

A evolução e transformação da governação europeia**

PORQUÊ FALAR DE GOVERNAÇÃO EUROPEIA?

A integração europeia não é apenas a construção de um mercado comum; tem também a ver com a regulação política. A última década ensinou-nos esta lição. Desde Maastricht, as competências da Comunidade foram alargadas, abrangendo muitos aspectos da vida diária. É evidente que a elaboração de uma política europeia teve impacte sobre as políticas em concreto. Questão completamente diferente é saber se teve algum impacte sobre os modos e meios de governação. A longo prazo, a pergunta mais importante é: a integração europeia transformará a governação? O termo *governação* refere-se a padrões de governação, que, como sabemos, variam de país para país¹. Na essência, «governação» tem a ver com as formas e meios pelos quais as preferências divergentes dos cidadãos são traduzidas em opções políticas efectivas, tem a ver com o modo como a pluralidade de interesses societários se transforma em acção unitária e se alcança a aquiescência dos actores sociais.

* Universidade de Mannheim.

** Este artigo é uma versão revista do prefácio a um livro da autoria conjunta de Kohler-Koch e Eising sobre a transformação da governação europeia que teve por base dois *workshops* (Oslo, 1996; Mannheim, 1997) em que se procurou fazer uma análise comparativa dos padrões de evolução da governação em diferentes áreas políticas. Muito obrigado a Thedor Barth, de Oslo, e a Luigi Graziano, de Turim, pelos seus comentários estimulantes, assim como a um anónimo que fez a revisão deste trabalho.

¹ Neste contributo, o termo *governação* não é sinónimo de um novo processo de governação, como afirmado por Rhodes (1997, 15), mas abrange todos os diferentes tipos de padrões de governação.

A essência da governação, assim como a do governo, é chegar a decisões vinculativas. A diferença entre governo e governação consiste em que o governo é a organização encarregada de tomar decisões vinculativas, apoiada numa autoridade constitucionalmente definida. Um governo é — em princípio — um actor unitário equipado com direitos explícitos e sujeito a controle de acordo com regras estabelecidas. Numa democracia chega ao poder e será substituído num processo legalmente previsto e sob controle público. A aceitação das decisões governamentais será assegurada pela legitimidade das instituições que canalizam o processo de aplicação de forma consensual, eficiente e normativa e garantem resultados à altura. A governação é o processo que propicia acordos vinculativos. Qualquer tipo de governação, para ser aceite, estará articulado em instituições, enquadrado por normas e dependente da autoridade. No entanto, as instituições, as orientações normativas e a fonte da autoridade variam, diferenciando-se quando a governação se efectua sem governo. A inter-relação entre quadros institucionais, normas e fontes de autoridade e modos de governação é o aspecto central deste estudo. Partimos do princípio de que a União Europeia (UE), mais precisamente a Comunidade Europeia (CE)², é governada de uma forma específica e o modo de governação europeia predominante se difunde pelos Estados membros. Verificaremos duas hipóteses.

A Comunidade supranacional da Europa funciona de acordo com uma lógica diferente da das democracias representativas dos seus Estados membros. O seu objectivo e arquitectura institucional são distintos, promovendo um tipo específico de governação. O processo de «europeização», isto é, o alargamento das fronteiras do espaço político relevante para lá dos Estados membros, contribuirá para uma mudança na governação a nível nacional e subnacional. Ser membro da UE é concomitante com a interpenetração de sistemas de governação; qualquer política que faça parte deste «sistema penetrado»³ está sujeita a mudança em termos dos padrões de governação estabelecidos.

² Esta análise tem um âmbito limitado porque teve origem num *workshop* promovido pela CE que reuniu investigadores que se debruçam sobre a transformação de formas específicas de política de governação no processo de europeização. Portanto, este contributo ocupa-se, em primeiro lugar, do pilar supranacional da UE, isto é, a CE, com base no Tratado da Comunidade Europeia. Não verifiquei se se aplica à política externa comum, à política de segurança ou à cooperação na justiça e assuntos internos da UE. Em segundo lugar, não tem em conta os efeitos da evolução do ambiente internacional sobre a UE. É razoável admitir que a reestruturação do sistema internacional e as novas questões de segurança que se colocam à agenda internacional possam ter um forte efeito catalítico, mas hesitaria em afirmar a sua importância antes de proceder a uma investigação mais profunda.

³ Esta expressão deve ser entendida em relação com a «penetração» definida por Rosenau (1969), ou seja, o direito das potências estrangeiras de participarem legitimamente em decisões mandatórias.

A COMUNIDADE EUROPEIA: UM SISTEMA MUITO PARTICULAR DE GOVERNAÇÃO

Todos sabemos que a Comunidade Europeia é uma entidade política *sui generis*, um sistema político que é muito mais do que uma organização internacional e que, contudo, não corresponde à noção de um Estado federal (Sbragia, 1992a, 2). Com efeito, a integração europeia levou-nos «para lá do Estado-nação» (Haas, 1964) de dois modos distintos:

1. Alargando o âmbito do político para lá das fronteiras dos Estados-nações, dantes soberanos;
2. Construindo um sistema político que não é e não virá a ser, num futuro previsível, um Estado.

Um dos aspectos mais característicos deste «sistema *sui generis*» é ser governado sem governo. O «povo soberano» é soberano apenas dentro das fronteiras do seu Estado individual. A democracia representativa detém-se nas fronteiras do Estado. Não há delegação de poder político numa autoridade cimeira, directamente responsável pela tomada de decisões a nível europeu. Contudo, as políticas são decididas a nível europeu e as decisões têm força vinculativa sobre os cidadãos dentro de cada Estado membro. Embora não haja governo, os cidadãos são governados. Diremos, em termos mais gerais, que a governação não se limita a acções assumidas por um governo e, apesar de estar inserida num contexto de democracia representativa, a governação europeia não se conforma com as regras do governo democrático. Isto é óbvio: o que se segue é menos óbvio, mas é plausível considerarmos que, na ausência de governo ou representação democrática, as formas e meios de governação serão diferentes.

Estes dois aspectos devem ser vistos em conjunção para compreendermos de que forma é governada a Comunidade Europeia. Até agora os dois aspectos têm sido tratados separadamente. A investigação tem-se concentrado na estrutura institucional e na organização administrativa da Comunidade ou debruçado sobre o «défice democrático» da CE. Neste último caso, o debate centrou-se sobretudo na concepção constitucional da Comunidade, na evolução do apoio público e nos chamados «pré-requisitos estruturais» de uma democracia funcional como identidade política, uma infra-estrutura política de instituições intermédias e um debate público a nível europeu. Presta-se pouca atenção aos padrões resultantes da política europeia.

A análise política, por seu lado, forneceu-nos inúmeras análises de casos que relacionam a base institucional e o enquadramento legal da tomada de decisões na CE com os processos e resultados da governação da Comunidade. Ao compararmos estes estudos, compreendemos bem melhor as características particulares das prioridades estabelecidas pela CE e a formulação e aplicação das políticas europeias. Apesar de algumas variações cruzarem

áreas políticas, as conclusões coincidem com o quadro traçado pelos interessados em avaliarem as políticas de governação da CE. Há um amplo consenso a respeito da «lógica da tomada de decisões comuns» (Kerremans, 1996). A lição que se retira é a de que as propriedades do sistema da CE resultam em padrões específicos de relações entre actores e rotinas de tomada de decisões, que, por sua vez, se reflectem nos aspectos característicos do sistema da Comunidade (Eising e Kohler-Koch, 1994).

Este tipo de investigação interessa-se sobretudo pela *performance* do sistema europeu. Tanto a investigação empírica como o pensamento teórico⁴ são empregados para analisar esses mecanismos institucionais do sistema negocial europeu a vários níveis, podendo promover ou fazer perigar a sua capacidade em termos da tomada eficiente de decisões e da resolução eficaz de problemas. É um debate mais funcional do que normativo. As deliberações normativas surgem quando a investigação aborda a questão de saber quais os interesses que prevalecem na política europeia e se o sistema tende, estruturalmente, a privilegiar mais um determinado grupo de actores do que outros. Mesmo então a questão central não é a legitimidade do sistema da Comunidade enquanto tal⁵.

A discussão sobre as falácias democráticas do «Estado negociador» só recentemente passou a fazer parte da investigação sobre as políticas da CE⁶. Até agora os que escreveram sobre o défice democrático da Comunidade Europeia raramente se deram ao trabalho de analisarem de perto como é administrado este sistema e os que conhecem bem todos os pormenores de como são desenvolvidas as políticas, em geral, não reflectiram sobre a legitimidade de estar sujeito às regras europeias. Coexistem dois campos de debate académico e os participantes vivem calmamente num estado de não comunicação pacífica⁷.

⁴ V., em particular, a obra de Fritz Scharpf; para a discussão geral, v. Scharpf (1997).

⁵ Para não me alargar demasiado não diferencio aqui entre duas linhas distintas de debate que raramente se defrontam na investigação actual: a primeira é a discussão acerca da importância relativa dos Estados membros em relação aos agentes da Comunidade e, portanto, a questão normativa sobre a preservação da autonomia dos Estados membros face à defesa dos interesses comuns europeus. A noção de «jogos a dois níveis» introduziu alguns novos argumentos no debate intergovernamental, ao passo que a abordagem neo-institucionalista tem salientado as condições para estratégias negociais «amigas da Comunidade» e para conferir poderes aos agentes da Comunidade. A segunda linha de debate refere-se à investigação que analisa o equilíbrio entre actores privados e públicos e a tendência incorporada a favor de grupos particulares de interesses organizados. As propriedades institucionais do sistema da CE são conceptualizadas como constituindo uma «lógica de influência» particular que convida os actores privados a entrarem no jogo e privilegia mais alguns actores do que outros.

⁶ Este tópico tem sido salientado como uma das principais questões da investigação a abordar no programa de pesquisa que é patrocinado pela Fundação Alemã para a Ciência (v. Kohler-Koch e Jachtenfuchs, 1996). É o tema central de vários projectos dos próximos seis anos (1997-2002).

⁷ Esta é uma situação deplorável, porque a avaliação do défice democrático devia ter em conta os aspectos internos e externos do sistema político.

No entanto, para descobrir se é provável a evolução de um determinado sistema de governação europeia é necessário ir beber a ambas as abordagens. O processo de elaboração de políticas ganha uma direcção a partir da atribuição de competências, das regras formais e informais da tomada de decisões, das rotinas administrativas e do funcionamento da «comitologia». Contudo, este é apenas um aspecto do problema. A governação também é gerida por convicções partilhadas acerca daquilo que constitui a legitimidade de um sistema político e do que fundamenta a exigência de assumir decisões vinculativas⁸. Não é possível elaborar uma avaliação equilibrada acerca da provável emergência de um modo particular de governação europeia sem considerar o enquadramento constitucional que fundamenta ou não as expectativas da governação legítima. O sistema, no fim de contas, é operado por actores que têm perfeita consciência da frágil legitimidade do seu empreendimento comum. Por conseguinte, a primeira hipótese consiste em que a governação europeia não só é determinada pelas propriedades estruturais do sistema da CE, como também é influenciada pelas percepções do actor acerca dos princípios organizadores legítimos.

A segunda hipótese é a de que a integração supranacional e os esforços para satisfazer exigências quanto à eficiência e fiabilidade produzem um tipo muito particular de sistema político. A lógica constitucional da CE nunca foi clara. Esta pode ser vista como uma iniciativa intergovernamental, uma tecnocracia supranacional ou uma comunidade política de pleno direito. Dependendo da perspectiva que se assuma, a sua legitimidade baseia-se na qualidade democrática dos governos dos Estados membros, na *performance* dos resultados ou no consentimento dos governados. A avaliação geral — embora isto seja discutível — é que nos primeiros anos da Comunidade Económica Europeia⁹ o programa político estabelecido pelo Tratado, em combinação com o direito de iniciativa da Comissão e a regra da unanimidade no Conselho, reconciliaram os primeiros dois paradigmas de legitimidade política em conflito. O Tratado da CEE previa um programa de acção que seria mais bem aplicado por um corpo independente de peritos europeus. A regulação política que excedesse o âmbito da «integração negativa»¹⁰ estava sob controlo dos Estados membros porque qualquer Estado membro podia recorrer ao poder do veto.

⁸ Esta discussão tem a ver com a abordagem neo-institucional apresentada por James March e Johan P. Olsen; v., em particular, March e Olsen (1994). Para uma descrição mais elaborada do argumento apresentado, v. aqui Kohler-Koch (1996).

⁹ Isto é, até à finalização da união aduaneira e do mercado livre.

¹⁰ Isto é, a remoção de barreiras comerciais de forma a permitir às forças de mercado a penetração de mercados equiparada à «integração positiva», isto é, a intervenção reguladora para pôr em prática um determinado tipo de integração (Tinbergen, 1976).

Com o aprofundamento da Comunidade Europeia e um contexto internacional diferente, alteraram-se as condições de garantia da legitimidade do sistema. Uma série de reformas institucionais procuraram ter em conta a transformação das condições básicas sem alterarem esta teia delicada de legitimidade. Parte-se do princípio de que as reformas melhorarão a capacidade de acção da UE para assegurar o consenso público e evitar a supressão hegemónica e a exclusão unilateral. A introdução da votação por maioria foi uma reacção à exigência de desbloqueamento do processo de tomada de decisões. A capacidade de acção tornou-se mais difícil e mais importante numa Comunidade maior e talvez menos equilibrada¹¹, agora a braços com um leque mais vasto de responsabilidades. No entanto, a votação por maioria atenta contra o direito de soberania dos parceiros para decidirem em última análise o que é ou não aceitável do ponto de vista interno dos seus países. De nada valerá a introdução de elementos de responsabilização democrática através do Parlamento Europeu para compensar a perda de legitimidade intergovernamental e tecnocrática, dada a fraca qualidade representativa desse Parlamento¹². Além disso, há uma incompatibilidade fundamental entre a norma democrática da outorga de direitos iguais aos cidadãos para exprimirem as suas opiniões e o princípio federal da outorga de representação igual aos membros colectivos da União.

Os arquitectos da União vêem-se perante o dilema democrático da integração supranacional sem poderem recorrer a um plano para o solucionarem. Quanto mais difíceis forem as questões a resolver, maior será a necessidade de as manter sob controle dos Estados membros e mais prementes serão as exigências de responsabilização democrática. As bases de apoio eleitorais nacionais tornaram claro que não lhes agrada um sistema puramente elitista. A mensagem comum para os governos membros e para os órgãos da Comunidade a partir dos referendos sobre o Tratado de Maastricht foi a de que tinham de «aproximar dos seus cidadãos» a União Europeia¹³.

Todas as iniciativas na direcção de um sistema mais democrático fortaleceram o carácter unitário do sistema. Foram concebidas diferentes estratégias para potenciarem uma boa capacidade de reacção à elaboração das políticas da Comunidade. Foi introduzido o princípio de «parceria» em vários programas

¹¹ É opinião geral que as Comunidades Europeias alcançaram um bom equilíbrio graças à parceria germano-francesa, que — devido a dificuldades internas — não dominou os países mais pequenos. Não é assim tão fácil avaliar o actual equilíbrio regional dentro da UE porque não se trata apenas de calcular os recursos. Os aspectos imateriais também são importantes e, acima de tudo, o poder é uma questão de percepção.

¹² Há um amplo consenso na comunidade científica segundo o qual a parlamentarização do sistema da CE não melhorará a qualidade democrática do sistema. Para um bom resumo da discussão, v. Kielmansegg (1996) e Grimm (1995).

¹³ Esta é uma citação da declaração de Turim (1996) da reunião do Conselho Europeu.

para dar às pessoas envolvidas a oportunidade de se pronunciarem no quadro e segundo a programação das políticas da Comunidade. Em particular, a Comissão criou rotinas para recorrer à competência do público, assim como a actores privados, de forma a garantir que as suas propostas fossem aprovadas pelos governados. Há anos que a Comissão tem apoiado a formação de interesses transnacionais, desempenhando um papel activo no estabelecimento de redes, isto é, construindo comunidades transnacionais em volta de temas que lhe convém promover. Várias vezes a caracterizaram como um «empresário político» que consegue dar às questões programáticas uma dimensão europeia e faz entrar no jogo actores subnacionais, quer para promover a integração europeia, quer para favorecer a sua própria posição política face aos Estados membros. Estas estratégias não teriam resultado sem uma aceitação generalizada de que a elaboração da política europeia não é simplesmente uma questão intergovernamental. A atitude permissiva dos governos e a boa reacção dos actores societários baseiam-se numa compreensão partilhada, ainda que difusa, de que um misto de representação funcional, regulação tecnocrática e deliberação institucionalizada aumentará a legitimidade da governação europeia. Cada um destes elementos tem feito parte da governação da CE desde o início. A representação funcional está institucionalizada no Comité Económico e Social (ECOSOC) e noutros órgãos consultivos com representação sócio-económica¹⁴. No entanto, aumenta a sua importância real e, acima de tudo, a perspectiva geral de que a representação funcional é uma maneira de compensar o défice democrático¹⁵. O mesmo acontece com as «instituições não maioritárias»¹⁶ e com os elementos de «democracia deliberada» que os estudiosos detectaram na comitologia da CE (Joerges e Neyer, 1997)¹⁷. Apoiada em cláusulas legais sobre «abertura» e «transparência», a combinação destes elementos destina-se a servir dois objectivos: em primeiro lugar, compensar a fraqueza da legitimidade parlamentar e, em segundo, provar que tem razão de ser um tipo diferente de governação. A mensagem

¹⁴ Por exemplo, o Comité Permanente sobre o Emprego; nestes comités estão representados os dois lados da indústria, ao passo que noutros — quer dependam da Comissão, quer do Conselho — os interesses funcionais só são convidados se for esse o critério do órgão comunitário responsável.

¹⁵ Uma descrição mais pormenorizada explicaria a forma como o ECOSOC, e com ele a ideia da representação funcional institucionalizada, quase desapareceu e foi essencialmente substituído pelo *lobbying* de grupos de interesses. Contudo, nos últimos anos a ideia ganhou terreno na política (sobretudo no «diálogo social» patrocinado pela CE) e nas ciências políticas com o debate acerca da «democracia pós-parlamentar» (Andersen e Burns, 1996).

¹⁶ A sua importância política aumentou depois da criação do mercado único, sendo um exemplo esclarecedor os comités da standardização; o debate académico foi iluminado em particular pelos contributos de Majone (v., entre outros, Majone, 1996).

¹⁷ Para uma avaliação comparativa de como esses diferentes elementos supostamente melhoram a qualidade democrática da CE, v., Kohler-Koch (1998a), e para uma crítica global, v. Greven (1997).

consiste em que a CE é, por natureza, um sistema não maioritário. É um sistema negociador que abrange as instituições da Comunidade, assim como os actores económicos e sociais, e define o papel do «Estado», isto é, os governos dos Estados membros e a Comissão, não como o vértice de uma hierarquia de tomada de decisões, mas como um mediador no objectivo comum de conciliar interesses concorrentes no traçar de políticas comuns.

O presente estudo pode ser lido de duas maneiras diferentes, a primeira das quais nos aparece como muito familiar. Tem a ver com o facto de a Comissão forjar alianças com actores não estatais para obrigar os governos relutantes a aproximarem-se de uma «União sempre mais unida»¹⁸. A segunda leitura é menos comum. Tem a ver com o delinear de sistemas e revela que, acima de tudo, a Comissão toma parte activa na redefinição das fronteiras da política europeia. O que está em jogo é a definição do sistema da Comunidade como uma ordem política, internamente e numa base autónoma, e não apenas como um conjunto de ordens políticas de vários Estados membros.

A Comissão é um actor activo, embora não seja o único interessado em redefinir as fronteiras do espaço político europeu. Os seus interesses coincidem com os de dois diferentes tipos de actores. Em primeiro lugar, os actores com bases territoriais, isto é, os actores subnacionais que procuram reforçar a sua autonomia, ou pelo menos obter o direito de estarem representados e adquirirem influência política nos assuntos europeus. Nos últimos anos tem sido notória uma redefinição de regras sobre fronteiras. As regiões (e depois também os municípios) foram aceites como unidades relevantes para a acção política. Inicialmente, o reconhecimento político limitava-se a um determinado campo de intervenção, nomeadamente o das políticas estruturais da CE. Hoje em dia a representação das identidades colectivas territoriais dentro dos Estados membros tomados individualmente é aceite como um princípio geral e está institucionalizada no Comité das Regiões.

As regras sobre fronteiras já estabelecidas são também contestadas por colectivos funcionais. Tal como as fusões transnacionais de empresas deram origem a um número cada vez maior de actores empresariais verdadeiramente europeus, também foram criadas associações de interesses que não são apenas federações de associações nacionais, mas são genuinamente transnacionais no sentido em que organizam interesses independentemente da proveniência territorial e tomando a CE como o campo de intervenção relevante.

Mas os actores empresariais e detentores de recursos não são os únicos a porem em causa as fronteiras tradicionais. A legislação da Comunidade reconhece a todos os cidadãos enquanto indivíduos o direito de transporem as fronteiras nacionais. Não se trata apenas de uma questão de mobilidade e de direito de estabelecimento. Inclui a capacidade de desafiar o poder

supremo da soberania nacional. Os cidadãos dos Estados membros têm o direito de exercerem acção legal contra os seus governos. Assim, a Comunidade Europeia tem sido institucionalizada como o *réferentiel collectif* (Jobert e Muler, 1987) dos cidadãos individuais. As decisões da Comunidade abrem janelas de oportunidade e os cidadãos têm a possibilidade de tirar proveito delas, independentemente das normas dos seus governos nacionais.

A legislação do mercado único e da Comunidade transformou o «conjunto» numa «unidade política» segundo uma base sectorial. Um sistema de conjunto é governado através de negociações intersistémicas, enquanto uma unidade política desenvolve diferentes modos de governação intra-unitária (Schapf, 1991, 58). Na medida em que os Estados membros deixam de definir o âmbito das opções políticas, ganham legitimidade as formas alternativas de representação de interesses. Os governos dos Estados membros deixam de poder reivindicar o monopólio da representação dos interesses dos seus cidadãos. Abrem-se-lhes outros caminhos e outros actores não nacionais competem pela posição de representantes de interesses legítimos.

Para resumir: o sistema da União Europeia é ao mesmo tempo um conjunto e uma unidade. Os agentes dos Estados, juntamente com os órgãos da Comunidade, estão empenhados em negociações intra-unitárias. Apesar disso, os actores individuais, empresariais e colectivos também são participantes legítimos no processo político e vêem a CE como um único campo de intervenção. Isto beneficiará a emergência de um modo de governação específico?

UMA TIPOLOGIA DE MODOS DE GOVERNAÇÃO

Precisamos de um instrumento heurístico para identificar diferentes modos de governação. Uma tipologia ajudar-nos-á a caracterizar os aspectos mais relevantes do sistema da UE. Precisamente porque este sistema de classificação tem de cobrir tipos divergentes de governação, as categorias em que se baseia devem conter a essência do acto de governar: a transformação da pluralidade de preferências individuais em decisões vinculativas para a colectividade.

A tipologia que gostaria de propor baseia-se em elementos da conhecida tipologia dos regimes democráticos de Lijphart (1977), embora na definição de critérios esteja mais próximo de Lehmbruch (1967 e 1991) do que de Lijphart¹⁹. Lijphart baseou a sua tipologia em dois critérios: a estrutura da

¹⁹ Lijphart escreveu sobre o governo comparativo e não sobre relações internacionais. Apesar disso, recorreu à terminologia de Althusius e, quando este escreveu sobre a «consociação», estava a aplicar o conceito a uma federação de Estados. O próprio Lijphart escreveu que o modelo consociacional «está entre o modelo unitário britânico e o modelo da diplomacia internacional» (Lijphart, 1977, 43).

sociedade e o comportamento da elite (Lijphart, 1977, 106). Na minha leitura do funcionamento das instituições, as características estruturais não se traduzem directamente em modos de governação e o comportamento da elite é mais uma variável dependente, que pode oscilar entre tipos de governação divergentes. As variações transnacionais e transectoriais de tipos de governação não podem ser explicadas através da observação das propriedades dos elementos constituintes de um sistema. Deve antes dar-se atenção aos modelos de relacionamento e às regularidades nas interações desses elementos constituintes (Lehmbruch, 1991, 124)²⁰. As contingências estruturais, bem como as «contingências de tarefa», têm um efeito redutor²¹. No entanto, «os actores colectivos envolvidos têm alguma latitude de *opção estratégica* no delinear de relações interorganizacionais» (id., *ibid.*, 132). Esta opção depende das orientações estratégicas dos actores, que se guiam por interpretações colectivas da realidade social. Para se compreender um determinado sistema de governação é necessário proceder à «reconstrução dos significados e interpretações que suportam a sua institucionalização»; eles «têm de ser entendidos como produtos da experiência histórica colectiva» (id., *ibid.*, 148).

Nesta tradição weberiana, tomo as «concepções constitucionais» (*Ordnungsideen*) como o critério básico pelo qual se diferenciam diferentes tipos de governação. Abrangem «sistemas de convicções» sobre formas de governar «pertinentes» (baseadas em convicções causais), «apropriadas» e «exemplares» (baseadas em convicções normativas).

Critérios para classificação de modos de governação

[QUADRO N.º 1]

Princípio organizativo		Lógica constitutiva	
Regra da maioria	Consociação	Objectivo comum	Interesse paralelo

A tipologia baseia-se em duas categorias: uma refere-se ao *princípio organizativo das relações sócio-políticas*, a outra à *lógica constitutiva de uma entidade política*.

Há dois princípios organizativos de relações políticas: a regra da maioria e a consociação. Têm sido ligados a características estruturais distintas. Parte-se do princípio de que a regra da maioria se baseia numa cultura política

²⁰ Lehmbruch referia-se apenas a interações de organizações e burocracias públicas, visto que estava interessado em intermediação de interesses.

²¹ Na CE, com o seu sistema segmentado de elaboração de políticas, é particularmente relevante a noção de «contingência de tarefa» que se vem formando na investigação sobre organizações industriais.

homogénea e numa orientação pragmática das elites políticas (Almond, 1958, 398-399) que a torna compatível com um estilo adversativo de discurso político. A consociação localiza-se numa sociedade pluralista marcada por profundas clivagens, que só podem ser ultrapassadas por um estilo de política aglutinante e grandes coligações muito abrangentes. No entanto, pelo simples facto de existirem, as características estruturais não dão origem a padrões específicos de relações entre actores. Dão antes origem a uma compreensão particular de uma determinada situação e à escolha de estratégias correspondentes. Os conceitos de «boa governação» desenvolvem-se em situações históricas, interpretando condições contextuais com vista a melhor lidar com os problemas e desafios que se colocam.

Porém, as interpretações ocasionam quase sempre equívocos e, no contexto europeu, seria errado esperar uma tradução directa da estrutura para o conceito governativo. Há duas boas razões para assim ser. A primeira: a história europeia está cheia de pensamento político e experiências institucionais e, portanto, alimentará perspectivas concorrentes sobre políticas constitucionais. Além disso, há uma variedade de tradições nacionais que resultaram em experiências práticas muito divergentes. Em segundo lugar, a UE como «entidade política» está ainda na fase formativa e a sua própria «natureza» — para não falar da sua *finalité politique* — ainda é contestada. Os conceitos divergirão, de acordo com a interpretação escolhida para definir o tipo de animal político que é ou deverá ser a UE²². Por conseguinte, é difícil prever qual virá a ser a interpretação dominante. A investigação é aliciante porque os conceitos que surgem na política actual tendem, com o tempo, «a petrificar-se em sedimentos ideológicos que guiaram muitas das interpretações das últimas crises e das adaptações estruturais» (Lehmbruch, 1991, 148). Todavia, este «conceito emergente» não só agregará as convicções nacionais e partidárias divergentes sobre tipos de governação legítima, como dependerá do caminho já seguido, na medida em que retomará o que está escrito nos tratados fundadores e nas subsequentes reformas institucionais. Os acordos intergovernamentais de alto nível e a prática diária também têm estabelecido um sistema institucional e numerosos regimes de aplicação que reduzem as opções em termos de interpretações e estratégia. Ademais, além de partilharem sistemas de convicções divergentes, os actores têm interesses concorrenciais e uma percepção diferente da sua própria missão. Os representantes dos

²² É algo surpreendente que cinquenta anos de discursos sobre como governar a Comunidade Europeia pouco tenham alterado as opiniões das elites nacionais sobre a natureza e a forma mais correcta de governar esta entidade política europeia emergente. As diferenças nacionais são ainda mais pronunciadas do que as inclinações ideológicas partidárias. Esta evidência ficou bem documentada numa investigação de estudo comparado recentemente concluída em Mannheim (Jachtenfuchs/Diez/Jung, 1998).

Estados membros são, por definição, guardiães dos elementos constitutivos do sistema da UE, ao passo que as instituições da Comunidade (o Tribunal Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão) são agentes do «interesse europeu» numa entidade política europeia emergente. E, por fim, mas não menos importante, o sistema da UE está segmentado em três pilares de qualidade constitucional muito diferente e abrange jurisdições funcionais muito divergentes.

Para resumir: a consociação e a regra da maioria não são princípios organizadores com origem numa determinada situação estrutural, mas o resultado de opções estratégicas tomadas ao longo do tempo e induzidas por certas convicções fundamentais acerca da legitimidade de modelos específicos de governação. A consociação é um conceito consciente para contornar a heterogeneidade, supostamente incompatível com a subordinação (ainda que temporária) de uma minoria aos desejos de uma maioria. A regra da maioria, por seu lado, exprime a convicção de que a formação de uma «coligação vencedora mínima»²³ (Riker, 1962, 32-33) é a melhor maneira de garantir um governo eficiente. Aceita-se a subordinação porque está na lógica da concorrência política ser o governo temporal. A aquiescência baseia-se na assunção de que, na eventualidade de um fraco desempenho do governo, a minoria conseguirá a posição de maioria.

A segunda linha divisória entre tipos de governação é aquela que marca diferentes concepções da *lógica constitutiva de uma entidade política*. Esta «lógica constitutiva» é uma regra de fronteira de tipo específico. Define os termos e as razões pelas quais se formará uma unidade de acção legítima. A resposta pode assumir duas formas alternativas. A acção política colectiva pode ser considerada legítima porque se baseia em unir aqueles que «têm laços entre si»²⁴. A política é um investimento numa identidade comum que se exprime e será reproduzida no processo político. De acordo com esta linha de pensamento, o conceito pertinente de governo é a busca de um objectivo colectivo, actuando em nome de uma comunidade de cidadãos. O conceito contrário baseia-se em «premissas de individualismo e interesse próprio» (March e Olsen, 1995, 5). O acto de governar tem de conciliar-se com as preferências concorrentes de indivíduos com interesses próprios num sistema institucionalizado de resolução pacífica de conflitos. O direito legítimo a ter

²³ As coligações vencedoras mínimas baseiam-se na assunção de que qualquer partido que queira governar aceitará apenas tantos parceiros de coligação quantos os absolutamente necessários para garantir a maioria, porque, sempre que surge novo parceiro, terá de ter em conta novas reivindicações.

²⁴ Com este conceito não estou a referir-me a qualquer conceito de comunidades «primordiais» (*Volksgemeinschaft*), baseadas em propriedades inalienáveis, que, por sua vez, não podem ser adquiridas. Refiro-me antes a conceitos de «comunidades de vontade».

²⁵ «Voz» e «saída», quando colocadas entre aspas, reportam-se ao conceito de Hirschman (Hirschman, 1970).

«VOZ»²⁵ não se define pela pertença a uma determinada área territorial, mas estende-se a todos os que são «afectados» por uma política. São parceiros legítimos em política todos os que tenham um «interesse verdadeiro» e todos os que tenham a capacidade de melhorar a qualidade de uma decisão a tomar. A heterogeneidade é a característica do sistema, e os interesses paralelos serão organizados segundo linhas funcionais e não territoriais.

Quando estas duas categorias se combinam, podem distinguir-se quatro modos de governação: (1) o «estatismo», baseado na regra da maioria e numa dedicação a um «objectivo comum»; (2) o «corporativismo», que inclui interesses sociais concorrentes em formação consensual, de maneira a alcançar o bem comum; (3) o «pluralismo», que combina a regra da maioria e a busca particularista de interesses; (4) a «governação em rede», que também se apoia em actores com interesses próprios e procura promover os interesses comuns através de negociações²⁶.

Uma tipologia de modos de governação

[QUADRO N.º 2]

Lógica constitutiva da entidade política	Princípio organizativo das relações sócio-políticas	
	Regra da maioria	Consociação
Objectivo comum	Estatismo	Corporativismo
Interesse paralelo	Pluralismo	Governação em rede

Quando observamos os casos empíricos²⁷ que se enquadram numa tipologia de governação, a atitude mais comum é assinalar simplesmente os *princípios organizativos* das relações políticas²⁸. Nesta perspectiva, o «modelo britânico» ajusta-se ao tipo da «regra da maioria» e o «modelo suíço» corresponde ao tipo da consociação²⁹.

²⁶ A «valorização do interesse comum», tópico central nos escritos neofuncionalistas, não se destina a alcançar um «bem comum» preconcebido, mas a evitar soluções subóptimas que resultariam de acção unilateral e a alcançar, por cooperação, soluções de «soma positiva».

²⁷ Quando nos referimos a casos empíricos, convém recordar que, em primeiro lugar, nos reportamos aos sistemas políticos que se desenvolvem num período de tempo específico e que, em segundo lugar, a descrição procura esclarecer os aspectos característicos que distinguem uns sistemas dos outros.

²⁸ Embora só analise as relações políticas na ilustração empírica, afirmo que são princípios gerais que se aplicam também às relações sociais.

²⁹ Ambos os modelos já foram estudados em profundidade por Lehbruch (1967) e Lijhart (1977).

Os elementos característicos destes dois modelos são bem conhecidos: no «modelo britânico»³⁰ a composição do governo é «unitária» por natureza, ou seja, a maioria está na poder e a minoria na oposição. A política é dominada pela concorrência e o discurso político é adversativo. Precisamente porque a concorrência é a regra do jogo, os governos de maioria baseiam-se em «coligações vencedoras mínimas». O sistema baseia-se numa atitude pragmática na resolução de conflitos, mais provável de existir num ambiente homogéneo cultural e politicamente.

O «modelo suíço» é menos conhecido, mas fácil de recordar, porque é a expressão de uma pluralidade cultural e política conhecida³¹. O aspecto mais característico desse sistema é um estilo tolerante de política, com o objectivo de formar consensos. As grandes coligações e o direito de veto para as minorias são a regra e não a excepção (como acontece no modelo britânico). Faz parte da lógica do sistema que todos os segmentos significativos da sociedade cooperem na governação da entidade política. Isto aplica-se aos sistemas políticos segmentados por profundas clivagens culturais e sociais, assim como aos sistemas federais em que — independentemente da natureza das clivagens societárias — o órgão político é segmentado segundo linhas territoriais. O caso alemão ilustra bem o facto de, nos sistemas federais, a segmentação territorial não coincidir necessariamente com uma segmentação cultural ou social da sociedade. Todavia, a organização política específica de partes de uma sociedade largamente homogénea origina segmentação política. Mais uma vez, não é a estrutura que determina os padrões governativos. A República Federal da Alemanha é considerada um exemplo típico de uma democracia consociacional, ao passo que os Estados Unidos, apesar de terem uma construção federal, pertencem ao campo das maiorias.

A segunda clivagem, ou seja, a diferenciação segundo critérios estabelecidos por aquilo que é a *lógica da entidade política* — uma tendência para um objectivo comum ou para a materialização do interesse individual —, é mais pronunciada nas relações Estado-sociedade. A França é vista como o exemplo mais típico da filosofia «estatista». Baseado no noção de «État-nation», o «Estado» é responsável pela preservação da identidade da nação e por dar expressão ao interesse nacional. A política segundo esta lógica é,

³⁰ Muitos poderão argumentar que os modelos «britânico» e de «Westminster» têm poucas semelhanças com a realidade actual. Rhodes (1997) afirma que houve uma «mudança do modelo de Westminster para a entidade política diferenciada» (24), ou seja, «substitui o governo de gabinete forte, soberania parlamentar, oposição legal a Sua Majestade e responsabilidade ministerial por interdependência, um executivo segmentado, redes de órgãos políticos, governação e esvaziamento» (*ibid.*, 7). Segundo ele, «o Estado unitário é uma mescla multiforme de interdependências» (*ibid.*, 6), cuja melhor caracterização é a de «entidade política diferenciada» (*ibid.*, 7).

³¹ Muito obviamente expressa nas suas quatro comunidades linguísticas.

por natureza, «expressiva», é a reprodução perpétua do *referentiel* essencial, isto é, a vontade nacional, *la nation*. Os grupos de interesses privados que procuram influenciar o governo para este favorecer interesses parciais são um dado objectivo mas não apreciado, porque se considera que o *lobbying* é incompatível com o sistema. A autoridade para governar não se baseia na intermediação de interesses bem sucedida, mas na votação eleitoral e numa forte burocracia estatal. Os que estão no poder não estão numa relação de intercâmbio com segmentos da sociedade, estão no comando. O governo tem a legitimidade de exigir subordinação. Os Estados Unidos estão no campo oposto. A política não tem a ver com criar e dar expressão à «vontade nacional». É um jogo impulsionado por interesses sobre quem decide o quê. Quem quer que domine os recursos e os meios tem o direito de exercer influência sobre a «atribuição por via da autoridade» dos bens materiais e imateriais.

Os sistemas consociacionais diferem segundo a mesma linha. A convicção de que a política deve seguir um propósito colectivo é o conceito guia dos sistemas «neocorporatistas. Gere as relações intergrupos e está também personificado em relações intragrupos. A essência da corporatismo (societário) é que o Estado forte joga com um número limitado de associações abrangentes que gozam de monopólio representacional e controlam o comportamento dos membros (Schmitter, 1979, 13, 21). A sua coerência e capacidade para garantir o acatamento não se verificará apenas pela simples agregação de interesses. A coesão apoia-se em aspirações comuns; está em causa um desiderato, e não apenas interesses paralelos. A fidelidade partidária, que proporciona o cimento de unidade, tem uma forte componente ideológica. Os grupos de interesses são instituições que moldam a identidade dos membros. A qualidade de membro tem conotações de pertença e a «saída» não é só uma questão de cálculo individual custos-benefícios. A coesão é a condição necessária para um grupo colectivo se transformar em actor «corporativo». O acatamento é um recurso poderoso nas relações de troca. Quando as associações perdem a sua atracção *weltanschauliche*, o sistema corporatista começa a desabar.

Quando comparado com outros sistemas, a característica mais óbvia de um sistema em «rede» é que as trocas público-privado não são processos negociais entre o governo e um «cartel» de grupos organizados (Lehmbruch, 1979, 54), mas incluem actores múltiplos e concorrenciais. A lógica do sistema é gerir as diferenciações. Isto é mais acentuado no caso da UE. Falta-lhe uma ideologia unificadora que dê à acção colectiva uma força coesiva. O «Europeu», na construção de uma comunidade na Europa ocidental, nunca passou de uma vaga alusão a uma história comum, embora muito diversa, e uma tradição cultural global de cristianismo, lei romana e luzes. A sua razão de ser é puramente funcional. Parte do princípio de que a cooperação institucionaliza-

da, se devidamente gerida, pode redundar em benefício mútuo para os seus membros em termos de paz, segurança ou bem-estar. As instituições comuns foram concebidas para dar durabilidade ao sistema e para apoiar a «valorização do interesse comum» nas negociações intergrupos³². O acto de governar inclui chegar a acordos num sistema negociador altamente entrelaçado, com dois actores principais, o Conselho e a Comissão, que não respondem politicamente por nada de forma directa. Pondo de lado por agora as implicações democráticas, o resultado é fazer política sem política. Não há mecanismo de voto que possa mobilizar um sentido de dedicação política ao empreendimento europeu ou dar apoio partidário a uma posição maioritária em assuntos vitais. Por conseguinte, o «primado político» é alheio ao sistema da UE. A sua legitimidade limita-se a um cálculo racional de custos e benefícios³³. É um sistema baseado no reconhecimento de uma pluralidade de preferências legítimas que têm de ser conciliadas por consentimento. E, porque repousa na presunção de que a política é conduzida por interesses, a principal preocupação é obter resultados optimizantes. A lógica básica é melhorar o desempenho, porque se considera esta a única maneira de assegurar legitimidade.

Visto que a *consociação* é um princípio governativo largamente aceite e o *interesse* é a lógica para relações de intercâmbio e a razão genuína para acordos duradouros, a CE está bem equipada como tipo de governação em rede³⁴.

O que tem de especial a «governação em rede»? Em primeiro lugar, não é só um conceito académico, usado como instrumento analítico na investigação académica; é também um conceito político. A ideia central é a de que a política tem a ver com a resolução de problemas e a aplicação de uma política é definida pela existência de subsistemas sociais altamente organizados. É evidente que, neste enquadramento, a governação eficiente e efectiva tem de reconhecer as racionalidades específicas desses subsistemas. Governar é ajustar novos mecanismos reguladores a um ambiente que funciona de acordo com a sua própria lógica reguladora e até agora não tem mostrado capacidade para mudar. A integração europeia é um projecto de transformação numa constelação altamente complexa. A introdução de princípios reguladores novos e bastas vezes muito desviantes não pode ser feita através de uma condução

³² As instituições da CE foram especificamente concebidas para fortalecer o «interesse comum» e não apenas para reduzir os «custos de transacção»; v. o método de parceria de Jean Monnet (Wallace, 1996, 43).

³³ É necessariamente um conceito reducionista de legitimidade. A legitimidade do «governo representativo» baseia-se em procedimentos institucionalizados de participação e controle democrático (legitimidade a montante), no funcionamento de um sistema no interesse dos cidadãos (legitimidade a jusante) e na identidade em termos da identificação com uma comunidade política que confere direitos e obrigações iguais a todos os seus membros.

³⁴ As ideias que se seguem já foram desenvolvidas em Kohler-Koch (1996, 369-372).

unilateral. Nem as instituições da CE nem a filosofia predominante prevêem um sistema hierárquico de governação. O desempenho otimizador exige um tratamento preferencial a grupos-alvo. Isto não implica que os seus interesses parciais devam prevalecer, mas antes que é razoável proceder de forma a fazer com que se adaptem de modo produtivo à nova situação. A Comunidade tende a ser um sistema negociador, especificamente com uma geometria variável, porque, dependendo do assunto em causa, têm de ser tomados em consideração diferentes actores. Não são só os governos membros que negociam; vários actores públicos e privados também participam no jogo.

Em segundo lugar, a «governação em rede» pode ser construída como um tipo ideal, útil por razões heurísticas. Ao delinear-se o quadro geral da «governação em rede», evidenciam-se quatro aspectos característicos: o papel do Estado, regras de conduta, padrões de interacção e nível de acção política. O «Estado», como actor público mais relevante dentro de um sistema político, já não é um actor de pleno direito. O *papel do Estado* passou da atribuição e regulação por via de autoridade «de cima» para o papel de mediador³⁵. Governar inclui reunir os actores relevantes da sociedade. A colocação em rede é uma tarefa principal e realiza-se melhor quando oferece enquadramentos institucionais que reduzam os custos de transacção e dêem estabilidade a acordos auto-reguladores. A administração pública é um actor que sobretudo organiza a arena para intercâmbio e acordo político.

Os diferentes *padrões de interacção* também evoluem. A hierarquia e a subordinação dão azo a um intercâmbio num plano mais igual. As linhas de demarcação entre as esferas pública e privada, dantes claramente traçadas, tornam-se esbatidas. Surgem múltiplas arenas de negociação, que se sobrepõem. O «Estado» não é um actor unitário, mas divide-se em subestruturas funcionalmente diferenciadas que fazem parte das «comunidades de políticas» sectoriais e são introduzidas em várias «redes temáticas»³⁶.

As *regras de conduta* e os estilos prevalecentes de tomada de decisão dentro de um Estado negociador diferem dos que prevalecem num Estado hierárquico. Sem anular o princípio de que os actores defendem interesses próprios e são racionais, é plausível presumir que a estrutura da sua situação terá determinado efeito. Os actores estão presos num sistema negociador estável que valoriza altamente o comportamento «amigo da Comunidade». No entanto, é mais adequado compará-lo a uma constelação «de motivos mistos» «em que as partes tanto têm interesses comuns como concorrenciais» (Scharpf, 1991, 63)³⁷. A resolução conjunta de problemas está habi-

³⁵ Isto não implica que o governo seja apenas mais um grupo entre a multiplicidade de grupos de pressão nem que, de um ponto de vista metodológico, o conceito de «actor de grupo» não tenha sido aplicado a governos (v. Richardson e Jordan, 1979, 17).

³⁶ A terminologia segue Marsch e Rhodes (1992).

³⁷ Para um tratamento completo do tema geral, v. Scharpf (1997).

tualmente ligada à distribuição de benefícios. Por conseguinte, o empenho num bem colectivo faz tanto parte do jogo como a busca de interesses parciais.

O nível de acção política é rebaixado pelos que são afectados pela política e cujo apoio activo é necessário para a aplicação da mesma. A «resolução conjunta de problemas» será necessariamente mais específica do ponto de vista funcional. Qualquer política que seja gerada pela «mobilização de recursos indígenas» e por «aprendizagem conjunta» tem de ser descentralizada e aplicada em unidades mais pequenas, a níveis inferiores. A «subsidiariedade» é um princípio central na governação em rede. A discussão controversa que se seguiu à sua introdução na legislação da Comunidade explica as dificuldades subsequentes. A concessão de mais autonomia a nível «local» dá origem ao provincialismo e à exploração do interesse geral.

QUANDO HÁ CONVERGÊNCIA DE TIPOS DE GOVERNAÇÃO

Partamos do princípio de que, dentro do sistema da Comunidade, é provável o surgimento de um tipo de rede de governação. Qual é o impacte da governação da CE nos sistemas de governação estabelecidos dentro dos Estados membros?

À primeira vista é óbvio que os padrões de governação nos Estados membros da UE variam consideravelmente³⁸. Uma primeira hipótese, simples mas plausível, consiste em que a prontidão com a qual os sistemas nacionais de governação podem adaptar-se dependerá da «combinação» de sistemas e de desenvolvimentos paralelos em reacção a forças internas e internacionais. Além disso, em face da conhecida inércia de organizações complexas e há muito estabelecidas, é mais provável que se sucedam inovações como «extensões» a algo mais do que uma substituição por padrões tradicionais (Héritier *et al.*, 1996). Mas, e isto não é menos importante, há muitas provas de que «a europeização da governação nacional é compatível com a manutenção de muitos e distintos arranjos institucionais nacionais» (Goetz, 1995, 93). Então tudo se explica pela dependência em relação ao caminho já seguido?

As coisas não são assim tão fáceis. Primeiro, há a questão do alcance e do âmbito do possível impacte da governação europeia. A CE não tem de forma alguma competência universal. Faz sentido partir do princípio de que os padrões de governo prevalentes em apenas algumas áreas de política económica, ainda que centrais, transbordarão para o sistema no seu todo? Ou é mais provável que as mudanças fiquem circunscritas dentro de sectores de política

676 ³⁸ V. a análise de Vivian Schmidt (1999) sobre a combinação dos sistemas nacionais de governação e a UE.

específica? Sem perder de vista que as políticas da CE são altamente dirigidas para sectores específicos, poderá ser muito promissora uma abordagem de «nível médio». A observação de sectores individuais também obrigaria a ter em conta o facto de as políticas da CE estarem em diferentes fases de desenvolvimento, ou seja, que a sua maturidade difere de uma área temática para outra.

Examinando as várias áreas políticas, teremos certamente uma visão mais pormenorizada. Mas saber mais sobre as variações nas práticas de governação ainda não nos diz nada sobre o que faz com que o sistema mude. Para seguirmos de forma mais sistemática a maneira como um modo particular de governação é transmitido a nível nacional podemos considerar três vias distintas: (1) imposição; (2) envolvimento; (3) oferta³⁹. A imposição é um fluxo de sentido único do nível europeu para o nacional, ao passo que o envolvimento e a oferta implicam que o recipiente desenvolva um papel mais activo. Estar *envolvido* significa ser confrontado com o tipo de governação europeu na prática. A experiência pode ou não mudar a apreciação de modos de governação particulares e uma adaptação pronta. A *oferta* só produzirá resultados quando satisfizer a procura e buscar formas de se incorporar nas estratégias dos actores. Porque a CE é um espaço político aberto a todos⁴⁰, proporciona oportunidades a vários actores, que podem ter apoio e encorajamento exteriores para satisfazerem as suas preferências. Falar simplesmente de «impacte» seria obscurecer a dimensão activa e interactiva que apoia a difusão de modos de governação.

Vale a pena diferenciar entre três formas diferentes de transmissão por mais uma razão. A governação tem uma dimensão ideacional, assim como organizativa. E o ímpeto para mudar uma delas é transmitido de forma diferente. A dimensão ideacional relaciona-se com conceitos comuns do que é a governação legítima. Relaciona-se com sistemas de convicções acerca do que é apropriado e exemplar na forma como os problemas são resolvidos, os conflitos são mediados e as relações públicas-privadas são organizadas. Os sistemas de convicções quase nunca podem ser «impostos». Podem mudar por se dar uma aprendizagem ou por o discurso organizado em volta de uma nova política contribuir para produzir um novo «conceito orientador»⁴¹. Por outro lado, os sistemas de convicções não são de modo algum imunes à política do poder. Um conceito diferente pode tornar-se dominante em consequência de um novo equilíbrio de poder entre coligações concorrentes em volta de uma

³⁹ Para uma análise pormenorizada, v. Kohler-Koch (1998b, 21-23).

⁴⁰ A metáfora do «sistema de governo de vários níveis» tende a obscurecer este facto. Consequentemente, prefiro falar de um «sistema de governação penetrado» (v. Kohler-Koch, 1998b, 15).

⁴¹ Isto não é o mesmo que «aprender», conforme argumenta convincentemente Gotweiss (1999).

causa. É mais provável verificar-se imposição quando se trata de partes mais tangíveis da governação, ou seja, a organização do processo político. Isto relaciona-se com a admissão de actores, a atribuição de competências, a fixação de regras e procedimentos formais e a definição das fronteiras de uma política.

A *imposição* está intimamente relacionada com as políticas da CE. Regista-se sempre que é estabelecido um regime de política europeia que ligue os objectivos que foram acordados com um conjunto particular de procedimentos reguladores e se inclui um grupo distinto de actores nesse domínio político. As medidas para aplicação das políticas regionais da CE são um bom exemplo de como se ligou um programa com uma lógica processual. «Parceria» é a fórmula que estipula a aceitação de actores subnacionais e sociais no enquadramento e aplicação de projectos de fundos estruturais. No entanto, os programas não são o caso mais convincente de imposição. São de alcance limitado e aplicam-se só aos que podem candidatar-se e estão dispostos a participar e a aceitar as condições incluídas. As políticas reguladoras não deixam escapatória. Têm forma vinculativa, embora deixem alguma latitude para variações nacionais quando formuladas como directivas. Mas até as políticas reguladoras não são um caso nítido de imposição. Seguindo a história de uma directiva, torna-se bastante óbvio que raramente se impõem mudanças na governação. A adaptação é um processo que se desenvolve juntamente com negociações prolongadas em volta de uma política. É mais provável ocorrerem tentativas de esvaziamento do que de subordinação. Verificam-se tentativas de adaptação antes e não depois da publicação de uma directiva⁴². A subordinação à aplicação legal tende a ser excepcional quando uma política é adoptada, o que indica que a oposição fica confinada a um contexto particular (nacional)⁴³.

A negociação implica a troca de informações, a defesa de opções políticas preferenciais com vista a otimizar os problemas de regulação, etc. Esta é uma situação ideal para se iniciarem processos de aprendizagem ou para facilitar um comportamento adaptativo. No contexto da CE, o *envolvimento* pode considerar-se a forma mais eficaz de provocar mudanças na governação. O «envolvimento» no contexto da CE não é uma questão privada quando se trata de convidar indivíduos com aptidões particulares a tornarem-se membros de uma rede⁴⁴. As redes envolvem organizações e operar uma rede significa gerir a coordenação interorganizativa. Dadas as complexidades dos

⁴² São bem ilustrativos disso estudos comparativos como os de Aspinwall, Eising e Lovecy em Kohler-Koch/Eising (1999).

⁴³ Durante muito tempo, os vinicultores alemães foram um exemplo disso: confinados a uma posição de minoria estrutural, não tinham hipóteses de imporem os seus interesses a nível europeu, ao passo que a nível nacional e particularmente local podiam contar com alguma indulgência através de isenções. Foi por esta razão que durante muito tempo não se envolveram em estratégias activas.

⁴⁴ Mesmo quando é necessário um tipo particular de especialização, o perito convidado para um comité é aquele que supostamente representa uma comunidade científica.

sistemas interorganizativos, foram desenvolvidas estratégias particulares. Embora possam não existir «normas inequívocas de concepção» (Alexander, 1995, 325), as estratégias de gestão podem ser transferidas para um contexto diferente. Com a multiplicação de actores autónomos a nível nacional, disseminam-se as similaridades estruturais e facilita-se o comportamento de transferência. Ocorre todo o tipo de mudanças num processo de adaptação progressivo e sobretudo dirigido de baixo para cima, envolvendo uma multiplicidade de actores que procuram direcção sob a pressão de condições em rápida evolução, causadas simultaneamente pela europeização e pela globalização. Envolvidos na formulação e aplicação de políticas europeias e na concertação de interesses transnacionais, tornam-se socializados por novas práticas. Envolvimento implica tomar parte num processo de aprendizagem institucionalizado. A experiência dará a conhecer as deficiências e/ou o poder de atracção de determinado modo de governação.

A *oferta* soa como a estratégia menos activa. A Comunidade dá um exemplo das melhores práticas de governo e elabora conceitos de governação mais ou menos convincentes. Seria excessivo esperar que este tipo de oferta desencadeasse mudança. Uma atitude construtiva ajuda a conceptualizar a forma como as ideias e a prática política se disseminam e dão às políticas força vinculativa⁴⁵. A integração europeia «positiva»⁴⁶ mistura os actores nacionais e da Comunidade num complexo processo discursivo. Incorpora uma compreensão partilhada da lógica essencial dos objectivos e do propósito de construção de uma «União Europeia». Isto tem uma dimensão estrutural. As políticas da CE desenvolvem-se geralmente através da extensão das competências já existentes da Comunidade. Desta forma, as novas políticas relacionam-se intimamente, de modo funcional, com as já estabelecidas, o que explica por que razão estão tão em consonância com filosofias consagradas. O que parece ser uma estratégia bem concebida e prova da dedicação e capacidades empresariais da Comissão é, na realidade, parte integrante do sistema. A extensão da área de competência de um campo para outro faz-se com menos oposição quando se executa de acordo com a lógica de suplementar, em vez de inventar, uma nova política e quando está em consonância com princípios aplicados e testados, assim como com padrões reguladores.

A elaboração de uma nova directiva da Comunidade estimula normalmente discussões que, por um lado, se localizam no contexto nacional e, por outro, se relacionam com um discurso transnacional. As instituições da Comunidade permitem à Comissão tomar a dianteira e conferem-lhe a capa-

⁴⁵ Esta abordagem foi aplicada às políticas europeias no domínio da investigação e tecnologia (Kohler-Koch/Edler, 1998) e da biotecnologia (Gottweiss, 1999).

⁴⁶ Isto é, que desenvolve o processo de integração pela intervenção política.

cidade de organizar os discursos e produzir «conceitos de unidade» que possam incitar ao consenso.

As negociações em volta das políticas da Comunidade são sempre competições em volta de «conceitos hegemónicos», na terminologia de Gramsci, em termos de definição de objectivos substanciais e modos apropriados de governação sectorial. A «oferta» de um conceito persuasivo é um lado da questão. O outro são os poderes de guardiães daqueles que querem controlar a oferta e a procura de conceitos. Numa sociedade aberta é difícil controlar o discurso público. A melhor forma é limitar o âmbito da política em discussão. Exerce-se controle manipulando a arena na qual os conceitos serão levados à discussão. Ao definir o problema da política de uma determinada forma e ao manter a separação das agendas políticas⁴⁷, a arena ficará aberta ou fechada para determinado tipo de actores. São os «executivos *pivot*»⁴⁸ quem polícia as fronteiras de uma área temática. Nesse processo determinam quais os actores que podem legitimamente afirmar que são afectados e podem tomar parte na discussão. É este tipo de «política de fronteiras» que abre ou fecha as portas à disseminação de ideias conceptuais.

ESTABELECENDO O QUADRO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

Para dar resposta à questão de saber se a CE está decidida a desenvolver um tipo de governação em rede e transpô-la para os sistemas governativos dos seus Estados membros é necessário um enquadramento analítico que respeite a complexidade de um processo evolutivo de mudança. Por esta mesma razão, introduzi uma tipologia de sistemas de governação que nos permite diferenciar entre modos de governar e nos fornece uma compreensão básica da lógica subjacente aos tipos divergentes de governação. Delinearam-se os aspectos mais característicos da governação em rede, porque se tem afirmado que é plausível partir do princípio de que o objectivo e a arquitectura institucional da Comunidade Europeia talvez esteja mais bem adaptado a um tipo de governação em rede. Além disso, propus um modelo que nos dê informação sistemática sobre diferentes formas de transpor sistemas governativos do nível europeu para o nível dos Estados membros. Há

⁴⁷ A recente Conferência Intergovernamental dá um bom exemplo de gestão de agendas de modo a manter as arenas separadas. As questões monetárias foram deliberadamente excluídas da ordem de trabalhos para evitar quaisquer tentativas de misturar os assuntos.

⁴⁸ Dyson e Featherstone (1999) esclarecem no seu estudo sobre a negociação da união económica e monetária a forma como uma questão de política tem sido mantida sob o controle dos executivos altamente colocados. Para o conceito de «executivos *pivot*», v. Dunleavy e Rhodes (1990).

boas razões para crer que essa transferência ocorrerá sob a pressão de percepções mutáveis sobre legitimidade, quer a nível europeu, quer a nível de Estados membros. As deficiências da democracia parlamentar elevam o valor da representação funcional e da participação de especialistas na política.

A emergência de um tipo particular de governação será certamente condicionada pelo quadro constitucional da UE e dos seus membros. Contextos segmentados impõem limites. As mudanças na governação sectorial devem ter em conta os padrões governativos nos sectores adjacentes. As contingências poderão incentivar ou retardar a disseminação de novos tipos de governação. Apesar de tudo, não se trata simplesmente de um caso de «institucionalismo histórico em acção». A adaptação faz-se sob o signo do mercado. O mercado único europeu e a globalização estão a reestruturar o contexto no qual os actores formulam as suas preferências e selam acordos. As evoluções no poder e nas preferências podem tornar mais atractivos diferentes modos de governação. No fim de contas, a mudança de governação envolve estratégias de actuação que tomem em conta os custos operacionais da mudança e a legitimidade de uma lógica reguladora em comparação com regras e procedimentos estabelecidos. A influência do mercado pode ser sentida de outra maneira. Perante a complexidade inerente de um sistema de governação em rede, pode tornar-se atractiva a concessão de poderes ainda mais distributivos ao mecanismo governativo do mercado.

Quando consideramos estratégias de actuação, não há que menosprezar o poder entendido como capacidade de actuação em termos de políticas específicas. A construção da Comunidade Europeia pode não mudar os modelos tradicionais de mediação de interesses simplesmente por faltar aos actores a nível nacional capacidade para representarem interesses transnacionais. Os actores fracos podem estar condenados a um estatuto provinciano porque não dominam os recursos necessários para participarem no jogo europeu da política da CE. O alargamento do espaço político resulta em discriminação contra os actores que são afectados, mas manifestam incapacidade para se tornarem parceiros no novo jogo. O intergovernamentalismo, ou seja, o reforço das componentes do sistema, pode ser uma alternativa muito atraente para eles. A Comissão, por outro lado, tem um interesse legal em valorizar o carácter unitário do sistema e em integrar nele muitos tipos diferentes de actores. Definir o âmbito da Comunidade equivale a delinear a arquitectura da política e consolidará determinados padrões de governação. Embora a formação de instituições tenha a ver com as prerrogativas dos governos dos Estados membros, muitos outros actores participam nela. Contudo, sempre que os actores discordam entre si, torna-se bastante evidente a identidade dos «executivos *pivot*». Os governos nacionais são os árbitros finais. A «política de fronteira» delinea o campo da política e, nesse processo, abre ou fecha

a arena a forças económicas, sociais e outras. Em consequência, a tomada de decisões pode continuar a ser uma questão estritamente intergovernamental, controlada por executivos superiores. Os assuntos monetários, de política externa e de segurança e cooperação na legislação criminal não são exemplos de governação em rede. Os actores públicos e privados não podem mover-se facilmente entre níveis de tomada de decisões e comprometer-se na construção de coligações transnacionais. Mais uma vez, há que lembrar que a «governação europeia» não é um modelo estável e abrangente, mas varia com o tempo e segundo as áreas políticas.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDER, E. R. (1995), *How Organizations Act Together*, Amsterdão, OPA/ Gordon and Breach.
- ALMOND, G. A. (1958), «A comparative study of interest groups and the political process», in *The American Political Science Review*, 52, 2, pp. 270-282.
- ANDERSON, S. S., e T. R. Burns (1996), «The European Community and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance», in S. Andersen e K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, Sage, pp. 227-251.
- ASPINWALL, M. (1999), «Planes, trains, and automobiles: transport governance in the European Union», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge a (publicar).
- CURTIN, D. M. (1997), *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy*, Haia, Kluwer Law International.
- DUNIEAVY, P., e R. A. W. Rhodes (1990), «Core executive studies in Britain», in *Public Administration*, 68, pp. 3-28.
- DYSON, K., e K. Featherstone (1999), «Economic and monetary union in Europe: a transformation of governance», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- EISING, R., e B. Kohler-Koch (1994), «Inflation und Zerfaserung. Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft», in W. Streeck (ed.), *Staat und Verbände*, Opladen, Westdeutscher Verlag, PVS Sonderheft 25, pp. 175-206.
- EISING, R. (1999), «Reshuffling power. The liberalisation of the EU electricity markets and its impact on the German governance regime», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- GOTTWEIS, Herbert (1999), «Regulating genetic engineering in the European Union: a post-structuralist perspective», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- GREVEN, M. Th. (1997), *Can the European Union Finally Become a Democracy? The Challenge of Creating a Democratic Political Community*, Centro de Estudos Internacionais, Universidade de Toronto, Occasional Papers, Toronto.
- GRIMM, D. (1995), «Does Europe need a constitution?», in *European Law Journal*, 1, 3, pp. 282-302.
- GOETZ, K.H. (1995), «National governance and European integration. Intergovernmental relations in Germany», in *Journal of Common Market Studies*, 33, 1, pp. 91-116.
- HASS, E. B. (1964), *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.

- HÉRITIER, A., Christoph Ch. Knill e S. Mingers (1996), *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, Berlin/ Nova Iorque, de Gruyter.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- JACHTENFUCHS, M., T. Diez e S. Jung (1998), «Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order», in *European Journal of International Relations*, 4, pp. 409-445.
- JOBERT, B., e P. Muller (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- JOERGES, Ch., e J. Neyer (1997), «From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology», in *European Law Journal*, 3, 3, pp. 273-299.
- KERREMANS, B. (1996), «Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism, and the logic of common decision-making in the European Union», in *Governance*, 9, 2, pp. 217-240.
- KIELMANSEGG, P. Graf (1996), «Integration und demokratie», in M. Jachtenfuchs e B. Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 47-71.
- KOHLER-KOCH, B. (1996), «Catching up with change. The transformation of governance in the European Union», in *Journal of European Public Policy*, 3, 3, pp. 359-380.
- KOHLER-KOCH, B. (1998a), «Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?», in M. Th. Greven (ed.), *Demokratie — eine Kultur des Westens? DVPW-Konoreißband (1997)*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 263-288.
- KOHLER-KOCH, B. (1998b), «Europäisierung der Regionen: Institutioneller Wandel als sozialer Prozeß», in B. Kohler-Koch et al., *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 13-31.
- KOHLER-KOCH, B., e J. Edier (1998), «Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren», in B. Kohler-Koch (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft, 29/1998* (a publicar).
- KOHLER-KOCH, B., e R. Eising (1999), Governance in the European Union. A comparative assessment», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- KOHLER-KOCH, B., e M. Jachtenfuchs (1996), «Regieren in der Europäischen Union — Fragestellungen für eine interdisziplinäre Forschung», in *Politische Vierteljahrschrift*, 37, 3, pp. 537-556.
- LEHMBRUCH, G. (1967), *Proporzdemokratie: politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, Mohr.
- LEHMBRUCH, G. (1979), «Consociational democracy, class conflict and the new corporatism», in Ph. C. Schmitter e G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Londres, Sage-Publications, pp. 53-61.
- LEHMBRUCH, G. (1991), «The organization of society, administrative strategies, and policy networks», in Czada R. e A. Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice — Institutions Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt a. M., Campus, pp. 121-158.
- LUPHART, A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- LOVECY, J. (1999), «Governance transformation in the professional services sector: a case of market integration 'by the back door'?», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- MAJONE, G. (ed.) (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- MARCH, J., e J. Olsen (1994), *Institutional Perspectives on Political Institutions*, Arena Papers 2, Oslo.
- MARCH, J., e J. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nova Iorque, Free Press.

- MARSH, D., e R. A. W. Rhodes (1992), «Policy communities and issue networks. Beyond typology», in D. Marsh e R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, pp. 249-287.
- RHODES, R. A. W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain*, Londres, Unwin Hyman Ltd.
- RHODES, R. A. W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- RICHARDSON, J., e A. G. Jordan (1979), *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson.
- RIKER, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- ROSENAU, J. N. (1969), «Pre-theories and theories of foreign policy», in B. R. Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, pp. 27-92.
- SCHARPF, F. W. (1991), «Political institutions, decision styles, and policy choices», in R. Czada e A. Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice — Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt a. M., Campus, pp. 53-86.
- SCHARPF, F. W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Col., Westview Press.
- SCHMIDT, V. A. (1999), «National patterns of governance under siège: The impact of European integration», in B. Kohler-Koch e R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge (a publicar).
- SCHMITTER, Ph. C. (1979), «Still the century of corporatism?», in Ph. C. Schmitter e G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Londres, Sage-Publications, pp. 7-52.
- TINBERGEN, J. (1965), *International Economic Integration*, Amsterdão, Elsevier.
- WALLACE, H. (1996), «The institutions of the EU: experience and experiments», in H. Wallace e W. Wallace (eds.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-68.

Tradução de Ana Barradas