

### Texto para discussão:

George, Stephen. *Multi-level Governance and the European Union*. In: BACHE, Ian & FLINDERS, Matthew (eds.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

- O termo governança multi-nível apareceu primeiro no estudo sobre a Comunidade Européia e sobre a União Européia. Originalmente se tratava apenas de uma expressão descritiva que buscava caracterizar a política estrutural e regional da Comunidade Européia vista como “um processo de tomada de decisão, complexo e com várias camadas que se desenvolve debaixo do Estado bem como sobre ele”. No início, Marks pensava que havia poucos motivos para crer que a experiência de política estrutural seria replicada em outras áreas políticas na Comunidade Européia. Ao que parece, foi apenas depois de cunhar o termo “governança multi-nível” para descrever essa experiência de política estrutural que Marks decidiu que o conceito tinha uma aplicabilidade mais geral.
- Dada suas origens, não surpreende o fato da governança multi-nível ter sido aplicada de maneira mais extensiva à UE do que a outras áreas de estudo. Além disso, sua aplicação tem sido extensamente criticada. Essas críticas são relevantes porque permitem um foco nos debates específicos sobre a UE.
- Andrew Jordan identifica sete críticas fundamentais à governança multi-nível conforme esta é aplicada à UE, e é a partir dessas críticas que o autor, Stephen George, desenvolve seu texto, discutindo a pertinência ou não de cada uma dessas críticas:

#### 1. Governança multi-nível não é nada novo, mas um amálgama das teorias existentes

- O estudo da integração européia tem sido dominado pela divisão entre “intergovernamentalistas” e “supranacionalistas”. Para alguns, a governança multi-nível poderia ser vista como uma das frutíferas abordagens que contribuiriam para um deslocamento dessa ultrapassada dicotomia. Contudo, o autor argumenta que (a) a governança multi-nível não escapa dessa dicotomia; (b) longe de ultrapassado, o debate é extremamente produtivo e continua a sê-lo em sua forma mais contemporânea – vide Kalypso Nicolaidis e a questão do *demois*

#### ❖ A dicotomia Intergovernamental/Supranacional

- Os primórdios do debate: Hoffmann/Milward vs. Neofuncionalistas
- O desenvolvimento do debate: de intergovernamentalismo para intergovernamentalismo liberal (Moravcsik) e de neofuncionalismo para, segundo o autor, governança multi-nível
- O neofuncionalismo – conceito central: a idéia de *spillover* funcional usada para explicar como é que, a partir do momento em que os governos nacionais dão os passos iniciais da integração, o processo adquire vida própria e arrasta os governos para além do que fora planejado por estes. Esse argumento era baseado na percepção de que as economias industriais são feitas de partes interconectadas, não sendo assim possível isolar um setor do outro. Seguindo esse entendimento, os neofuncionalistas argumentavam que se os Estados membros integrassem um setor de suas economias, a interconexão entre esse setor e outros levaria a um “transbordamento” em outros setores: a integração de um setor só funcionaria se outros setores funcionalmente relacionados também fossem integrados.
  - O papel privilegiado das instituições supranacionais – em particular, era dado um papel de destaque à Comissão Européia, que era vista como uma instituição com autonomia verdadeira dos governos dos Estados-membros, um ator que podia avançar com o processo de integração
  - O papel dos grupos de interesse – grupos de interesse em setores que foram integrados seriam beneficiados pela integração, e assim agiriam como barreiras contra os governos que decidissem abandonar o processo de integração. Havia também a idéia de que a Comissão Européia iria cultivar os grupos de interesse envolve-los no processo de integração e de tomada de decisão a fim de ganhar aliados em possíveis confrontações com os governos. Além disso, grupos de interesse em outros setores econômicos também fariam pressão para a integração na medida em que vissem os benefícios do processo.
  - O papel dos departamentos funcionais dos Estados – terceiro tipo de pressão, de departamentos como comércio e meio-ambiente que fariam alianças com seus correspondentes em outros países.

- A crítica de Hoffmann – ataque à versão pluralista do processo político e, sem negar a importância dos grupos de interesse, enfatizou que os governos não respondem apenas a esses grupos mas também a pressões dos eleitores e possuem uma visão independente de interesse nacional
- A crítica de Moravcsik – o processo político pluralista está confinado ao âmbito nacional e os governos tomam suas decisões baseados no equilíbrio das pressões domésticas
- O “resgate” do neofuncionalismo – não há um resgate da idéia de *spillover* funcional mas sim da idéia de que a Comissão possui uma habilidade para formar alianças com grupos de interesse a fim de levar os Estados a concordarem com uma intensificação do processo de integração.

❖ O relacionamento da governança multi-nível com a dicotomia intergovernamental/supranacional

- A governança multi-nível como “resgate” do neofuncionalismo – não resgata a idéia de *spillover* institucional nem a idéia de grupos de interesse supranacionais, mas sim a idéia de que a Comissão Européia forma coalizões com atores subnacionais do setor público (**aqui é o lugar onde há uma definição melhor de quem seriam esses “atores subnacionais”**). Apesar das tentativas de distinção entre as teorias, ambas compartilham uma posição comum com relação ao papel dos atores institucionais supranacionais. Ou seja, há um rompimento com a posição estadocêntrica na medida em que se defende a crescente autonomia dos atores subnacionais em função da europeização do setor político.
- Em última instância, a relação da governança multi-nível com a dicotomia intergovernamental/supranacional é a de que a governança multi-nível tomou o lugar do neofuncionalismo como a teoria alternativa ao intergovernamentalismo. Ela incorpora os principais elementos do funcionalismo exceto o *spillover*.

2. Governança multi-nível provê uma descrição da UE, mas não uma teoria;

- Faltaria na governança multi-nível um motor causal de integração ou uma série de hipóteses testáveis e, além disso, a governança multi-nível deveria incorporar contribuições de outras tradições, em especial do institucionalismo histórico.

❖ A falta de um Motor Causal de Integração

- Há dois modos de lidar com a crítica. O primeiro é descartar isto imediatamente como injusto. Governança Multinível não teve a intenção de prover uma explicação de integração européia. Era parte da “virada rumo à governança” no estudo da UE que essencialmente dizia que a tentativa de descobrir as dinâmicas do processo de integração européia deveriam ser deixadas de lado e se deveria começar a usar conceitos derivados da política comparada para tentar entender a UE como um sistema político que já está funcionando. Este é um exercício intelectual perfeitamente legítimo, e critica-lo por não resolver um problema que, de início, já havia sido deixado de lado, é algo que não se sustenta
- Porém, a pergunta fundamental a ser considerada é por que os líderes de governo têm permitido que a autoridade da tomada de decisão escape de seu controle. Três possibilidades podem ser identificadas: (a) porque os líderes de governo querem que isto aconteça; (b) porque, embora eles não desejem a erosão de sua autoridade, eles vêem uma vantagem nisto em alguns casos particulares; (c) e finalmente, porque eles são impotentes para parar esse processo de erosão
- Líderes de governo podem ceder poder por pelo menos três razões:
  - Podem ver a cessão de poder como um meio de aumentar sua capacidade nas negociações intergovernamentais domésticas ou internacionais – nas negociações internacionais, possuem uma margem maior para buscar ganhos e em uma negociação doméstica pode argumentar que suas mãos estão atadas por acordos assinados no âmbito supranacional.
  - Atar as mãos de seus sucessores.
  - Evitar conseqüências políticas de tomar decisões impopulares que crêem ser necessárias mas que podem fazê-los perder nas próximas eleições.

- Estados podem ser incapazes de evitar a transferência de autoridade. Muitas vezes, uma vez que as agências são criadas, e competências são transferidas a ela, um novo *status quo* passa a existir.
- Contratos incompletos são endêmicos em acordos entre Estados. Ou seja, a presença de ambigüidades em contratos internacionais abre espaço para a ação autônoma de atores supraestatais
- Impacto da governança multi-nível nos atores subnacionais – uma vez que governos nacionais cedem autoridade aos agentes supranacionais, os atores subnacionais podem se ver em uma nova situação de desvantagem, tanto em termos de negociação com a UE quanto em termos de negociação interna. Assim, tomam algumas medidas para lidar com esse desequilíbrio, com destaque para a intensificação das relações com a UE e com outros atores subnacionais, o que gera uma nova dinâmica subnacional/nacional que contribuirá ainda mais para a diminuição da autoridade do centro nacional. Toda essa análise e especialmente esse último ponto – da criação de uma dinâmica que colocará os governos dos Estados em um processo de difusão de autoridade que não foi originalmente previsto – são tomados do neofuncionalismo – governança multi-nível vs. Neofuncionalismo: a questão do *telos* do processo de integração regional e a UE atualmente

❖ A falta de uma série de hipótese testáveis

- De acordo com o autor essa é uma crítica insustentável pois, mesmo que seja complementada por outras teorias, a governança multi-nível tem gerado hipóteses, como as hipóteses iniciais ligadas à questão de se a UE representa um sistema de governança multi-nível mais propriamente do que um sistema dominado por governos nacionais. Além disso, em larga medida, em função de sua semelhança com o neofuncionalismo, a governança multi-nível reproduz várias das hipóteses vinculadas a essa teoria.

❖ Governança multi-nível e o novo institucionalismo

- Para alguns autores (Jordan), a governança multi-nível necessitaria de ser combinada com outras teorias, em especial com o institucionalismo histórico. Embora possível, o perigo de tal combinação repousa no fato de que, assim, a governança multi-nível poderia ser incorporada em uma outra dicotomia que não intergovernamental/supranacional, mas sim uma menos produtiva p/ UE segundo o autor: escolha racional/construtivismo social. Contudo, na medida em que o institucionalismo histórico tenta se estabelecer como a *via media* entre essas posições, talvez seja esta a melhor opção de complementaridade para a governança multi-nível.

3. Governança multi-nível exagera acerca da autonomia dos atores subnacionais

- De acordo com a governança multi-nível, as autoridades subnacionais algumas vezes são influentes, outras vezes são menos influentes, o que nos leva à questão de sob quais condições elas podem exercer influência. Assim, uma vez que variações nos padrões institucionais pré-existentes são vistos como variáveis fundamentais na determinação do impacto da europeização em diferentes sistemas políticos, o estudo de um caso inglês e de um caso alemão seria algo interessante para testar a hipótese.
- Nestes casos, embora o caso inglês apresente uma “europeização” no setor em questão, o caso alemão demonstra que, ao contrário do que afirma a governança multi-nível, o aumento de poder e autonomia das autoridades subnacionais como consequência da europeização não é algo tão óbvio; ou seja, a relação entre as variáveis não seria tão direta assim, cabendo então uma análise mais detalhada sobre possíveis variáveis moderadoras e intervenientes nesta relação entre europeização e autonomia das autoridades subnacionais.

4. Governança multi-nível adota uma visão *top-down* dos atores subnacionais

- A governança multi-nível não seria uma teorização acurada do que está ocorrendo na UE por ser uma perspectiva muito *top-down*: sua preocupação é a relação entre governos centrais nacionais e instituições supranacionais da UE, que geraria como um de seus resultados o fortalecimento das autoridades subnacionais. Neste sentido, as autoridades subnacionais seriam uma espécie de beneficiárias passivas do embate entre outros atores. Contudo, há evidências de um engajamento por parte das autoridades subnacionais visando um papel na política européia. Ou seja, neste ponto há uma fraqueza no argumento da governança multi-nível, que em larga medida reproduz uma fraqueza do argumento neofuncionalista.

5. Governança multi-nível foca nas autoridades subnacionais em detrimento de outros atores subnacionais

- Necessidade de qualificar a crítica: embora verdadeira para as propostas iniciais sobre a governança multi-nível, há esforços contemporâneos que vêm a estrutura cambiante da oportunidade política na UE para movimentos sociais.
  - Outra forma de expandir o foco da governança multi-nível é mover a ênfase nas autoridades subnacionais para olhar os padrões cambiantes das relações entre diferentes setores do governo central nacional. Além disso, *insights* oriundos do neofuncionalismo sobre a relação transnacional entre burocratas também tem sido incorporados.
6. Governança multi-nível confunde evidência de mobilização dos atores subnacionais no nível europeu com evidência de influência dos atores subnacionais
- Embora tenha havido um aumento expressivo da mobilização das autoridades subnacionais nos últimos anos, canais extra-estatais de acesso à tomada de decisão como o Comitê das Regiões, tem uma influência limitada. Neste sentido é importante não exagerar na extensão na qual as autoridades subnacionais têm sido liberadas dos governos nacionais na tentativa de ter um impacto na política europeia.
  - Para alguns, a maior vantagem da mobilização dessas autoridades no âmbito europeu é compensar as vantagens informacionais que os governos centrais possuem em função de seu papel como porteiros entre os âmbitos nacional e europeu. Assim, o principal jogo tem sido o jogo doméstico entre autoridades subnacionais e os Estados. Contudo, a exclusão das autoridades subnacionais do processo político europeu está se tornando cada vez mais impossível, podendo-se perceber o surgimento de uma espécie de “política doméstica europeia”: uma situação na qual as autoridades subnacionais de maneira pró-ativa reivindicam um papel na determinação da política europeia, o que ocorrerá onde a política da UE choca com as competências políticas domésticas das autoridades subnacionais e variará de Estados para Estados. A dificuldade aqui é ver até que ponto essa abordagem difere do intergovernamentalismo expresso no “jogo de dois níveis”.
7. Governança multi-nível ignora o nível internacional da interação
- É uma lacuna da governança multi-nível que pode ser trabalhada e suprida. Na verdade, as mesmas análises e idéias que têm sido aplicadas para o entendimento do relacionamento entre os níveis de governança dentro da Europa podem ser estendidas à posição da UE no sistema global.

## Conclusão

- A necessidade de relativização das críticas de Jordan.