. Os países que são alvo de mais queixas por incumprimento são a França, a Alemanha, Espanha e Itália, grandes economias europeias.

A taxa de resolução dos casos relativos ao movimento dos bens no mercado único é de 74%, uma taxa de sucesso elevada embora ligeiramente abaixo da taxa média registrada para todas as áreas de intervenção do Solvit (que incluem

Gráfico 1 - Procedimentos formais para erradicação de infrações protecionistas



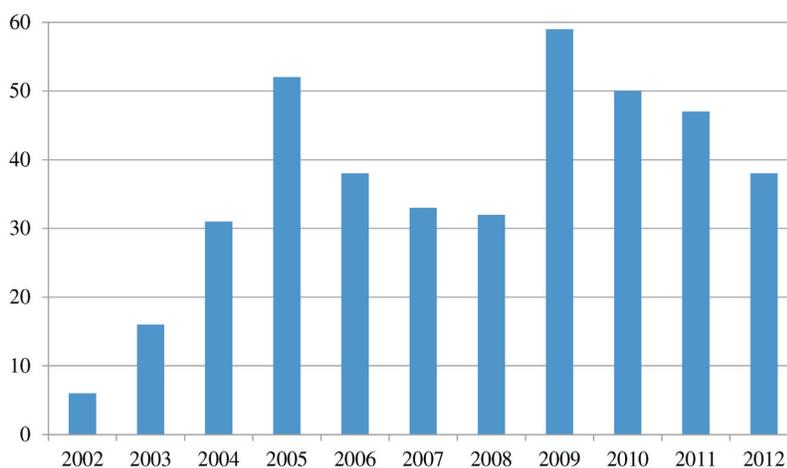
Fonte: A autora, a partir dos *Annual Reports on Monitoring the Application of EU Law*. Comissão Europeia (2002-2012).

Nota: O total de processos em 2011 e 2012 não está disponível nos Relatórios.

também a liberdade de circulação de pessoas, de capitais, e outras matérias). Os casos não solucionados no âmbito do Solvit (26%) podem incitar a Comissão a iniciar investigações preliminares no quadro de abertura de processos de infração, que poderão eventualmente ser levados ao TJE. Assim, o Solvit é uma fonte possível de futuros processos de infração a abrir pela Comissão e eventualmente a solucionar por métodos judiciais.

Deve notar-se que a taxa de resolução dos casos apresentados varia de país para país (Tabela 3): as barreiras encontradas na Estónia, Malta, Portugal e Áustria são resolvidas em 100% dos casos; com taxas de resolução acima da média estão também a Bélgica, Eslováquia, Itália, Holanda, Alemanha, França, Espanha, e República Checa; com taxas de resolução abaixo da média estão nove países, Dinamarca, Hungria, Suécia, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia,

Gráfico 2 - Número de casos relativos à livre circulação de bens tratados pelo Solvit



Fonte: A autora, a partir dos dados disponibilizados pelo serviço Solvit da Comissão Europeia (Single Market Scoreboard, 2014).

Tabela 3 - Taxa de resolução dos casos Solvit por país (%)

EE	MT	PT	AT	BE	SK	IT	UK	NL	DE	FR	ES	CZ	DK	HU	SE	LV	LT	PL	RO	FI	NO	GR	Média
100	100	100	100	89	88	84	82	79	78	76	76	73	73	68	67	63	57	55	54	50	50	31	73,6

Fonte: A autora, a partir dos dados disponibilizados pelo serviço Solvit da Comissão Europeia (Single Market Scoreboard, 2014).

Finlândia, Noruega, e em particular a Grécia, cujos obstáculos à livre circulação de bens só são resolvidos em 31% dos casos.

A duração da resolução dos procedimentos de infração é uma das razões pelas quais a Comissão pretendia reforçar os mecanismos informais e fazer do Solvit um sistema rápido e pragmático de resolução de barreiras ao funcionamento do mercado único. O objetivo é que o Solvit encontre soluções em 70 dias. No período em análise o Solvit precisou de um tempo médio de resolução para os casos que lhe são apresentados de 81 dias, enquanto para os casos de circulação de bens, especificamente, foi de 92 dias. Este mecanismo informal reduz os custos e o tempo de reposição da legalidade relativamente à resolução formal e judicial do incumprimento, o que tem vantagens para todas as partes envolvidas – Estados membros, Comissão e agentes económicos. Pelo contrário, o tempo médio de resolução de um procedimento de infração é de dois anos se o caso for fechado na fase de pré-contencioso, podendo demorar até quatro anos até que uma decisão do TJE seja finalmente implementada por um Estado membro (Koops 2011).

V.1. Discussão

Fazer face às medidas regulatórias nacionais que violam as normas do mercado único não é fácil, pois a tarefa de identificar se a sua intenção é protecionista ou se têm objetivos nacionais legítimos é muitas vezes complexa e delicada. Como constatado na nossa análise, a taxa de resolução dos obstáculos às trocas comerciais intra-comunitárias situa-se um pouco abaixo da média, enquanto o tempo necessário a essa resolução é um pouco superior à média. Neste tipo de matérias, a interação com as partes envolvidas é fulcral para esclarecer o verdadeiro propósito da medida nacional alegadamente protecionista. Tais medidas frequentemente envolvem múltiplos aspectos técnicos e jurídicos, e também múltiplas diretivas comunitárias referentes a diferentes aspetos de um mesmo produto. Esta verificação técnica e jurídica das intenções protecionistas exige troca de informação entre as partes interessadas, a análise dos seus argumentos e da evidência que os suporta. Assim, da mesma maneira que o envolvimento dos *stakeholders* na implementação e correta aplicação das políticas do mercado único é vital para que os Estados membros estejam “coletivamente empenhados” (Heremans 2011, p.11) na integração dos mercados, esse envolvimento também é necessário na reposição da legalidade.

Estes instrumentos de governação informal caracterizam-se por operar com base em processos participados (Shore 2011), em que os contactos e a comunicação entre os vários agentes envolvidos são incentivados. Estas dinâmicas suscitam processos de aprendizagem e o desenvolvimento de *know-how* de resolução de problemas bem como a criação de capacidades (*capacity-building*) que concorrem para a eficácia destes métodos informais de governação destinados a corrigir os desvios às normas do mercado único. Concomitantemente, estes modos de relacionamento, baseados nas interações contínuas entre actores e que promovem o diálogo informal e troca de pontos de vista sobre a interpretação das normas, permitem desenvolver padrões de resolução de problemas (Slaughter 2004; Trondal 2010). Desta forma, os agentes centrais no desen-

volvimento destes padrões – as administrações públicas dos estados membros – são parte de um processo de socialização (Eberlein 2003; Vifell & Sjögren 2014) com as formas e métodos de repor as normas. Este processo de socialização facilita o realinhamento dos comportamentos das administrações públicas dos estados membros e das restantes partes interessadas dos processos apresentados ao Solvit (empresas, cidadãos e grupos empresariais) com as normas vigentes, criando-se padrões estáveis de interação com benefícios para a eficácia do sistema.

Os padrões de interatividade padronizados, a partilha de informação e a resolução voluntária e “negociada” do incumprimento (Woll & Artigas 2007, p.121) conferem, por outro lado, legitimidade à governação informal e podem promover a “internalização” das normas europeias, dissuadir o incumprimento e persuadir mais observância das regras do mercado único.

Os processos informais e participados são os que mais facilitam a resolução destes casos pois procuram soluções consensualizadas e negociadas, e os que oferecem mais flexibilidade (Trubek & Mosher 2003), aumentando os incentivos para resolução do incumprimento. Estes métodos são, pois, relevantes para fazer face ao aumento das tendências protecionistas induzidas pela crescente liberalização dos mercados, pela crise económica, mas também suscitadas pela heterogeneidade de interesses no mercado único (Keleman & Sibbitt 2004). A sua sustentabilidade, credibilidade e legitimidade na dissuasão e controlo das pressões protecionistas depende da sua eficácia e da percepção de que são justos e neutrais. Só assim podem gerar mais aderência voluntária à eliminação do incumprimento (cf. Kapiszewski & Taylor 2012).

Mas os instrumentos de governação informal não são autónomos. Os processos informais ou *soft* estão intrinsecamente interligados à governação formal do mercado único, e complementam-se. Os mecanismos e canais informais funcionam em interação com o sistema dos procedimentos de infração, já há muito estabelecido na União Europeia. A Comissão continua a ter a prerrogativa de abrir procedimentos de infração, que podem chegar ao TJE. Assim, o Solvit não é um mecanismo autónomo de resolução de problemas de cumprimento das regras do mercado único. Ele opera na sombra da hierarquia (Scharpf 1997; Hérítier & Rhodes 2011, Vifell & Sjögren 2011), ou seja, sob a ameaça do uso de métodos judiciais formais, se os esforços de reposição do cumprimento através da informação mútua e da coordenação voluntária não forem bem sucedidos. A influência das normas legais e dos métodos judiciais estendem-se para além do âmbito e competência do nível jurídico (Stone Sweet 2004; Conant 2007). Os dois métodos (formais e informais) são, assim, complementares (Christiansen & Piattoni 2003), e a credibilidade do sistema de governação do mercado único depende desta complementaridade. A forma de operacionalização deste tipo de mecanismos informais estabiliza interações entre os vários agentes da governação do mercado único, que por seu turno estabelecem ligações entre os instrumentos de governação formal e informal.

Embora a Comissão tenha feito esforços consideráveis para expandir e melhorar a governação informal baseada no consenso, esta só será bem-sucedida se a resolução do incumprimento protecionista ocorrer sob a “ameaça” de recurso ao Tribunal, com os inerentes custos monetários, de tempo e de recursos técnicos e jurídicos, e ainda com riscos de penalização ou sanção do Estado membro.

VI. Conclusões

A literatura tem dado grande atenção aos métodos formais e judiciais de controlo do cumprimento das normas comunitárias. Mas esta literatura negli-

gencia outros mecanismos que podem ser usados para reduzir a incidência de barreiras no comércio intra-comunitário e no acesso aos mercados. Ora, no quadro das estratégias de governação do mercado único da Comissão Europeia, os mecanismos informais de correção das violações da livre circulação, ou governação informal *ex post*, tem sido uma prioridade. Entre as iniciativas da Comissão para melhorar o funcionamento do mercado único, tem multiplicado e diversificado os mecanismos e canais de resolução informal dos casos de incumprimento. A necessidade de um melhor funcionamento do mercado único europeu, crescentemente dificultado pela adoção de medidas restritivas do comércio intra-UE motivadas por pressões de grupos económicos – e que são ainda mais frequentes em ciclos económicos de menor crescimento – levou ao reforço deste padrão de governação informal do mercado único.

Os mecanismos *soft* podem, pois, facilitar melhores níveis de cumprimento das regras do mercado único e uma mais eficaz integração dos mercados “nacionais”. Estas estratégias incentivam a troca de informação, o diálogo, a colaboração e a procura de soluções construtivas entre a Comissão, as administrações dos Estados membros e as empresas. São, pois, estratégias mais cooperativas, que promovem a aprendizagem dos agentes envolvidos, a sua socialização com padrões de resolução de problemas e por consequência uma mais efetiva coordenação entre as autoridades competentes, nacionais e europeias, e os *stakeholders* empresariais, e que podem ser mais eficazes na contenção do incumprimento protecionista. A crescente influência do Solvit tem aliás, sido reconhecida (Héritier & Rhodes 2011; Vifell & Sjögren 2014).

Mas a possibilidade das disputas legais em torno do incumprimento protecionista e as suas inerentes desvantagens (custos de tempo e custos monetários, riscos de impacto na reputação das empresas e dos governos) podem contribuir para o reforço da utilização dos métodos informais e para a sua crescente credibilidade. Na prática e para a monitorização oportuna do cumprimento da liberdade de acesso aos mercados, o “modelo” de governação informal pode dar uma resposta mais atempada e eficaz na eliminação das “fronteiras internas” do mercado único. Os incentivos para a utilização de métodos informais para corrigir o incumprimento protecionista serão tanto maiores quanto maior a eficácia e a credibilidade que estas formas de governação *ex post* do mercado único forem adquirindo. E se o protecionismo nacional ainda existe no mercado de bens – área mais integrada do mercado único –, ele está ainda mais enraizado nos mercados de serviços, particularmente nos designados mercados públicos de empreitadas e em áreas específicas, como mostra o reconhecimento das qualificações em profissões regulamentadas.

Os resultados da análise mostram que o Solvit tem sido eficaz como mecanismo informal privilegiado pela Comissão para resolver barreiras no mercado único, mas também sugerem que a governação do mercado interno de bens, mesmo usando os métodos informais, é uma tarefa laboriosa. Retiramos também da análise a conclusão de que as medidas informais podem gerar resultados satisfatórios se os Estados tiverem uma ameaça credível de intervenção judicial e de virem a enfrentar, em última instância, o TJE. Têm de existir opções de resolução contenciosa através dos procedimentos de infração se as barreiras não forem suprimidas através dos mecanismos informais. A governação *ex post* baseada nos métodos informais desenvolve-se na “sombra hierárquica” dos processos legais, ou seja, é enquadrada pela possibilidade de abertura de procedimentos de infração, que embora de último recurso, permanecem relevantes. Concluimos também que a governação do mercado único europeu, que é uma governação de aspecto multinível, envolvendo não só o TJE e os instrumentos informais de reposição do cumprimento das normas, mas também as medidas e iniciativas preventivas (como sejam o procedimento de notificação de barreiras técnicas ou os canais de alerta precoce), todas concor-

rendo para o controlo eficaz da emergência de barreiras protecionistas. O estudo destas medidas preventivas, menos tratadas na literatura do que as medidas *ex post* – em particular os esforços de cariz judicial – emerge, assim, como uma futura linha de investigação sobre a governação do mercado único.

Por outro lado, trabalhos futuros poderão abordar os problemas encontrados na circulação de serviços, onde a liberalização é mais modesta do que nos mercados de bens, e onde a eliminação de barreiras e o controlo do cumprimento das normas será mais difícil, dada a oposição interna que existe em muitos países da UE à liberalização de alguns setores dos serviços e a heterogeneidade de interesses dos Estados membros nestas matérias.

Finalmente, a experiência europeia mostra que o enquadramento fortemente jurídico do mercado único deixa espaço a formas de governação informal, que podem servir de referente para outros projetos de integração económica que visem aprofundar a integração dos mercados de bens, sem esquecer as características, dinâmicas e capacidades específicas de cada um. O estudo dos instrumentos de governação através dos quais se processa a integração europeia e as diferentes experiências regionais de integração dos mercados propiciarão, por seu turno, oportunidades de desenvolvimento de estudos comparativos de governação de mercados integrados.

Maria Helena Guimarães (guimarmh@eeg.uminho.pt) é Doutorada de Economia Política Internacional pela University of Cincinnati, (EUA), detentora da Cátedra Jean Monnet da União Europeia e Professora no Departamento de Economia da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (Portugal). Vínculo Institucional: Departamento de Economia da Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

Referências

- Abbott, K.W. & Snidal, D., 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), pp.421-456. DOI: 10.1162/002081800551280
- Angelova, M.; Dannwolf, T. & König, T., 2012. How Robust Are Compliance Findings? A research synthesis. *Journal of European Public Policy*, 19(8), pp.1269-1291. DOI: 10.1080/13501763.2012.705051
- Börzel, T., 2000. Why there is no ‘Southern Problem’. On environmental leaders and laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(1), pp.141-162. DOI: 10.1080/135017600343313
- _____, 2003. *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why There Is (not) a ‘Southern Problem*. Aldershot: Ashgate.
- Chen, N. & Novy, D., 2011. Gravity, Trade Integration, and Heterogeneity across Industries. *Journal of International Economics*, 85(2), pp.206-221. DOI: 10.1016/j.jinteco.2011.07.005
- Conant, L., 2007. Review Article: The Politics of Legal Integration. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), pp.45-66. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2007.00734.x
- Christiansen, T. & S. Piattoni, eds. 2003. *Informal Governance of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eberlein, B., 2003. Formal and Informal Governance in Single Market Regulation. In Christiansen, T. & Piattoni, S., eds. *Informal Governance of the European Union* Cheltenham: Edward Elgar.
- Eberlein, B. & Radaelli, C., 2010. Mechanisms of Conflict Management in EU Regulatory Policy. *Public Administration*, 88(3), pp.782-799. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01844.x
- Egan, M. & Guimarães, M.H., 2012. Compliance in the Single Market. *Business and Politics*, 14(4), pp.1-28. DOI: 10.1515/bap-2012-0029
- Falkner, G. et al., 2005. *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Harbour, M., 2012. Foreward. In J. Pelkmans & A. Brito, eds. *Enforcement in the EU Single Market*. Brussels: CEPS.
- Hartlapp, M. & Falkner, G., 2009. Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. *European Union Politics*, 10(2), pp.281-304. DOI: 10.1177/1465116509103370
- Hartlapp, M. & Leiber, S., 2010. The Implementation of EU Social Policy: The ‘Southern Problem’ revisited. *Journal of European Public Policy*, 17(4), pp.468-486. DOI: 10.1080/13501761003673443
- Heremans, T., 2011. The Single Market in Need of a Strategic Relaunch. *Egmont Paper*, 43. Brussels: Royal Institute of International Affairs.
- Héritier, A., 1999. *Policymaking and Diversity in Europe: Escaping from deadlock* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Héritier, A. & Rhodes, M., 2011. *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hobolth, M. & Martinsen, D.S., 2013. Transgovernmental Networks in the European Union: Improving compliance effectively? *Journal of European Public Policy*, 20(10), pp.1406-1424. DOI: 10.1080/13501763.2013.800791
- Kaeding, M., 2008. Lost in Translation or Full Steam Ahead? The transposition of EU transport directives across EU member states. *European Union Politics*, 9(1), pp.115-144. DOI: 10.1177/1465116507085959
- Kapiszewski, D. & Taylor, M., 2012. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*, 38(4), pp.803-835. DOI: 10.1111/j.1747-4469.2012.01320.x
- Keleman, R.D. & Sibbitt, E., 2004. The Globalization of American Law. *International Organization*, 58(1), pp.103-136. DOI: 10.4337/9781849805216.00019
- Koops, C.E., 2011. EU compliance mechanisms: the interaction between the infringement procedures, IMS, Solvit and EU pilot. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*, pp.2011-2042.
- Koutalakis, C., 2004. Environmental Compliance in Italy and Greece: The role of non-state actors. *Environmental Politics*, 13(4), pp.754-774. DOI: 10.1080/0964401042000274359
- Levi-Faur, D., 2011. Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), pp.810-829. DOI: 10.1080/13501763.2011.593309
- Moldoveanu, G. & Năstase, B., 2009. The Solvit National Coordination Mechanisms – an Organizational Analysis. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 26(E), pp.106-121.
- Monti, M., 2010. *A New Strategy for the Single Market. At the service of Europe's Economy and Society*. Report to the President of the European Commission. Brussels: European Commission.
- Panke, D., 2012. Process Tracing: Testing multiple hypotheses with a small number of cases. In T. Exadaktylos & C. Radaelli, eds. *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. London: Palgrave.
- Pelkmans, J. & Brito, A., 2012. *Enforcement in the EU Single Market*. Brussel: CEPS.
- Radaelli, C., 1998. Governing European Regulation: The Challenges Ahead. *RSCAS Policy Paper*, 98/3. European University Institute.
- Scharpf, F.W., 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered. Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Shore, C., 2011. "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal*, 17(3), pp.287-303. DOI: 10.4324/9781315815718
- Slaughter, A.-M., 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stone Sweet, A., 2004. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Toshkov, D., 2007. In Search of the Worlds of Compliance: Culture and transposition performance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14(6), pp.933-959. DOI: 10.1080/13501760701497956
- Trondal, J., 2010. *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trubek, D. & Mosher, J., 2003. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), pp.63-88. DOI: 10.1111/1468-5965.00411
- Vifell, Å.C. & Sjögren, E., 2010. Governing by Monitoring: The EU Commission's Solvit-centers as judicialized internal market watchdogs. The Case of Sweden. *SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration*, 2010:7, Nov.
- Vifell, Å.C. & Sjögren, E., 2014. The Legal Mind of the Internal Market: A Governmentality Perspective on the Judicialization of Monitoring Practices. *Journal of Common Market Studies*, 52(3), pp.461-478. DOI: 10.1111/jcms.12110
- Woll, C. & Artigas, A., 2007. When Trade Liberalization turns into Regulatory Reform: The impact on business-government relations in international trade politics. *Regulation & Governance*, 1(2), pp.121-138. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2007.00010.x

Outras fontes

- Comissão Europeia, S.d. *Application of Community Law*. Disponível em: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm. Acesso em: 2 jun. 2014.
- Comissão Europeia, 2012. *Ato para o Mercado Único II. Juntos para um novo crescimento*. COM(2012).
- _____, 2011. *Ato para o Mercado Único. Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua*. COM(2011).
- _____, 2010. *Um Ato para o Mercado Único. Para uma economia social de mercado altamente competitiva. 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio*. COM(2010).
- Single Market Scoreboard, 2014. *Performance per governance tool – Solvit*. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2014/07/solvit/2014-07-scoreboard-solvit_en.pdf. Acesso em: 12 maio 2015.

Abstract

The EU Commission has reinforced the governance of the EU internal market and has tried to contain the protectionist measures of its member States, emphasizing the importance of their effective surveillance, in order to ensure the adequate functioning of the single market. This research analyzes the effectiveness of the EU informal governance strategies intended to eliminate the obstacles to the free movement of goods in the internal market. The analysis uses two original databases provided by the EU Commission – one with the internal market for goods infringement proceedings, and the other containing the complaints by EU companies to the informal governance mechanism Solvit on obstacles they encounter in the internal market; we also resort to the European Commission annual reports on monitoring the application of community law. The analysis shows the increasing use, and effectiveness of the Solvit system measured by the resolution rate and by the time necessary to find a solution to the complaints. Within the system's scope, the actors learn and socialize with the informal methods for solving pragmatic problems found in the internal market; socialization and learning allow for the stabilization of informal interaction patterns and to voluntary cooperation, which is advantageous to the effectiveness of the system and to avoid financial, time and reputational costs associated with judicial proceedings. However, Solvit's effectiveness ensues also from its connection with the judicial mechanisms of the internal market multilevel governance. Informal governance occurs in the "shadow of hierarchy" of the EU Court of Justice that is, under the threat of the Commission eventually resort to judicial mechanisms, which facilitates the informal resolution of the obstacles and distortions that remain in the internal market. This study focuses on one dimension of European integration not yet sufficiently researched – the prevalence of noncompliance with the norms and practices of the internal market for goods. While the political science compliance literature mostly emphasizes the role of the EU judicial mechanisms, this research adopts a governance perspective. Thus, we combine the literature on EU compliance with that on EU governance. This discussion of the effectiveness of informal market governance instruments in the EU may be relevant to other regional integration projects aimed at deepening the level of integration of their markets.

KEYWORDS: Governance, European Union, single market, Solvit, informal methods.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.