

# LIMITES DAS TEORIAS DA UNIÃO EUROPEIA



Coleção Relações Internacionais e Globalização, 51

Juliana Wüst Panceri

LIMITES DAS TEORIAS  
DA UNIÃO EUROPEIA  
*Os clássicos modelos e a  
Governança de Múltiplos Níveis*



Editora UNIJUÍ

Ijuí  
2015

© 2015, Editora Unijuí  
Rua do Comércio, 1364  
98700-000 – Ijuí – RS – Brasil  
Fone: (0\_\_55) 3332-0217  
Fax: (0\_\_55) 3332-0216  
E-mail: editora@unijui.edu.br  
Http://www.editoraunijui.com.br

*Editor:* Gilmar Antonio Bedin

*Editor-Adjunto:* Joel Corso

*Capa:* Alexandre Sadi Dallepiane

*Imagem odeteana:* DAOLIVEIRA

*Responsabilidade Editorial, Gráfica e Administrativa:*

Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste  
do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí; Ijuí, RS, Brasil)

Catálogo na Publicação:  
Biblioteca Universitária Mario Osorio Marques – Unijuí

P1881

Panceri, Juliana Wüst.

Limites das teorias da União Europeia: os clássicos modelos e a governança de múltiplos níveis / Juliana Wüst Panceri. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2015. – 168 p. – (Coleção Relações Internacionais e Globalização ; 51).

ISBN 978-85-419-0172-7

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. União Europeia. 4. Administração pública. I. Título: Os clássicos modelos e a governança de múltiplos níveis. II. Série.

CDU : 327  
351

Editora Unijuí afiliada:



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias



A Coleção *Relações Internacionais e Globalização* é uma iniciativa da Editora Unijuí, direcionada à publicação de textos que privilegiem a abordagem interdisciplinar dos diversos aspectos que envolvem as relações internacionais. O objetivo da coleção é colocar à disposição dos leitores interessados um conjunto de obras que contribuam para a qualificação do debate sobre o tema e ajudem na compreensão das transformações do mundo atual.

## CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho da Rocha (UNB – Brasil)  
Argemiro Luís Brum (Unijuí – Brasil)  
Arno Dal Ri Júnior (Fondazione Cassamarca – Itália)  
Doglas Cesar Lucas (Unijuí – Brasil)  
Eduardo Biacchi Gomes (PUC/PR e Unibrasil – Brasil)  
Francesco Leita (Universidade de Pádua – Itália)  
Gabriele Orcalli (Universidade de Pádua – Itália)  
Gigliola Landucci (Universidade de Pádua – Itália)  
Gilmar Antonio Bedin (Unijuí – Brasil)  
Isaac Maidana (Ministério das Relações Exteriores – Bolívia)  
Isabel Vaz (UFMG – Brasil)  
José Manuel Pureza (Universidade de Coimbra – Portugal)  
Luis Humberto Villwock (Unisinós – Brasil)  
Luiz Antônio Pinazza (FGV – Brasil)  
Marcel Marloie (Inra – França)  
Marcos Sawaya Jank (Icône – Brasil)  
Mauro de Rezende Lopes (FGV – Brasil)  
Odete Maria de Oliveira (UFSC – Brasil)  
Rafael A. Duarte Villa (USP – Brasil)  
Raimundo Batista dos Santos Junior (Ufpi – Brasil)  
Rene Mauget (Essec – Imia – França)  
Rui Moura Ramos (Universidade de Coimbra – Portugal)  
Shiguenoli Miyamoto (Unicamp – Brasil)  
Sidney Guerra (UFRJ – Brasil)  
Valeriano Mendes Ferreira Costa (Unicamp – Brasil)  
Wagner de Menezes (USP/SP – Brasil)  
Wladimir Brito (Universidade do Minho – Portugal)

## COMITÊ EDITORIAL

Argemiro Luís Brum (Unijuí – Brasil)  
Gilmar Antonio Bedin (Unijuí – Brasil) – Coordenador  
Odete Maria de Oliveira (UFSC – Brasil)  
Arno Dal Ri Júnior (Fondazione Cassamarca – Itália)  
Raimundo Batista dos Santos Junior (Ufpi – Brasil)



# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL:</b>	
<b>Elementos Teórico-Conceptuais</b> .....	25
DELINEAMENTOS CONCEITUAIS.....	27
MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA.....	33
TEORIAS DE INTEGRAÇÃO .....	36
Federalismo .....	38
Funcionalismo .....	44
Neofuncionalismo .....	49
Intergovernamentalismo .....	55
<b>O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS</b> .....	65
<b>A GÊNESE DOS MODELOS TEÓRICOS</b> .....	66
O debate teórico inicial: federalismo versus intergovernamentalismo.....	71

OS TRATADOS DE CONSTITUIÇÃO .....	73
O federalismo funcionalista de Monnet e o contraponto intergovernamental .....	79
OS TRATADOS DE ALTERAÇÃO.....	84
As respostas para a evolução do projeto integracionista .....	98
PRINCIPAIS DESAFIOS E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA.....	106
<b>A TEORIA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS.....</b>	<b>109</b>
O DESAFIO DA CRIAÇÃO DE NOVOS MODELOS.....	114
Neoinstitucionalismo.....	116
Governança e redes.....	120
Governança supranacional.....	123
UNIÃO EUROPEIA: UM SISTEMA POLÍTICO DIFERENCIADO.....	125
Pressupostos teórico-conceituais.....	126
A QUESTÃO POLÍTICA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS.....	131
Estrutura funcional da União Europeia.....	132
A política europeia e a teoria da governança de múltiplos níveis.....	139
Limitações da teoria governança de múltiplos níveis .....	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>

“Não existem idéias prematuras, existem momentos  
oportunos pelos quais é preciso saber esperar”  
(Monnet, 1986).



# PREFÁCIO

A presente obra, *Limites das Teorias da União Europeia: Os Clássicos Modelos e a Governança de Múltiplos Níveis*, a qual tenho a mais grata honra de prefaciá-la, de autoria de Juliana Wüst Panceri, materializa a publicação de sua dissertação de Mestrado em Direito, área de Relações Internacionais, defendida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis-SC, tendo tido a especial satisfação de ser sua professora, orientadora e presidente da Banca de Defesa e Avaliação.

Trata-se de oportuno e interessante estudo, versando sobre um dos surpreendentes fenômenos dos tempos contemporâneos — o regionalismo — tendo conquistado significativo espaço de autonomia econômica e protagonismo político, ao lado de outros tantos fenômenos atuais, como a globalização e a tecnologia, a interdependência e a transnacionalidade.

Construindo os seus próprios cenários e agendas de governança e poder regional, o regionalismo passou a causar forte impacto no mundo, por meio da constituição dinâmica de seus inúmeros processos de cooperação e integração, estabelecidos atualmente em todos os continentes, denominados blocos regionais.

Tais blocos, configurados por diferenciados modelos, cujos desenhos podem evoluir sucessivamente nas formas de zonas preferências e de livre-comércio, de políticas aduaneiras e liberdades de circulação de pessoas e bens, de singulares mercados comuns, entre outras mais complexas e sofisticadas, como de união econômica e monetária, união econômica total, podendo ainda apresentar natureza intergovernamental ou supranacional,

ou ambas, como o exemplo da União Europeia, considerada a mais avançada experiência de regionalismo do mundo, congregando 28 Estados-membros, objeto de conhecimento desse instigante e ilustrativo livro.

O regionalismo, historicamente, surgiu na segunda metade da década de 50 do século 20, tomando forma mais sólida nos anos 60 e 70, quando países começaram a se aproximar e a se reunir, a fim de criar blocos de integração econômica e política, buscando, desse modo, tentativas para desenvolver suas economias e obter mais benefícios comerciais.

Por outro lado, diante da aceleração da economia globalizada e seu mercado mundial, os países cada vez tornaram-se mais dependentes, instáveis e desequilibrados, buscando em paradigmas alternativos de economias regionais o seu fortalecimento, unindo-se em blocos com a finalidade de constituir mercados comuns próprios, protegidos das tensões e disputas das concorrências transnacionais e seus competitivos e acirrados movimentos, de controle total sobre os âmbitos econômicos, financeiros e comerciais, levando consigo variáveis bem diversificadas, como fatores históricos, geopolíticos, culturais, sociais, religiosos, jurídicos, além de específica divisão do trabalho de cada um dos Estados-membros.

Na década de 80 o fenômeno começou a se revestir de destacada importância, quando a integração passou a criar fortes vínculos de caráter econômico e de cunho político bem regionais, também com a finalidade de evitar novos confrontos bélicos mundiais. Nessa rápida evolução, nos idos dos anos 90, esse tradicional regionalismo — conhecido como velho regionalismo —, motivado pela realidade e tendências dessa época, conformada pelos impulsos de um conjunto de fatores e transformações — o fim da guerra fria, o modelo transnacional da produção, a tecnologia informacional, a revolução da comunicação instantânea e principalmente a virtualização dos fluxos econômicos, financeiros e comerciais, somando-se às políticas neoliberais favorecendo a crescente competência de poder do setor privado — deu origem a uma outra forma emergente de integração, denominada novo

regionalismo, identificado como um regionalismo nascente, uma nova onda, uma neointegração. Enfim, um segundo regionalismo e que foi prosseguindo com destacada força nos anos que se seguiram.

O novo regionalismo trata-se de processo aberto, multidimensional e interdependente, criado de baixo e orientado para fora, por meio do qual não só os Estados, mas outros atores não estatais poderão deter importante papel ativo, operando em diferentes âmbitos da integração regional, transcendendo os espaços e objetivos do livre-mercado comum econômico e da circulação de pessoas e bens.

Diferentemente, o velho e fechado regionalismo, criado de cima pelas superpotências, no contexto da guerra fria, perfilava-se para dentro e de forma protecionista, constituindo-se em torno de Estados do centro, formalmente soberanos e de estratégias defensivas. Com essas suas características passou a concernir relevância à dimensão da liberação do comércio, aos custos e benefícios, aumento de produtividade, garantia de acesso aos mercados comuns, concedendo preferências exclusivas a seus membros.

Já o novo regionalismo, com os seus elementos estratégicos de integração, direciona-se pelas suas regras, regimes, condições e amplos e livres conteúdos, caracterizando-se pela sua dimensão política aberta e por ter conquistado sólidas articulações de influência e consistente poder hegemônico regional em suas negociações.

Nesse sentido de âmbito político e não evoluindo linearmente, o novo regionalismo passou a contribuir, de forma significativa, na questão da unificação e identidade das regiões e no fortalecimento de suas unidades, ocupando-se com o desenvolvimento sustentável, construção de autêntica política social, com as importantes questões de cidadania e direitos fundamentais, educação e cultura, enquanto que os pressupostos de paz e justiça do velho regionalismo continuam presentes em sua agenda de cooperação e integração.

Fenômeno emergente e em construção, marcado por características próprias, mas não apresentando ainda consenso em torno de um conceito definidor, o novo regionalismo passou a ser utilizado para indicar diversos e curiosos significados. Além de abarcar a profusão de acordos bilaterais, firmados durante a década de 90 e na sequência também na evolução dos anos 2000 — profusão conhecida como *spaghetti bowl* –, é usado ainda para identificar acordos regionais não formais, incluindo temas como a integração de zonas fronteiriças, políticas sociais, meio ambiente e cidadania, designar novas teorias de integração e metodologias desse emergente fenômeno, além de motivar a construção das diferentes noções de regionalismo, região, regionalização e regionalidade.

Do ponto de vista de sua gênese, o fenômeno do regionalismo tem sua marca na ordem geográfica das regiões e sub-regiões. Quanto mais similares seus elementos, mais possibilidades de bons resultados entre as inter-relações e intercâmbios na constituição e evolução de seus blocos regionais, materializados em acordos ou tratados internacionais.

Ao contrário do universalismo, o regionalismo solidifica-se por meio de redes de interesses estreitos e localizados — regionais, sub-regionais e setoriais –, cujo devir maior concentra-se na unidade como essência de um novo ente criado: processo de cooperação ou integração. Nesse viés, o individualismo, as pretensões de poder hegemônicos e de ingerências, o nacionalismo e a questão da soberania afastam e desvirtuam o caráter de unidade regional próprio do fenômeno, cujas identidades de propósitos constituem seu verdadeiro marco fundador.

Integram a nomenclatura de regionalismo os conceitos intimamente ligados de região, regionalização e regionalidade. A concepção de região poderá ser entendida em diferentes sentidos. Há a vertente, por exemplo, que apenas reconhece na região um mero sentido geográfico, portanto localizado interna e externamente. Outra reúne uma série de elementos, conformando-a como unidade geográfica formada por instituições políticas, econômicas e sociais, geograficamente próximas, mantendo elevado nível

de interações e afinidades entre seus integrantes, compartilhando com eles sentimentos de pertencimento a uma determinada região, construindo uma consciência regional, configurando assim a região como uma verdadeira identidade natural.

Influenciada pela teoria do construtivismo, uma outra vertente concebe a região como uma construção artificial, criada e moldada por vontade e processo político. Logo, os fatores geográfico e natural não se apresentam determinantes, ou seja, o psicológico revela-se fundamental. Para essa vertente a região não se encontra ligada a uma determinada localização natural, mas a um ato de pretensão e construção sociopolítico.

Com pertinência ao termo regionalização, sua noção refere-se à realidade de aproximação, ao grau de intensificação das relações cooperativas ou de integração entre os atores de uma região, operando sem a existência de estratégias ou de projetos políticos, enquanto que a regionalidade traduz a ideia de capacidade de articular interesses de uma região emergente, ligando-se a um processo em desenvolvimento.

Relativamente ao assunto do novo regionalismo, observa-se que a aceleração dos acordos bilaterais, firmados em quase todas as regiões do mundo, foi motivando enormes mudanças no comércio internacional, uma vez que originaram tipos diferentes de negociações, tanto de caráter inter-regional — cruzando fronteiras estatais — intra-regional — cruzando fronteiras continentais — dando origem a grandes áreas preferenciais de comércio, causando fortes impactos ao sistema multilateral, motivando competição econômica e política entre países e regiões.

A realidade contemporânea, desse modo, passou a registrar complexa coexistência de acordos regionais e também bilaterais, contrastando com o modelo do velho regionalismo e seu plano vertical Norte-Norte, enquanto que o novo regionalismo abriu espaço ao âmbito Sul-Sul, possibilitando também conexão com o eixo Norte-Sul, ou seja, acesso a regiões e Estados em desenvolvimento.

Nesse ensejo, o novo regionalismo surgiu como fenômeno mundial, conduzido por três grandes eixos principais: blocos estabelecidos em torno dos Estados Unidos, abrangendo as três Américas; a União Europeia, aproximando 28 Estados da Europa, e o Japão, englobando diversos países asiáticos.

O fenômeno do regionalismo como um todo, em sua evolução poderá ser visto em três etapas distintas. A primeira — o velho regionalismo — compreendida a partir da segunda metade dos anos 50 até o final da guerra fria. Nesse momento, os processos regionais orientavam-se para dentro, a região fechava-se externamente, abrindo-se para o interior. Além dos interesses econômicos, voltava-se ainda aos âmbitos políticos e militares. Essa fase, marcada pela influência do modelo eurocêntrico, apresentava objetivos ambiciosos a longo prazo, o de atingir o estágio de união econômica total, estabelecendo relações e alianças com países de similar nível de industrialização.

A segunda etapa — o novo regionalismo —, iniciando-se no final dos anos 80 e começo dos 90, orientava-se para o exterior, adotando formas flexíveis e pouco institucionalizadas, condução nitidamente econômica, deixando de seguir o modelo do eurocentrismo como referência, inaugurou a possibilidade de constituir processos regionais entre Estados periféricos, configurados por suas diferentes histórias, culturas, dificuldades e específicas realidades.

A terceira etapa — a segunda fase do novo regionalismo — teve início no final dos anos 90, caracterizada pela segunda onda, marcada pela intensificação de relações entre países de níveis de industrialização e desenvolvimento completamente díspares e de membros nem sempre próximos, pelo âmbito de integração financeira e surgimento de acordos bilaterais, multiplicando-se desde o início dos anos 2000, especialmente firmados pelos Estados Unidos e países periféricos.

Em suma, as experiências observadas nas diversas regiões do mundo mostram que o novo regionalismo — a partir do final da década de 80 — foi adquirindo enorme importância, não evoluindo mais em sua forma linear inicial, mas apresentando outras e bem diferentes características e assim

cada bloco regional desse intrigante fenômeno passou a exibir específicas e curiosas peculiaridades, entre elas, sobressaindo o gigantesco processo de integração e mutação da União Europeia.

Como compreender a gênese, evolução e consolidação desse tão complexo e colossal processo de integração europeia? Como apreender a amplitude de sua extraordinária dimensão conformada por 28 Estados-membros? Existem concepções doutrinárias e métodos preestabelecidos para entender seu universo composto por tão densa pluralidade de elementos? Como interpretar sua estrutura híbrida, tanto supranacional quanto intergovernamental? Enfim, como resolver essas polêmicas questões? Que caminhos percorreu a mestre Juliana Wüst Panceri e por onde iniciou sua longa jornada?

A autora dessa importante obra, com sua especial sensibilidade, singular criatividade e peculiar seriedade acadêmica, sem dúvida passou a enfrentar o peso da realidade dessas perturbadoras indagações, procurando então sabiamente refletir sobre como deveria fazer para adequadamente respondê-las.

Nesse sentido, resolveu buscar inspiração nos ensinamentos das teorias existentes sobre seu objeto de pesquisa, uma vez que os fatos e os dados por si sós nada dizem, não reúnem significados da realidade apreendida — não falam por si e tampouco revelam a imagem do universo de conhecimento buscado.

Como compreender e interpretar a realidade do regionalismo e, em especial, do regionalismo conformado pela União Europeia? Os enunciados das teorias que buscam tal interpretação deverão considerar que se trata da realidade de um bloco regional extremamente denso e complexo, dinâmico e mutável, não olvidando de que teoria e realidade são inseparáveis, levando em conta que as interpretações dessa realidade são literalmente abstratas e se ajustam em conceitos. A teoria torna-se, dessa forma, uma amostra de como está estruturada a realidade, suas dificuldades mais significativas e problemas mais profundos.

Para executar seu projeto de pesquisa, nossa estimada estudiosa Panceri primeiramente munuiu-se de necessários instrumentos, adquirindo obras no idioma original de autores clássicos sobre o selecionado tema, optando metodologicamente pela tarefa de analisar, de per si, um conjunto de teorias correlatas e interpretativas do fenômeno da integração regional e que circundassem o polêmico processo da União Europeia como um todo, sua ambiguidade fenomenológica entre uma natureza supranacional juntamente com outra intergovenamental. Enfim, e que servissem de marcos e mapas mentais de relevo, sólidos paradigmas e de conceitos consistentes a tal finalidade.

Decididamente e tomada desse salutar impulso e direção, Juliana Wüst Panceri norteou seu trabalho de investigação em aportes e alicerces de antecedentes histórico-conceituais e pressupostos teóricos das nomeadas teorias integracionistas: federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo e intergovernamentalismo. Além de estudos prévios incursionados em pensamentos importantes de Immanuel Kant e Bella Balassa, em um segundo momento debruçou-se — com redobrada atenção — sobre as marcantes obras de Michael Burgess, Ben Rosamond, Charles Pentland, Paul Taylor, David Mitrany, Ernst Haas, Leon Lindeberg, Arne Niemann, Philippe Schmitter, Stanley Hoffmann, Andrew Moravcsik, Karl Deutch, entre outros.

Fortalecida com um quadro teórico de tamanha envergadura, a jovem pesquisadora ousou ainda mais, decolar amplo voo para o segundo tópico de sua obra, exatamente no qual se encontra o toque de pontuada originalidade desse ensaio e o seu mais reconhecido mérito: o examinar tanto a evolução do exponencial processo econômico-político europeu quanto os seus tratados de constituição, alteração e complementação, à luz contextual das teorias apresentadas no texto inaugural, o que culminou em estudo até então inusitado: o de conhecer — verdadeiramente — paradoxos, contrastes e contrapontos desse bloco regional de mais de meio século de existência, ao pautar-se na justa adoção de modelos concorrentes e justapostos de supranacionalidade e intergovernamentalidade e a interdependência de suas instituições co-

munitárias, tendo em vista que a União Europeia reúne em seu bojo uma soma de ideais federalistas e mecanismos funcionalistas, desenvolvimentos neofuncionalistas e de princípios e lógicas intergovernamentalistas.

Com o passar dos tempos e suas novas realidades, o cenário de debates e disputas entre as asserções dessas diferentes teorias, bem como os seus próprios conteúdos, já não conseguiam explicar a complexa estrutura, a diversidade do ambiente europeu e principalmente sua questão de governança, o que levou a autora a constatar se uma revisão dessas clássicas teorias não conseguiria adequar-se à necessária interpretação desse novo panorama emergente?

Juliana Wüst Panceri passou então a se ocupar com essa delicada questão no terceiro e último item de seu ensaio, ao introduzir a análise de um novo modelo interpretativo, conhecido como governança de múltiplos níveis — decisões coletivas —, destacando que a rede constitui a marca mais importante dessa governança — *network governance* — marcada pelos atores não estatais estruturados em redes, em especial os agentes sociais.

Há que se considerar, nesse sentido, que o regionalismo europeu constitui sistema de complexas variáveis interdependentes e, no caso da União Europeia, um processo de regionalização de intenso movimento instável, refletindo a realidade histórica, social e cultural de seus assimétricos 28 membros estatais, em contínua transformação de interesses e ajustes, equilíbrio e desequilíbrio, resultado de sua acelerada dinâmica de mutação e de seu intrínseco mecanismo denominado *spill over*; situações que exigem e necessitam de constantes adaptações e adequações no comando firme e inteligente de seu funcionamento, logo, de novas construções teóricas.

Por outro lado, além da enorme complexidade das inter-relações estatais decorrentes de seu processo, a integração europeia sofre interrupções, enfrenta dificuldades, confronta-se com problemas de vários tipos — sociais, políticos, competitivos e tecnológicos —, apresentando dimensão desigual e mobilidades diferentes dos Estados-membros que a integram, o que impede de eleger ritmo próprio e forma precisa de desenvolvimento, a fim

de atingir a etapa final de seu audacioso processo: União Política Total — a sonhada e almejada unidade pan-europeia — o que leva então — depois de refletir — a formular a seguinte indagação:

Nesse sentido, de que forma a teoria da governança de múltiplos níveis poderá circundar tão profunda questão?

Naturalmente o leitor terá — com certeza — sua competente resposta ao ler este intrigante e inédito livro. Na realidade, a obra pode ser considerada um curioso brinde que a autora oferece aos estudiosos e demais interessados nos temas do regionalismo europeu e seu processo da União Europeia, além de constituir contribuição enriquecedora à Academia brasileira, o que torna sua leitura não apenas recomendável, mas obrigatória.

*Odete Maria de Oliveira*

Professora titular de Relações Internacionais da UFSC (aposentada)  
Titular do Núcleo Stricto Sensu-Mestrado em Direito da Unochapecó  
Pós-doutora em Estudos Comunitários Europeus pela  
Universidad Complutense de Madrid-Espanha