

A TEORIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA: MISSÃO IMPOSSÍVEL?

Paulo Vila Maior

Professor Auxiliar

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UFP

pvilamaior@tvitel.pt

Acusa-se a União Europeia de ser opaca. Quando se esboça a sua teorização, a complexidade adensa-se. As divergências sobrepõem-se aos aspectos de concordância. Daí que a integração europeia seja um aluvião de teorias: governação supranacional, “liberal inter-governmentalism”, novo institucionalismo, teoria do “consociationalism” e teoria da fusão são uma amostra da miríade de teorias da integração europeia, dos antagonismos em que se filiam. O que alimenta a seguinte questão: qual a utilidade da excitação intelectual que enquadra a teorização da integração europeia?

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas cinco décadas a integração europeia tem sido pródiga em esforços de teorização. De vários sectores das ciências sociais têm surgido contributos para a teorização da integração europeia. Os especialistas divergem num vasto elenco de teorias e explicações parciais. As teorias da integração europeia fornecem um terreno rico em divergências entre os cultores da disciplina. Para efeitos metodológicos, distinguem-se as *grandes teorias*, que pretendem fornecer explicações que totalizam o fenómeno da integração europeia, das *perspectivas teóricas*, que apenas ambicionam fixar explicações parciais para o vasto edifício que é a União Europeia (UE).

Qual o valor da intensa discussão teórica entre os especialistas da integração europeia?

Encontrar uma síntese que explique as fundações teóricas da integração europeia? Por outras palavras, querem os intervenientes no debate fazer vingar a teoria que defendem, para a aclamar como matriz inquestionável da integração europeia? Ou devemos nivelar as expectativas por uma bitola inferior, interpretando a troca de ideias como o resultado da fértil produção científica no âmbito da integração europeia, atirando para cima da mesa inúmeros elementos que concorrem para explicar a evolução da UE? É possível adiantar uma terceira alternativa: que toda esta discussão em torno de teorias se resuma a uma excitação intelectual desprovida de utilidade. A opção por uma destas alternativas fica adiada para o final do presente artigo, depois de expor as características que diferenciam as principais teorias e perspectivas analíticas da integração europeia.

Ao tomar contacto com a vasta literatura que lida com a teorização da integração europeia, é impressionante como os autores se filiam em metodologias bem diversas. Alguns tentam explicar “o que é a UE”; outros dissertam sobre a natureza da integração europeia, contribuindo com interpretações de acontecimentos históricos que fornecem o substrato intelectual para uma determinada teoria da integração. O objectivo dos que se filiam na primeira categoria é o de *explorar a natureza da UE como ente*; o propósito da outra facção é o de *descrever a criação e o desenvolvimento da UE*, extraíndo conclusões que sinalizam pistas para se perceber a natureza da UE como entidade.

2. O QUE É A UNIÃO EUROPEIA?

Entre os que se esforçam por descobrir a natureza da UE, são três as principais perspectivas teóricas: “*multilevel governance*”¹, *Estado internacional* e *Estado regulatório*. Para os teorizadores da “*multilevel governance*” (Marks, Hooghe e Blank, 1996, pp. 341-78), a UE é um sistema político que cauciona a interacção de várias categorias de agentes políticos. O

sistema político inclui uma diversidade de regimes funcionais com diferentes instrumentos e objectivos, desdobrados na cooperação entre a autoridade supranacional e as autoridades nacionais e regionais (Jeffery, 2000, p. 2 e Börzel e Risse, 2000, pp. 4-5). Enquanto sistema de governação dotado de diversos níveis de autoridade, a UE é pioneira de uma arquitectura de poder (Grande, 1996, p. 321). Apesar de aparente semelhança com os Estados Unidos da América (também co-existem diversos níveis de poder), há inequívocos elementos de diferenciação: nos Estados Unidos existe uma actuação separada dos diversos níveis de governo; na UE, os níveis supranacional, nacional e regional cooperam num sistema de “governança conjunta” (Grande, 1996, p. 324).

Outros autores argumentam que o processo de integração europeia produziu o sucedâneo de um “*Estado internacional*”. São três as razões que explicam esta classificação (Caporaso, 1996, p. 33): i) a UE desempenha o importante papel de mediação entre os Estados membros; ii) as instituições supranacionais podem agir sem dependerem da fiscalização exercida pelos Estados membros; iii) e as instituições supranacionais esforçam-se por estender as suas relações e influências para além da teia dos governos nacionais, procurando relacionar-se com interesses privados (organizações não governamentais, grupos de pressão, etc.).

Esta perspectiva teórica assume que a evolução da integração europeia não se desliga do estigma do “Estado Westfaliano”, já que a UE é uma imitação fiel do fenómeno de construção estadual que o mundo testemunhou a partir do século XVII. O principal objectivo da UE como “Estado internacional” é o de acomodar as externalidades internacionais que os Estados membros, isoladamente considerados, são incapazes de mitigar à escala doméstica (Caporaso, 1996, p. 39).

A terceira perspectiva teórica assegura que a UE atingiu um estágio de desenvolvimento semelhante à de um “*Estado regulatório*”. São dois os esteios desta classificação (Majone, 2001, p. 253): i) a tendência, entre os países europeus, especialmente a partir do final da segunda guerra mundial, para a proliferação de agências de regulação dotadas de autonomia e de fortes poderes; ii) a “europeização” do processo político, do qual não pode ser dissociada a escassa dimensão do orçamento da UE. Longe de estarem constringidas

¹ Mantemos a designação na língua inglesa de algumas expressões que intitulam abordagens teóricas da integração europeia. Quando essas designações são retrovertidas para a língua portuguesa, resulta uma designação pouco rigorosa. Assim sucede com “*multilevel governance*” (que, a ser retrovertida, resultaria em “governança dividida em vários níveis”). Mais adiante, a mesma opção será mantida para outras teorias: a teoria do “*liberal intergovernmentalism*” (não faria sentido empregar a expressão “intergovernamentalismo liberal”) e a teoria do “*consociationalism*” (os nossos esforços não levaram a lugar algum na tentativa de encontrar um étimo equivalente na língua portuguesa).

pela limitação dos recursos orçamentais, as instituições supranacionais encontraram na regulação supranacional a fonte ideal para reforçar o seu poder de influência. A regulação substituiu-se às tradicionais funções orçamentais de afectação de recursos e de redistribuição de rendimentos. E parece indelével que a Comissão Europeia tem afinidade com as agências de regulação pela forte independência política que lhe é constitucionalmente garantida (Majone, 2001, p. 256).

3. A CONFRONTAÇÃO DAS PRINCIPAIS TEORIAS DA INTEGRAÇÃO

Do outro lado da barricada metodológica encontram-se as teorizações que se concentram na natureza da integração europeia, sem estarem preocupadas com a “questão metafísica” de saber o que é a UE. Mais importante do que indagar a natureza da UE é caracterizar o processo, a forma como a integração europeia evoluiu. O que interessa é explicar o dinamismo do processo de integração europeia, e de como emergem importantes contributos que fixam o significado da UE como ente. Dentro desta abordagem metodológica encontram-se mais teorias e explicações parciais do que na anterior: desde o “*liberal intergovernmentalism*” à *governança supranacional* (como teorias que se opõem), passando pelo *novo institucionalismo*, pela *teoria do “consociationalism”* e pela *teoria da fusão*, amplifica-se a diversidade de argumentos, o que arrepiava caminho a uma interminável discussão entre os estudiosos da ontologia da integração europeia.

Os holofotes estão direccionados para as visões antagónicas das principais teorias (as únicas reconhecidas como *teorias*) – o “*liberal intergovernmentalism*” e a *governança supranacional*. Estas teorias inspiram-se em contributos originais para a compreensão do fenómeno da integração europeia que, entretanto, foram ultrapassados pela evolução dos acontecimentos – respectivamente a teoria intergovernamental, com forte influência do realismo, e o neofuncionalismo (Rosamond, 2000, pp. 50-4 e 130-41).

É abundante a literatura sobre as teorias de integração que recolhem a maior atenção dos especialistas. Ela esclarece que a teoria neofuncionalista é a principal fundação teórica da teoria da governança supranacional (Stone Sweet e Sandholtz, 1998, pp. 5-6). Para a teoria neofuncionalista, o processo de integração europeia alicerçou-se em passos sucessivos que, por sua vez, desbravaram caminho para uma integração mais profunda. A integração europeia foi o móbil para o reforço da transferência de poderes dos Estados membros para a entidade supranacional, dando passos para acentuar a dimensão da integração europeia (Mattli, 1999, pp. 11-2).

Trata-se de um processo contínuo e causal, que direccionou a integração europeia para um caminho irreversível: adicionada certa competência ao catálogo de atribuições da entidade supranacional, mais uma janela de oportunidade para que, de seguida, outras atribuições fossem delegadas pelos Estados membros. As transferências futuras eram imprescindíveis para que as atribuições anteriormente transferidas fossem exercidas com eficácia pelas instituições supranacionais. Na terminologia dos defensores do neofuncionalismo, é a lógica do *spillover* que está na retaguarda dos desenvolvimentos da integração europeia. O exemplo mais claro é a ligação entre o mercado interno e a união económica e monetária. De acordo com os teorizadores do neofuncionalismo, a integração europeia tinha uma idiosincrasia, era independente da vontade dos governos nacionais. A entidade supranacional ia consolidando a sua autonomia, ancorada na lógica do *spillover*: depois de terem sido dados os primeiros passos no aprofundamento da integração europeia, o dinamismo do processo exigia que outros passos fossem dados para o dotar de coerência. Os passos ulteriores são independentes da iniciativa dos Estados membros (Pollack, 1998, pp. 217-9). Por conseguinte, às instituições supranacionais é reconhecido um protagonismo que faz com que elas sejam dominantes nos desenvolvimentos da integração europeia (Sandholtz, 1996, pp. 403-8).

A diferença entre a teoria da governança supranacional e a teoria neofuncionalista está na percepção (da primeira) de que alguns momentos da evolução da integração europeia são determinados pela influência dos governos nacionais – mas nunca como única fonte de inspiração (Dinan, 1999, p. 292). Para a teoria da governança supranacional, a integração europeia é uma balança que oscila entre os limites do supranacional e do intergovernamental. Em cada momento, a UE está algures numa linha contínua que tem os seus limites marcados pelos pólos opostos (supranacional e intergovernamental). Cada momento de evolução da integração europeia move a balança, como se de um pêndulo se tratasse, ao longo da linha contínua. É um movimento retráctil: tanto pode ilustrar um avanço supranacional para depois registar uma conquista intergovernamental, como o contrário (Cram, Dinan e Nugent, 1997, p. 7).

Os cultores do “*liberal intergovernmentalism*” analisam a integração europeia de uma forma antagónica (Moravcsik, 1993, pp. 473-524, e 1998). Para esta teoria, são as preferências nacionais e o jogo de poder entre os Estados membros que explicam a dinâmica da integração europeia. Apenas os Estados membros, ao nível dos governos, conseguem influenciar a evolução futura da integração europeia, tal como foram eles os mentores da criação das Comunidades Europeias.

Se, num determinado momento, se verifica um aprofundamento da integração europeia, esse desenvolvimento só é possível porque os governos nacionais reconheceram um fenómeno estrutural que são incapazes de controlar – a crescente interdependência económica

mundial que mina a soberania nacional (no seu conceito tradicional). Em vez dos Estados membros se resignarem com a diluição das soberanias nacionais na voragem da globalização, aceitaram o nascimento e posterior evolução da entidade supranacional, mantendo os cordelinhos do seu desenvolvimento. A entidade supranacional foi criada por impulso dos Estados membros, quando concluíram que esse seria o caminho adequado para preservar as soberanias nacionais numa concha protectora, imune às forças destrutivas da globalização (Milward, 1992). As instituições supranacionais não têm a autonomia sugerida pela teoria da governação supranacional. Estas instituições são, directa ou indirectamente, influenciadas pela vontade política dos governos nacionais. As instituições supranacionais estão ao serviço dos interesses dos senhores supremos da UE, que são os Estados membros (Moravcsik, 1993).

Para o “liberal intergovernmentalism”, a análise da integração europeia circunscreve-se à interpretação dos grandes momentos negociais que ditaram o desenvolvimento da UE. As conferências intergovernamentais merecem a atenção da teoria, pois aí são dados os passos que autorizam avanços da integração europeia. Estes momentos constitucionais são os mais relevantes da vida da UE, pois deles depende o quotidiano da entidade supranacional até que outro grande momento constitucional forneça novas coordenadas que limitam a actuação das instituições supranacionais. A teoria demonstra como os governos nacionais são as forças que inspiram a integração europeia (Pinder, 1998, p. 47).

A teoria da governação supranacional não desvaloriza o protagonismo dos Estados membros, nem a importância das conferências intergovernamentais como momentos de refundação constitucional da UE (Dinan, 1999, p. 292). O que a diferencia do “liberal intergovernmentalism” é a atenção consagrada aos acontecimentos entre duas conferências intergovernamentais: a evolução registada nesse intervalo condiciona o comportamento e os interesses estratégicos dos governos nacionais quando os seus representantes se voltam a reunir numa conferência intergovernamental (Shaw, 2000, pp. 291).

No vasto espaço que separa estas duas “grandes teorias” da integração cabem várias perspectivas teóricas que apenas explicam aspectos parciais da integração europeia. O catálogo de “teorizações parciais” é extenso. Por esse motivo decidimos seleccionar apenas três, representativas de uma forma diferente de teorizar a integração europeia: *novo institucionalismo*, *teoria do “consociationalism”* e *teoria da fusão*.

A teoria do *novo institucionalismo* parte do pressuposto que o fenómeno da governação tem evoluído de mão dada com o desenvolvimento da integração europeia (Bulmer, 1998, pp. 366). Governação é um conceito plural, pois existem três parâmetros de governação que dependem do nível territorial observado. Para o novo institucionalismo, as instituições da

UE são os protagonistas da integração europeia, são elas que moldam o curso dos acontecimentos (Green Cowles e Smith, 2000, p. 9). As instituições supranacionais desempenham funções e orientam-se para objectivos que não estavam inscritos no linha de acção dos governos nacionais quando decidiram imprimir um determinado rumo ao processo de integração europeia. As instituições da UE exibem as suas próprias preferências e dispõem de margem de manobra para influenciar as expectativas e os resultados da integração europeia, constringendo as actuações dos governos nacionais (Bulmer, 1998, pp. 368-70).

O raciocínio do novo institucionalismo estriba-se na lógica da “dependência instalada” (“*path dependence*”) (Caporaso e Stone Sweet, 2001, p. 230). A existência de instituições solidificadas, e de agentes que operam no interior destas instituições, é o motor da mudança na integração europeia. A lógica da “dependência instalada” reforça o poder e a autonomia das instituições supranacionais: i) quanto maior for o número de agentes a interagir no interior da organização, menores os custos de cooperação e, em consequência, maiores os benefícios extraídos; ii) quanto maior for o sucesso do processo de cooperação, mais visíveis se tornam os efeitos positivos para os agentes que permanecem à margem do processo. Um “efeito de contágio” traz mais agentes para o processo de cooperação que se desenrola no interior das instituições supranacionais – assim reforçando o poder (e o prestígio) destas instituições. A teoria do “*consociationalism*” é constituída por dois elementos (Chrysochoou, 1997) – um *confederal* e um “*consociational*”. O elemento *confederal* lembra que os Estados membros ainda desempenham um papel crucial na integração europeia, vincando o seu protagonismo no devir da UE, o que resulta no aumento do seu poder relativo quando comparado com o poder detido pelas instituições supranacionais. De acordo com o elemento *confederal*, o facto dos Estados membros terem caucionado a criação das Comunidades Europeias não pode ser interpretado como uma cedência voluntária da soberania nacional (Chrysochoou, 1997, p.524).

O factor “*consociational*” explica-se pelo processo de decisão conjunto que tem afinidades com um modelo cooperativo. São quatro as fontes que alimentam o elemento “*consociational*” (Chrysochoou, 1997, p. 525): i) uma autonomia territorial segmentada; ii) o exercício do poder concentrado num cartel de elites; iii) as instituições supranacionais respeitam um princípio de representação proporcional; iv) e a forte probabilidade da ameaça de um direito de veto mútuo produzir soluções que obedecem a um princípio de mínimo denominador comum. O factor *confederal* e o factor “*consociational*” ilustram uma clara divisão de atribuições entre as diversas unidades territoriais de governo envolvidas na integração europeia.

Para além destas teorias parciais, existe uma abordagem teórica que se destaca pela sua singularidade – a *teoria da fusão* (Wessels, 1997). Esta abordagem funde diversos elementos de teorias da integração – desde o neofuncionalismo, passando pela teoria do pêndulo,

culminado com a perspectiva realista – num quadro teórico coerente que importa factores das principais teorias de integração que são, à partida, inconciliáveis (Wessels, 1997, p. 273). O mérito da teoria da fusão é o de se esforçar por fazer uma síntese do que parece contraditório. É uma tentativa de pacificação das teorias da integração, caminhando num terreno minado pelas desavenças metodológicas que amparam a diversidade teórica. O cimento das teorias que se digladiam é o reconhecimento, por todas elas, da interpenetração dos instrumentos públicos utilizados à escala nacional com a europeização de várias instituições e actores.

À medida que os dois níveis (nacional e supranacional) reforçam a cooperação, mais se acentuam as forças que influenciam reciprocamente ambos os níveis. Por um lado, os Estados membros não deixam de exibir os seus interesses particulares e continuam a ter um papel relevante na conformação dos caminhos futuros da integração europeia – sejam os momentos constitucionais, seja o processo de decisão que resulta da intervenção das instituições supranacionais. Neste sentido, é legítimo reconhecer que os Estados membros continuam a ter um impacto notório no desenvolvimento da integração europeia. Por outro lado, a evolução da integração europeia redesenha a arquitectura estadual nos Estados membros. Há soluções vertidas em decisões de instituições supranacionais que recebem a influência de um Estado membro. Sendo aplicadas a todo o território da UE, essas decisões representam uma influência indirecta desse Estado membro nos demais, que incorporam internamente procedimentos usuais noutro país da União. Em muitos casos, o esforço de acomodação exigível obriga a uma adaptação das instituições políticas e do aparelho administrativo domésticos ao novo enquadramento supranacional (Wessels, 1997 p. 274). É a “europeização” em velocidade de cruzeiro

A análise da teoria da fusão deixa em aberto a possibilidade da autonomia das instituições supranacionais não passar de retórica. Wessels desmente esta ideia, pois as instituições da UE mantêm autonomia formal em relação aos Estados membros. Elas possuem uma vontade própria, que lhes permite ter uma agenda imune às pressões exercidas pelos governos nacionais. Têm as suas ambições próprias, podendo resistir às pressões que têm origem nos Estados membros, quando ajuízam que essas pressões não são favoráveis aos interesses supranacionais. O facto de poderem “marcar a agenda” dá-lhes um poder decisivo, pois nelas reside a prerrogativa de moldar o processo de decisão às suas conveniências tácticas (Wessels, 1997, pp. 274-5).

4. A DESCONSTRUÇÃO DAS TEORIAS DA INTEGRAÇÃO

A caracterização das teorias e das abordagens teóricas da integração europeia desnuda a complexidade da matéria e a falta de consenso entre os especialistas. As divergências começam logo nas metodologias utilizadas. Mais importantes são os caminhos dissonantes quando os pressupostos e as conclusões das teorias são passados a pente fino. Não é por acaso que se caracteriza a UE como um “puzzle intelectual” (Burgess, 2000, p. 265). A complexidade aumenta quando se exploram as razões invocadas para negar a validade de uma determinada teoria, numa tentativa de minar a sua credibilidade científica. Na exposição dos argumentos de desconstrução, seguimos a mesma ordem da exposição das teorias.

Começando pelas críticas endereçadas à perspectiva da “multilevel governance”, há duas lacunas que põem em causa a sua consistência científica (Jeffery, 2000, p. 8). Em primeiro lugar, a influência dos governos regionais é omitida. O problema da “multilevel governance” é o de tratar os governos regionais como agentes passivos no contexto do processo de decisão da UE. Para os críticos, este diagnóstico não adere à realidade, atendendo a que os governos regionais de vários Estados membros têm vindo a assumir uma crescente importância.

Em segundo lugar, a “multilevel governance” fica presa a uma análise hierárquica do poder, colocando os três níveis de poder em patamares diferentes consoante a sua importância. Os governos nacionais actuam como intermediários entre as instituições supranacionais e os governos regionais. Ao reconhecer este papel, a “multilevel governance” enfatiza a enorme influência dos governos nacionais, o que distorce a realidade, pois os governos regionais têm conquistado a pulso um papel que lhes estava vedado no passado. Em vez de uma relação hierárquica que desvaloriza o papel dos governos regionais, a “multilevel governance” devia ser sensível a uma abordagem de *baixo para cima* (*bottom up*) para capturar a influência exercida pelos governos regionais no processo de decisão nacional e supranacional (embora de forma mais modesta no último). Não se deve perder de vista uma derradeira crítica: a abordagem hierárquica de *cima para baixo* (*top down*) é contrariada pelo princípio da subsidiariedade que domina as relações entre diferentes níveis de poder na UE.

As críticas ao neofuncionalismo concentram-se na sua dimensão estática, no imobilismo a que a teoria ficou votada. Os críticos admitem que a teoria inclui aspectos inovadores (a lógica do *spillover*) que explicam uma parte considerável dos avanços iniciais da integração europeia. Contudo, o neofuncionalismo entrou em decadência a partir do momento em que vários acontecimentos da integração europeia escaparam à lógica do *spillover*. O melhor exemplo é o terreno da integração positiva, no qual o neofuncionalismo nunca foi capaz de elaborar uma explicação sólida (Caporaso e Stone Sweet, 2001, pp. 224-5). É intrigante como o neofuncionalismo oferece um potencial enorme, que todavia foi desprezado pelos

seus teorizadores. A teoria contém pressupostos valiosos para uma explicação credível de determinados acontecimentos da integração europeia. Falhou, porém, quando foi chamada a testar os seus pressupostos. Para os críticos, esta é a razão para verem no neofuncionalismo um esforço débil e ingénio de teorização da integração europeia (Mattli, 1999, p. 5).

A segunda insuficiência do neofuncionalismo prende-se com o pressuposto de que certas exigências sociais, que motivam o avanço da integração europeia, são aceites de forma passiva à escala nacional. Os avanços da integração europeia teriam origem no facto dos Estados membros sentirem os mesmos problemas, procurando soluções em conjunto. O que serve de motivação para os neofuncionalistas desvalorizarem os interesses nacionais, que cedem perante uma genuína vontade supranacional. Mesmo quando os Estados membros têm um incentivo para encontrar uma solução à escala supranacional, os neofuncionalistas ignoram que os governos nacionais assim decidem não por atracção pelo método supranacional, mas porque todos concorrem, nas suas preferências individuais, no mesmo sentido (Mattli, 1999, p. 5).

O prolongamento do neofuncionalismo – a teoria da governação supranacional – também se confronta com a desaprovação de certos sectores da literatura. Sem olhar às críticas difundidas de quadrantes próximos ao “liberal intergovernmentalism” (porque, já o vimos, as duas teorias são cara e coroa no domínio das teorias da integração), é interessante dedicar alguma atenção a outra crítica que apenas olha a aspectos metodológicos. Para Branch e Ohrgaard (1999), a teoria da governação supranacional apresenta três defeitos estruturais.

Os autores criticam a dependência excessiva da teoria em relação ao fenómeno das transacções transnacionais. Este instrumento analítico reduz a integração europeia a um mecanismo de mercado, o que representa apenas uma parcela da integração europeia. A teoria da governação supranacional não reconhece aqueles domínios de acção onde se observa uma parceria entre as instituições supranacionais e os governos nacionais. É aí que as transacções transnacionais estão (quase) ausentes; em todo o caso, trata-se de áreas onde a governação supranacional funciona (Branch e Ohrgaard, 1999, pp. 128-9).

A segunda crítica (estendida ao “liberal intergovernmentalism”) insurge-se contra uma interpretação da integração europeia fortemente enviesada pela necessidade funcional da teoria: as exigências que fazem avançar o processo de integração têm origem em certos grupos sociais que mais têm a ganhar; e essas exigências são uma resposta a determinadas necessidades económicas sentidas no momento. Tudo isto desvaloriza o impacto de factores políticos como fios condutores da integração europeia. A terceira crítica é consequência da vacuidade conceptual da teoria, por não oferecer uma definição precisa do termo “governação”. A teoria limita-se a dissecar os actores que influenciam a governação (Branch e Ohrgaard, 1999, p. 134).

As teorias da governação supranacional e do “liberal intergovernmentalism” são diametralmente opostas. Não é surpreendente que os principais críticos do “liberal intergovernmentalism” estejam barricados na teoria da governação supranacional. Para manter a coerência metodológica, vamos ignorar as críticas que partiram de autores filiados naquela teoria, concentrando a atenção nos defeitos detectados por outros autores dotados de maior neutralidade.

A primeira objecção situa-se na recusa em reconhecer que as instituições supranacionais desempenham um papel no processo de integração europeia, negando-lhes os traços de inovação institucional (Mattli, 1999, p. 6, e Dinan, 1999, p. 292). Como o “liberal intergovernmentalism” identifica os interesses dos governos nacionais como motores da integração europeia, a teoria é incapaz de admitir que os governos regionais de certos Estados membros têm assumido um papel relevante em desenvolvimentos recentes da integração europeia (Jeffery, 2000, p. 5). A teoria restringe o processo de decisão da UE a uma arena onde apenas intervêm dois actores (instituições da UE e governos nacionais).

Para o “liberal intergovernmentalism”, as negociações entre os governos nacionais são o verdadeiro motor da integração europeia. No entanto, esta é uma imagem limitativa, apenas integrando uma parcela do que faz avançar a integração europeia. A excessiva dependência das negociações entre os governos nacionais mergulha a teoria numa crise: muitas das soluções que emergem dos processos negociais não chegam a ser concretizadas, limitando-se a um palavreado vazio e destituído de efeitos práticos (Mattli, 1999, p. 6).

Daqui resulta outra deficiência da teoria: ela ignora as influências exercidas por outros grupos sociais, em especial grupos de interesse bem organizados, que actuam nos níveis nacional e supranacional. Esses grupos de interesse tentam influenciar a tomada de decisão da UE, com o fito de alcançar resultados que aumentem o bem-estar dos seus membros. Pode acontecer que esses grupos de interesse tenham que se opor a certos governos nacionais, que tenham que os derrotar quando os interesses sejam antagónicos. Quando saem vencedores da disputa, fica provado que os governos nacionais não são os únicos actores com poder de influência na integração europeia (Mattli, 1999, p. 6).

Por fim, o “liberal intergovernmentalism” apenas explica episódios isolados da integração europeia – aqueles episódios em que as negociações intergovernamentais foram a pedra de toque. Quanto ao remanescente da história da integração europeia – um património vasto, que vai bem além das negociações intergovernamentais – a teoria é omissa (Caporaso e Stone Sweet, 2001, p. 223).

A já de si intensa complexidade do tema é tonificada com mais um contributo de Branch e Ohrgaard (1999, pp. 124-5): *a dicotomia entre governação supranacional e “liberal intergo-*

vernmentalism” é uma falácia. A teoria da governação supranacional perde credibilidade ao mergulhar numa armadilha conceptual. Ela limita-se a adensar o fosso entre os actores supranacionais e os actores nacionais, sendo (surpreendentemente) uma reflexão por contraste do “liberal intergovernmentalism”: a *teoria da governação supranacional é apenas o outro lado da moeda do “liberal intergovernmentalism”*. As duas teorias oferecem visões diferentes acerca dos actores que marcam a cadência da integração europeia e esforçam-se por negar o protagonismo detido pelos actores de eleição da teoria rival. No afã de se verem opostas uma da outra, acabam por representar lados opostos de uma realidade incindível.

5. NIILISMO TEÓRICO OU RIQUEZA CONCEPTUAL DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA?

Depois da digressão abreviada pelas teorias da integração europeia, parece claro que *não existe uma teoria da integração* (“a” teoria consensual). A diversidade metodológica é tão acentuada que se torna difícil encontrar pontos de contacto entre as teorias concorrentes. A complexidade atravessa a discussão em torno das teorias de integração europeia. Complexidade que se embrulha em confusão quando é sugerido que as teorias dominantes (governação supranacional e “liberal intergovernmentalism”) são as faces opostas da mesma moeda. Com a amálgama científica que se perfila no horizonte, emerge a seguinte interrogação: *e será assim tão importante encontrar “a” teoria da integração europeia?*

A intensa e excitante discussão intelectual parece ser útil para preencher o abismo que separa a UE de um público largamente desinformado acerca da União. Uma metáfora retrata o problema – “o elefante e o cego”. A UE é o elefante, um animal de grandes dimensões cuja presença é notada por qualquer pessoa. O cidadão comum faz de cego, incapaz de perceber o que representa o animal enorme que entra pela sua vida. Um número reduzido de especialistas esforça-se por fornecer uma explicação cativante do que é o animal. Só que esses especialistas discordam mais do que concordam – acerca do que representa a UE, as suas funções, a sua natureza. Os especialistas parecem escurecer ainda mais a cegueira em que vive o cidadão comum.

Tendo em conta os meandros labirínticos da UE, e o diálogo de surdos entre os especialistas da teorização da integração europeia, *a nossa conclusão é a de que a integração europeia é por demais complexa, e provavelmente ainda está na sua infância, para se oferecer como noiva no altar de uma grande e consensual teoria*. A apreciação das principais teorias da integração e das teorias parciais confirma que em todas elas é possível encontrar elementos convincentes. Esses elementos são sempre parcelares. Nenhuma teoria pode ambicionar o estatuto de *grande teoria*, por não conseguir explicar a totalidade da integração europeia.

A utilidade das teorias da integração e abordagens parciais é a de fornecer uma explicação de episódios concretos da história da UE. Só assim se percebe a utilidade da teorização da integração europeia. O que passa por rejeitar a existência de uma teoria da integração europeia consensual (“a” teoria); em vez disso, identificar aspectos positivos de cada uma das teorias e abordagens parciais. Esta é a exigência para se ter uma percepção total do que é a UE e de como evoluiu até à actualidade.

Entendemos que a *teorização plural da integração europeia* é a melhor opção, um pouco à semelhança da *visão eclética da integração europeia* (Verdun, 2002, p. 10). Os elementos neofuncionalistas e intergovernamentais são amalgamados numa abordagem teórica única e singular, e todas as abordagens parciais são canalizadas para uma das extremidades identificadas. A intenção é aproveitar o que de melhor oferecem o neofuncionalismo e o “liberal intergovernmentalism”, apresentando uma *ferramenta teórica (mas não uma teoria)* que explique todos os episódios que constituem o património genético da integração europeia (Verdun, 2002, pp. 15-6).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Börzel, T. e Risse, T. (2000). Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System”. In: Joerges, C., Mény, I. e Weiler J. (Eds.). *Responses to Joschka Fischer*. Harvard Jean Monnet Working Paper 7/00.
- Branch, A. e Ohrgaard, J. (1999). Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy: a response to Stone Sweet and Sandholtz, In: *Journal of European Public Policy*, Volume 6, No. 1, pp. 123-143.
- Bulmer, S. (1998). New institutionalism and the governance of the Single European Market, In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 3, 365-386.
- Burgess, M. (2000). *Federalism and European Union – the building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge.
- Caporaso, J. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 34, No. 1, pp. 29-52.
- Caporaso, J. e Stone Sweet, A. (2001). Conclusion: Institutional Logics of European Integration. In: Stone Sweet, A., Fligstein, N. e Sandholtz, W. (Eds.). *The Institutionalization of Europe*. Oxford, Oxford University Press.

- Chrysochoou, D. (1997). New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 35, No. 4, pp. 521-542.
- Cram, L., Dinan, D. e Nugent, N. (1999). Reconciling Theory and Practice. In: Cram, L., Dinan, D. e Nugent, N. (Eds.). *Developments in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- Dinan, D. (1999). Treaty Change in the European Union: The Amsterdam Experience. In: Cram, L., Dinan, D. e Nugent, N. (Eds.). *Developments in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- Grande, E. (1996). The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, No. 3, pp. 319-338.
- Green Cowles, M. e Smith, M. (2000). Risks, Reform, Resistance, and Revival. In Green Cowles, M. e Smith, M. (Eds.). *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, Oxford University Press.
- Jeffery, C. (2000). Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 38, No. 1, pp. 1-23.
- Majone, G. (1996). *La Communauté européenne: un Etat Régulateur*. Paris, Montchrestian.
- Majone, G. (2001). Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union. In: Nicolaidis, K. e Howse, R. (Eds.). *The Federal Vision – Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Marks, G., Hooghe, L. e Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, No. 3, pp. 341-78.
- Mattli, W. (1999). Explaining regional integration outcomes. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 6, No. 1, pp. 1-27.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. London, Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 473-524.

- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe – Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London, UCL Press.
- Pinder, J. (1998). From closed doors to European democracy – Beyond the intergovernmental conferences. In: Westlake, M. (Ed.). *The European Union beyond Amsterdam – New concepts of European integration*. London, Routledge.
- Pollack, M. (1998). The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union. In: Sandholtz, W. e Stone Sweet, A. (Eds.). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke, Macmillan.
- Sandholtz, W. (1996). Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. In: *Journal of Common Market Studies*, No. 34, vol. 3, pp. 403-29.
- Shaw, J. (2000). Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam. In: Neunreither, K. e Wiener, A. (Eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. e Sandholtz, W. (1998). Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: Sandholtz, W. e Stone Sweet, A. (Eds.). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Verdun, A. (2002). Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalism: Lessons From EMU. In: Verdun, A. (Ed.). *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Wessels, W. (1997). An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 35, No. 2, pp. 267-299.