

Historiografia e teorias

Em termos historiográficos, a narrativa federalista dominou o pensamento europeísta entre o fim dos anos 1940 e o início dos anos 1980 – fortalecida pelas interpretações acerca da constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e pela atuação de grandes personagens históricos como Spinelli, Monnet, Schuman e Delors (DINAN, 2006).

O federalismo tornou-se o *mainstream* da historiografia integracionista e teria uma origem secular. No sentido de embasar a ideia de união da Europa, os autores dessa corrente fizeram referências a Carlos Magno (Sacro Império Romano) e citaram diversos intelectuais e politólogos cristãos desde o fim do século XIII. Boa parte dessa literatura estava fundamentada nessa linha filosófica e apresentava uma dimensão espiritual ao contrapor o ideal federalista benigno aos nacionalismos modernos que teriam levado a Europa ao caos (DINAN, 2006).

Nesse contexto, destacaram-se as primeiras abordagens teóricas relativas à construção

europeia. Na primeira geração de estudos sobre o regionalismo (velho regionalismo), Deutsch et al. (1957) ressaltaram os aspectos integracionistas relativos à segurança, à possibilidade de superação da anarquia por meio de processos de socialização, à construção de identidades coletivas e transfronteiriças. Assim, vislumbraram a possibilidade de construção de uma paz estável (REIS, 2007).

De forma semelhante, Ernst Haas (1958), principal referência do neofuncionalismo, buscou construir uma teoria que abarcasse a construção de uma comunidade política pós-nacional; desenvolveu a ideia de *spillover* (transbordamento)²; e destacou a importância das *instituições* no estabelecimento da supranacionalidade – que representaria um deslocamento, uma transferência de lealdade política para um centro de poder supranacional. Viu, assim, a possibilidade de mudança na identidade dos atores e encarou a mudança como um processo.

Contudo, o revisionismo histórico, conduzido principalmente por Alan Milward (1984), procurou mostrar, por exemplo, que a Alemanha teria buscado aproximar-se da França, em um processo de soberania

1 Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Este artigo é parte da tese de Doutorado defendida no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (UL). Agradecimentos à CAPES, que concedeu a bolsa de Doutorado Sanduíche necessária à realização da pesquisa. E-mail: castroalinec@gmail.com

2 Segundo esse autor, a dinâmica de *spillover* indicava que a integração em uma área temática muito certamente conduziria à integração também em outras áreas (HAAS, 2001).

compartilhada, como caminho para sua reabilitação internacional, e que o avanço das Comunidades Europeias deu-se em função de uma série de interesses, ideias e pressões políticas concorrentes. Essas interpretações começaram a pôr em cheque a narrativa federalista-idealista. Ademais, Haas (1975) chegou a voltar atrás em sua perspectiva, fomentando o enfraquecimento da teoria neofuncionalista pelo seu principal autor³.

Ao reavaliar as origens e desenvolvimento das Comunidades Europeias, Milward (1984) concluiu que tal dinâmica foi conduzida por interesses socioeconômicos nacionais, e que as esferas nacional e supranacional não seriam apenas compatíveis como se reforçariam mutuamente. Tal visão passou a dominar a academia desde então, estabelecendo uma “nova ortodoxia” na historiografia da integração europeia (DINAN, 2006, p. 306).

Milward (1984) desmistificou os personagens federalistas históricos e criticou a sua idealização excessiva (afirmando ironicamente que teriam se tornado “santos” na visão de seus partidários); afirmou o papel do acordo político que levou à CECA (com a aproximação entre França e Alemanha) e da União Europeia de Pagamentos (com a facilitação do comércio internacional), em detrimento do papel menor do Plano Marshall no processo de integração europeia⁴; e destacou as motivações nacionais que dinamizaram a integração, em detrimento das causas idealistas (DINAN, 2006).

A visão de Milward (1984) foi reforçada pela construção e desenvolvimento da corrente liberal-intergovernamentalista,

em especial por meio da obra de Andrew Moravcsik (1991). As críticas ao neofuncionalismo referiam-se à não diluição dos governos nacionais e ao não deslocamento de lealdades. Evidenciou-se a força dos governos nacionais no âmbito da União Europeia (UE), a não supranacionalidade em outros processos de integração e a euro-estagnação em diversos momentos da experiência europeia. Moravcsik (1991) criou um novo modelo que incluiu os governos nacionais, os grupos de interesse e os líderes políticos (considerados mais importantes do que as instituições supranacionais). Os atores domésticos passaram a ser centrais na análise, com o levantamento de evidências do fortalecimento dos Estados nas negociações. As decisões, então, seriam tomadas pelos maiores Estados, e os menores receberiam *side payments* (compensações) (REIS, 2007).

Um dos grandes méritos da obra de Moravcsik foi ter conciliado amplamente história e teoria nos estudos europeus. Sua obra recebeu grande atenção e foi também alvo de críticas – relativas à precisão e metodologia, especificamente em relação ao uso limitado de fontes primárias (DINAN, 2006).

Em suma, em termos teóricos, o primeiro debate no âmbito integracionista contrapôs o neofuncionalismo ao liberal-intergovernamentalismo. Cabe destacar que esse debate pode ter suas origens detectadas ainda no pós-Primeira Guerra (LESSA, 2003) e que ainda está vivo hoje. Muitos autores continuam a ver o processo europeu por meio dessa lente dicotômica.

3 Em artigo mais recente, Haas (2001) reconheceu avanços e fragilidades do neofuncionalismo e procurou aproximar tal escola do Construtivismo nas Relações Internacionais.

4 Alguns autores julgaram essa crítica excessiva e, ao aprofundar a análise sobre o Plano Marshall, reafirmaram a importância de seu impacto econômico para a reconstrução europeia (DINAN, 2006, p. 311-314).

O contexto internacional do pós-Guerra Fria ofereceu novos estímulos ao processo de integração e assistiu-se o aprofundamento e o alargamento do processo de regionalização. Tal processo foi acompanhado pela ampliação dos estudos e pela consequente diversificação de abordagens científicas.

Na esteira do primeiro debate surgiu uma nova dicotomia nos estudos europeus entre racionalistas e construtivistas. Entretanto, apesar dos avanços relativos, não se alcançou nenhum consenso acerca das causas e do futuro do processo de integração (POLLACK, 2005).

Em termos historiográficos, as contribuições mais recentes versavam sobre eventos particulares e sobre o detalhamento de perspectivas nacionais específicas. À medida que os arquivos nacionais foram sendo abertos ao público, novos fatos e visões foram aparecendo. Ademais, aprofundou-se o debate sobre o processo cultural-identitário.

No tocante aos avanços teóricos, o grande destaque deu-se com a ascensão da abordagem da governança europeia, que inicialmente representava um conjunto de teorias relacionadas aos estudos de Relações Internacionais e de Política Comparada, não sendo, pois, uma teoria única (JACHTENFUCHS, 2001).

O conceito de governança difere da definição de governo. Este se refere a ações estratégicas do Estado ou das autoridades públicas no sentido de interferir nas esferas econômica e social. Governança refere-se aos modos de prover bens comuns ou estabelecer a ordem pública que resulta da interação entre atores variados e de formas de coordenação de seus comportamentos (ROSENAU, 1992). Ademais, o conceito de governança é utilizado de forma ampla na literatura, e, de

acordo com Rhodes (1996), é correntemente usado nas Ciências Sociais com pelo menos seis diferentes significados: Estado mínimo, governança corporativa, nova administração pública, boa governança, sistemas social-cibernéticos e redes auto-organizadas.

Assim, a Comissão Europeia (CE) acabou por estabelecer seu próprio conceito em 2001, no documento referido como o *Livro Branco sobre a Governança Europeia*. O termo refere-se a regras, processos e comportamentos que afetam a maneira como o poder é exercido em nível europeu, particularmente no que se refere à abertura, participação, responsabilização (*accountability*), efetividade e coerência. No tocante à participação política, segundo a CE (Ibid.), o objetivo é adotar novas formas de governança que tragam a União para mais perto dos cidadãos europeus, tornem-na mais efetiva, reforcem a democracia na Europa e consolidem a legitimidade de suas instituições. Essa governança deve se basear na estruturação e implementação de políticas melhores e mais consistentes, associando as organizações da sociedade civil e as instituições europeias. Tal aprimoramento deve envolver também reformas na legislação comunitária, tornando-a mais clara e efetiva. Assim, em relação aos Fundos Estruturais⁵, a Comissão procurou estimular os Estados-nação com tradição centralizadora a favorecer a participação política de entidades subnacionais. Ademais, reformas foram feitas no intuito de desburocratizar o funcionamento de tal política. Em relação especificamente à política de coesão, Gary Marks (1993) desenvolveu o conceito de governança multinível (GMN) e a caracterizou como um sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais.

5 Fundos Estruturais são os instrumentos da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (PCEST) da União Europeia. Também conhecida como Política Estrutural ou Política Europeia de Desenvolvimento Regional.

Na agenda de pesquisa teórica, destacaram-se quatro temas centrais (e inter-relacionados): i) o conceito de governança derivado de uma abordagem multidisciplinar; ii) a sua aplicação ao caso europeu, com a literatura sobre a governança multinível e as redes de políticas públicas (*policy networks*) que possuem caráter não hierárquico, envolvem atores públicos e privados, instituições formais ou informais; iii) reflexões sobre a capacidade de governança dos Estados-nação e das instituições europeias; e iv) o problema da legitimidade democrática destas.

Na perspectiva da governança, a UE não é comparada a um sistema doméstico nem é vista como uma organização internacional. Tal experiência é considerada *sui generis*, e convencionou-se usar o termo *euro-polity* para retratá-la, significando uma forma de não Estado, uma *polity* não nacional ou uma nova ordem política – diferente de uma organização internacional, de um estado supranacional ou qualquer um dos pontos possíveis nesse *continuum* institucional (SCHMITTER, 2000).

No tocante às características da governança europeia, a natureza multinível aplica-se a toda a estrutura dos pilares europeus⁶; outras características importantes, como o domínio das políticas regulatórias ou das redes público-privadas de políticas públicas, e o papel central dos atores supranacionais no *método comunitário*, são características apenas do primeiro pilar (KOHLENER-KOCH; RITTBERGER, 2006).

O *método comunitário*, também denominado “modo de decisões conjuntas” (*joint-decision mode*), é caracterizado pelo forte papel da Comissão⁷, cuja iniciativa é requisito formal do processo legislativo europeu. Essas iniciativas correspondem a uma grande variedade de *inputs* – do Conselho⁸, dos Estados-membros, do Parlamento Europeu (PE), dos governos subnacionais, associações europeias, associações nacionais, grandes empresas e grupos de especialistas designados pela Comissão – que são documentados na vasta literatura sobre intermediação de interesses europeus e redes de políticas públicas. Ainda assim, a Comissão pode geralmente seguir suas próprias preferências no processo de traduzir esses *inputs* em iniciativas de lei. Destaca-se ainda o aumento da influência do PE no processo legislativo por meio do mecanismo da codecisão. Seus comitês especializados são consultados antes das decisões formais da Comissão e do Conselho. Em suma, nesse processo, os governos nacionais têm o poder de vetar a legislação europeia, mas a direção das iniciativas legislativas e o detalhamento e aplicação das regras estão largamente sob o controle dos atores supranacionais (SCHARPF, 2001).

A Governança multinível

A Governança Multinível não é apenas uma descrição conveniente da mobilização política que leva à formulação da política europeia, também aponta para mudanças fundamentais no exercício contemporâneo de poder. (PIATTONI, 2010, p. 1).

6 O primeiro pilar, comunitário, corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a EURATOM e a CECA. O segundo pilar refere-se à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). E o terceiro, à cooperação judicial e policial em matéria penal.

7 “A Comissão Europeia é o órgão executivo da UE, sendo politicamente independente. É responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus e pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE” (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

8 “O Conselho da UE é, juntamente com o Parlamento Europeu, o principal órgão de decisão da UE. Os ministros dos governos de cada país da UE reúnem-se neste Conselho para discutir, alterar e aprovar legislação e coordenar políticas” (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

Alguns sustentam que o nome do jogo na Europa é governança multinível. Demandas pelo aprimoramento da democracia participativa em todos os níveis de governança, associadas com controvérsias sobre a extensão da subsidiariedade, ou da centralização, permitindo, assim, para a Europa uma diversidade de ritmos, compromissos assimétricos com as instituições centrais e tomadas de decisão mais descentralizadas. Nem o Neofuncionalismo nem Jean Monnet imaginaram esses refinamentos. (HAAS, 2001, p. 24).

O marco inicial da abordagem sobre governança foram os estudos de Gary Marks (1992, 1993) sobre a formulação e implementação dos fundos estruturais europeus. Na última década, essa literatura expandiu-se vertiginosamente. Em oposição aos intergovernamentalistas, como Moravcsik, ressaltou-se a importância da Comissão Europeia e dos governos regionais e locais dentro dos Estados, fortalecidos por meio do princípio da parceria⁹ vigente desde as reformas de 1988.

Em relação ao conceito de GMN, multinível referia-se à crescente interdependência entre os governos operando em diferentes níveis territoriais; já o termo governança ressaltou a crescente interdependência entre governos e atores não governamentais em vários níveis territoriais (BACHE; FLINDERS, 2004).

Críticas surgiram no sentido de ressaltar o controle e a importância dos Estados nesse processo, nas sucessivas reformas dos fundos estruturais, por exemplo. A discussão, então, se tornou mais complexa sobretudo em relação ao aspecto vertical, com a busca de explicação para a grande variação na distribuição de poder existente entre os atores supra e subnacionais nos vários Estados-membros. Em alguns casos, conseguiu-se o aumento da autonomia regional.

Em outros, como no Reino Unido e na Grécia, os governos conseguiram manter um papel central. Ainda assim, destacou-se o processo de *mudança de autoridade* do âmbito nacional para instâncias supra e subnacionais em vários Estados, como Bélgica e Espanha (HOOGHE, 1996). Há controvérsias sobre as razões de tal fenômeno, mas o fato é que muitos governos regionais tomaram uma postura ativa na formulação da política europeia.

Uma ramificação recente dos estudos sobre a GMN analisa o processo de europeização (*Europeanization*) que ocorre por meio da influência da UE nas políticas e instituições nacionais. Contudo, parte da literatura continua questionando a legitimidade democrática desses processos. Os críticos continuam a mostrar as evidências do déficit democrático: a natureza distante e opaca do processo decisório europeu; o forte papel dos oficiais eleitos indiretamente no Conselho de Ministros e dos oficiais não eleitos na Comissão Europeia; a fraqueza do Parlamento Europeu e a natureza de segunda-ordem de suas eleições; e o viés nos tratados em favor da liberalização dos mercados acima das questões sociais.

Sobre o potencial da GMN de aumentar a qualidade da euro-democracia, Kohler-Koch e Rittberger (2006) apontam algumas dificuldades. Quando a autoridade é compartilhada verticalmente entre as esferas supranacional, nacional e subnacional, o âmbito da competência executiva e parlamentar varia substancialmente e dificulta a responsabilização democrática (*accountability*). Em segundo lugar, a mudança de hierarquia e procedimentos formais de trabalho em rede para a informalidade, ao mesmo tempo em que permite uma ampla entrada (*inputs*),

9 Este preconizava que a Comissão Europeia, as autoridades nacionais e as autoridades subnacionais colaborassem estreita e continuamente na concepção e implementação de programas financiados pela UE.

compromete os princípios democráticos de igualdade política e controle.

Contudo, Piattoni (2010) procurou refinar o conceito de GMN de acordo com a trajetória histórica e ressaltar o aspecto inerentemente dinâmico desses novos arranjos. Para ela, então, GMN

denota um conjunto diversificado de arranjos, uma panóplia de sistemas de coordenação e negociação entre entidades formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes que estão em relações complexas entre si e que, por meio de coordenação e negociação, continuam redefinindo essas relações. (Ibid., p. 26).

A análise da literatura, muito influenciada pelas obras de Liesbet Hooghe e Gary Marks, oferece a possibilidade de análise em três diferentes níveis: “O conceito pode ser descrito como um novo padrão de mobilização política (*politics*), um arranjo decisório peculiar (*policy*), e também como uma novidade na reestruturação política do Estado (*polity*)” (PIATTONI, 2010, p. 18).

Em termos de mobilização (*politics*), destaca-se a existência de múltiplos atores procurando influenciar a arena política¹⁰, com destaque especial para as autoridades subnacionais e as organizações não governamentais¹¹. No caso da política de desenvolvimento regional, o debate voltou-se para a análise da vontade e capacidade dos atores subnacionais em desempenhar papel ativo nesse âmbito. O seu envolvimento em tal política ofereceu-lhes uma possibilidade de alavancagem em relação aos governos centrais na luta por maior autonomia local e, claramente, diversas autoridades regionais a utilizaram como parte do jogo político.

Ainda assim, as expectativas iniciais, ilustradas pela perspectiva da *Europa das Regiões (Europe of the Regions)*, foram muito elevadas. Acreditou-se, por exemplo, que também aqueles Estados que não tinham o nível regional de governo iriam criá-lo (o que não aconteceu, por exemplo, no caso de Portugal). As críticas foram muitas. Boa parte dos autores procurou então rebuscar empiricamente tal argumentação, resultando na visão da *Europa e as regiões (Europe and the Regions)*. Alguns chegaram a concluir que as regiões que melhor promoviam os seus interesses em nível europeu o fizeram trabalhando por meio de seus governos nacionais.

De qualquer forma, partilha-se aqui da visão de Piattoni (2010) de que a mudança proporcionada pela GMN não foi radical, mas foi significativa, com alterações nas configurações existentes de poder e ampliação do espectro de oportunidades políticas.

No tocante aos arranjos decisórios relativos à formulação política (*policy*), destaca-se o avanço representado pela abordagem da GMN como parte de uma ampla mudança de abordagem dos Estudos Europeus para uma fase “pós-ontológica”, com foco em seu funcionamento – em especial, na produção das políticas públicas comunitárias. Nessa virada para a governança (*governance turn*), destacaram-se, além da GMN, outras abordagens, como: *network governance* (governança em rede), *committee governance* (governança dos comitês), e novos modos de governança (*new modes of governance*). Nesta última, o método aberto de coordenação (*open method of co-ordination*) alcançou grande relevância. Estabelecido no Tratado de Maastricht como meio de evitar

10 Na área de Relações Internacionais, de maneira análoga, destacou-se também importante debate sobre os *novos atores* na política internacional.

11 A mobilização desses atores em arenas internacionais está relacionada também a abordagens recentes sobre *paradiplomacia*.

impasses decisórios, seu objetivo era coordenar políticas nacionais por meio de diretrizes e recomendações (KÖHLER-KOCH; RITTBERGER, 2006).

Em termos de estruturas políticas do Estado (*polity*), a GMN também tem representado uma mudança no sentido de favorecer a projeção política das unidades subnacionais periféricas.

A História mostra como a formação territorial da Europa esteve relacionada com processos sociopolíticos relativos ao poder. Entendem-se as noções de centro e periferia, portanto, não como noções geográficas, mas como conceitos políticos e culturais. Os polos que comandaram recursos militares, econômicos e administrativos tornaram-se centros e, com o tempo, conseguiram impor a sua cultura, língua, poder e valores, enquanto as periferias lutaram contra sua marginalização cultural e econômica. A tal processo correspondeu uma visão científica positivista, de viés centralizador. Periférico tornou-se sinônimo de atrasado (*backward*, em oposição ao moderno), paroquial (em oposição a universalista) e provincial (em oposição a cosmopolita) (PIATTONI, 2010, p. 40).

Tal visão teve seus reflexos científicos, e os fatores territoriais foram largamente ignorados pelos cientistas sociais no pós-Segunda Guerra, quando o foco voltou-se à realização de grandes amostras de observações independentes. Contribuíram para a não relevância do território como variável significativa: as dificuldades práticas em termos de tamanho da mostra – em termos de conceituação e construção de modelos e de seus custos relativos –; além dos conhecidos imperativos de parcimônia, rigor, explicações universalistas e previsibilidade (KEATING, 1998).

Piattoni (2010, p. 44) destaca a existência de uma importante tradição nas ciências sociais que leva o espaço em consideração: por exemplo, a tradição francesa de geografia política e micro-histórias. Mas afirma que o foco para “proposições gerais desprovidas de qualquer referência a pessoas determinadas, tempos e lugares, inerente à política comparada, tem feito muito para tirar o espaço do radar dos cientistas políticos”¹².

Desde o fim dos anos 1960, contudo, observaram-se novas dinâmicas territoriais e o fortalecimento de identidades regionais minoritárias, com repercussões no projeto europeu. Tais experiências envolveram também o aspecto político. Os empreendedores políticos regionais utilizaram o aspecto identitário – como uma configuração social distinta, uma identidade cultural particular, um perfil econômico ou um status institucional específico – para reivindicar recursos e maior autonomia regional (BUKOWSKI et al., 2003 apud PIATTONI, 2010).

A teoria da GMN, primeiramente, foi criada para explicar as dinâmicas da política de coesão. Assim, deveriam ter ampla aplicação empírica. Nesse âmbito, Piattoni (2010) desenvolve e explica algumas hipóteses a serem testadas e (eventualmente) confirmadas:

- (1) as regiões devem se mobilizar em nível da UE (*politics* – mobilização);
- (2) a política de coesão deve estimular maior ativismo por parte de coalizões de defesa (*advocacy*) transregional público-privadas em nível da UE (*policy* – ativismo político);
- (3) como consequência dessas variadas mobilizações, as regiões devem ser induzidas pela política de coesão a conectarem-se

12 Nesse sentido, completa com Kirby (1989, p. 207): “Pode-se dizer que os métodos de regressão [análise] – ou, de fato, qualquer manipulação parcimoniosa – destroem algumas das implicações de nossos dados. O elemento mais importante em nossos dados pode ser a diversidade, a riqueza que é destruída na criação de valores médios”.

mais intimamente com as respectivas sociedades civis (*polity* – mudança estrutural);

- (4) finalmente, por meio da política de coesão, as regiões devem ser empoderadas *vis-à-vis* seus governos centrais.

Sobre a primeira hipótese, a respeito da mobilização, pressupõe-se que os governos subnacionais irão mobilizar-se em torno de questões de coesão, intensificando suas ações em nível comunitário e desafiando as capacidades de “*gatekeeping*” (controle) do governo central.

Os acadêmicos discordam sobre a capacidade de influência subnacional na política de coesão e sobre a conseqüente redefinição das relações centro-periferia. O debate versa sobre a mobilização desses atores subnacionais e sua participação na elaboração das políticas – e seus efeitos na redefinição significativa das relações centro-periferia. Ou seja, a questão é se essa política foi (ou não) o elemento central nessa redefinição.

Nesse sentido, os resultados europeus mostraram-se diferenciados em função de complexas relações de poder entre diferentes níveis, que tornaram a generalização tarefa muito difícil. Houve casos em que as autoridades subnacionais tornaram-se mais dependentes do governo central (como na Alemanha), ou casos em que a política estrutural não alterou substancialmente tais relações (como no Reino Unido). As maiores dificuldades foram sentidas em termos de influência nos resultados. Limites estado-centristas ao empoderamento regional foram destacados até por autores relacionados à escola da GMN. A evidência desses casos, então, parecia mostrar que o quadro nacional institucional determinava o grau em que as regiões eram ou não empoderadas pela política de coesão.

O debate sobre o tema é intenso; assim, Piattoni (2010) procurou olhar os detalhes

e desconstruir a tese *estadocêntrica*, analisando com mais profundidade as evidências. No caso do Reino Unido, em suma, procurou mostrar como o governo central evitou transferências formais e visíveis de soberania (poder), mas possibilitou transferências de menor visibilidade. Atuou assim em função do público interno e, além disso, manteve a prerrogativa de culpar a UE por possíveis falhas políticas.

Ainda em relação aos resultados não uniformes da política de coesão, o *empresendedorismo político* regional foi apontado como importante fator explicativo. Elemento particularmente enfatizado por Bukowski, Piattoni e Smyrl (2003) em seu estudo comparativo de quatro estados pós-napoleônicos (França, Itália, Portugal e Espanha), em que verificaram que apenas as regiões em que a classe política tinha decidido se mobilizar em favor dos Fundos Estruturais – porque tinha dado primazia à necessidade de ressuscitar a economia regional ou porque queria promover a identidade local – conseguiram ter um impacto sobre tal dinâmica.

Outro exemplo de maior mobilização na arena europeia foram os Escritórios de Informação Regional (RIOs – *Regional Information Offices*) em Bruxelas, estudados por muitos como manifestação recente da maior mobilização regional (MARKS; HAESLY; MBAYE, 2002). Nesse caso, os resultados também não foram uniformes em função das diferenças de objetivos e de atuação dessas instituições, nem se traduziram imediatamente em ganhos de poder regional. “O que poderíamos esperar da nossa discussão de GMN, e o que encontramos, é que todas as regiões tentam tirar vantagem das novas oportunidades para a mobilização proporcionada pela política de coesão” (PIATTONI, 2010, p. 120).

Na segunda hipótese, em nível da participação política específica, afirma-se que as

autoridades subnacionais irão formar links transfronteiriços (*cross-border linkages*) com outros governos subnacionais no intuito de resolver problemas que excedem seu alcance jurisdicional, assim como será aumentada a presença das organizações transnacionais da sociedade civil. Mais uma vez destacou-se o papel importante do espaço *potencial* de governança – cujo resultado dependeu da relação com a liderança política. Tal espaço pôde ser significativamente preenchido nos casos em que as relações sinérgicas entre as sociedades e as autoridades regionais puderam, de diversas maneiras, ser provocadas, como nos casos de uma reação a choques econômicos, de uma resposta a pressões institucionais ou da manifestação de assuntos identitários. “Economia, instituições e identidade foram as potenciais origens de um triângulo de forças que poderiam realimentar e reforçar-se mutuamente, crescendo em espiral em direção à governança territorial autoconsciente” (PIATTONI, 2010, p. 118), que seria o ápice da liberdade política regional. Por outro lado, “esses impulsos também podem ser deixados inexplorados, sem levar a qualquer resultado particular. Crucial para determinar um ou outro resultado foi a presença de lideranças políticas” (loc. cit.).

Sobre o nível político-estrutural, a terceira premissa é de que as unidades subnacionais vão unir forças com organizações da sociedade civil; na verdade, que elas vão agir por meio de tais organizações a fim de atingir seus objetivos. Esses links mais profundos entre as autoridades regionais e a sociedade civil são consequência pouco estudada na literatura específica, mas crucial para o debate por ter relação direta com a legitimidade política e a criação de consensos. Sem o crescimento de ligações mais profundas com as sociedades regionais, entende-se que a criação ou o empoderamento do nível subnacional de governo permanece artificial e pode

acabar prejudicando a legitimidade desse nível de governo e os arranjos de GMN.

A Comissão buscou estimular *inputs* de uma ampla variedade de *stakeholders*. A participação social nos comitês de monitoramento foi a principal aplicação prática do princípio da parceria. Alguns fatores, entretanto, contribuíram para a sua implementação não satisfatória, como o desconhecimento da população (e dificuldade de expertise) e interesses sociais diferenciados e mais limitados de determinadas organizações da sociedade civil, assim como sua dificuldade de articulação político-territorial. Apesar da presença de organizações da sociedade civil (OSC) nos comitês de monitoramento da política de coesão, o canal mais importante de participação da sociedade civil nessa arena deu-se pela via das autoridades subnacionais (PIATTONI, 2010).

Com base nas suposições e inferências anteriores, a quarta hipótese diz respeito ao empoderamento regional/local aumentado em relação ao governo central. Como anteriormente referido, o termo “Europa das regiões” ficou associado a uma autonomia em relação aos governos centrais que, em larga medida, não ocorreu – e acabou por gerar um bom número de críticas na literatura contra a ideia de GMN. Essa perspectiva avançou para o cenário da “Europa com as regiões”, em que os Estados-nação, junto com as Regiões, mantêm um papel significativo. A diferença entre essas duas perspectivas é, essencialmente, que, no cenário da “Europa com as Regiões”, os Estados-nação continuam a desempenhar um papel significativo ao lado das regiões, ao passo que eles são suposta e completamente substituídos por elas no outro cenário.

Em última análise, aponta-se a GMN como traço fundamental da política de coesão e de parte das políticas europeias. Há dúvidas se esse embasamento teórico se

aplicaria à UE como um todo (como procura defender Piattoni, que realizou verificação empírica também nas áreas ambiental e de educação superior). Talvez a *euro-polity* seja um experimento muito complexo para ser explicado apenas por um tipo de análise teórica. O neofuncionalismo, como afirmou Haas (2001), ajudou a explicar o início do processo de integração e, em algumas áreas específicas, as instituições supranacionais têm poder e influência, como o Tribunal de Justiça e o Banco Central Europeus. Também não se pode negar completamente a força da

explicação liberal-intergovernamentalista. No entanto, esta se adequa mais a políticas cujo processo decisório é centralizado basicamente no Conselho, com pouca participação social, como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). No caso da política de desenvolvimento regional, nem é preciso um olhar tão detalhado para notar que há diversos atores, em diversos níveis territoriais, participando do processo, e que estes se influenciam mutuamente. Por certo, há desequilíbrios de poder, mas seguramente o traço característico dessa política é a governança multinível.

Referências

- BACHE, I.; FLINDERS, M. Multi-level governance and the study of British politics and government. *Public Policy and Administration*, v. 19, n. 1, p. 31-52, 2004.
- BUKOWSKI, J.; PIATTONI, S.; SMYRL, M. (Eds). *Between europeanization and local societies: the space for territorial governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a governança europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.
- DEUTSCH, K. W. et al. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DINAN, D. The historiography of European integration. In: _____. (Org.). *Origins and evolution of the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 297-324.
- HAAS, E. B. *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- _____. The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, v. 5, n. 4, p. 315-343, 1967.
- _____. *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1975. (Research Series, v. 25.)
- _____. Does Constructivism subsume neo-functionalism? In: CHRISTIANSEN, T. (Org.). *Social construction of Europe*. London: Sage, 2001. p. 22-31.
- HOOGHE, L. *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- JACHTENFUCHS, M. The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 2, p. 245-64, 2001.
- KEATING, M. Territorial politics in Europe, a zero-sum game? the new regionalism: territorial competition and political restructuring in Western Europe. *RSCAS Working Papers*. Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 1998.

- KIRBY, A. State, local state, and spatiality: a reappraisal of state theory. In: CAPORASO, J. (Ed.). *The elusive state: international and comparative perspectives*, Newbury Park: Sage, 1989. p. 204-226.
- KOHLER-KOCH, B.; RITTBERGER, B. The governance turn in EU studies. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, p. 27-49, 2006.
- LESSA, A. C. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.
- MARKS, G. Structural policy in the European community. In: SBRAGIA, A. (Ed.), *Europolitics: institutions and policy making in the "new" European community*. Washington: The Brookings Institution, 1992. p. 191-224.
- _____. Structural policy and multilevel governance. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. (Eds.). *The state of the european community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. p. 391-410.
- _____. Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. In: HOOGHE, L. (Ed.). *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 388-422.
- MARKS, G. et al. *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.
- MARKS, G.; HAESLY, R.; MBAYE, H. What do regional offices think they are doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, v. 12, n. 3, p. 1-23, 2002.
- MILWARD, A. *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*. London: Methuen, 1984.
- MORAVCSIK, A. Negotiating the single European act: national interests and conventional statecraft in the European community. *International Organization*, v. 45, n. 1, p. 19-56, 1991.
- PIATTONI, S. Transforming local culture: territorial governance in the Italian south. In: BUKOWSKI, S.; PIATTONI, S.; SMYRL, M. *Europeanization and local societies: the space for territorial governance in Europe*. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 47-66
- _____. Informal governance in structural policy. *Perspectives on European Politics and Society*, v. 7, n. 1, p. 56-74, 2006.
- _____. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- POLLACK, M. A. Theorizing EU policy-making. In: WALLACE, H.; WALLACE, W.; POLLACK, M. A. (Org.). *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 13-48.
- REIS, O. D. R. As três gerações do regionalismo político. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2007, Brasília. *Working paper*. Brasília: ABRI, 2007.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROSENAU, J. N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.
- SCHARPE, F. W. What have we learned? problem-solving capacity of the multilevel European polity. *MPIfG Working Paper* 01/4, jul. 2001.
- SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union... and why bother?* Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

Resumo

Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da Governança Multinível

O presente trabalho introduz, de forma sucinta, as principais abordagens historiográficas e teóricas sobre o regionalismo europeu. Apresenta, em seguida, o debate sobre a governança europeia como principal abordagem teórica contemporânea desse processo de regionalização. Por fim, caracteriza a abordagem da governança multinível (GMN), com destaque para a densa obra de Piattoni sobre o tema.

Palavras-chave: Regionalismo; Europa; Historiografia; Teoria; Governança Multinível.

Abstract

Readings on the European regionalism and the emergence of the multi-level governance

In a succinct manner, the article introduces the major historiographic and theoretical approaches on the European regionalism. After that, it presents the debate on the European governance as the principal theoretical approach on the process of regionalization. Finally, it characterizes the approach of the multi-level governance emphasizing Piattoni's dense work on the subject.

Keywords: Regionalism; Europe; Historiography; Theory; Multi-level Governance.

Résumé

Lectures sur le régionalisme européen et l'émergence d'une gouvernance à multiniveaux

Cet article présente, de façon résumée, les principales approches théoriques et historiographiques sur le régionalisme européen. Il aborde également le débat sur la gouvernance européenne comme principale approche théorique contemporaine de ce processus de régionalisation. En conclusion, il caractérise l'approche de la gouvernance à multiniveaux (GMN), en mettant l'accent sur l'œuvre dense de Piattoni sur le sujet.

Mots-clés: Régionalisme; Europe; Historiographie; Théorie; Gouvernance à multiniveaux.