

A integração multi-nível na UE e o alargamento das autonomias subnacionais

Publicação: [O Mundo em Português Nº 64](#)

Data de Publicação: Maio/Junho 2007

Autor: Luís Lobo-Fernandes

O debate sobre o projecto comunitário é actualmente acompanhado por uma importante mudança de agulha no foco da investigação: do estudo da integração passou-se, em grande medida, para o estudo da governação europeia. Uma governação alicerçada hoje numa estrutura multidimensional muito complexa que é, porventura, um dos elementos mais importantes do excepcionalismo comunitário. Noutro plano, afigura-se-nos que alguns dos problemas contemporâneos da União Europeia são também a prova do seu sucesso; de facto, não deixaríamos de assinalar que os dilemas que a construção europeia enfrenta decorrem do próprio êxito do processo de integração continental já materializado no mercado interno, no euro e numa cidadania comum. É imprescindível reconhecer, ainda, que os sucessivos alargamentos são a principal medida do seu êxito em política externa. A União Europeia evidencia um poder de atracção formidável.

A limitação exclusiva do debate europeu à dicotomia supranacionalismo/intergovernamentalismo não tem permitido construir outras proposições sobre a evolução da integração europeia e marginaliza contributos importantes da teoria internacional. Não surpreende, deste modo, que alguns sistemas de racionalidade da integração europeia procurem superar a tenaz dos dois paradigmas. Assim, em vez da tradicional separação entre dois níveis «autónomos», uma nova corrente conceptualiza a União Europeia como uma única comunidade política multi-nível. A imagem de uma governação multi-sistémica aplicada à UE é uma proposição que desafia a noção intergovernamentalista de que as decisões são sempre desenhadas pelos Estados.

Segundo a própria Comissão Europeia, num documento publicado em 2000, «governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-

nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)».

O ponto de partida deste modelo reporta-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e às interacções dos actores políticos através desses níveis. A estrutura do controlo político é variável em função das respectivas áreas, e não constante. A União Europeia emerge, assim, como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos actores, e onde existem significativas variações sectoriais nas dinâmicas de governação. A governação multi-nível não põe em causa a centralidade dos Estados, mas reconhece que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, englobando as dinâmicas comunitárias num contexto muito mais amplo e complexo.

A linha de intelecção que procura clarificar a natureza da União como um esquema regulador transnacional – onde se integra também a governação multi-nível – reflecte especialmente a ideia de que muita da actividade política da UE envolve a regulação da acção dos governos nacionais e das entidades sub-estatais, e do comportamento das empresas. Esta perspectiva parte do impulso desregulador/re-regulador do mercado interno, bem como do movimento de liberalização económica e de privatizações que se tem verificado nos Estados membros. A UE, conceptualizada como um «estado regulador» significa «less of a state in the traditional sense than a web of networks of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by a common style of policy-making»¹.

Podemos discriminar três funções normalmente realizadas pelos Estados no período após a Segunda Guerra: regulação (medidas destinadas a resolver problemas de imperfeição ou de falha do mercado), redistribuição (transferência de recursos e garantia do bem estar), e estabilização (uso de instrumentos fiscais e monetários para assegurar o crescimento económico, a estabilidade dos preços e níveis de emprego satisfatórios). Ora, das três funções referidas é a regulação que está mais presente na União Europeia, sobretudo em virtude da ênfase colocada na harmonização necessária ao funcionamento eficaz do mercado interno. O facto de a União Europeia ser bastante menos desenvolvida nas outras funções distingue-a, assim, do modelo do estado providência.

A regulação é um método de decisão política de mais «baixos custos» e visaria compensar crises de governabilidade a nível interno dos Estados membros. A delegação de poderes em entidades reguladoras independentes substitui não apenas as formas antigas de intervenção estatal, mas afecta também as políticas redistributivas

do estado providência. O estado regulador emerge, pois, como um sucessor do estado providência, este aparentemente incapaz de fazer face aos desafios económicos decorrentes dos processos de modernização, da abertura das economias e da globalização. O esquema re-regulador emergente na União Europeia implica o uso de formas indirectas de controlo (que complementam tipos mais tradicionais de exercício directo de poder do Estado) de maneira a deslocar pressões desintegradoras sobre a autoridade dos governos e, desse modo, contribuir para reconstituir a governabilidade nos Estados membros. Os problemas de ingovernabilidade estariam, pois, principalmente associados ao desgaste político das formas directas de poder características do estado providência.

Qual poderia ser a fundamentação da escolha de uma re-regulação transnacional (neste caso, europeia) em vez de um quadro estritamente nacional? Tenho sugerido que tal ocorre principalmente porque os governos acreditam que podem, dessa forma, acelerar e encurtar os processos de desregulação/re-regulação. É, ademais, duvidoso que a implementação das políticas públicas num quadro puramente doméstico garanta a necessária disciplina. A nova estratégia substitui a autoridade formal-legal de tipo weberiano (controlo directo) pelas práticas de mercado (controlo indirecto) de modo a melhorar a governabilidade nos Estados membros e na UE. Esta hipótese reflecte a ideia de que as estratégias de ajustamento político-económico procuram compensar concomitantemente perdas de poder estadual e de competitividade. As práticas regulatórias configuram-se hoje como o modelo privilegiado de autoridade, quer nos Estados membros quer na União Europeia.

Alargamento das autonomias subnacionais e protagonismo externo

Analisando a crescente autonomia relativa das regiões europeias, importa racionalizar o impacto do envolvimento das autoridades subnacionais nos assuntos externos e nas estruturas de representação externa. Este fenómeno não é inteiramente novo, mas o seu reaparecimento nos últimos anos é atribuído essencialmente às dinâmicas de macrodescentralização². A sua avaliação numa perspectiva comparada assume uma nova acuidade. Como se sabe, durante a maior parte do século XX, as teorias das relações internacionais foram dominadas, em grande medida, pelo estudo das interacções entre os Estados e dos padrões de poder e autoridade deste tipo específico de unidade política soberana. De facto, as regiões emergiram como actores fortes no contexto internacional europeu dos últimos quinze anos – originando novas formas de paradiplomacia que competem com os governos nacionais em busca de maior legitimidade política.

A integração europeia legitima diferentes formas de mobilização regional. Um novo ímpeto do regionalismo na Europa foi dado durante os anos 90, e seguintes, pelos processos de ajustamento económico, pela reforma do Estado, pela globalização e, em especial, pela integração europeia. A cooperação regional transfronteiriça está também a criar um novo conjunto de «lealdades», conduzidas pela economia, que esbatem em parte a influência dos estados-nação. Existe uma forte lógica funcional na projecção externa das regiões, a qual está relacionada com as novas exigências económicas e com o spillover das suas competências na cena internacional. O aspecto, porventura, fundamental da investigação é a avaliação da importância e do significado destes desenvolvimentos concomitantes interrelacionados.

O conceito de região, enquanto formação subnacional, é aqui proposto em sentido lato, não apenas como sistema institucional, mas também como sistema de trocas sociais e económicas sustentadas por instituições próprias, e como um sistema de acção. É na combinação destas várias lógicas que o fenómeno do regionalismo deve ser entendido. O termo subnacional engloba todas as formas de governo eleito entre, por um lado, o Estado central (ou o nível nacional) e, por outro, os níveis mais locais, como concelhos, municipalidades, etc. A redistribuição dos recursos e dos loci de poder como consequência da regionalização necessita assim de nova investigação.

A emergência de práticas paradiplomáticas

Segundo Aldecoa e Keating, a paradiplomacia³ é parte de um «alargamento do universo dos assuntos internacionais, nos quais os Estados já não são os únicos actores». Usamos o termo paradiplomacia para referir aquelas actividades externas levadas a cabo por actores subnacionais, que são distintas da diplomacia clássica dos Estados soberanos. Este é um fenómeno algo recente e ainda sujeito a uma grande dose de tentativa e erro, já que as regiões estão a experimentar o que é que funciona e o que é mais eficaz em termos de custos. No entanto, podem ser discernidos três conjuntos de motivações. Primeiro, economicamente, as regiões procuram mercados, investimentos e tecnologias para o seu esforço de modernização; num mundo onde a mobilidade é cada vez maior, as regiões também se promovem como destinos turísticos.

Segundo, as regiões, com a sua cultura própria, também procuram apoios e recursos na cena internacional; elas procuram incentivar o uso de línguas minoritárias e frequentemente assegurar «isenções» para as indústrias culturais nas negociações europeias e mundiais. Por sua vez, as alianças entre regiões culturais têm sido forjadas para pressionar os Estados e as instituições transnacionais; os consórcios internacionais também são usados para projectar e exportar a produção cultural das

regiões nos mercados mundiais, através de uma variedade de estratégias, desde intercâmbios de artistas e actores à participação em agências de transmissão satélite.

Terceiro, as regiões têm várias razões políticas para entrar na arena internacional. As que têm aspirações mais fortemente nacionalistas procuram reconhecimento e maior legitimidade, afirmando-se como mais do que meras «regiões». A projecção externa pode também servir para ajudar a «construção da região» (region-building) ao mostrar os seus líderes regionais em contextos internacionais. As unidades subnacionais, especialmente aquelas com identidades históricas e culturais mais marcantes, podem também usar as diásporas para aumentar a sua influência política noutros países e para mobilizar recursos.

O protagonismo externo das regiões europeias, é em grande medida um território não-cartografado, um fenómeno não foi suficientemente explorado, que reclama um maior esforço de pesquisa por parte da área dos estudos europeus.

1 Majone 1996, 276.

2 Uso o termo macrodescentralização em sentido geral. É todavia importante distinguir entre regionalização, a criação de entidades regionais democraticamente eleitas, e descentralização, a transferência de poder e competências executivas para autoridades subnacionais.

3 Segundo Inaki Aguirre (1999), uma das primeiras referências à “paradiplomacia” como ferramenta analítica relativa ao envolvimento dos governos não centrais nos assuntos externos apareceu, em 1986, com Ivo D. Duchacek’s no livro *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder: Westview Press. Aguirre nota, todavia, que num texto publicado depois da sua morte Duchacek parece endossar o uso, proposto por Panayotis Soldatos, do neologismo “paradiplomacia” em vez do termo por si usado inicialmente “microdiplomacia”. Cf. Aguirre, Inaki. 1999. “Making Sense of Diplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition”, in Aldecoa and Keating, op. cit., pp. 185-209. No mesmo texto, o próprio Aguirre defende que o envolvimento internacional de governos não centrais seria muito mais correctamente apelidado de “pós-diplomático”, porque é um processo que se desenvolve para além do estado-nação, isto é “para além da diplomacia”.