

TEORIAS DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: UMA BREVE PERSPECTIVA.

Cláudia Toriz Ramos

Professora Auxiliar

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UFP

cramos@ufp.pt

Este artigo apresenta uma panorâmica das principais teorias da integração europeia, procurando discutir o potencial explicativo de cada uma delas para o entendimento do fenómeno europeu. Parte-se de uma abordagem prévia ao conceito de integração por ser este axial, em todo o processo abordado. Dividem-se depois as teorias em teses clássicas e recentes sobre a integração europeia. O texto encerra com uma breve reflexão sobre o contributo da teorização sobre integração europeia para a Ciência Política contemporânea.

O processo de integração europeia, corporizado nos tratados fundadores das três comunidades europeias dos anos cinquenta do século XX e que evoluiu até à União Europeia dos nossos dias, tem suscitado, de forma crescente, amplo debate teórico e “aplicado” sobre a sua origem, os seus mecanismos de desenvolvimento e até sobre as suas perspectivas de futuro.

Os estudos de integração europeia ou, de forma mais lata, os Estudos Europeus aparecem assim como um campo teórico cujo recorte se reporta a um objecto concreto e não a mecanismos gerais e abstractos do funcionamento das entidades políticas. Como campo de estudo, a disciplina tem relações de filiação evidentes no âmbito das Relações Internacionais, debruçando-se também estas últimas sobre um objecto datado, na medida em que o conceito de relações internacionais decorre substancialmente da concepção vestefaliana da soberania e das inerentes pautas de inter-relação entre os Estados. Nesta óptica, há mesmo quem afirme que, hoje, num contexto crescente de relação mundial que ultrapassa os Estados, abrangendo outros actores políticos, deveríamos, com maior propriedade de linguagem, substituir a expressão Relações Internacionais por Política Mundial (Viotti e Kauppi, 1999, p. 1). No campo teórico da integração europeia, há já algum reflexo desta evolução, como se abordará adiante.

No entanto, o entendimento profundo dos mecanismos da integração europeia passa pelo âmago da Ciência Política, dado que se trata da construção de uma criatura política inovadora, face às tipologias convencionais das entidades políticas (Maltez, 1996, pp. 538-548; Pasquino, 2002, pp. 350-386). Deste modo, os sucessivos esforços de explicação da dita construção têm dado progressiva consistência a um corpo teórico que se vem designando de “teorias da integração europeia”. Todavia, este agregado não prima pela coerência de conjunto, sendo mais o repositório e até a alternância de sucessivas explicações, regra geral parciais, de um processo de integração política cuja observação a Europa tem propiciado aos investigadores. Nesse agregado de teorias, cruzam-se diferentes influências paradigmáticas da análise das Relações Internacionais, as quais exploram diferenciadas ópticas explicativas, que poderão ser complementares entre si. Por exemplo, as explicações de pendor materialista, utilitarista da causalidade subjacente à construção europeia diferem das explicações de base idealista, mas apenas serão mutuamente exclusivas se se aceitar um determinismo monocausal. O texto abaixo apresenta uma panorâmica das principais teorias da integração europeia, procurando discutir o potencial explicativo de cada uma delas para o entendimento do fenómeno europeu¹.

1.0 CONCEITO DE INTEGRAÇÃO

O termo “integração”, no seu sentido mais comum nas áreas disciplinares aqui abordadas, conota a ideia de um processo que leva à junção de partes anteriormente separadas, de forma tal que elas dão origem a um todo, uma “comunidade” que agrega interesses, sentimentos,

atitudes e eventualmente também instituições políticas comuns. Implica por isso interdependências e uma rede de relações densa entre os seus membros. Pode reportar-se a pequenas comunidades, a regiões, a nações e estados, a entidades supranacionais ou, hipoteticamente, a uma futura comunidade mundial, ideia que parece assomar em alguns discursos universalistas, propiciados pelo processo de globalização (Viotti e Kauppi, 1999, p. 212; Maltez, 2002, p. 26).

Para o âmbito da integração regional (supranacional) dois autores clássicos nesta matéria, respectivamente K. Deutsch e E. Haas, definiram integração como se segue:

(...) a consecução dentro de um território de um “sentido de comunidade” e de instituições e de práticas suficientemente fortes e generalizadas para assegurar, por um período “longo”, expectativas mútuas de “mudança pacífica” entre as suas populações (Deutsch, 1957, p. 5).

(...) processo pelo qual os actores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro (Haas, 1968, p. 16).

Enquanto que a primeira definição enfatiza aspectos relativos à construção de uma comunidade pacífica, não levando necessariamente à fusão política, a segunda ancora-se no factor político, abordando a sociedade como um espaço segmentado (Rosamond, 2000, p. 12). Nos finais dos anos setenta, Harrison apresentava uma definição que combina ambas as perspectivas:

(...)consecução, dentro de uma dada área dos laços próprios de uma comunidade política: instituições centrais com poderes decisórios, métodos de controle definidores de valores regionais [supranacionais] mecanismos complementares de geração de consensos (1974, p.14).

Para o autor «a política está no âmago do processo de integração, mas todos os elementos primários da organização da sociedade estão também envolvidos» (Harrison, 1979, p. 15) ou seja, Harrison considera que a construção de uma comunidade política implica quer a criação de instituições formais, quer a aceitação das mesmas pela comunidade humana que lhe é basilar.

Rosamond (2000, pp. 9-14) afirma que as diferenças entre teorias da integração resultam mais propriamente do tipo de observação e dos recursos metodológicos utilizados, do que de diferenças inerentes ao objecto. Considera ainda que a própria ausência de linearidade, na evolução da construção europeia, terá levado os teóricos, em diferentes momentos,

¹ O texto baseia-se preferencialmente em bibliografia anglo-saxónica, contendo pontuais referências a obras portuguesas. Constituem boas sínteses da temática aqui abordada as obras de O’neill (1996), Sande (2000), Rosamond (2000) e Wiener e Diez (2004).

à abordagem de diferentes focos dessa evolução. W. Wallace (1990, pp. 8-12) por sua vez, distingue integração «formal» (isto é resultados previsíveis de políticas com fins deliberados) de integração «informal» (isto é, processos que, sem carácter de obrigatoriedade ou sequer formalização, são, no entanto, postos em marcha pela integração comunitária). Uma e outra abordagem aludem afinal ao carácter multifacetado e complexo da integração europeia (ou eventualmente de qualquer integração política): combinam-se processos de construção comunitária, eventualmente veiculados por uma nova socialização política, com processos assentes na capacidade vinculativa das decisões de instituições políticas, cuja actuação reproduz e prolonga, inovando, o modelo ocidental de actuação do Estado sobre os cidadãos.

Groom e Taylor (1994, pp. 17-18) consideram que o que as teorias da integração têm em comum é o reconhecimento de que ocorreu, ao nível do sistema internacional, uma mudança qualitativa nos processos de tomada de decisão, tendo o sistema de Estados sido superado, no sentido da criação de um sistema mais sofisticado de tomada de decisão. Para os autores, tais alterações são detectáveis a quatro níveis diferentes: o nível popular, o nível dos grupos organizados, o nível da administração pública e, finalmente, o nível executivo, ou político propriamente dito. A consideração da totalidade desses níveis implica abordar a integração não apenas pela dimensão institucional formal, mas também pela sua faceta societária.

Por sua vez, o conceito de desintegração, se aplicado às formas políticas e sendo inverso do de integração, tem que ser entendido como a separação de partes antes associadas numa unidade política (Heraclides, 1994, pp. 17-18). A desintegração é muitas vezes vista como o resultado de uma crise, atentando contra um processo de integração anteriormente consolidado. Todavia, ela é comumente o resultado de processos alternativos de integração a níveis diferentes daquele que configurava a autoridade central, no processo de integração original. Tais são, em sentidos diferentes, os processos de secessionismo e de irredentismo (Heraclides, 1994, p.194). De uma ou outra forma, a integração e a desintegração são dois passos de um mesmo movimento, o da (re)construção das entidades políticas que, por sua vez, indicia a historicidade e conseqüente carácter evolutivo e precário das formas políticas, quaisquer que elas sejam.

2. TEORIAS CLÁSSICAS DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Do leque variado das teorias da integração europeia pode destacar-se um primeiro conjunto de teorias ditas clássicas, que correspondem à primeira teorização sobre o processo, a qual é concomitante com o arranque e primeiros desenvolvimentos do projecto comunitário. Funcionalismo, federalismo *transaccionalismo* e neofuncionalismo são as vertentes geralmente apontadas.

As teorias funcionalistas, cuja génese data do período entre as duas guerras, visavam abordar a dimensão transnacional das relações mundiais. Correspondiam à busca de soluções pacíficas, no contexto da sociedade internacional, sendo esse, por exemplo, o escopo da obra «*A Working Peace System*» de David Mitrany (Taylor, 1994^a, p. 125). Um dos fundamentos centrais destas teorias é a assunção da primazia do económico, a qual implica uma concepção utilitarista e materialista das construções políticas (Rosamond, 2000, p. 132). Nesta óptica, o objectivo primordial da organização internacional seria o bem estar, argumentando-se que a economia fora capaz de o fazer durante anos no quadro nacional, mas que esse quadro se tornara entretanto estreito e fora superado por uma dimensão internacional. As matérias de índole especificamente política, nomeadamente a mudança política, não são alvo de um particular foco, no âmbito do funcionalismo. No quadro da integração europeia, assume-se assim que o problema central não é o da transferência da soberania de estruturas típicas do estado-nação para uma estrutura internacional, mas antes a efectiva perda de pertinência do tema da soberania nacional, claramente sobrelevado por matérias do âmbito económico e social (Taylor, 1994^a, p.132). Assim sendo e partindo do parâmetro funcionalista de que «a forma é sequencial à função», a mudança política é considerada como uma consequência possível de mudanças maiores em sectores nucleares da sociedade. A comunidade começaria assim como uma comunidade de interesses e transformar-se-ia, na sequência, numa comunidade de sentimentos, sendo as alterações políticas entretanto ocorridas respostas a novos quesitos funcionais.

Ou seja, não haveria necessidade de qualquer actuação política intencional para moldar novas formas políticas (entenda-se para lá do Estado convencional) ajustadas à sociedade internacional. A ênfase funcionalista numa causalidade de base económica e no ajustamento funcional e automático das formas políticas às necessidades materiais deixa de fora, ou pelo menos minoriza, as estruturas de ideação das comunidades políticas. Retira o debate sobre integração supranacional da esfera do político para o focar num factor que considera prioritário, o económico, e que aqui assume uma dinâmica de causa primeira. Para Taylor (1994^a, p. 136), esta lógica explicativa teve a vantagem de desviar a discussão da integração de uma abordagem realista, na óptica das «*power politics*», para uma visão funcional das instituições de poder e para o estudo da sua (dis)funcionalidade face ao económico.

Sendo uma revisão do funcionalismo inicial, a abordagem neofuncionalista aceita o peso substancial das mudanças ocorridas ao nível económico, mas afirma também que as mudanças nos planos social e político não são despiciendas, isto é, que há actuação humana deliberada para as concretizar. No neofuncionalismo inicial, o conceito de «*spillover*», que introduz a ideia de implicação² entre os diferentes níveis da vida social, tinha um papel particularmente importante. Segundo Lindberg:

Spillover reporta-se a uma situação em que uma dada acção, relacionada com um objectivo específico, cria uma situação tal que o objectivo inicial só pode ser assegurado se se tomam medidas subsequentes e assim sucessivamente (1963, p.10).

No plano social, este processo não mobiliza todas as camadas da população de imediato e da mesma forma. Na óptica neofuncionalista, a comunidade supranacional em formação não é, desde as suas etapas iniciais, uma comunidade de massas. Ela começa pela mobilização de determinados grupos de interesses e das elites políticas e burocráticas, cuja relação com a construção supranacional é mais imediata. Haas (1968, p. 5) mencionava mesmo a transferência de lealdades, das instâncias nacionais para as externas que suportam os novos leques de interesses. Admitia assim também que as vantagens da integração poderiam ser diferentes para diferentes grupos, dentro da sociedade nacional, sendo que, na lógica explicativa desta teoria, a competição é inerente às lógicas do social e por isso mesmo dinamizadora. O inevitável acumular destas mudanças (automatismo) levaria a médio prazo a mudanças políticas substanciais, conducentes ao reforço das instituições externas (ou supranacionais) (Harrison, 1974, pp. 75-94).

As críticas ao neofuncionalismo, entretanto desenvolvidas, assentam em três argumentos principais: que muitos dos seus enunciados têm um carácter mais prescritivo do que de pura análise teórica; que se enfatiza demasiadamente a previsão dos passos futuros, sem uma análise sustentada da construção já efectuada; que o automatismo associado inicialmente à ideia de «*spillover*» se veio a provar excessivo (Moravcsik, 1991, pp. 41-84; Moravcsik, 1993, pp.474-480; Sande, 2000, pp.27-28; Wallace, 1990, pp. 8-12; Wallace, 1996, pp. 441-442; Webb, 1983, pp. 8, 16). O próprio Haas, responsável pela formulação central dessas teorias, veio a revê-las, posteriormente, chamando a atenção para a complexa rede de interdependências entretanto construída, no quadro da integração europeia e para a nova racionalidade dos processos de tomada de decisão, capaz de desafiar algum do incrementalismo de estrutura mais simples, que antes se assumira como contínuo (Haas, 1976, pp. 173; 2001). Por sua vez, W. Wallace afirma que:

O teste crucial do incrementalismo neofuncionalista ocorre quando o efeito de *spillover* atinge áreas que são centrais para a existência do Estado e para a identidade nacional. Nesse momento, o incrementalismo já não é suficiente; o que é necessário, a partir daí, para a consecução de políticas comuns é uma transformação das estruturas institucionais e dos padrões de lealdade (1996, p. 442).

Ao defenderem uma perspectiva supranacional, as teorias federalistas quebram com o paradigma estadocêntrico da tradição realista, como já o fizera o funcionalismo. Todavia, a sua ênfase é posta no cariz essencialmente político das construções supranacionais, rejeitando portanto o primado do material enunciado pelo funcionalismo. O federalismo é encarado, antes de mais, como uma solução política para governar unitariamente, dentro da diver-

² Sande (2000, p. 26) traduz por: «expansão, contágio, alastramento, ou difusão».

sidade, fazendo assim da diferença não um escolha mas uma oportunidade para soluções políticas outras que não as estaduais clássicas (O'Neill, 1996, p. 123).

Nessa óptica, espera-se que uma organização política supranacional, construída deliberadamente, possa gerir os interesses das partes recorrendo a instituições eficazes desenhadas para o efeito. Não se trata de mera cooperação intergovernamental, uma vez que se toma como necessária a transferência de poderes soberanos da esfera do estado nacional para as instituições supranacionais. Assume-se a necessidade da criação de um centro supranacional, com poderes constitucionalmente consignados e separados do nível nacional, para as matérias do âmbito regional (supranacional) relevantes (Sande, 2000, pp. 31-33). Tal não significa o desaparecimento dos estados nacionais, significa a reconversão dos seus poderes, no quadro de «uma variedade de prescrições constitucionais, com variados graus de independência das colectividades abrangidas» (Harrison, 1974, p. 46).

Burgess (1986, p. 14) salienta a dimensão ideológica do federalismo e bem assim a sua tradição secular na Europa Ocidental, que é mesmo anterior às revoluções liberais e ao constitucionalismo oitocentista. Identifica-o com raízes como «o personalismo, a subsidiariedade, o corporativismo, o pluralismo e a solidariedade» e considera-o «orgânico e societário» nas sociedades europeias, ao contrário da América do Norte, onde ele será mais «instrumental e mecânico, na sua forma constitucional» (Burgess, 1986, p. 26). Considera, pois, que a emergência contemporânea de formas federais, na Europa, prolonga esse passado comum. Nesta óptica, o federalismo assume dimensões ideológicas e prescritivas.

Deutsch é uma referência chave nos estudos clássicos de integração e as suas teorias constituem o cerne do que por vezes se designa por *transaccionalismo* (Merrit e Russet, 1981, pp. 7-9; Rosamond, 2000, p. 42). O autor evidenciou um sentido agudo da importância da construção de “comunidades”, para a criação de condições efectivas de paz e segurança, aos níveis nacional e internacional, o que o levou a enfatizar os traços comunitários, nos processos de integração. O seu modelo explicativo da construção de comunidades de segurança passa pela consideração dos fluxos de comunicação entre as partes, ou “transacções”, no quadro do sistema internacional (Deutsch, 1957).

Deutsch escreveu sobre o sentido de comunidade que considerou basilar para qualquer grupo integrado e definiu-o como: «(...) uma crença, da parte dos indivíduos membros de um grupo, de que chegaram a um acordo sobre pelo menos uma matéria: a de que problemas sociais comuns devem ser resolvidos por processos de mudança pacífica» (1957, p. 5). Dessa forma, uma comunidade tornar-se-á numa «comunidade de segurança» (Willets, 1994, p. 257). Um passo posterior é dado quando se estabelecem organizações, associações ou instituições políticas, processo que Deutsch designou de «amalgama». Para o autor, integração e amalgama política não estão necessariamente associadas. Para ele, uma comunidade internacional pode existir em estado de amál-

gama política (como uma federação ou um estado-nação) ou ser uma comunidade pluralista (pelo menos uma comunidade de segurança, mas fragmentada politicamente em dois ou mais estados soberanos) (Puchala, 1981, pp. 153-154). Deutsch classificava assim as organizações internacionais em quatro tipos, conforme se combinavam, de modo diferente, integração e amálgama: i) «sistema de estados» (não integrados e não amalgamados); ii) «impérios» (não integrados, amalgamados); iii) «comunidades pluralistas de segurança» (integradas e não amalgamadas); iv) «comunidades de segurança amalgamadas» (integradas e amalgamadas) (Puchala, 1981, p. 155).

O modelo de Deutsch, relativo à construção de comunidades políticas chamou a atenção para áreas menos comuns da Ciência Política, como as dinâmicas socio-psicológicas na formação de comunidades. Não sendo, segundo os críticos, muito clara a relação entre integração e amálgama, na teorização do autor (Puchala, 1981, pp. 153-154, 156-158; Rosamond, 2000, pp. 47-48) o seu contributo não deixou, por isso, de ser essencial para definir a importância das comunidades humanas de base, na construção e estabilização de construções políticas.

Estas são as grandes teorias da integração regional europeia³. Depois delas, o desenvolvimento do processo de integração europeia, durante os anos sessenta e setenta, não confirmou as expectativas geradas por esta teorização inicial. As teses subsequentes assentam numa análise mais parcelar do fenómeno da integração europeia e, regra geral, não almejam produzir explicações globais da integração comunitária, pelo que é útil extrair de cada uma delas o melhor do seu potencial explicativo. Todavia, pode ainda, por vezes, vislumbrar-se uma linha de demarcação entre explicações cuja ênfase assenta na intergovernamentalidade e explicações que salientam a supranacionalidade, na evolução das lógicas da integração comunitária. No entanto, nos últimos anos, a crescente complexidade dos processos institucionais e societários associados à construção europeia tem criado, nos modelos de análise, uma cautela acrescida, quanto à aplicação bipolar destes dois termos. Por um lado, no âmbito dos redutos do estadocentrismo realista, algum espaço tem sido criado para a consideração de dinâmicas que transcendem o Estado; por outro lado, a conceptualização dos novos modelos de tomada de decisão política hesita na aplicação plena do termo supranacionalidade, preferindo salientar uma realidade caleidoscópica e difícil de tipificar, como abaixo se abordará (Sande, 2000, pp. 38-39; Rosamond, 2000, pp. 131-136; Hooghe e Marks, 2001, p. 45).

3. TEORIAS E ABORDAGENS RECENTES À INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O intergovernamentalismo é a perspectiva dos teóricos que procuram explicar o fenómeno da integração a partir do paradigma estadocêntrico, portanto interpretando os resultados políticos, ao nível da UE, essencialmente como consequência da negociação inter-estados. Dois pressupostos fundamentam estas abordagens: o reconhecimento da existência de uma sociedade internacional

(que não necessariamente anárquica) e consequentemente dos canais assim abertos à negociação; a reafirmação da centralidade do Estado, nos assuntos internacionais como nos assuntos nacionais. Em certa medida, estas teses aceitam a ideia da interdependência (ver a seguir), mas concebem o Estado como líder do processo (O'Neill, 1996, p. 21; Rosamond, 2000, pp. 130-156).

A tradição intergovernamentalista está presente quer no neorealismo quer no neoliberalismo, apesar de ambas as correntes produzirem registos explicativos diferentes. Desde Waltz (1979), pelo menos, o discurso realista acresceu a sua atenção aos fenómenos de cooperação entre Estados, embora os explique no quadro da maximização do interesse dos Estados, dentro de pautas estritas do racionalismo. A UE, como caso, não parece sequer ser um motivo particularmente interessante, para as abordagens neorealistas. A explicação neorealista é essencialmente estrutural: «A integração europeia do pós-guerra é uma criatura decorrente da evolução para um sistema bipolar e responde às dinâmicas geradas pelas rivalidades das superpotências» (Rosamond, 2000, p. 133). Há ainda algumas excepções: Grieco (1995), por exemplo, procurou explicar as negociações de Maastricht e o processo conducente à UEM, no quadro de uma abordagem neorealista.

As análises neoliberais debruçam-se normalmente sobre os mecanismos de formação das preferências dos estados. Esta orientação levou-as, inicialmente, ao estudo das interacções que ocorrem ao nível doméstico, nomeadamente as relações estado-sociedade (Rosamond, 2000, pp. 135-136). Neste horizonte teórico, destaca-se em particular o «intergovernamentalismo liberal» de Moravcsik (1991; 1993) que produziu uma análise das negociações conducentes ao AUE no quadro do que designou «institucionalismo intergovernamental», por oposição a um «institucionalismo supranacional». Assim, apresentou o quadro internacional como sendo dominado pelas relações entre Estados, baseadas nos princípios de: «intergovernamentalismo», «mínimo denominador comum nas negociações» e «limites estritos à transferência de soberania» (Moravcsik, 1991, p. 46). O autor escrevia, em 1993: «A CE pode ser analisada como um regime intergovernamental bem sucedido, desenhado para gerir as interdependências económicas através de coordenação política negociada» (Moravcsik, 1993, p. 474). As teses do historiador Milward (1992) que explicam a construção europeia como estratégia de salvação do estado-nação, são convergentes com estas, pela preponderância conferida ao Estado, em todo o processo.

As teorias da interdependência são mais dúcteis para a teorização da integração supranacional apesar de que, em certa medida, os próprios teóricos do estadocentrismo aceitam o conceito como relevante para caracterizar a realidade presente (Rosamond, 2000, pp. 94-96; Sande, 2000, p. 39). Por interdependência, entende-se o crescendo das interconexões no

³ Poder-se-ia acrescentar a leitura intergovernamental, que não está ausente, na época acima abordada (Sande, 2000, p. 34). Todavia, como alguns dos seus expoentes mais visíveis são mais recentes, o peso teórico do intergovernamentalismo será salientado entre as teorias mais recentes.

sistema internacional, aos níveis económico, social e até político, abrangendo não apenas actores políticos mas também um número substancial de outras pessoas que têm um envolvimento quotidiano em redes internacionais. O início desta abordagem deve-se a Keohane e Nye (1977; 1981) para quem a interdependência internacional força à revisão das perspectivas convencionais do interesse nacional (Rosamond, 2000, p. 95). Webb, H. Wallace e W. Wallace também podem ser agregados a este tipo de teorização (Webb, 1983; Wallace, 1990; Wallace e Wallace, 1996). Webb, por exemplo, defendeu uma visão da integração europeia que enfatiza o factor político e escreveu que a CE «é um sistema parcialmente integrado de tomada de decisão política, ao nível regional» (Webb, 1983, p. 9). Por sua vez, W. Wallace argumentava que:

(...) o sistema europeu de produção de políticas, tal como foi estabelecido, é um edifício a meio caminho – entre a soberania e a integração, entre a gestão das interdependências e a aceitação de processos de decisão central, entre um regime internacional e uma federação (1983, pp. 433-434).

Em 1996, H. Wallace (Wallace e Wallace, 1996, pp. 3-36) salientava também a importância e autonomia da dimensão política e reforçava a ideia de que a evolução do âmbito, da área territorial e da consistência constitucional da União levava o debate para áreas mais profundas da interdependência política, nomeadamente a cidadania e o consenso entre os povos da Europa. A autora salientava também o papel das ideias e das dimensões cultural e simbólica da interdependência e seu impacto, ao nível do político. No entanto, H. Wallace interpreta a evolução da política europeia à luz de um modelo pendular, oscilante entre as pressões internas e os quesitos internacionais. W. Wallace (Wallace e Wallace, 1996, pp. 439-460) afirmou que a UE do final dos anos noventa era «um governo sem consistência de Estado», portanto assente num equilíbrio instável, que tanto poderia quebrar-se como levar a outros passos futuros.

Em relação directa com as teorias da interdependência, estão as teses sustentadas no conceito de «regime», o qual provém de análises da cooperação internacional, surgidas sobretudo nos Estados Unidos (Tooze, 1994, p. 207; Viotti e Kauppi, 1996, pp. 215-216). Centram-se na necessidade de encontrar um ponto de referência para a sociedade internacional, outro que não a anarquia convencional, em contexto de crescente interdependência mundial. Da busca de alguma ordem internacional terão emergido, em certos casos, os regimes. Na expressão de Tooze:

A “gestão” das interdependências requer instrumentos e estruturas que vão para lá da diplomacia convencional e das instituições formais da organização internacional, requerendo regras e normas reguladoras de comportamentos sociais que legitimem determinadas actividades, deslegitimando outras (1994, p. 203).

J. Ruggie foi o iniciador desta teorização, tendo definido regime como: «conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que foram aceites por um conjunto de Estados» (1975, pp. 570-571). Na expressão de Krasner, o termo reporta-se a: «princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomada de decisão sobre os quais convergem as expectativas dos actores, numa dada área das relações internacionais» (1995, p. 2).

O conceito de regime foi aplicado ao caso da integração europeia por W. Wallace (1983, p. 404) que argumentou que a UE era já «mais do que um regime» mas «menos do que uma federação». Breckinridge (1997) contra-argumenta, considerando que organizações internacionais e federações, de um lado e regimes, do outro, não são conceitos mutuamente exclusivos, podendo as primeiras estar até envolvidas em diversos regimes específicos.

Em suma: o conceito de interdependência apresenta a cena internacional como uma rede de interacções entre estados e actores não estaduais, entre actores domésticos e transnacionais. Os regimes criam regulação consensual nesse cenário, assim superando a anarquia convencional, padronizando comportamentos mas não produzindo necessariamente instituições formais de suporte para os mesmos, sendo portanto uma forma remota e embrionária de “entidade” política.

Nos Estudos Europeus, as abordagens na óptica da governação e do institucionalismo são relativamente recentes. Bebem na influência da Política Comparada e menos no quadro teórico tradicional das Relações Internacionais e das teorias da integração clássicas, desta forma aproximando os Estudos Europeus de outras áreas do conhecimento académico (Rosamond, 2000, pp. 108-113). Por outro lado, significam um re-focar da análise da construção europeia na sua dimensão político-institucional, dedicando atenção ao modo dos processos históricos e funcionais do desenvolvimento institucional e relegando para segundo plano explicações globais ou finalistas.

A ideia de governação, no quadro da UE, é parte de um processo de criação de novas formas políticas, de acordo com novas realidades. A abordagem da governação multi-nível resulta dessa nova categorização e explica a UE como uma entidade política multi-nível, em que «a autoridade se divide por níveis de governação e pelos actores envolvidos» (Rosamond, 2000, pp. 109-110). Segundo Marks:

Os estados não são o único elo entre a política doméstica e a negociação intergovernamental, na UE. Em vez do “jogo de dois níveis”, adoptado pelos estadocentristas (...) os teóricos da MLG [governação multi-nível] pressupõem uma série de redes de políticas, abrangentes e multi-nível (Marks *et al.*, 1996, p. 41).

Daí que, qualquer análise da produção de políticas, ou mesmo das estruturas cognitivas a elas associadas, terá que considerar a rede densa de relações que envolve as instituições nacionais e europeias e os laços com as estruturas domésticas, os quais nem sempre são mediados pelos governos nacionais, nem funcionam sempre da mesma forma, em diferentes áreas temáticas.

Este é o contexto que leva Hooghe e Marks (2001, p. 45) a afirmar que esta construção política «multi-nível» está mais próxima do feudalismo do que do sistema de Estados, por se tratar de um sistema de autoridade em múltiplos patamares e, potencialmente, de um sistema de lealdades em múltiplos patamares também. Esta perspectiva esbate a diferença entre posições intergovernamentais e supranacionais, posicionando assim a abordagem da governação multi-nível algures entre as duas (Hooghe e Marks, 2001, pp. 1-4). Jacthenfus, ao apresentar o conceito de governação em rede afirma:

(...) com a sua ênfase nas estruturas informais e difusas que se estendem através e para lá das hierarquias, o conceito de rede pareceu particularmente adequado para captar a essência da governação multi-nível, na União Europeia. O conceito de rede pareceu ser o principal oponente ao intergovernamentalismo, o qual enfatiza hierarquias claras e canais privilegiados de acesso (2001, pp. 253-254).

Um outro ângulo relevante de análise é assim o das redes de políticas, como foram definidas por Peterson:

(...) uma arena para a mediação dos interesses do governo e dos grupos de interesses. O termo «rede» implica a existência de nichos de actores representando múltiplas organizações que interagem umas com as outras e que partilham informações e recursos (1995, p. 391).

O conceito, que teve origem na área da análise da produção de políticas⁴ (Marsh e Rhodes, 1992, pp. 1-25), «procura determinar como as decisões são negociadas dentro de tais redes» (Peterson e Bomberg, 1999, p. 8). Várias críticas ao conceito foram já produzidas também, algumas incidindo no carácter vago do termo (Kassim, 1994; Radaelli, 2003, p. 29). Assim, conceitos alternativos para a análise dos vários «modos» de governação, tais como «corporativismo», «pluralismo» e «estatismo», introduzem precisão acrescida, enfatizando, respectivamente, os padrões hierárquico, competitivo e de orientação estatista que tais processos podem assumir (Marsh e Rhodes, 1992, pp. 1-4; Radaelli, 2003, p. 29). Marsh e Rhodes também exploram a ideia de que se poderá estabelecer uma tipologia de redes de políticas e que as diferenças poderão ser identificadas ao longo de uma escala,

⁴ «*Policy making*» na expressão inglesa.

um continuum que se estende das «entidades políticas altamente integradas» até às «redes temáticas difusamente integradas» (1992, pp. 13-15, 249-251). Esta perspectiva levanta a questão da estabilidade/instabilidade dessas redes e, conseqüentemente, do seu carácter transitório ou duradouro.

Atenção acrescida às instituições tem sido parte dos trends recentes da investigação nesta área (Hix, 1999, pp. 9-16). O novo institucionalismo afirma que as instituições são particularmente relevantes e fixa programas de investigação que abordam as instituições como entidades formais, mas considerando também a importância dos seus contextos, em termos de resultados políticos. A definição de instituição utilizada é lata. Abrange «não apenas instituições formais e constitucionais mas também instâncias de interacção informal e aspectos daquilo a que Ikenberry chama "ordem social normativa"» (Rosamond, 2000, p. 115).

Vários tipos de institucionalismo se desenvolveram ao longo dos anos noventa (institucionalismo racionalista, histórico e sociológico) correntes estas que têm conexões com o construtivismo, em particular no caso do institucionalismo sociológico (Cowles, Caporaso e Risse, 2001, p. 15; Rosamond, 2000, pp. 113-122). Deste ponto de vista as instituições não são apenas maximizadores da utilidade (institucionalismo racionalista) mas também «constituem» os actores dando forma ao modo como eles vêem o mundo» (institucionalismo histórico e sociológico) (Pollack, 2004, p. 139).

Quer as teorias da governação, quer o institucionalismo se inscrevem no interesse académico crescente na análise da UE como uma rede institucional que vem crescendo em sofisticação, dadas as complexas interdependências que abrange, dada a diversidade de actores que incorpora e dada a reinterpretção dos modelos políticos tradicionais numa nova forma multi-nível de produção de políticas.

Outros estudos recentes abrem novas ou renovadas perspectivas de abordagem. Tal é o caso do construtivismo, paradigma teórico e metodológico, mais do que simples teoria (Risse, 2004, pp. 159-160), cuja inspiração no idealismo e na abordagem sociológica (Wendt, 1999) abre novos horizontes à análise da realidade europeia (Christiansen, Jorgensen e Wiener, 2001; Risse, 2004).

Os construtivistas partem da afirmação de que a realidade não é estática, é socialmente construída através da interacção social, inerente a todos os processos sociais e consideram que a identidade dos actores sociais não é estável, é construída através desse processo. Sendo assim, a UE é um campo específico de interacções sociais onde negociadores, políticos e pessoas comuns têm as suas identidades em permanente (re)construção. A propensão idealista da generalidade dos autores construtivistas leva-os a renovar os objectos de análise dos Estudos Europeus, debruçando-se substancialmente sobre a dimensão ideada do real. Christiansen, Jorgensen e Wiener apresentam a relevância da abordagem construtivista à UE:

O Construtivismo (...) deveria ter um lugar especial no estudo do que é um processo de longa duração de mudança política e social, na Europa. Portanto, ao estudar-se um processo em que as ontologias sociais são sujeitas a mudança, qualquer pesquisa que falhe a problematização de tais ontologias terá severas limitações. Mas não assim o projecto construtivista, o qual levanta explicitamente problemas acerca das ontologias sociais e sobre as instituições sociais, pesquisando sobre a origem e reconstrução das identidades, sobre o impacto de regras e normas, sobre o papel da linguagem e do discurso político. (2001, p. 12)

Os mesmos autores afirmam ainda que: «Numa perspectiva do racionalismo convencional, tais factores seriam tratados como epifenómenos» (2001, p. 173). Risse (2004, p. 161) salienta justamente a ruptura com o racionalismo convencional e a aceitação, embora não exclusiva, de perspectivas epistemológicas e metodológicas filiadas no interpretativismo. Do ponto de vista ontológico, ensaia algum espaço para a consideração da inter-relação agência-estrutura, considerando-as «mutuamente constitutivas»⁵, reagindo assim ao individualismo metodológico e recuperando algo da abordagem estrutural.

Aplicada aos Estudos Europeus, esta ideia tem originado programas de investigação sobre os processos profundos da socialização política – por vezes dita “europeização” (Featherstone e Radaelli, 2003) – nomeadamente aquela que se processa através das instituições e da implementação de políticas (Cowles, Caporaso e Risse, 2001; Risse, 2004). Risse exemplifica com a soberania, a qual, na óptica do construtivismo, não é uma premissa de que se possa deduzir (racionalmente) o comportamento dos Estados; ela é uma norma constitutiva, cuja evolução decorre de interacções sociais. Para ilustrar essa ideia afirma:

A Alemanha, a França, a Itália ou os Países Baixos já não são simplesmente estados europeus. Actualmente são Estados da UE, no sentido em que a sua própria característica de Estado se define cada vez mais pela sua condição de Estados membros. (Risse, 2004, p. 163)

As abordagens à integração europeia através da análise de discurso são hoje várias, embora não constituam um corpo teórico coeso e ainda menos uma teoria da integração europeia (Waever, 2004). Têm raízes na filosofia da linguagem, mas podem ser encaradas apenas como um profícuo método de abordagem da realidade. Ocorrem, nos estudos de integração europeia, associadas ao paradigma construtivista, mas também como corrente autónoma, genericamente no âmbito dos paradigmas pós-modernista e pós-estruturalista (Risse, 2004, pp. 164-165; Waever, 2004). Risse assinala a sua presença, entre outras, em análises guiadas pela teoria habermasiana da acção comunicativa, focando portanto a construção da

⁵ «Mutual constitutiveness» no original

realidade através do discurso argumentativo. Numa outra perspectiva, Waever explica que o escopo fundamental da análise de discurso é a busca de «estruturas de sentido», sendo estas construídas através do discurso. O autor apresenta uma série de exemplos de estudos recentes, no âmbito da integração europeia, sobre o discurso político como forma de aclarar uma outra dimensão da realidade europeia: a realidade discursiva.

Em suma: a síntese ora apresentada não almeja sistematizar de forma exaustiva toda a produção teórica sobre a construção europeia, salientando apenas as principais correntes teóricas e alguns dos principais autores. Do conjunto, destaca-se uma evolução em dois tempos, de certa forma cindida pela “crise” do próprio processo de integração, nos anos setenta. Ligada, por razões teóricas e epistemológicas, aos paradigmas das Relações Internacionais e da Teoria Social, a sistematização desta informação poderá contribuir para o desenvolvimento daquilo que se tornou um capítulo obrigatório nos manuais de Ciência Política: as teorias da integração regional, tomando como caso paradigmático a União Europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Breckinridge, R. (1997). Reassessing Regimes. The International Regime Aspects of the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*. 35 (2), pp. 173-187.
- Burgess, M. (ed.) (1986). *Federalism and Federation in Western Europe*. London, Croom Helm.
- Christiansen, T., Jorgensen, K. e Wiener, A. (ed.) (2001). *The Social Construction of Europe*. London, Sage.
- Cowles, M., Caporaso, J., e Risse, T. (ed.) (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, Cornell University Press.
- Deutsch, K. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton U.P.
- Featherstone, K. e Radaelli, C. (ed.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford U.P.
- Grieco, J. (1995). The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. In *Review of International Studies*. 21(1), pp. 21-40.
- Groom, A. e Taylor, P. (ed.) (1994). *Frameworks for International Co-operation*, London, Pinter Publishers.

- Haas, E. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950-195*. Stanford, Stanford UP.
- Haas, E. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. *In International Organization*, 30 (2), pp. 173-212.
- Haas, E. (2001). Does Constructivism subsume Neo-functionalism?» *In Christiansen, T., Jørgensen, K., Wiener, A. (ed.). The Social Construction of Europe*. London, Sage, pp. 22-31.
- Harrison, R. (1974). *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*. London, Allen & Unwin.
- Heraclides, A. (1994). From autonomy to secession: Building down. *In Groom, A. e Taylor, P. (ed.). Frameworks for International Co-operation*. London, Pinter Publishers, pp. 185-197.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*. Basingstoke, Macmillan.
- Hooghe, L. e Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Jachtenfuchs, M. (2001). The Governance Approach to European Integration. *In Journal of Common Market Studies*. 39 (2), pp. 245-264.
- Kassim, H. (1994). Policy Networks, Networks and EU Policy Making. A Sceptical View. *In Western European Politics*. 17(4), pp. 17-27.
- Keohane, R. e Nye, J. (1977). *Power and interdependence: World Politics in Transition*. Boston MA, Little Brown and C^o.
- Keohane, R. e Nye, J. (ed.) (1981). *Transnational Relations and World Politics*. 5 ed. Cambridge Mass, Harvard UP.
- Krasner, S. (1995). *International Regimes*. Ithaca, Cornell UP.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford UP.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford UP.
- Maltez, J. (1996). *Princípios de Ciência Política*. 2 ed. Lisboa, ISCSP.
- Maltez, J. (2002). *Curso de Relações Internacionais*. Cascais, Principia.
- Marks, G. et al (1996). *Governance in the European Union*. London, Sage.

- Marsh, D. e Rhodes, R. (ed.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford, C. Press.
- Merrit, R. e Russett, R. (ed.) (1981). *From national development to global community. Essays in honour of K. W. Deutsch*. London, Allen and Unwin.
- Milward, A. (1992). *The European rescue of the Nation-State*. London, Routledge.
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act. *In KEOHANE, R. e HOFFMANN, S. (ed.) The New European Community. Decision making and Institutional change*. Boulder, Westview Press.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach. *In Journal of Common Market Studies*. 31 (4), pp. 473-523.
- O'Neill, M. (1996). *The Politics of European Integration. A reader*. London, Routledge.
- Pasquino, G. (2002). *Curso de Ciência Política*. Cascais, Principia.
- Peterson, J. (1995). Policy networks and European Union Policy Making: a Reply to Kassim. *In West European Politics*. 18 (2), pp. 389-407.
- Peterson, J. e Bomberg, E. (1999). *Decision-making in the European Union*. Houndmills, Macmillan Press.
- Pollack, M. (2004). The New Institutionalisms and European Integration. *In Wiener, A. e Diez, T. (ed.). European Integration Theory*. Oxford, Oxford U.P., pp. 137-158.
- Puchala, D. (1981). Integration Theory and the Study of International Relations. *In Merrit, R. e Russett, R. (ed.). From national development to global community. Essays in honour of K. W. Deutsch*. London, Allen and Unwin, pp. 145-164.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. *In Featherstone, K. e Radaelli, C. (ed.). The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford U.P., pp. 27-56.
- Risse, T. (2004). Social Constructivism and European Integration. *In Wiener, A. e Diez, T. (ed.). European Integration Theory*. Oxford, Oxford U.P., pp. 159-175.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills, Macmillan Press.
- Ruggie, J. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *In International Organization*, 29 (3), pp. 557-583.
- Sande, P. (2000). *O Sistema Político na União Europeia*. Cascais, Principia.

Taylor, P. (1994). Consociationalism and federalism as approaches to international integration. In GROOM, A. e Taylor, P. (ed.). *Frameworks for International Co-operation*, London, Pinter Publishers, pp. 172-184.

Taylor, P. (1994^a). Functionalism: the approach of David Mitrany. In Groom, A. e Taylor, P. (ed.). *Frameworks for International Co-operation*, London, Pinter Publishers, pp. 125-138.

Tooze, R. (1994). Regimes and International Co-operation. In GROOM, A. e TAYLOR, P. (ed.). *Frameworks for International Co-operation*, London, Pinter Publishers, pp. 201-216.

Viotti, Paul R. and KAUPPI, Mark, V. (1999) - *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon.

Waeber, O. (2004). Discursive Approaches. In Wiener, A. e Diez, T. (ed.). *European Integration Theory*. Oxford, Oxford U.P.

Wallace, H. (1996). Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance. In Wallace, W. e Wallace, H. *Policy making in the European Union*. 3 ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.

Wallace, W. (1983). Less than a Federation, more than a Regime: The Community as a Political System. In Wallace, W., Wallace, H. E WEBB, C. (ed.). *Policy-making in the European Community*. 2 ed. Chichester: John Willey & Sons, pp. 403-436.

Wallace, W. (1996). Government without Statehood: The Unstable Equilibrium. In WALLACE, W. e WALLACE, H. *Policy making in the European Union*. 3 ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 439-460.

Wallace, W. (ed.) (1990). *The Dynamics of European Integration*. London, Pinter Pubs.

Wallace, W. e Wallace, H. (1996). *Policy making in the European Union*. 3 ed., Oxford U.P.

Wallace, W., Wallace, H. e Webb, C. (ed.) (1983). *Policy-making in the European Community*. 2 ed. Chichester, John Willey & Sons.

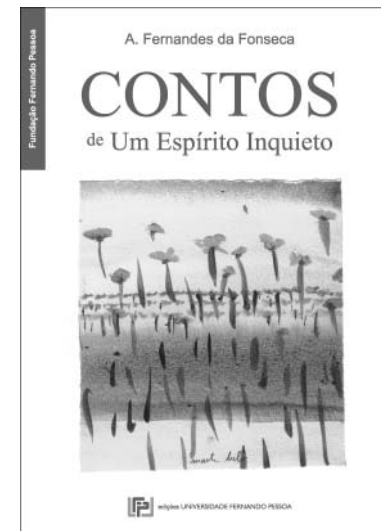
Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York, McGrawHill.

Webb, C. (1983). Theoretical Perspectives and Problems. In Wallace, W., Wallace, H. e Webb, C. (ed.). *Policy-making in the European Community*. 2 ed. Chichester, John Willey & Sons, pp. 1-42.

Wiener, A. e Diez, T. (ed) (2004). *European Integration Theory*. Oxford, Oxford U.P.

Willetts, P. (1994). Transactions, networks and systems. In Groom, A. e Taylor, P. (ed.). *Frameworks for International Co-operation*. London, Pinter Publishers, pp. 255-284.

RECENSÕES



A. Fernandes da Fonseca

Contos de Um Espírito Inquieto

No prefácio que apõe à sua obra, o autor fornece indicações de leitura e circunscreve os *leitmotifs* desta produção. Assim, o leitor é, desde logo, informado que está perante uma escrita largamente suportada pela prática médica, especificamente nos âmbitos da psicologia e da psiquiatria, ainda que o autor confesse deliciar-se com os meandros da literatura (poesia, ficção...) por esta lhe propiciar "uma maior expansão à [...] criatividade" (p. 9).

Ao reclamar para a sua obra o título de *Contos*, A. Fernandes da Fonseca imerge, de imediato, o leitor nos parâmetros da ficção sem, contudo, o deixar de prevenir que pretende "relatar algumas das [...] vivências experimentadas

e, em parte, retidas no [...] inconsciente, ao longo dos anos" (p. 10). Paradoxal, ou talvez não? De facto, o próprio título estabelece um pacto com uma ambiguidade imprescindível a esta obra. A ficcionalidade peca e seca vertida pela palavra *Contos* irmana, de imediato, com a expressão *Espírito Inquieto* que, não traíndo a necessária verosimilhança, apela à abstracção e à subjectividade de um eu que se insinua autobiográfico.

Não é preocupante uma possível classificação da obra, o próprio autor deambula entre "memórias" (p. 10), "conto" (p. 15), "crónica" (p. 26)... e, cada vez mais, a obra de arte dispensa epítetos afirmando-se pelas suas idiosincrasias. Há contudo algo que aqui importa reter. É a honestidade que o próprio autor impõe na indução da leitura do que escreve, visível na clara separação feita entre sonho e realidade. Não é, portanto, inocente a citação do texto de Gabriel Garcia Marquez usada como epígrafe – "A vida não é a que cada um vive, / Mas a que recorda / E como recorda para contá-la". Com ela, o autor adverte o leitor para a distorção da verdade que o tempo e a memória operam e demite-se, assim, de forma sábia, de com ela se comprometer.

Está talvez aqui uma (entre muitas) das capacidades sedutoras da obra: os débeis limites entre a autobiografia e a ficção enformados por um discurso de