

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDA VIEIRA KOTZIAS

A PARADIPLOMACIA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA:  
PERSPECTIVAS DA FORMAÇÃO DE UM TERCEIRO NÍVEL  
DE GOVERNANÇA

Florianópolis  
2011

FERNANDA VIEIRA KOTZIAS

A PARADIPLOMACIA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA:  
PERSPECTIVAS DA FORMAÇÃO DE UM TERCEIRO NÍVEL  
DE GOVERNANÇA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Mestrado *Stricto Sensu*, área de concentração em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Júnior

Florianópolis  
2011

Dedico este trabalho aos meus irmãos  
Rodrigo e Flávia, amigos de todas as  
horas e aos quais amo  
incondicionalmente.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Mariana e Syriaco, pelo apoio incondicional, pelo carinho e, principalmente, pela confiança que sempre depositaram em mim, ensinando-me a crescer, mas sempre permitindo que eu encontrasse meu próprio caminho.

Aos meus irmãos, Rodrigo e Flávia, pela amizade e companheirismo, e por sempre estarem presentes.

Agradeço, de forma muito especial, ao meu orientador, Professor Arno Dal Ri Júnior, por estas e outras orientações, tanto na vida quanto na academia, pela amizade de tantos anos, pela confiança e por acreditar em mim nos momentos em que nem eu mesma conseguia.

Aos amigos do grupo de estudos *ius gentium*, pelos momentos e conhecimentos compartilhados, que tanto contribuíram para o meu crescimento e amadurecimento acadêmico.

Às minhas queridas companheiras de mestrado, Aline e Patrícia, pela amizade, carinho e apoio durante toda esta jornada. Vocês foram verdadeiros presentes.

Aos funcionários da Secretaria do CPGD/UFSC, que se mostraram sempre dispostos a me auxiliar quando precisei.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta jornada fosse percorrida e para que eu pudesse estar aqui hoje.

*“We believed in starting with limited achievements, establishing a de facto solidarity from which a federation would gradually emerge. I have never believed that one fine day Europe would be created by some great political mutation... The pragmatic method we had adopted would lead to a federation validated by the people’s vote, but that federation would be the culmination of an existing economic and political reality.”*

Jean Monnet

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a atividade dos governos subnacionais na União Europeia, tendo em vista a crescente presença desses atores no cenário internacional e sua importância para a efetivação das decisões do bloco. Por meio do fenômeno conhecido por paradiplomacia, que consiste na atuação subnacional além das fronteiras nacionais, busca-se entender como ocorre o relacionamento entre os três níveis de governança (supranacional, nacional e subnacional). A União Europeia vem enfrentando diversos desafios no que tange à sua representatividade, sendo o déficit democrático um dos grandes temas da atual agenda europeia, além da própria efetividade das decisões, tendo em vista que muitas vezes são tomadas por esferas que estão dissociadas das realidades locais e, por isso, não conseguem compreender determinadas demandas e limitações. Nesse sentido, diversos modelos e teorias vêm sendo desenvolvidos no intuito de tornar o processo de integração mais representativo e eficiente. Nessa linha, o presente trabalho foca na participação subnacional como possível saída para a questão democrática, a partir de uma transformação no modelo de governança sustentado pela União Europeia. Acredita-se que o modelo estatocêntrico encontra-se defasado e não mais se apresenta como uma resposta eficiente aos desafios atuais e futuros da integração, sendo a governança de múltiplas camadas - baseada em estruturas menos hierarquizadas e com um maior número de protagonistas - uma opção mais atualizada para compreender e explicar esta realidade no momento atual. Sendo assim, busca-se estudar o que já vem sendo feito pelos governos subnacionais no âmbito da União Europeia, seja formal ou informalmente, bem como analisar a viabilidade de efetivação de um terceiro nível de governança no cenário europeu.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Governos subnacionais. União Europeia. Déficit democrático. Governança de múltiplas camadas.

## **ABSTRACT**

This present study aims to analyze the subnational activity in the European Union since the growing presence of these actors on the international scene and its importance for the realization of decisions of the union. Through the phenomenon known as paradiplomacy, which consists of subnational activities across national borders, we seek to understand how the relationship between the three levels of governance (supranational, national and subnational) works. The European Union has faced several challenges with regard to its representativeness, the democratic deficit is a major emphasis of the current European agenda, besides the effectiveness of its decisions, bearing in mind that often are taken by spheres that are disconnected from local realities and, therefore, cannot capture certain demands and limitations. Thus, various models and theories have been developed in order to make the integration process more representative and responsive. Hence, this study focuses on subnational participation as possible solution to the issue of democracy, from a transformation in the governance model adopted by the European Union. It is believed that the state-centric model is outdated and no longer stands as an effective response to current challenges and future of integration, while the multilevel governance, based on less hierarchical structures and a greater number of players is an option updated to understand and explain the current reality. Therefore, we seek to study what has been done by state governments within the European Union, formally and informally, as well as to analyze the feasibility of achievement of a third level of governance on the European scene.

**Keywords:** Paradiplomacy; Subnational governments; European Union, Democratic deficit, Multilevel governance.

## LISTA DE SIGLAS

- AECT** - Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial  
**ARE** - Assembleia das Regiões Europeias  
**AREFLH** - Assembleia das Regiões Europeias Horticulturalistas  
**ALDA** - Associação das Agências de Democracia Local  
**ARF** - Associação das Regiões Francesas  
**ARFE** - Associação de Regiões Fronteiriças Europeias  
**AERF** - Associação Europeia das Regiões de Fronteira  
**AUE** - Ato Único Europeu  
**BELO** - Brussels-Europe Liaison Office  
**CAM** - Canal Arc Manche  
**CGCT** - Código Geral das Unidades Territoriais  
**CNCD** - Comissão Nacional de Cooperação Descentralizada  
**CR** - Comitê das Regiões  
**COTRAO** - Comunidade de Trabalho dos Alpes Ocidentais  
**CTJ** - Conferência Transjursian  
**CE** - Comunidade Europeia  
**CECA** - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
**CARCE** - Conferência para Assuntos Relacionados às Comunidades Europeias  
**CPLRE** - Congresso dos Poderes locais e Regionais da Europa  
**CCARL** - Conselho Consultivo das Autoridades Regionais e Locais  
**CEMR** - Conselho Europeu das Municipalidades e Regiões  
**CPJP** - Cooperação Penal e Judiciária em matéria Penal  
**BSSSC** - Cooperação sub-regional do Mar Báltico  
**ECU** - European Currency Unit  
**PESC** – Política Externa e de Segurança Comum  
**UDIte** - Federação dos chefes executivos de autoridades locais na Europa  
**FEDR** - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FEOGA** - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola  
**FSE** - Fundo Social Europeu  
**MLG** - Multi-level Governance  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura  
**RegLeg** - Regiões como poderes legislativos



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. PARADIPLOMACIA E GOVERNOS SUBNACIONAIS</b> .....	14
1.1 CONCEITUAÇÕES.....	17
1.2 ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA.....	26
1.3 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS.....	35
<b>1.3.1 Alemanha</b> .....	35
<b>1.3.2 Bélgica</b> .....	42
<b>1.3.3 Espanha</b> .....	48
<b>1.3.4 França</b> .....	58
<b>2. ATIVIDADE SUBNACIONAL NO CONTEXTO EUROPEU</b>	65
2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E PARADIPLOMACIA NA EUROPA.....	66
<b>2.1.1 Conselho da Europa</b> .....	69
<b>2.1.2 Assembleia das Regiões Europeias</b> .....	73
<b>2.1.3 Conselho Europeu das Municipalidades e Regiões</b> .....	76
2.2 MECANISMOS DE ATUAÇÃO SUBNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA.....	79
<b>2.2.1 Fundos Estruturais Europeus</b> .....	80
<b>2.2.2 Cooperação Transfronteiriça</b> .....	89
<b>2.2.3 Escritórios de representação em Bruxelas</b> .....	98
2.3 O TRATADO DE MAASTRICHT E O COMITÊ DAS REGIÕES.....	111

<b>3. UM TERCEIRO NÍVEL DE GOVERNANÇA PARA A UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>124</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>190</b>



## 2 A ATIVIDADE SUBNACIONAL NO CONTEXTO EUROPEU

Uma vez trabalhado o significado da expressão paradiplomacia e seus desdobramentos teóricos, pode-se passar para uma segunda etapa: a contextualização da atividade subnacional dentro do objeto de estudo, o continente europeu, ou ainda mais precisamente, a União Europeia.

Para isso, é interessante que sejam resgatadas algumas questões históricas, de forma a apresentar a paradiplomacia desde o seu surgimento, com o intuito de permitir a apresentação das diversas etapas percorridas pelos governos subnacionais até atingirem o estágio em que se encontram atualmente em termos de descentralização política e participação no processo de decisão comunitário.

Desde já o que deve ser salientado é que a progressão do fenômeno da paradiplomacia no continente foi lenta, sempre visando uma real expressão dentro do processo de integração, mas com poucas alternativas. Esse fato resultou em estratégias periféricas, vale dizer, em alianças e instituições fora do âmbito da União Europeia, que mediante recorrentes campanhas e pressões, gradualmente abriram espaço para as autoridades locais e regionais obterem o tão esperado reconhecimento dentro do bloco.

O processo de inserção subnacional europeu está intimamente ligado ao regionalismo<sup>1</sup> e à regionalização<sup>2</sup>, movimentos decorrentes da

---

<sup>1</sup> O fenômeno chamado “Regionalismo” é complexo, abrange elementos políticos e econômicos e pode assumir duas formas distintas: o regionalismo “de baixo para cima” (*bottom-up*) e o regionalismo “de cima para baixo” (*top-down*). A partir de 1960, diversos Estados europeus passaram a implementar programas de desenvolvimento regional, visando estender o potencial das nações e setorializar seus planejamentos. Sob o viés econômico, tinha-se a justificativa da necessidade de explorar os recursos subutilizados nas regiões periféricas e do aumento da produção nacional. Politicamente, serviram para reforçar a solidariedade nacional e de apoio seguro das regiões periféricas para o regime do Estado ou do partido no poder. Nesse sentido, tais políticas eram apresentadas sob a ótica da soma zero, em que todos poderiam ganhar, as regiões pela maior importância e autonomia, e o Estado pelo fortalecimento da integridade nacional e legitimação de sua expansão. A partir desse projeto, gradualmente os governos perceberam a necessidade de institucionalizar essas políticas regionais e de envolver os líderes políticos e econômicos na sua elaboração e implementação, tornando o desenvolvimento regional uma matéria “politizada”. No entanto, tensões começaram a surgir quando a intenção de regionalização deixou de receber somente expectativas de “cima para baixo” e passou a contar com pressões e reivindicações advindas das próprias regiões (“de baixo para cima”), seja na valorização de aspectos culturais de políticos individualizados, seja por questões econômicas, abrindo espaço para que reivindicações históricas fossem revitalizadas. Como consequência dessas políticas e das pressões regionais, o nível subnacional

globalização e da necessidade de cooperação reforçada entre Estados e governos, e que trouxe mudanças acentuadas para as esferas econômica, social, política e cultural, ocasionando uma transformação doméstica e internacional do posicionamento do Estado, favorecendo a descentralização e o desenvolvimento de novos atores no cenário internacional e regional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a paradiplomacia no contexto europeu se desenvolveu por diferentes fases, a saber: (1) atuação bilateral, feita principalmente por gemulação; (2) atuação multilateral, pela cooperação transfronteiriça e Organizações Internacionais; (3) atuação indireta por meio de instituições comunitárias; e (4) atuação direta, com a formação de um espaço subnacional dentro do processo de integração regional.

## 2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E PARADIPLOMACIA NA EUROPA

Embora não seja muito difundida, a paradiplomacia dentro do cenário europeu começou antes que se pudesse falar em qualquer tipo de

---

tornou-se um importante palco de diálogo político e de ação, no qual as forças nacionais, continentais e mundiais interagem com as demandas locais e dos sistemas sociais, obrigando adaptações e concessões mútuas. Ver KEATING, Michael; JONES, Barry. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995. p. 3.

<sup>2</sup> O conceito de regionalização, ou particularmente neste caso, de europeização, pode ter muitos significados; todos eles expressam algum tipo de impacto sobre a concepção clássica do Estado-Nação. Nesse sentido, fala-se em regionalização como sinônimo de transformações nas fronteiras dos Estados, como desenvolvimento de novos sistemas institucionais regionais distintos daqueles dos Estados, como projeto de unificação de blocos de Estados, como a exportação de formas de organização política típicas de unificações regionais, e por último, no caso europeu, como adaptação institucional dos sistemas nacionais e subnacionais a novos conceitos, regras e princípios de atuação criados pela União Europeia. Com relação ao último ponto especificamente, a União é concebida como uma nova estrutura de oportunidades que altera a distribuição de recursos e poder entre os distintos atores envolvidos, gerando, por sua vez, um processo de adaptação institucional no qual os diferentes níveis de governo devem adotar e internalizar as novas regras e práticas. O conceito aqui trazido é resumido, visto que o tema é tratado por diversas escolas e, a partir desse ponto, toma contornos específicos de acordo com cada visão, principalmente no que diz respeito ao impacto do processo de europeização. Entre as escolas mais expressivas, pode-se destacar a intergovernamentalista e a neofuncionalista. Enquanto a primeira entende que a europeização reforça o poder dos governos centrais graças ao seu papel de protagonista nas grandes decisões europeias, a segunda defende que tal processo produz efeitos mais profundos, já que a nova estrutura de oportunidades europeia determina a redistribuição interna de poder a favor dos atores não centrais. Ver MORATA, Francesc. *Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004. p. 37

integração regional, isso porque os primeiros registros de cooperação e atuação subnacional datam do fim da Segunda Grande Guerra, quando a fragilidade dos Estados incentivou com que diversos mecanismos de cooperação e fortalecimento do continente fossem desenvolvidos, entre eles a geminação<sup>3</sup>.

Por meio da geminação, também conhecida como irmanamento, cidades e províncias de diferentes Estados tornaram-se “irmãs”, buscando com isso uma maior cooperação para o desenvolvimento e reconstrução da Europa, ao passo que garantiam certa estabilidade para o continente, evitando futuros conflitos armados e a repetição dos trágicos episódios entre Estados que marcaram o século XX<sup>4</sup>.

Contudo, deve-se notar que os irmanamentos continuam fortemente presentes nos dias de hoje, apesar de uma série de transformações. Se no pós-guerra tais contratos bilaterais visavam evitar mais sofrimento e garantir certa estabilidade para o continente, atualmente eles representam uma importante ferramenta de alianças políticas e econômicas.

Para as regiões esta é a mais popular e segura forma de firmar contatos internacionais. Ela pode prepará-las para outras formas mais avançadas de cooperação internacional, permitindo com que se façam os primeiros contatos internacionais e que se encontrem parceiros. Os irmanamentos são um sintoma básico da paradiplomacia e um fator que conduz à participação no processo de decisão da União Européia. Este tipo de relações internacionais encontra-se no alicerce da mobilização e todo o resto inicia a partir deste ponto. [...] A caracterização da cooperação na gemulação foi modificada, de contratos de

---

<sup>3</sup> As definições acerca do tema foram desenvolvidas no primeiro capítulo, vide nota 37.

<sup>4</sup> O século XX teve características tão marcantes e devastadoras, principalmente para o continente Europeu, tamanho foi seu impacto que o historiador Eric Hobsbawn o denominou de “Era dos Extremos”, tendo em vista o número de mortes e a violência descabida observados durante as duas guerras mundiais, além da frustração derivada do regime soviético, que em sua tentativa de se colocar como alternativa histórica ao capitalismo acabou por tornar-se “um custo enorme e inteiramente intolerável, e daquilo que acabou se revelando uma economia sem saída”. Em resumo, a Era dos Extremos, que se inicia com a Primeira Guerra Mundial (1914) e termina com a queda da União Soviética (1991), vem ofuscar o século anterior, marcado pelas grandes ideias e progressos trazidos com a Revolução Francesa. Ver HOBBSAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

fraternidade e solidariedade, passou-se a focar objetivos econômicos. Há, agora, uma maior ênfase na dimensão prática e de metas e, ao invés dos irmanamentos, utiliza-se com mais frequência termos como “vínculos de cooperação”.<sup>5</sup>

Nas décadas seguintes, desenvolveu-se a ideia de atuações multilaterais, uma vez que contratos bilaterais pouco influenciariam o contexto europeu de forma impactante como era o pretendido. Nesse sentido, surgiram diversas associações de autoridades locais e regionais, cuja meta era dar visibilidade para a atuação subnacional no continente e, dessa forma, permitir uma maior autonomia e inserção política de tais governos na integração regional que estava delineando-se.

Ademais, o processo de descentralização doméstica na maioria dos Estados da Europa Ocidental, a partir da década de 1970, trouxe consigo a noção de que os governos locais e regionais representavam uma contribuição essencial para o desenvolvimento econômico e social doméstico e regional (comunitário).

Com a autonomia subnacional em vias de regulamentação – em maior ou menor grau, visto que os modelos político-administrativos encontrados nesse panorama são diversificados –, a maioria das autoridades territoriais mostraram-se aptas a perseguir seus interesses de maneira mais intensa no cenário regional, fato decisivo para a formação de organizações internacionais do gênero.

Cabe enfatizar que, com o empoderamento gradual das esferas subnacionais, suas autoridades passaram a intensificar as trocas de experiência e cooperação entre si, muito embora não houvesse um modelo único de organização estatal no continente. O que foi predominante, no entanto, foi a percepção de que, mesmo sob diferentes estruturas, as diversas autoridades regionais e locais compartilhavam

---

<sup>5</sup> “For regions this is the most popular and least risky way to open for international contacts. It can prepare them for more advanced ways of international co-operation, it allows them to enter into first international contacts and to meet partners for more advanced co-operation. Twinning links are basic symptom of paradiplomacy and a factor conducive to participation in EU decision-making process. This kind of international relations lies in the bottom of mobilization and everything starts from this point. [...] The character of twinning co-operation has changed lately from contacts of brotherhood and solidarity to more focused on economic goals. There is more emphasise now on practical dimension and goals and instead of “twinning” often are applied terms as “co-operation linking”. SAPALA, Magdalena. *Sub-national Mobilization in the European Integration Process: “Eurofitness” of Polish Regional Authorities*. Anais do 11º NISPAcee Annual Conference: Bucharest, 2002. p. 4.

problemas e desafios muito semelhantes, e que com essas identificações, poder-se-iam criar parcerias em busca de soluções positivas e originais.

Nesse sentido, as organizações internacionais criadas na Europa para abarcar interesses locais e regionais visavam principalmente ao incentivo de intercâmbios e cooperação entre autoridades subnacionais em favorecimento de posturas conjuntas e busca por novas saídas de desenvolvimento, valorização regional e poder político.

Atualmente, conta-se com uma vasta gama de instituições, que se diferenciam tanto pelos projetos, quanto pelo campo de atuação, fato que dificulta um estudo aprofundado de cada uma delas. Tendo isso em vista, optou-se, por razões metodológicas, por estudar com maior profundidade as atividades desenvolvidas por três das principais instituições, a saber: o Conselho da Europa, a Assembleia das Regiões, e o Conselho Europeu das Municipalidades e Regiões.<sup>6</sup>

### 2.1.1 Conselho da Europa

O Conselho da Europa foi criado em 1949, no fim da II Guerra Mundial, com o intuito de promover a defesa dos Direitos Humanos, da democracia e de concluir acordos em escala regional, considerando à harmonização de práticas sociais e jurídicas em território europeu.<sup>7</sup>

Diferentemente das demais instituições a serem tratadas, o Conselho da Europa não é composto somente por governos locais e regionais, mas em verdade por Estados. No entanto, em razão de sua grande militância em favor da democracia e da descentralização política,

---

<sup>6</sup> Apesar de se privilegiar as organizações internacionais mencionadas anteriormente, cabe destacar algumas outras que contribuem em grande medida para o desenvolvimento das metas subnacionais no contexto Europeu, como por exemplo: Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, “Quatro Motores da Europa” (Rhône-Alpes, Lombardia, Catalunha e Baden-Württemberg), Eurocidades, C-6 (associação entre seis regiões espanholas e francesas do Mediterrâneo), Associação das Regiões da Indústria Tradicional, Associação Europeia das Regiões de Fronteira, União das Regiões de Capitais, Associação das Regiões Europeias com Tecnologia Industrial, Comunidade de Trabalho dos Pirineus, Associação dos Alpes, entre outras. Ver HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. “Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*. v. 26, n. 1, p. 73-91, 1996. p. 88.

<sup>7</sup> Council of Europe. Disponível em:

<[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_EN.asp?>](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_EN.asp?>). Acesso em: 24 out. 2009.



desenvolveu, no seio de suas atividades, grupos voltados para a atuação subnacional, sendo um dos principais órgãos atuantes na área.<sup>8</sup>

O Conselho da Europa sempre reconheceu a crucial importância da democracia em nível local e regional, razão que continuamente o levou a promover um estilo de autonomia local para atender às necessidades dos cidadãos, onde quer que estejam. Baseada no mencionado preceito, em 1957 foi criada a Conferência de Autoridades Locais da Europa, que pouco tempo depois viria a ser Conferência Permanente das Autoridades Locais e Regionais, reunindo os representantes eleitos das diferentes esferas subnacionais.<sup>9</sup>

Diante das conquistas e do desenvolvimento dos trabalhos com as autoridades territoriais, o Comitê de Ministros fundou, em 1994, o Congresso dos Poderes locais e Regionais da Europa (CPLRE), órgão subsidiário ao Conselho da Europa e que possui caráter consultivo.<sup>10</sup>

O principal objetivo do Congresso é dar voz aos poderes locais e regionais no que concerne à unificação europeia e às tarefas do Conselho da Europa visando à implementação da democracia e a cooperação entre Estados e regiões. Seguindo tal objetivo, o CPLRE fiscaliza os Estados Membros de forma a garantir a correta aplicação dos princípios da democracia local consignados na Carta Europeia de Autonomia local.<sup>11</sup>

O Congresso funciona por intermédio de duas câmaras – a Câmara dos Poderes Locais e a Câmara das Regiões – e, por meio de

---

<sup>8</sup> CASTRO, Jose Luis. The other dimension of third-level politics on Europe: the Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Org.). *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass, 1999. p. 97.

<sup>9</sup> Com sede em Estrasburgo, é a maior e mais antiga organização intergovernamental com caráter político integrando 47 países, incluindo todos os Estados-membros da União Europeia e mais 21 países da Europa Central e Oriental. Um dos lemas do Conselho é de que “não há verdadeira democracia, sem democracia local”, e por isso o CPLRE se propõe a ser um fórum de discussões, favorecendo o diálogo entre os diversos representantes de poderes locais e regionais, de forma a se discutir problemas comuns, estimular o intercâmbio de experiências e, em um segundo momento, estimular posicionamentos diante dos governos nacionais. Na condição de promotor da democracia local e regional, desde a sua criação, tem produzido um conjunto de tratados internacionais, como a Carta Europeia da Autonomia Local – que se tornou um marco internacional na matéria. Ver Council of Europe. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_EN.asp?>](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_EN.asp?>). Acesso em: 24 out. 2009.

<sup>10</sup> O CPLRE trata de todas as questões políticas inerentes aos poderes locais e regionais tais como: (a) autonomia local e regional; (b) urbanismo e o ordenamento do território; (c) proteção do meio ambiente; (d) cultura; (e) educação; (f) serviços sociais, etc.

<sup>11</sup> CASTRO, 1999, p. 98.

seus 318 membros, representa cerca de duzentas mil autoridades locais e regionais no âmbito do Conselho da Europa.<sup>12</sup>

Entre as realizações do Conselho da Europa em termos de desenvolvimento regional e local, pode-se destacar a extrema relevância dos tratados abaixo:

- (a) Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça de 1980.<sup>13</sup>
- (b) Carta Europeia de Autonomia Local de 1985.<sup>14</sup>
- (c) Carta das Línguas Regionais e Minoritárias de 1992.<sup>15</sup>
- (d) Convenção-Quadro de Proteção das Minorias Nacionais de 1994.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Council of Europe. Disponível em:

<[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_EN.asp?>](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_EN.asp?>). Acesso em: 24 out. 2009.

<sup>13</sup> Apesar de ser um importante documento de cooperação regional, o real valor da Convenção está no simbolismo trazido, o qual serviu de incentivo para que diversos outros tratados fossem firmados no sentido de promover a cooperação territorial e regional para assuntos de interesse comum. Entre as limitações da Convenção, destaca-se a falta de obrigações legais precisas, nas quais os Estados pudessem reconhecer o poder das autoridades territoriais e destinar tratados de cooperação ou criação de instituições transfronteiriças. Visto isso, e com o intuito de complementar o conteúdo do documento, o Conselho da Europa aprovou dois protocolos adicionais, um de 1995 e outro de 1998, que agregaram ao texto original que os acordos de cooperação por poderes locais terão os mesmos efeitos legais que aqueles assinados em seus respectivos territórios, e que é reconhecido o direito de assinatura de acordos de geminação, bem como seu quadro legal.

<sup>14</sup> A Carta Europeia de Autonomia Local é a pedra base para toda atividade do Conselho da Europa, que considera a autonomia dos governos locais como a pedra de toque da verdadeira democracia. Dessa forma, visa suprir a lacuna existente no que tange à falta de normas europeias comuns para medir e salvaguarda dos direitos das autoridades locais, que estão mais próximos do cidadão e dar-lhe a oportunidade de participar efetivamente na tomada de decisões afetando seu ambiente cotidiano. A Carta compromete as partes à aplicação de regras básicas que garantem a independência política, administrativa e financeira das autarquias locais. É, portanto, uma demonstração, em nível europeu, da vontade política para dar substância a todos os níveis da administração territorial para a defesa de princípios desde a sua fundação pelo Conselho da Europa, que considera a sua função a ser a manutenção de uma consciência democrática da Europa e da defesa dos direitos humanos no sentido mais amplo.

<sup>15</sup> O documento visa às línguas regionais ou minoritárias históricas da Europa, algumas das quais correm o risco, ao longo do tempo, de desaparecer, e assim contribuir para manter e desenvolver as tradições e a riqueza culturais da Europa. Ademais, acredita-se que a proteção e a promoção das línguas regionais ou minoritárias nos diferentes países e regiões da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da diversidade cultural, no âmbito da soberania nacional e da integridade territorial. No entanto, só estão abarcadas pela Carta as línguas minoritárias e não oficiais históricas da Europa, não se valendo desses direitos as línguas introduzidas posteriormente por imigrantes nem os dialetos contemplados pelos governos como oficiais, como é o caso na República da Irlanda.

<sup>16</sup> Foi o primeiro e mais completo instrumento multilateral legalmente vinculante dedicado à proteção das minorias nacionais, no qual os Estados-partes assumem obrigações de promover

(e) Convenção sobre a Participação de Estrangeiros em Relações Públicas em nível local.<sup>17</sup>

Com base no exposto, pode-se concluir que, apesar de o Conselho da Europa não fazer parte das instituições da União Europeia, sua contribuição para o avanço dos governos subnacionais dentro da integração regional foi de suma importância, uma vez que possibilitou com que a descentralização evoluísse e os interesses das territorialidades fossem efetivamente discutidos em diversos níveis, dentro e fora do processo comunitário.

A esse respeito, podem-se destacar os ensinamentos de Wladimir Brito, ao afirmar que,

enquanto para esse Conselho a região sempre foi entendida como um quadro de vida coletiva, uma comunidade viva de homens, no interior do qual o ideal democrático europeu deveria ser realizado através da democratização do poder local e da participação deste, direta e ativamente, através dos seus representantes eleitos na definição das políticas regionais, para a então Comunidade Econômica Européia Europeia (CEE), e até mesmo para a União Européia até muito recente, a região era entendida como uma unidade econômica ou um mero quadro administrativo de atividade econômica, dependentes das políticas de desenvolvimento definidas pelos Estados.<sup>18</sup>

Em síntese, o Conselho da Europa contribuiu de forma significativa para o avanço regional, dando espaço para a expressão subnacional, garantindo seus direitos e difundindo sua importância. Apesar de atualmente dividir o protagonismo com outras instituições

---

as condições necessárias para que as minorias mantenham e desenvolvam a sua cultura e identidade; encorajar a tolerância, o respeito mútuo e o entendimento entre todas as pessoas que vivem no seu território; proteger os direitos de liberdade de associação, expressão, pensamento, consciência e religião; criar as condições necessárias para a participação efetiva de integrantes de minorias nacionais na vida econômica, social e cultural, bem como nas questões públicas, em particular aquelas que os afetem; etc.

<sup>17</sup> A Convenção tem por objetivo incentivar concessões progressivas no que diz respeito aos direitos políticos e civis a residentes estrangeiros. Seguindo a linha dos Direitos Humanos e da democracia participativa, já assinalados nos demais documentos expostos.

<sup>18</sup> BRITO, Wladimir. *A Convenção Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

de grande importância, continua sendo visto como uma das organizações internacionais de maior credibilidade e prestígio entre os governos subnacionais, tanto é que mesmo com o advento do Comitê das Regiões, não se abandonaram os acordos e novos intercâmbios no âmbito da instituição.

### 2.1.2 Assembleia das Regiões Europeias

A Assembleia das Regiões Europeias (ARE) é a maior rede independente de autoridades regionais na Europa, reunindo mais de 270 regiões de 33 países, juntamente com dezesseis organizações inter-regionais.<sup>19</sup>

Fundada em 1985 com junção de nove grupos regionais, a ARE é um fórum de cooperação inter-regional e um lobista de interesses regionais no palco europeu. Entre seus feitos importantes, destaca-se o fato de que “foi um ator chave na criação de órgãos consultivos do Conselho da Europa (Congresso dos Poderes Locais e Regionais) e Comissão Europeia (Comitê das Regiões).”<sup>20</sup>

As políticas da Assembleia são dirigidas por um grupo composto de presidentes regionais e outros políticos de alto grau. Essas políticas são implementadas por intermédio de três comissões funcionais e duas comissões permanentes, presididas por políticos regionais e coordenadas pela equipe de funcionários da Secretaria Geral da ARE em Estrasburgo e Bruxelas.<sup>21</sup>

Sobre o papel da Assembléia das Regiões Europeias, enfatiza-se que

---

<sup>19</sup> As organizações inter-regionais integrantes da ARE são: Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), Comunidade de Trabalho dos Alpes Adriáticos (Alpen Adria), Comunidade de Trabalho dos Alpes Ocidentais (COTRAO), Comunidade de Trabalho dos países do Danúbio (ARGE DONAULÄNDER), Comunidade de Trabalho dos Pirineus (CTP), Comunidade de Trabalho dos Alpes (ALP ARGE), Conferência Transjurásian (CTJ), Comunidade de Trabalho Galiza – Norte de Portugal, Comunidade de Trabalho do Baixo e Médio Adriático, Cooperação sub-regional do Mar Báltico (BSSSC), Canal Arc Manche, Associação Mundial de Pessoas da Montanha, Associação das Regiões Vinícolas da Europa (AREV), Assembléia das Regiões Europeias Horticulturalistas (AREFLH), Associação das Agências de Democracia Local (ALDA), Federação dos chefes executivos de autoridades locais na Europa (UDI TE). Ver Assembly of European Regions. Disponível em: <<http://www.aer.eu>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

<sup>20</sup> HOOGHE; MARKS, 1996, p. 87.

<sup>21</sup> Assembly of European Regions. Disponível em: <<http://www.aer.eu>>. Acesso em: 24 out. 2009.

[...] a Assembléa das Regiões da Europa constitui um órgão representativo regional vocacionado para estabelecer um diálogo horizontal entre unidades de igual natureza e personalidade, em áreas a lograr uma posição comum, sendo considerada, entre as organizações representativas do poder regional, aquela que maior representatividade regional exprime, tendo surgido como tentativa de congregar no seu seio os vários movimentos e sensibilidades associativas regionais que iniciaram a sua atividade na década de 70.<sup>22</sup>

Tendo em vista que, originalmente, as regiões representam um dos pilares da democracia na Europa, a principal tarefa da ARE é a busca de reconhecimento do papel das regiões na construção de uma Europa democrática, mais próxima dos cidadãos. Por isso, desde o seu início, a Assembleia visa promover o regionalismo e institucionalizar a participação das regiões na política europeia, sendo a criação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa e do Comitê das Regiões da União Europeia a prova desses princípios em ação.<sup>23</sup>

Hoje em dia, os principais objetivos da instituição concentram-se nas seguintes áreas: (a) promoção do conceito de democracia regional na Europa e do papel das regiões no processo político; (b) promoção e lobby para os interesses do governo regional; (c) contribuição como um parceiro reconhecido em nível nacional, europeu e internacional, para os processos decisórios; (d) desenvolvimento da excelência em governo regional por assumir a responsabilidade como líderes em suas áreas de competência; (e) apoio às regiões que trabalham em conjunto para otimizar o desenvolvimento e implementação de políticas regionais; (f) promoção à diversidade na Europa; (g) desenvolvimento da

---

<sup>22</sup> SILVA, José Daniel Fernandes. *Integração, subsidiariedade e autonomias na União Europeia. Portugal e as regiões autónomas dos Açores e Madeira*. Tese de Doutoramento em Direito. Universidade de Santiago de Compostela, 2008. p. 642.

<sup>23</sup> Entre as três principais convicções que ensejam o trabalho da instituição, destacam-se as seguintes afirmativas: “As regiões são os pilares da democracia na Europa”; “As regiões são atores na construção da Europa” e “A cooperação inter-regional é o motor por trás da integração europeia”.

Ver Assembly of European Regions. Disponível em: <<http://www.aer.eu>>. Acesso em: 24 out. 2009.

capacidade das regiões para a Europa nos assuntos relevantes para o cidadão.<sup>24</sup>

Assim como as outras organizações internacionais que se desenvolvem no continente, a Assembleia das Regiões Europeias possui um diversificado grupo de publicações e projetos que visam promover a democracia e valorizar a participação dos cidadãos. Todavia, é interessante ressaltar a forma particular com quem seus trabalhos complementam o bloco europeu, uma vez que diversos eventos e publicações têm em vista dar maior credibilidade e aplicabilidade aos projetos desenvolvidos no seio da União Europeia.

A exemplo disso pode-se citar o projeto organizado pelo Comitê de Cultura, Educação e Cooperação Inter-regional, chamado *Do you speak European?* – concurso de oratória e expressão pessoal lançado em 2008, que proporciona às equipes de jovens com idades entre 14 e 18 anos a oportunidade de preparar e apresentar suas visões sobre a questão "o que significa para a Europa você?". A partir dessa iniciativa, a ARE visa aproximar as novas gerações de cidadãos do bloco, contribuindo para uma maior conscientização e inserção da população civil no processo de integração e diminuindo, assim, a ameaça do déficit democrático.<sup>25</sup>

Outro projeto com grande destaque no âmbito da União Europeia foi o "Subsidiariedade é uma palavra". Tal campanha foi organizada pela Assembleia das Regiões com o intuito de que o Google reconhecesse a existência da palavra e de seu amplo significado. Segundo a organização, "o termo foi utilizado mais de 30 vezes no Tratado de Lisboa (que passou a vigor no final de 2009), mas mesmo assim ainda não é uma palavra reconhecida por mais de 30 dos principais dicionários em circulação".

Em uma entrevista concedida pelo presidente da campanha, Richard Medic, ele justifica a importância do reconhecimento do termo para a própria eficácia do princípio em questão:

Corretores de ortografia têm uma grande influência na forma como usamos a linguagem. Sendo assim, se as pessoas digitam 'subsidiariedade' no Google e são confrontadas

---

<sup>24</sup> Assembly of European Regions. Disponível em: <<http://www.aer.eu>>. Acesso em: 24 out. 2009.

<sup>25</sup> Na última edição da competição, participaram jovens vindos de 31 regiões de onze países diferentes. Assembly of European Regions. Disponível em: <<http://www.aer.eu/main-issues/youth/do-you-speak-european-aer-competition.html>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

com uma linha vermelha de correção, duas coisas costumam ocorrer: elas aceitam a alternativa sugerida (neste caso, subsidiariamente ou subsidiário) ou evitam usar a palavra em questão. Isso não ajuda os cidadãos a compreenderem esse valor fundamental europeu. [...] Tudo isso reflete a grande confusão entre os cidadãos europeus quando se trata desta palavra. Se nós pretendemos levar o Tratado de Lisboa a sério, então temos que levar o princípio da subsidiariedade a sério. Garantir o reconhecimento da palavra e a coerência de sua definição em todos os dicionários, verificadores ortográficos e línguas é a única forma para que os cidadãos comecem a reconhecer e compreender a palavra - e os cidadãos aceitando-a é o primeiro passo para a correta aplicação das disposições da subsidiariedade do Tratado de Lisboa.<sup>26</sup>

Em resumo, a Assembleia das Regiões Europeia, além de influenciar o surgimento de outras instituições do gênero, tem servido de suporte e apoio, de forma a buscar integralmente soluções e avanços para a situação subnacional no continente, dentro e fora da União Europeia. Fato comprovado por diversos projetos e campanhas desenvolvidos, bem como, pelo fato de possuir entre seus membros, outras organizações de menor porte.

### **2.1.3 Conselho Europeu das Municipalidades e Regiões (CEMR)**

---

<sup>26</sup> *“Spellcheck applications have a huge influence on the way we use language. So when people type “subsidiarity” in Google and are confronted with a red correction line, one of two things usually happen: they either accept the suggested alternative (in this case, ‘subsidiarily’ or ‘subsidiary’) or avoid using the word altogether. That does not bode well for citizens’ understanding of such a core European value. [...]“All this reflects the utter confusion among ordinary Europeans when it comes to the ‘s-word’. If we’re going to take the Lisbon Treaty seriously then we have to take the principle of subsidiarity seriously. Securing recognition of the word and consistency of its definition across all dictionaries, spell-checkers and languages is the only way that citizens can start to recognise and understand the word – and citizens’ buy-in is the first step to properly implementing the subsidiarity provisions of the Lisbon Treaty.”* Ver *Subsidiarity is a Word Movement*. Disponível em: <[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/CommuniquePresse/2009/GB-PR-Subsidiarity.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/CommuniquePresse/2009/GB-PR-Subsidiarity.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

A instituição em questão foi fundada em 1951 em Genebra, a partir de um grupo de prefeitos europeus que atuava junto à União Internacional das Autoridades Locais. Inicialmente, a instituição visava apenas acomodar as municipalidades e, portanto, era intitulada Conselho Europeu das Municipalidades, até que, em 1984, ampliou sua atuação para as regiões, adquirindo o nome atual.<sup>27</sup>

Entre seus membros, encontram-se mais de cinquenta associações nacionais de cidades, municipalidades e regiões provenientes de 38 Estados, que juntas representam aproximadamente cem mil autoridades locais e regionais. Toda a estrutura interna da secretaria geral é representada por prefeitos e outras autoridades locais.<sup>28</sup>

No que tange à verba da organização, estima-se que esta seja em torno de dois milhões de euros, advindos em grande parte das taxas pagas pelos próprios membros, e o resto, pouco mais de 10%, seria proveniente da ajuda dada pela Comissão da União Europeia no âmbito do programa “Cidadania Europeia Ativa”, no qual o CEMR é um dos principais articuladores.<sup>29</sup>

Com uma agenda semelhante à da Assembleia das Regiões Europeias, o Conselho tem como principais temas de trabalho as políticas regionais, questões de transporte, igualdade de oportunidades (sendo a Carta Europeia para a Igualdade entre Homens e Mulheres na Vida Local um de seus principais trabalhos), meio ambiente e governança.

Apesar de todos esses campos de trabalho, o grande diferencial da organização para o desenvolvimento subnacional é a rede de geminações. Criada em 2007, a rede “Geminação para o mundo de amanhã” tem a finalidade de facilitar a cooperação entre cidades, favorecendo tanto questões econômicas, quanto políticas e culturais. Atualmente, estima-se que a Europa conta com 26 mil irmanamentos, e o programa desenvolvido pelo CEMR visa facilitar novos acordos e tornar possível a identificação de potenciais parceiros via internet.<sup>30</sup>

Para Michael Häupl, prefeito de Viena e atual presidente da Organização, a importância da geminação reside no fato de que

---

<sup>27</sup> HOOGHE; MARKS, 1996, p. 87.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Council of European Municipalities and Regions. Disponível em: <[http://www.ccre.org/presentation\\_en.htm](http://www.ccre.org/presentation_en.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2010.

<sup>30</sup> Entre os membros que lideram o ranking de geminações estão: Alemanha com 6.092, França com 5.953, Itália com 2.096 e Polônia com 2.041. Ver: Twinning for Tomorrow's World. Disponível em: <[http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T\\_599\\_46\\_3524.pdf](http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T_599_46_3524.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2010.



atualmente, mais de cinquenta anos desde os primeiros passos em direção a uma verdadeira União Européia, a geminação continua a ser um método único para envolver os cidadãos de forma direta neste grande empreendimento. Em uma Europa que se expandiu através de diversos “alargamentos”, a geminação pode promover o conhecimento mútuo e o diálogo, e assim reforçar o sentimento de uma identidade européia comum e de pertencer e respeitar toda a grande diversidade que isso implica.<sup>31</sup>

Além disso, o programa destaca que, além dos ganhos individuais de cada um dos governos envolvidos, existem ganhos para o processo de integração e da Europa na sua totalidade, como, por exemplo, a disseminação de valores comuns europeus e a preocupação com o futuro da Europa; o incremento da participação direta dos cidadãos na política do bloco, reforçando a democracia no continente; o diálogo intercultural, favorecendo o intercâmbio e a tolerância; o bem-estar social, em termos de emprego, coesão social e desenvolvimento sustentável e o acompanhamento e *feedback* sobre o impacto das políticas comunitárias nas sociedades.<sup>32</sup>

Dessa forma, pode-se entender que os trabalhos desenvolvidos pelo CEMR visam fortalecer o desenvolvimento europeu integralmente, partindo da premissa regional, e para isso, tem como máxima a ideia de que a Europa do futuro deve fundar suas bases sobre a autonomia dos governos regionais e locais.

---

<sup>31</sup> “Now, more than fifty years since the first steps were taken towards forging a true European Union, twinning remains a unique method for involving the citizens directly in this major undertaking. In a Europe which has expanded through a series of “enlargements”, twinning can promote mutual awareness and dialogue, and thereby strengthen feelings of a common European identity and sense of belonging, and respect for the great diversity that this implies”. Twinning for Tomorrow’s World. Disponível em: <[http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T\\_599\\_46\\_3524.pdf](http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T_599_46_3524.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2010.

<sup>32</sup> Idem.

## 2.2 MECANISMOS DE ATUAÇÃO SUBNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

As regiões, como enfatizado anteriormente, são mais do que meros atores, são verdadeiras arenas políticas que abarcam uma pluralidade de interesses. Seu primeiro problema na procura por acessos ao processo de decisão europeu é a formulação de um interesse regional. Se em alguns casos, como o das *Länder* alemãs, das regiões belgas ou dos *Länder* austríacos –fortes governos regionais –, torna-se fácil formular interesses regionais, legitimados pelas eleições democráticas, em outros casos, como o das regiões francesas e gregas, essa não é uma tarefa fácil, uma vez que os governos regionais são institucionalmente fracos e rivalizados por fortes figuras políticas estabelecidas nas cidades e secretarias, bem como dentro da burocracia territorial do governo central.

Apesar da dificuldade de alguns governos subnacionais em estabelecer seus interesses, não há como ignorar as questões concernentes ao relacionamento entre as regiões e a União Europeia. Entre os interesses comuns existentes, destacam-se questões institucionais, as parceiras para implementação de políticas comunitárias e a aplicação e interpretação do princípio da subsidiariedade, além das matérias de cooperação inter-regional e iniciativas transfronteiriças.<sup>33</sup>

Em um primeiro momento, pode-se concluir haver uma clara cooperação entre as regiões para os citados fins, visto que se trata de interesses comuns. Todavia, deve-se lembrar de que também existe competição, seja pelos recursos advindos de financiamentos públicos e investimentos privados ou mesmo para moldar as políticas comunitárias em favor de interesses particulares. Dessa forma, observa-se uma constante tensão entre a promoção do regionalismo em geral e a perseguição dos interesses individuais de cada região.<sup>34</sup>

Nesse diapasão, para que se entenda a realidade das regiões diante do processo de integração, entende-se necessário percorrer alguns dos principais mecanismos de intersecção entre as políticas comunitárias e as regionais, para que assim se possa vislumbrar a multiplicidade de canais que permitem essa representação dos interesses regionais no âmbito da União Europeia.

---

<sup>33</sup> Keating, M.; HOOGE, L. Bypassing the Nation-State. In: RICHARDSON, Jeremy. *European Union: power and policy-making*. 3. ed. New York: Routledge, 2006. p. 273.

<sup>34</sup> Idem.

### 2.2.1 Fundos Estruturais Europeus

Apesar de esse tópico não se tratar propriamente de uma forma de mobilização subnacional, sua importância subsiste em função de que, além dos Fundos Estruturais serem historicamente a grande abertura de um espaço regional no plano comunitário, é através deles que a Comissão Europeia dirige sua atenção à questão regional e local. Podendo ser considerada, portanto, como uma via de acesso subnacional à política da União Europeia.

Os Fundos Estruturais Europeus são o principal instrumento de um grande programa gerado no seio da União Europeia, chamado de “política de coesão”. Diferentemente de outros projetos desenvolvidos pela comunidade Europeia, a política de coesão não visa ser “apenas mais uma política, mas tem intenção de ser a política por trás das outras”. Isso porque a base de todo o processo de integração é a promoção de coesão econômica e social entre seus membros – elementos essenciais para a efetivação e evolução de todo o processo integracionista.<sup>35</sup>

Desde a criação da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, a questão da coesão já era encarada como um empecilho para o desenrolar do bloco, de forma que o Tratado de Roma já previa em seu preâmbulo o compromisso dos Estados membros em “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das diferenças existentes entre as diversas regiões e do atraso das regiões menos favorecidas”.<sup>36</sup>

Com esse mesmo intuito, e com fulcro no art. 158 do respectivo Tratado – que versava sobre as formas de realização da coesão econômica e social –, foram criados os primeiros mecanismos relativos aos Fundos Estruturais: o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

Apesar dos avanços trazidos pelas novas medidas, continuou-se a observar o quadro que vinha se delineando por quase duas décadas. A disparidade entre as regiões mais ricas e as mais pobres da Comunidade Europeia era de aproximadamente 3 para 1, o que já representava um certo avanço em comparação aos panoramas anteriores,

---

<sup>35</sup> HOOGE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996. p. 6.

<sup>36</sup> ÖZENEN, Cem Galip. *The Effects of Structural Funds on Ireland's Development and Lessons for Turkey*, 2006. Disponível em: < <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ozeneng/irlanda.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

mas que ainda trazia insegurança e obstáculos à integração e evolução do bloco. Em virtude desta preocupação, em outubro de 1972 foram firmadas as bases para o que viria a ser o mais importante instrumento de coesão: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDR).<sup>37</sup>

O evento de 1972 ficou conhecido como Cúpula de Paris e, juntamente com a aprovação da proposta de uma política regional Europeia – que entrou em vigor em 1975 –, estipulou-se que seria dada “alta prioridade” à questão das correções em torno dos desequilíbrios estruturais e regionais da Comunidade Europeia, os quais poderiam afetar a realização das uniões econômica e monetária.<sup>38</sup>

O Fundo de Desenvolvimento Regional foi a primeira política regional estabelecida em nível europeu, e baseia-se no financiamento de iniciativas que alcançassem o desenvolvimento industrial e de infraestrutura nas regiões periféricas e menos desenvolvidas. Ainda que vinculadas ao apoio e co-financiamento estatal, essas políticas representavam um grande avanço em termos de reconhecimento e engajamento dos governos locais no cenário comunitário.<sup>39</sup>

A partir de então, o próximo grande evento sobre a questão da coesão no cenário europeu se perfez em 1987, com a ratificação do Ato Único Europeu (AUE). Para muitos, “este não representou somente a evolução do processo de integração europeia, mas também alterou significativamente a natureza do processo de integração por construir

---

<sup>37</sup> Apesar de o Fundo Regional só ter sido criado em 1972, deve-se salientar que desde 1961 a Comissão Europeia – instituição que sempre se mostrou favorável à inserção das regiões na política europeia – demonstrou-se preocupada com os problemas regionais, momento em que convocou uma conferência em Bruxelas para que fossem debatidos os primeiros esforços em torno da criação de uma política regional, que foram sucedidos, em 1967, pelo estabelecimento da Direção-geral para política regional (DG XVI), responsável pelos estudos e futuras propostas em torno da criação do fundo específico. Ver BACHE, Ian; GEORGE, Stephen. *Politics in the European Union*. 2. ed. New York: Oxford, 2006. p. 457.

<sup>38</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 459.

<sup>39</sup> Alguns estudiosos acreditam que a política regional surgiu a partir da entrada de novos membros na comunidade, com destaque para a Irlanda e, principalmente, para o Reino Unido. Supõe-se que o grande motivador para a criação desse terceiro instrumento foi o caso particular das regiões menos desenvolvidas inglesas, uma vez que estas enfrentavam, à época, o declínio industrial, e não problemas relacionados à agricultura, como a maioria das regiões periféricas atingidas pelo fundo, e assim, não poderia se beneficiar dos incentivos trazidos pelas políticas agrícolas. Ademais, havia na época a esperança de que o Reino Unido viesse a se tornar um dos grandes contribuidores para o orçamento da Comunidade, e para isso, as autoridades britânicas passaram a vislumbrar áreas em que o Reino Unido pudesse se beneficiar, sendo idealizado para isso, o Fundo Regional. Ver TÖMMEL, Ingeborg. Transformation of governance: The European Commission's strategy for creating a “Europe of the Regions”. *Regional and Federal Studies*, London, v. 8, n. 2, p. 52-80, 1998. p. 57.

formalmente no seio da comunidade o objetivo de coesão econômica e social (art. 130, a-e)”<sup>40</sup>.

Cabe salientar que, até a ratificação do Ato Único Europeu, a comunidade europeia era vista apenas como Estados, e que, mesmo com modestos gestos de preocupação social, nada de muito concreto vinha sendo feito.

A partir de então, dois momentos marcaram o cenário político europeu por destacarem a coesão como uma importante ferramenta rumo à integração política e, principalmente, no desenvolvimento dos fundos estruturais: a reforma de 1988 e a ratificação do Tratado de Maastricht em 1993.<sup>41</sup>

A reforma dos fundos estruturais realizada em 1988 foi complexa, envolvendo, além de uma completa revisão sobre a administração e implementação dos recursos, um grande incremento no orçamento – que dobrou, no período de 1987 a 1993, alcançando a marca de 14 bilhões de ECU<sup>42</sup>, o que significava 25% do orçamento do bloco.<sup>43</sup>

De acordo com Bache e George, a reforma da política regional europeia foi “em grande medida, uma tentativa de derrubar as muitas

---

<sup>40</sup> NANETTI, Rafaela. EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States. In: HOOGHE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996. p. 59.

<sup>41</sup> NANETTI, 1996, p. 59.

<sup>42</sup> *European Currency Unit* (ECU) é uma unidade de conta, com base em um conjunto de moedas europeias, criada em 1979 pela Comunidade Europeia (CE) como parte do processo que, simultaneamente, criou o Sistema Monetário Europeu (SME). Tendo em vista que o objetivo da SME era reforçar a estabilidade monetária na Europa, este é considerado a resposta europeia para o colapso do sistema de gestão de taxas de câmbio de Bretton Woods. O ECU foi criado como um conjunto de quantidades fixas das moedas da Comunidade Europeia e tinha como principal função atuar como balizas fixas que estipulavam os padrões em que tais moedas poderiam flutuar, minimizando grandes impactos nos investimentos europeus. Além disso, o ECU teve papel importante nas transações financeiras internacionais, uma vez que oferecia a vantagem de diversificação de títulos em diferentes países do bloco sem que fosse necessário o câmbio de moeda. Com os esforços para estabelecer União Econômica e Monetária (UEM), que foram iniciadas com o Tratado de Maastricht em 1992, o ECU adquiriu uma importância acrescida como um símbolo e um indicador econômico do compromisso com o projeto de unificação. Até que, em 1999, a unidade europeia foi substituída definitivamente pelo Euro. Ver PORTER, Tony. *European Correny Unit*. In: JONES, Barry. *Encyclopedia of International Political Economy*. Vol. 1. New York: Routledge, 2001.

<sup>43</sup> Cabe lembrar, ainda, que a reforma foi feita em um momento importante, visto que nessa época realizou-se o alargamento que permitiu a entrada de Portugal e Espanha; os dois Estados contribuíram de forma bastante intensa para o aumento das disparidades regionais dentro do bloco, dobrando os índices da população comunitária com um PIB per capita menor do que 50% da média da CE. Ver BACHE; GEORGE, 2006, p.464.

restrições impostas pelo Conselho dos Ministros ao regulamento original do fundo de 1975”.<sup>44</sup>

De forma resumida, pode-se basear a reforma nos seguintes pontos: (a) a assistência deveria ser um dos objetivos prioritários; (b) o princípio da parceria<sup>45</sup> deveria estar presente em todos os estágios do processo de planejamento e implementação, envolvendo, assim, autoridades locais, regionais e nacionais junto à Comissão; (c) as políticas dos fundos estruturais deveriam ser consonantes com as políticas locais, regionais, nacionais e comunitárias; (d) a administração dos fundos deveria ser melhorada por meio de medidas como um planejamento orçamentário multi-anual, maior transparência e avaliações sistemáticas; (e) os procedimentos deveriam ser simplificados, as políticas deveriam ser monitoradas e a implementação deveria ser flexível.<sup>46</sup>

Em consequência dessas mudanças, os fundos estruturais passaram a focar seis objetivos: (1) as regiões subdesenvolvidas; (2) as regiões em declínio industrial; (3) o desemprego de longa data; (4) o desemprego do público jovem; (5) a adaptação das estruturas agrícolas; e (6) o desenvolvimento das áreas rurais.<sup>47</sup>

Além dos seis domínios estabelecidos, 9% do orçamento do FEDR era reservado para duas atividades a cargo da Comissão: as Iniciativas Comunitárias e as Ações Piloto. A primeira era voltada ao atendimento de necessidades excepcionais das regiões, que de maneira geral adinham de regiões com necessidades específicas, e que não se

---

<sup>44</sup> “*[...] was largely one of a struggle to throw off the many restrictions imposed by the Council of Ministers in the original 1975 Fund Regulation.*” BACHE; GEORGE, 2006, p. 463.

<sup>45</sup> O Princípio da Parceria formalizou as já existentes relações entre os governos nacionais e subnacionais europeus. Isso significa dizer que “consultas estreitas deveriam ser feitas entre a Comissão, os Estados membros interessados e as autoridades e instituições nacionais, regionais e locais competentes, como parcerias, para a persecução de objetivos comuns”. (Regulamentação do Conselho n. 5052, art. 4, 1988). Além disso, a parceria serve como mecanismo para interações diretas e cooperação entre a Comissão Europeia e as autoridades regionais no que tange aos três estágios dos programas operacionais (formulação, negociação e implementação dos fundos). O que não significa dizer que as autoridades nacionais foram excluídas do processo, visto que elas continuam envolvidas, mas a partir de então, assumindo o papel de coordenadoras, deixando o papel de decisão aberto ao nível subnacional. Ver TÖMMEL, 1998, p. 59.

<sup>46</sup> WISHLADE, Fiona. EU Cohesion Policy: facts, figures and issues. In: HOOGHE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996. p. 33

<sup>47</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 467.

encaixavam nas categorias citadas. Já as ações piloto visavam incentivar inovações de mercado, relacionadas à tecnologia e competitividade.<sup>48</sup>

Sendo assim, a reforma buscou direcionar a atenção e os recursos do Fundo para a periferia. Constatou-se que a integração ia muito além das metrópoles, e que a livre circulação de mercadorias advindas dos fortes centros industriais não seria capaz de desenvolver, por si só, os territórios nacionais. Nesse sentido, o envolvimento dos governos locais era de extrema importância, tendo em vista que eram os únicos aptos a fornecer panoramas precisos da situação, ao passo que poderiam cooperar no emprego dos recursos e na formulação de projetos.

Em poucas palavras, pode-se concluir que a reforma de 1988 teve como grande avanço o espaço estabelecido para diálogo entre a Comissão e as autoridades subnacionais de forma mais intensa. Mesmo que os governos nacionais continuassem a ter um papel de protagonistas muito forte, pela primeira vez na história do bloco, uma instituição europeia abriu suas portas para ouvir e trabalhar de forma integrada com as regiões, dando a estas, mesmo que de forma discreta, voz dentro das decisões da comunidade.

Hooghe se posiciona consonante a esse pensamento quando afirma que

o objetivo [da reforma] foi a utilização de regras uniformes em países com relações de poder altamente divergentes. Concretamente, o objetivo era ter, em toda a União, regiões e autoridades locais sentadas à mesa junto a Comissão Europeia e os poderes executivos nacionais para decidir sobre a implementação de programas de desenvolvimento financiados pela UE.<sup>49</sup>

Nesse sentido, destaca-se uma última realização, que talvez seja a mais importante em termos políticos: a criação do Conselho

---

<sup>48</sup> TÖMMEL, 1998, p. 62.

<sup>49</sup> “The aim [of the reform] was to use uniform rules in highly divergent domestic territorial power relations. Concretely, the purpose was to have, throughout the Union, regions and local authorities sit around the table with the European Commission and the national state executive to decide about the implementation of EU-funded development programmes.” HOOGHE, 1996, p. 12.

Consultivo das Autoridades Regionais e Locais (CCARL). Com essa medida, instalou-se dentro? da estrutura da Comissão um órgão consultivo destinado a abrir espaço às ideias e ao *know-how* dos governos subnacionais com relação à política regional e à formulação de novas iniciativas. Acredita-se, inclusive, que o CCARL serviu de embrião para a posterior criação do Comitê das Regiões, uma vez que este trazia consigo, pela primeira vez, a ideia da participação regional e local formalizada dentro do processo de decisão europeu, mesmo que de forma modesta.<sup>50</sup>

O segundo momento-chave na história dos Fundos Estruturais deu-se em 1993, ano da ratificação do Tratado de Maastricht, responsável pela criação da União Europeia. Dentro deste panorama de mudanças no bloco, foi realizada simultaneamente uma nova reforma na política regional Europeia, trazendo algumas novidades, mas acima de tudo, reafirmando o importante papel das regiões em uma união cada vez mais heterogênea.

Entre as mudanças relativas aos objetivos, os objetivos 1 e 2 foram mantidos, enquanto os objetivos 3 e 4 foram fundidos, de forma a remodelar o objetivo 3 e a criar um novo objetivo 4, o objetivo 5 ganhou um novo fundo para o incentivo de suas atividades, enquanto o número 6 sofreu leves mudanças em sua redação. Por último, foi criado mais um objetivo, direcionado aos novos alargamentos: o desenvolvimento das áreas pouco povoadas dos países nórdicos.<sup>51</sup>

De acordo com Fiona Wishlade, “as mudanças introduzidas [pela reforma de 1993] não representaram o tipo de mudança radical

---

<sup>50</sup> O Conselho Consultivo das Autoridades Regional e Locais foi estabelecido por meio da Decisão da Comissão n. 88/487 de 24 de junho de 1988, a qual traz a seguinte ideia: “A Comissão das Comunidades Europeias, tendo em vista o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, considerando que é necessário que as autoridades regionais e locais a um maior envolvimento na formulação e implementação da política regional comunitária, que inclui as implicações regionais e locais das outras políticas comunitárias; considerando que é necessário, para esse fim, que a Comissão possa consultar as autoridades regionais e locais em um corpo aberto a todos os níveis do governo local nos Estados-Membros; considerando que o Parlamento Europeu, na sua resolução de 13 de abril de 1984 (1), solicitou à Comissão que as suas relações com os representantes das autoridades regionais e locais oficiais, decide: *art.1* Um comitê consultivo, a ser chamado “Conselho Consultivo de autoridades regionais e locais”, adiante designado por “Conselho Consultivo”, junto da Comissão, é instituído [...]”. *Decisão da Comissão, de 24 de junho de 1988 a criação de um Conselho Consultivo de Autoridades Locais e Regionais (88/487/EEC)*. Disponível em: <<http://www.ena.lu>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

<sup>51</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 470.



ocorrida em 1988, pelo contrário, houve um compromisso explícito em manter os princípios fundamentais da reforma anterior”.<sup>52</sup>

Apesar de as duas reformas aqui tratadas serem consideradas como os grandes marcos da definição de uma política regional no âmbito da União Europeia, houve ainda uma terceira, ocorrida em 1999, destinada a tratar do futuro dos fundos estruturais no século XXI. Nesse momento, dois contextos visivelmente preocupavam os Estados membros: a preparação para uma maciça aderência ao euro e as correntes negociações sobre novos alargamentos na Europa central e oriental. Como afirmam Bache e George,

o clima político em que a última rodada de reformas de política regional foi negociada é muito diferente do que cercam exercícios anteriores ao longo da última década. Depois da expansão sucessiva de financiamento regional e social em 1988 e 1993, a ênfase agora é altamente relacionada à consolidação orçamental.<sup>53</sup>

Com a negociação da entrada dos países do leste na União Europeia, houve a urgente necessidade de se repensarem os critérios de financiamento e aplicação dos recursos dos fundos estruturais, uma vez que, pelos antigos critérios, territórios inteiros de diversos Estados do leste Europeu poderiam ser incluídos dentro do objetivo 1. Ademais, para fins orçamentários, a inclusão somente de Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia já implicariam um aumento de custo para o fundo de aproximadamente 48 bilhões de ECU, o que inviabilizaria a continuação dos projetos desenvolvidos.<sup>54</sup>

Sendo assim, a reforma de 1999 baseou-se em três questões básicas: revisão e consolidação orçamental, redução e revisão dos objetivos, e nova estruturação das iniciativas comunitárias.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> "The changes introduced do not represent the kind of radical overhaul that took place in 1988; on the contrary, there was an explicit commitment to retain the main principles of the earlier reform." WISHLADE, 1996, p. 48.

<sup>53</sup> "The political climate in which the latest round of regional policy reforms is being negotiated is very different from that surrounding previous exercises over the past decade. After the successive expansion of regional and social funding in 1988 and 1993, the emphasis now is very much on budgetary consolidation." BACHE; GEORGE, 2006, p. 475.

<sup>54</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 475.

<sup>55</sup> EVANS, Andrew. *The EU Structural Funds*. New York: Oxford, 1999. p. 163.

Primeiramente, foi necessário rever as prioridades da coesão regional, de forma a alocar os recursos disponíveis da melhor forma possível. Sendo assim, foram destinados aos fundos estruturais 195 bilhões de euros para o exercício de 2000 a 2006, fora os 7,28 bilhões de euros colocados à disposição para os Estados em processo de adesão como forma de assistência estrutural.<sup>56</sup>

Com relação aos objetivos, estes foram reduzidos a três categorias, a saber: (1) assistência às regiões menos desenvolvidas (aquelas cujo PIB per capita corresponde a menos de 75% da média da União Europeia ou que eram abarcadas pelo antigo objetivo 7); (2) áreas submetidas a mudanças socioeconômicas nos setores industrial e de serviços, áreas rurais decadentes, áreas urbanas com dificuldade, e áreas deprimidas dependentes da pesca; e (3) assistência na modernização dos sistemas educacionais, de treinamento e de emprego (não aplicada para as regiões incluídas no objetivo 1).<sup>57</sup>

Por último, a mudança nas iniciativas comunitárias foi feita de modo a reduzi-las de treze para quatro: Interreg (cooperação transfronteiriça e inter-regional); Leader (desenvolvimento rural); Equal (combate a discriminação no mercado de trabalho); e Urban (revitalização de cidades interiores).<sup>58</sup>

Ao final de 2006, novas estratégias foram traçadas com o escopo principal de reestruturar novamente os fundos estruturais para o período de 2007 a 2013, tendo dessa vez como objetivos a convergência e competitividade regionais. Na verdade, não se trata de uma reforma, mas sim de uma nova etapa de estratégias, uma revisão periódica para renovar os compromissos e rever parâmetros. Nesse sentido, a mudança mais expressiva foi no orçamento, que passou para 308 bilhões de euros.<sup>59</sup>

Há ainda outro grande avanço trazido pelos fundos estruturais. Avanço este que é difícil de ser inserido em apenas uma reforma ou em período fixo, visto que representou um processo paralelo e contínuo que vem fortalecendo-se desde o estabelecimento do princípio da parceria na

---

<sup>56</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 477

<sup>57</sup> BACHE; GEORGE, 2006, p. 477.

<sup>58</sup> EVANS, 1999, p. 164.

<sup>59</sup> Entre os países mais beneficiados pelo fundo estão: Polônia (€60 bilhões), Espanha (€32 bilhões) e Itália (€26 bilhões). Ver Reino Unido (House of the Lords). *The Future of the EU Regional Policy*. London: The Stationery Office Limited, 2008. p.19. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/141/141.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

reforma de 1988. Trata-se da governança de múltiplas camadas<sup>60</sup>, ou seja, uma forma inovadora de administração descentralizada, a qual permite com que diversos níveis de poder interajam na decisão e execução de tarefas, favorecendo o diálogo e aproximando as decisões dos cidadãos, favorecendo a democracia e a eficiência – assunto que será abordado no terceiro capítulo do presente trabalho.<sup>61</sup>

A guisa de conclusão, é possível afirmar que, ao longo dos últimos trinta anos, a Comissão Europeia assumiu um papel-chave no fortalecimento dos governos regional e local no processo de integração. Se em um primeiro momento tal papel não era expressivo o bastante e se restringia ao diálogo indireto sobre as fraquezas e atrasos regionais, com o passar do tempo, as regiões ganharam importância política, auferindo o *status* de parceiros das instituições comunitárias na implementação dos objetivos da integração.

Atualmente, as autoridades regionais e locais são vistas como atores comunitários com múltiplas facetas, visto que são consultores, coordenadores, facilitadores, empreendedores, entre outros. Enfim, desempenham um papel de destaque para a realização e avanços no cenário europeu tanto em termos econômicos quanto políticos, fato que vem, em grande parte, das oportunidades surgidas junto à política regional Europeia e ao esforço da Comissão em promover a governança local como possibilidade para o desenvolvimento europeu.

Todavia, a euforia advinda dos caminhos abertos pela Comissão não deve atrapalhar um juízo crítico desse fenômeno. Apesar de “atores” e “parceiros”, os governos subnacionais não conquistaram direito à voz no processo de decisão que, por sua vez, passou a usufruir

---

<sup>60</sup> O assunto em questão terá especial destaque no terceiro capítulo deste trabalho.

<sup>61</sup> Sobre esse tema, cabe destacar a posição de Liesbet Hooghe, que afirma: “*The politics of European cohesion policy reflects most closely what could be expected in a multi-level polity. There, policies are made through a mixture of uneven, unequal, unstable relationships and a compound of co-operative and unilateral strategies.*” E “*Multi-level governance generates distinct expectations about subnational involvement in European politics. The model argues first and foremost that the subnational tier is a governmental level of importance. The European arena is not closed off from domestic actors. This gives subnational authorities a choice. They could seek to influence European policy through member-state channels, but they could also gain direct access to the European arena by setting up their own offices, participating in European-wide associations for subnational interests, or organizing with other affected subnational authorities around specific European issues. The model states further that subnational empowerment is not replacing national states: Europe is not becoming a Europe of the Regions. Subnational empowerment is one dynamic in a wider process of power dispersion in the European Union, in which political control has also spun away to strengthen European institutions, and in which national state institutions have retained significant control over resources.*” HOOGHE, 1996, p. 112-118.

das informações regionais nos momentos de conveniência, mas que não concedeu voto aos seus interlocutores, o que, em certa medida, sublinhou o contínuo descompasso entre os atos e palavras do bloco no que concerne à “valorização” da esfera subnacional.

## 2.2.2 Cooperação Transfronteiriça

Enquadrado como um tipo de iniciativa comunitária pelos fundos estruturais, o fenômeno da cooperação transfronteiriça pode ser definido como sendo todo o tipo de ações negociadas entre instituições públicas de, no mínimo, dois Estados vizinhos. Estas negociações “devem ser feitas dentro dos territórios de fronteira dos Estados envolvidos, de forma a reforçar as relações dos Estados em questão e das suas instituições territoriais por todos os meios possíveis”<sup>62</sup>, ou ainda, “uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre as autoridades subnacionais contíguas para além das fronteiras nacionais”.<sup>63</sup>

A chave para o sucesso da cooperação transfronteiriça reside na ideia de que, com a globalização, houve uma ampla reorganização territorial dentro dos Estados, a qual passou a exigir, até mesmo daqueles territórios periféricos e menos engajados política e economicamente, formas de maior participação e integração.

Na opinião de Pikner, o processo de intensificação da participação regional, principalmente no que tange às regiões de fronteira, chama-se glocalização<sup>64</sup>, e pode ser definido pelo fato de que “a globalização da atividade econômica está vinculada com o aumento da importância das cidades e regiões enquanto atores econômicos”.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. *Europe Through the Borders? The implementation of INTERREG III-A France-Spain*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2005. p. 1.

<sup>63</sup> PERKMANN, Markus. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional Studies*, London, v. 10, n. 2, p. 153-171, 2003. p. 156.

<sup>64</sup> Em uma acepção mais ampla, a expressão “glocalização”, derivada do neologismo de língua inglesa “glocal”, e se refere ao indivíduo, grupo, organização ou comunidade que está apto a empreender o jargão “pensar global e agir local”. O termo “glocal” é utilizado para descrever uma nova dinâmica internacional, que combina o global e o local na mesma perspectiva, alterando toda a estrutura vigente até então. Ver *Law School from University of Chicago Blog*. Disponível em: <<http://uchicagolaw.typepad.com/faculty/2009/01/glocalization>>. Acesso em: 25 out. 2009.

<sup>65</sup> “The territorial reorganization of the state has been carried by a process of glocalization, in which the globalization of economic activity is linked to an increase in the significance of cities

### 2.2.3 Escritórios de representação em Bruxelas

A presença dos governos subnacionais em Bruxelas<sup>66</sup> por intermédio de escritórios de representação é mais uma das múltiplas formas de mobilização existentes, mas que, por razões específicas, vêm ganhando destaque e se delineando como importante forma de atuação e empoderamento subnacional no universo da União Europeia.

Em um primeiro momento, cabe realçar a divisão feita por grande parte da literatura especializada, a qual decompõe os meios de interação subnacional com o cenário comunitário entre formal e informal. Tal divisão tem como objetivo sublinhar os distintos canais existentes de acordo com a sua natureza, separando aqueles que são “oficiais”, ou seja, os meios fornecidos pela própria União Europeia, daqueles utilizados e criados pelos próprios atores periféricos do processo de integração, nos quais se incluem os escritórios de representação subnacional em Bruxelas.

Ainda é possível encontrar autores que preferem classificar tais meios em institucionais e não institucionais, o que talvez seja mais apropriado, visto que os meios ditos institucionais (formais) são justamente órgãos e instituições próprias do processo de integração, a saber: o Parlamento Europeu, o Conselho dos Ministros, a Comissão Europeia, o Comitê das Regiões, as representações nacionais, etc. Por outro lado, os canais não institucionais (informais) seriam formas alternativas de influência no processo, ou seja, seriam os grupos de interesses públicos ou privados, como é o caso dos escritórios de representação subnacional, das grandes empresas, de organizações internacionais e transnacionais, das coalizões e dos grupos de pressão.<sup>67</sup>

Apesar da importância da classificação em questão, deve-se enfatizar que em consequência da grande heterogeneidade em termos de poder entre as autoridades subnacionais – o que implica o fato de que nem todos os governos subnacionais têm o mesmo grau de poder e força

---

*and regions as economic actors.*” Ver PIKNER, Tarmo. Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The case of the Helsinki-Tallinn Euregio. *European Urban and Regional Studies*, London, v. 15, n. 3, p. 211-227, 2008. p. 213.

<sup>66</sup> Bruxelas é conhecida como a capital da União Europeia, uma vez que abriga em seu território a grande maioria das instituições envolvidas no processo de decisão comunitário. Dessa forma, a capital da Bélgica é considerada o grande palco quando se trata de negociações e influências nas decisões da União Europeia.

<sup>67</sup> BOMBERG, Elizabeth; PETERSON, John. European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, Sheffield, XLVI, p. 219-235, 1998. p. 228.

para fazer valer seus interesses –, muitas vezes os canais não institucionais, ou informais, são utilizados como instrumentos de pressão nos canais formais. Em outras palavras, significa que, para muitos governos subnacionais, o melhor caminho para se atingir as instituições e órgãos europeus é justamente por meio dos canais informais, que funcionam como facilitadores nesse complexo processo de influências.

Da mesma forma, percebe-se que todos os grandes assuntos e negociações acontecem em Bruxelas, fazendo com que, direta ou indiretamente, todos os interessados nas decisões comunitárias procurem alternativas de manter representantes na cidade, buscando formalizar sua participação e acompanhar o dia a dia do processo de decisão comunitário. Nesse aspecto, pode-se afirmar que, mesmo para aqueles com acesso aos canais institucionais, os escritórios de representações e os demais canais informais ainda constituem uma importante peça nesse meio.

Pode-se abrir um parêntese para fazer um apanhado histórico, com o fim de aprofundar a análise dos escritórios de representação subnacional, procurando destacar alguns dos principais eventos e ilustrar como se deu a evolução dessa participação até chegar aos dias de hoje, em que 165 regiões, dezessete autoridades locais, 26 redes de autoridades locais e regionais, e outras dezoito instituições ligadas a autoridades regionais públicas e privadas estão cadastradas pelas autoridades de Bruxelas, o que significa dizer que existem 226 escritórios funcionando formalmente. No entanto, estima-se que esse número seja apenas uma parte do valor total, visto que este cadastro não tem natureza obrigatória e que muitos escritórios em funcionamento ainda não estejam inscritos.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> O registro em questão faz parte de um programa desenvolvido pelo Escritório de Representação de Bruxelas na União Europeia (*Brussels-Europe Liaison Office - BELO*), que desde sua criação, em 1991, tem como missão “a promoção da imagem de Bruxelas enquanto capital da Europa e sede das instituições-chave da União Europeia, contribuindo para a informação de seus residentes sobre a importância do papel da Europa no bem-estar e prosperidade da região”. Tendo em vista tal objetivo, entre as funções cotidianas dos escritórios, inclui-se a resolução de problemas práticos e administrativos de indivíduos e organizações localizados em Bruxelas e ligados às instituições europeias. Nesse sentido, o BELO desenvolveu uma espécie de acreditação para os escritórios de representação, objetivando uma mais rápida resolução de problemas corriqueiros. O Certificado Regional, criado em 1994, apesar de não conceder um “status oficial” aos escritórios de representação regional, é um reconhecimento da prefeitura de Bruxelas às autoridades regionais estabelecidas em seu território, e, na prática, vem ajudando os escritórios a suavizar os problemas logísticos e administrativos. Em outras palavras, o Certificado Regional seria uma espécie de “carta de creditação” como as expedidas pelos Estados quando pretendem abrir consulados e

Pode-se assim resumir que a presença subnacional, ainda que não represente uma governança de múltiplas camadas propriamente dita, apresenta-se como um facilitador, sendo um dos muitos aspectos que a governança deve abranger, e que serão trabalhados com maior atenção no próximo capítulo.

### 2.3 O TRATADO DE MAASTRICHT E O COMITÊ DAS REGIÕES

O Tratado de Maastricht, também conhecido como o Tratado da União Europeia, foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. Esse tratado foi o decorrência de diversos eventos internos e externos à, então, Comunidade Europeia. Externamente, houve o colapso do comunismo no leste europeu e, com ele, a perspectiva de reunificação da Alemanha, conduzindo a um compromisso no sentido de reforçar a posição internacional da Comunidade. Ao passo que no plano interno, os Estados membros desejavam aprofundar os progressos alcançados com o Ato Único Europeu através de novas reformas.<sup>69</sup>

Tais fatos conduziram à convocação de três conferências intergovernamentais: o Conselho de Hanover, relativo à união econômica e monetária; o Conselho de Dublin, relacionado à união política; e o Conselho de Roma, responsável pelos últimos ajustes para o lançamento da Cúpula de Maastricht, responsável pelo desenho final e aprovação do Tratado.<sup>70</sup>

Apesar de os acordos referentes à Maastricht terem sido feitos com base em mínimo denominador comum entre os governos, ou seja, em pontos de concordância sem que fossem negociados os grandes focos de conflito, o tratado marcou um grande passo no caminho da integração europeia, com importantes implicações tanto para as atividades internas quanto externas. Os avanços atingidos

---

embaixadas em um segundo Estado, com a diferença que por não reconhecer um “status oficial”, dispensa todos os benefícios diplomáticos inerentes a tal acreditação. Ver HUYSSSEUNE, Michel; JANS, M. Theo. Brussels as the capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European policy actors. *Brussels Studies*, Bruxelas, 16, p. 1-10, 2008. p. 8.

<sup>69</sup> União Europeia. Portal da União Europeia. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_en.htm)>. Acesso em: 9 ago. 2010.

<sup>70</sup> Idem.

proporcionaram uma forte dimensão política para os já existentes imperativos econômicos que dominavam o processo até então.<sup>71</sup>

O Tratado da União Europeia elevou o bloco a um novo patamar, comprometendo a maioria dos Estados membros a adotarem uma moeda comum, a estender as competências da Comunidade em uma série de áreas – como educação e treinamento, meio ambiente, saúde e indústria –, fortaleceu os poderes do Parlamento Europeu e introduziu o conceito de cidadania europeia.<sup>72</sup>

Além disso, o Tratado criou uma estrutura de três pilares conhecida como a União Europeia, consistindo no pilar supranacional da Comunidade Europeia, mais dois pilares intergovernamentais, o da Polícia Externa e de Segurança Comum (PESC) e o da Cooperação Penal e Judiciária em matéria Penal (CPJP).<sup>73</sup>

No que tange ao âmbito regional, foco específico deste trabalho, Keating aponta que o Tratado de Maastricht produziu três concessões-chave, dando reconhecimento simbólico e realçando a representatividade subnacional na União Europeia. As três concessões são as seguintes : (a) o Princípio da Subsidiariedade foi oficialmente incorporado aos tratados, em uma tentativa de descentralizar as decisões à condição mais baixa possível; (b) os Estados passaram a ter o direito de serem representados dentro do Conselho de Ministros por representantes regionais quando fossem tratadas matérias de competência regional; (c) estabeleceu-se o Comitê das Regiões (CR), que funciona como um órgão consultivo e que, pouco a pouco, vem ganhando relevância no contexto do bloco.<sup>74</sup>

Com relação ao primeiro item, que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, não foi uma inovação do Tratado abordar a questão, mas o que houve, pela primeira vez, foi a sua positivação dentro do arcabouço jurídico do bloco. Na prática, isso significou uma melhor utilização do referido princípio, com a diminuição das discussões a respeito do tema.

Segundo a redação do artigo 3b do Tratado da União Europeia, o princípio da subsidiariedade funcionará da seguinte forma:

---

<sup>71</sup> BACHE; GEOGE, 2006, p. 168.

<sup>72</sup> MAYES, David; EL-AGRAA, Ali. *The European Union: economics and policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 212

<sup>73</sup> LAFFAN, Brigid; Mazey, Sonia. *European Integration: the European Union – reaching an equilibrium?* In: RICHARDSON, Jeremy. *European Union: power and policy making*. New York: Routledge, 2004. p. 44.

<sup>74</sup> KEATING, M.; BRAY, Z. *Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the rise and fall of the Ibarretxe Plan*. *Ethnopolitics*, v. 5, n. 4, 2006. p. 5.



Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.

No entanto, muitos estudiosos criticam a maneira como tal posituação foi efetuada, uma vez que seu texto ainda é confuso, deixando pendente a caracterização de qual seria o “nível mais descentralizado”, permitindo com que antigos debates entre Estados membros e seus respectivos governos subnacionais permanecessem.

A subsidiariedade é um conceito ambíguo e sua apresentação pelo Tratado de Maastricht como um princípio substantivo deixou confuso quando é meramente relacionado com a atuação da Comunidade ao invés dos Estados membros ou quando uma interpretação abrangente seria apropriada – de que a decisão deveria ser feita no nível apropriado mais descentralizado [abrindo espaço para os governos subnacionais]. Essa segunda interpretação tem implicações nos processos políticos internos dos Estados membros e enquanto ela causaria poucos problemas para Estados federais como a Alemanha, poderia ameaçar as políticas daqueles Estados membros que não desejam ceder autoridade aos seus governos infra-nacionais, como é o caso da Grã-Bretanha.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> “Subsidiarity is an ambiguous concept and its presentation in the Maastricht Treaty as a substantive principle left it unclear whether it merely related to when the Community rather than the member states should take action or whether a comprehensive interpretation was appropriate—that decision-making should be taken at the lowest appropriate level. This second interpretation has implications for the internal political processes of member states and while it would pose relatively few problems for a federal state like Germany it would run counter to the politics of those member states, particularly Britain, unwilling to cede authority downwards.” KEATING; JONES, 1995, p. 294.

O segundo ponto, referente à possibilidade de participação subnacional em reuniões do Conselho de Ministros como representantes nas matérias de sua competência foi outro ponto de destaque e desentendimentos (art. 146). Se por um lado, abriu-se um maior espaço para a representação e visibilidade subnacional, por outro, deixou-se uma vez mais a decisão nas mãos dos Estados, o que na prática significou um reduzido número de iniciativas.<sup>76</sup>

Apesar de uma medida interessante, há que se destacar a desigualdade de sua aplicação, tendo em vista que sua concretização está condicionada a duas questões. A primeira é a autorização nacional para que a cadeira seja utilizada por uma autoridade subnacional. A segunda, por sua vez, está relacionada ao conteúdo do voto. Por ser uma instituição intergovernamental, as posições nela defendidas devem ser “democráticas”, por assim dizer. Isto é, devem representar um consenso entre todos os governos subnacionais que se farão representados na figura daquele que exercerá essa prerrogativa.

Dessa feita, percebe-se que a concretização das duas condições restringe bastante a sua utilização, não porque a iniciativa não seja válida, mas pelo fato de que a concordância do governo central e o consenso entre as regiões são duas questões complexas, e que, em via de regra, só convergem em Estados com acentuada descentralização política e boa organização social.

Não se deve, porém, desdenhar de tal instituto, uma vez que ele representa um importante avanço no reconhecimento dos governos subnacionais como partes interessadas e destinatárias das políticas europeias, passando a dar espaço para um maior diálogo e evidenciando a importância desses governos no acompanhamento do direito comunitário em sua totalidade.

O último ponto é considerado como a maior conquista do Tratado de Maastricht e, ainda que tenha sido fruto de intensas e antigas reivindicações, o Comitê das Regiões marcou o início de uma nova fase

---

<sup>76</sup> A representação regional no Conselho de Ministros já foi exercida por Estados como Alemanha, Bélgica, Áustria e Reino Unido, e agora está sendo inserida também nas políticas da Espanha. Entretanto, é importante salientar que as competências internas são concedidas de maneiras distintas, fato que repercute também na representação perante a União Europeia. Por exemplo, na Alemanha, os *Länder* elaboram um posicionamento comum e um deles representa os demais no Conselho. No caso da Bélgica, faz-se necessário que as regiões e comunidades cheguem à unanimidade de posicionamento para que tal representação possa existir. Por último, no Reino Unido, os ministros do País de Gales e da Escócia são convidados pelo governo central. KEATING; BRAY, 2006, p. 6.

no relacionamento entre os governos subnacionais e o processo de integração europeu.

A criação de uma instituição que incorporasse os governos locais e regionais presentes na União Europeia dependeu de um longo processo de negociações, tanto pela necessidade de amadurecimento dos Estados-membros – quanto à ideia de legitimar o processo de decisão europeu no que se refere às normas comunitárias sobre matérias regionais – como pelos diversos desafios que essa participação poderia trazer.

Como destacado anteriormente, foi de suma importância os avanços trazidos pela reforma dos Fundos Estruturais Europeus, em 1988, no seio da Comissão Europeia, abrindo espaço para a atuação subnacional de forma mais próxima e permitindo, pela primeira vez, o diálogo direto entre governos supra e infranacionais.<sup>77</sup>

Nesse sentido, não se fala somente no destaque dado às regiões como destinatárias de recursos e formuladoras de políticas de desenvolvimento, mas como interlocutoras no processo de troca de experiências e *know-how* para a formulação de novas iniciativas, fundamentos da criação do Conselho Consultivo das Autoridades Regionais e Locais.<sup>78</sup>

O Conselho Consultivo parece ter servido como um embrião do que viria a ser o Comitê das Regiões. Mesmo não sendo uma instituição europeia propriamente dita, trazia consigo, pela primeira vez, a ideia de formalizar a participação regional e local dentro do processo de decisão europeu – ainda que de forma modesta.

---

<sup>77</sup> TOMMEL, Ingeborg. Transformation of governance: The European comission's strategy for creating a 'Europe of the Regions'. *Regional and Federal Studies*, London, v. 8, n. 2, p. 52-80. 1998. p. 58

<sup>78</sup> O Conselho Consultivo das Autoridades Regional e Locais foi estabelecido por meio da Decisão da Comissão n. 88/487, de 24 de junho de 1988, a qual traz a seguinte ideia: "A Comissão das Comunidades Européias, tendo em vista o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Européia, considerando que é necessário que as autoridades regionais e locais a um maior envolvimento na formulação e implementação da política regional comunitária, que inclui as implicações regionais e locais das outras políticas comunitárias; considerando que é necessário, para esse fim, que a Comissão possa consultar as autoridades regionais e locais em um corpo aberto a todos os níveis do governo local nos Estados-Membros; considerando que o Parlamento Europeu, na sua resolução de 13 de abril de 1984 (1), solicitou à Comissão que as suas relações com os representantes das autoridades regionais e locais oficiais, decide: *art.1* Um comitê consultivo, a ser chamado "Conselho Consultivo de autoridades regionais e locais", adiante designado por "Conselho Consultivo", junto da Comissão, é instituído [...]". *Decisão da Comissão, de 24 de junho de 1988 a criação de um Conselho Consultivo de Autoridades Locais e Regionais (88/487/EEC)*. Disponível em: <<http://www.ena.lu>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

Tendo por fundamento essa ideia, o Conselho advogou nos anos subsequentes para que a participação subnacional no contexto comunitário fosse ampliada e, mesmo diante das dificuldades de criação de um órgão que não viesse a ameaçar a soberania dos Estados-membros, propôs durante as negociações sobre o Tratado de Maastricht a construção de um Comitê Consultivo, nos moldes do já existente Conselho Econômico e Social Europeu, para que se pudesse abrir um espaço de representação aos governos subnacionais dentro do bloco.

Depois de muitas divergências e negociações, acordou-se a criação do Comitê das Regiões (CR), na forma de uma assembleia política que permitiria ao poder regional e local ser consultado para a elaboração de políticas e legislações em âmbito comunitário. O Comitê é um órgão consultivo e conta atualmente com 344 membros advindos dos 27 Estados-membros da União Europeia.<sup>79</sup>

Sobre a criação do CR, é interessante destacar o posicionamento de Giovanna Iurato:

Embora a introdução da participação tenha sido motivada pela necessidade de aumentar a eficácia das intervenções estruturais comunitárias, por trás da instituição do CR havia dois fatores: o reconhecimento de que a adoção de normas europeias em domínios de competência das regiões resultou na redução da autonomia normativa destas; e a compreensão que esta redução poderia ser compensada, ao menos em parte, através da participação direta das regiões no processo de decisão comunitário. A criação do Comitê das Regiões, muito embora não estranhasse as razões relacionadas com a necessidade de melhorar a eficácia e a eficiência das políticas da CE / UE, dado o caráter democrático das instituições, tinha como motivação principal a necessidade de sanar as consequências adversas de integração sobre os poderes normativos das regiões.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> WARLEIGH, Alex. *The Committee of the Regions: institutionalising multi-level governance?* London: Kogan Page, 1999, p. 5.

<sup>80</sup> “Mentre l'introduzione della partnership era stata dettata dalla necessità di accrescere l'efficacia degli interventi strutturali della Comunità, alla base dell'instituzione del CdR vi sono stati due fattori: il riconoscimento che l'emanazione di norme europee nei settori di competenza delle regioni comportava la riduzione dell'autonomia normativa di queste; la consapevolezza che tale riduzione potesse essere compensata, almeno in parte, attraverso la

Estabelecido em 1994, o Comitê foi criado para se ocupar de dois assuntos principais. Primeiramente, sabe-se que três quartos da legislação da União Europeia são aplicados em níveis local e regional, justificando, assim, que os representantes locais e regionais tenham direito à voz no desenvolvimento de novos diplomas comunitários. Em segundo lugar, havia a preocupação de que a integração avançasse deixando os cidadãos para trás e, nesse sentido, envolver o nível de governança mais próximo dos cidadãos seria uma das formas de suprir essa lacuna.<sup>81</sup>

Segundo previsões normativas, a Comissão e o Conselho devem consultar o Comitê das Regiões sempre que são feitas novas propostas em domínios com repercussões no plano regional ou local. O Tratado de Maastricht estabeleceu cinco desses domínios – coesão econômica e social; redes de infraestruturas transeuropeias; saúde; educação; cultura – sendo em seguida outros acrescentados pelo Tratado de Amsterdã – política de emprego; política social; ambiente; formação profissional; transportes – passando assim a estar abrangida a grande parte da atividade da União Europeia.<sup>82</sup>

O trabalho desse órgão está organizado em seis diferentes comissões, que examinam propostas e debatem-nas com o objetivo de elaborar pareceres oficiais sobre questões essenciais. Ademais, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu podem consultar o Comitê das Regiões se entenderem que uma proposta tem importantes implicações regionais e locais, e o próprio Comitê das Regiões tem a prerrogativa de emitir pareceres por sua própria iniciativa, o que lhe dá a oportunidade de inscrever assuntos na pauta política europeia.<sup>83</sup>

Os três princípios fundamentais que guiam as ações do CR são: a subsidiariedade, a proximidade e a parceria. A subsidiariedade implica que as decisões da União Europeia devem ser tomadas no nível o mais próximo possível do cidadão. A União Europeia não deve, por

*partecipazione diretta delle regioni nel processo decisionale comunitario. Nell'istituzione del CdR, cioè, quantunque non siano state estranee ragioni connesse all'opportunità di migliorare tanto l'efficacia e l'efficienza delle politiche della Ce/UE, quanto la democraticità della stessa, è stata determinante l'esigenza di rimediare alle conseguenze avverse dell'integrazione sui poteri normativi delle regioni.*" IURATO, Giovanna. *Le Regioni italiane e Il processo decisionale europeo: un'analisi neo-instituzionalista della partecipazione*. Milano: Giuffrè Editore, 2005. p. 104.

<sup>81</sup> McCARTHY, Rosarie E. The Committee of the Regions: na advisory body's tortuous path to influence. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 439-454, 1997. p. 444.

<sup>82</sup> Comitê das Regiões. Disponível em: <<http://www.cor.europa.eu>>. Acesso em: 24 out. 2009.

<sup>83</sup> WARLEIGH, 1999, p. 23.

consequente, assumir tarefas que cabem melhor à esfera nacional, regional ou local da administração. A proximidade está relacionada com o “contato com os cidadãos”, de forma que haja facilidade de interação e transparência. Por último, a parceria diz respeito à necessidade de interação entre os diversos níveis de governança do sistema europeu, de forma que os governos europeu, nacional, regional e local devem trabalhar juntos no processo de decisão, garantindo a efetividade das medidas e assegurando a democracia e os interesses dos cidadãos.<sup>84</sup>

Apesar de o CR representar um grande passo no universo subnacional, existe uma série de desafios que de certa forma dificultam o avanço do Comitê em seus posicionamentos. Entre eles, podem-se destacar algumas divisões estruturais, tais como: as representações locais *versus* as regionais, o regionalismo “executivo” *versus* o “deliberativo” e as regiões do Norte *versus* as do Sul.<sup>85</sup>

Entre os grandes desafios do CR, se não o maior, está a questão de que dentro da mesma instituição estão representantes de governos locais e regionais, sendo esta a principal linha divisora entre os posicionamentos dentro do Comitê. Tal desafio reside no fato em que os diferentes tipos de governos subnacionais, abarcados pela legislação europeia sob o termo “guarda-chuva” de região<sup>86</sup>, têm em seu interior diferentes expectativas, posicionamentos, interesses e competências, sendo conseqüentemente complicado proporcionar igualdade em oportunidades a todos os tipos de representantes, o que em um primeiro momento dificultaria posicionamentos comuns e consenso.

No entanto, Christiansen afirma que esse desacordo entre governos regionais e locais deu-se em um primeiro momento, e que as previsões anteriores aos trabalhos do CR foram excessivamente pessimistas. Para o autor, após os primeiros anos de atuação, a divisão não se consumou, tendo como principal razão o fato de que a grande heterogeneidade entre as próprias regiões ou entre as localidades por si só já seria um impeditivo de se formarem verdadeiros blocos de

---

<sup>84</sup> Comitê das Regiões. Disponível em: <<http://www.cor.europa.eu>>. Acesso em: 24 out. 2009.

<sup>85</sup> CHRISTIANSEN, Thomas. Second Thoughts on Europe’s “Third Level”: The European Union’s Committee of the Regions. *Publius: The Journal of Federalism*. v. 26, n. 1, p. 93-116, 1996. p. 97.

<sup>86</sup> Durante todo o presente trabalho optou-se por utilizar o termo “região” da mesma forma com que o Comitê das Regiões o utiliza, ou seja, enquanto sinônimo para todo e qualquer tipo de governo subnacional, seja ele Estado federado, município, província ou região.

coalizão, sendo essa heterogeneidade que propiciou o consenso e que estimulou novas posturas para amenizar as diferenças.<sup>87</sup>

Um segundo desafio gira em torno da questão dos diferentes entendimentos e tipos de regionalismo, visto que de um lado o Comitê das Regiões encontra dois grupos distintos, chamados pela literatura de governos regionais fortes e governos regionais fracos. Essa divisão tem como cerne a diversidade em termos de poderes legais e constitucionais entre as regiões europeias, e que influenciam decisivamente suas práticas e culturas administrativas.<sup>88</sup>

Essa divisão poderia ser materializada entre governos subnacionais de Estados federais e de Estados unitários, uma vez que entre os primeiros, como é o caso da Alemanha, Áustria e Bélgica, há o entendimento de que os governos regionais desempenham um papel importante em termos administrativos e normativos, o que é revertido em um alto grau de autonomia e poder político. Já os Estados unitários – descentralizados ou não – entendem os governos regionais e locais como meros aplicadores de normas ou administradores, tendo como tarefa exclusiva somente os debates e deliberações, o que não estabelece por si só um real poder de decisão.<sup>89</sup>

A divisão anterior, apesar de explicar algumas questões delicadas do processo de decisão do Comitê das Regiões, não seria a mais indicada, uma vez que as diversas exceções a torna arriscada e imprecisa. No entanto, não se nega a existência de segmentações enquanto o nível de autonomia e poder decisivo que essas autoridades possuem no plano nacional.

Nesse panorama, acredita-se que a melhor alternativa seria diferenciar dois grupos: os das regiões europeias com poderes legislativos, os RegLeg; e as demais regiões. Dessa forma, consegue-se

---

<sup>87</sup> Dentre as soluções encontradas para diminuir o impacto entre os diversos tipos de governos, optou-se por uma presidência rotativa, a qual acolheria alternadamente membros de governos locais e regionais, propiciando assim com que todos os tipos de governos subnacionais pudessem ser alvo de debates e vantagens, sendo uma forma de manter as negociações em torno do consenso. CHRISTIANSEN, 1996, p. 98.

<sup>88</sup> CHRISTIANSEN, 1996, p. 103.

<sup>89</sup> No entanto, deve-se ter cuidado com a divisão entre “federais” e “unitários”, uma vez que essa segmentação não é totalmente fiel e existem casos em que os sistemas são híbridos. Nesse sentido, deve-se lembrar da Espanha, Estado tido como “quase-federal” e que tem dentro de seus sistemas político-administrativo tratamento diferenciado entre algumas províncias, sendo que aquelas ditas autônomas gozam de regalias e poderes especiais, assemelhando-se aos governos subnacionais de países como Alemanha e Bélgica, enquanto as outras províncias permanecem como meras autoridades locais. Ademais, mesmo entre os Estados unitários, há diferenças, como os casos da Itália, França, Portugal e Finlândia, o que torna a divisão em comento arriscada e imprecisa.

manter a divisão inicial proposta por Christiansen de regiões supostamente fortes ou fracas, sem incorrer em erros pelas diversas exceções e variações entre os sistemas de governo.<sup>90</sup>

Na prática, as regiões com poderes legislativos se unem regularmente fora do Comitê, em uma espécie de organização não formalizada, na qual esboçam suas propostas e discutem suas metas. Ao exporem suas ideias no Comitê, há um certo impacto entre o desejável e o possível. Isso porque as regiões consideradas fracas não encontram formas de executar as propostas colocadas pelas fortes, já que os poderes regionais das fracas são limitados.<sup>91</sup>

Em resumo, essa divisão não impede que o processo de decisão ocorra dentro do Comitê das Regiões ou mesmo que medidas importantes sejam implementadas. No entanto, essas diferenças tornam o consenso um processo mais lento e trabalhoso, e no final nem sempre é possível satisfazer plenamente as expectativas de todos, contribuindo para que a eficiência do CR seja ofuscada na visão de certos membros.

Por último, tem-se o dilema das regiões do Norte *versus* as do Sul. De um lado, encontram-se as regiões mais industrializadas, com maior poder de arrecadação e competências mais extensas; de outro, observam-se as disparidades econômicas, afastadas do centro de comércio da União Europeia, e assim por diante.

Há quem vá além na classificação, ilustrando essa diferença como advento dos próprios modelos político-administrativos presentes. Enquanto o Sul sempre foi simpatizante do modelo “napoleônico” ou de prefeituras, como é o caso de França e Itália – que contam com a presença de oficiais e instituições do governo central nas regiões e nos níveis locais –, o Norte, em contraste, geralmente conta com a cooptação dos governos locais para a execução de políticas advindas do governo central.<sup>92</sup>

Na última categorização também há exceções e, junto com as demais, serve para ilustrar os diversos desafios do Comitê como um órgão que, para chegar ao seu fim maior, deve lidar com heterogeneidades culturais, estruturais, de desenvolvimento, de força política e, principalmente, de objetivos.

---

<sup>90</sup> KEATING, Michael. Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Society and Politics*. v. 9, n. 1, p. 192-207, 2004. p. 199.

<sup>91</sup> O RegLeg é um grupo de 73 regiões europeias que possuem poderes legislativos, sendo estas provenientes de oito países, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, Grã-Bretanha, Itália e Portugal. Ver Conferência das Regiões Europeias com Poderes Legislativos (RegLeg). Disponível em: <[www.regleg.eu](http://www.regleg.eu)>. Acesso em: 2 abr. 2010.

<sup>92</sup> CHRISTIANSEN, 1996, p. 104.



Tendo em vista todas essas possíveis barreiras ao avanço do CR, observa-se que nos seus quase dezesseis anos de existência, muita coisa foi e tem sido feita. Mesmo restando diversos campos a serem preenchidos e muitos desafios a serem superados, o Comitê das Regiões tem um papel fundamental tanto para os governos subnacionais quanto para a própria União Europeia, o que o torna mais do que necessário para o diálogo e avanço do bloco em um rumo democrático.

Apesar das disparidades, temos de reconhecer que mesmo a atividade nacional enviesada do CR é mais do que apenas uma coleção de Estados-membros e representantes de interesses individuais, da mesma forma que a UE deve ser entendida como mais do que apenas uma comunidade de Estados. Um papel importante do Comitê [das Regiões] vai além da representação de interesses políticos ou a apresentação de assessoria política. Esta é uma questão de política simbólica e de legitimação dos atores envolvidos, bem como do processo político da UE como um todo.<sup>93</sup>

Por muitos anos, o Comitê das Regiões defendeu modificações dentro do sistema do bloco que permitissem um alargamento de suas funções, bem como um aumento de sua importância dentro do processo legislativo. No entanto, mesmo que em parte houvesse o apoio do Parlamento e da Comissão, os Estados-membros se mostraram reiterada e veementemente contra, porque um maior poder das regiões e governos locais no panorama europeu poderia eventualmente traduzir-se em revoluções e brigas internas por maior poder e descentralizações.

Apesar disso, o Comitê continuará a ser um importante fórum para a representação dos interesses locais e regionais em âmbito europeu. Seu maior objetivo é manter a questão regional na agenda política e servir de canal de informação e intercâmbio entre as instituições europeias e as populações regionais e locais.

---

<sup>93</sup> *“Despite the negative overtones, we have to recognize that even the nationally skewed activity of CoR is more than just a collection of member-state representatives and interests, in the same way that the EU must be understood as more than merely a Community of states. An important role of the Committee goes beyond the representation of political interests or the submission of policy advice. This is the question of symbolic politics and of legitimizing the actors involved and the EU policy-process itself”.* CHRISTIANSEN, 1996, p. 106.

As palavras de John Loughlin reforçam essa ideia:

Embora seja correto reconhecer as limitações desse órgão, é importante também vê-lo como uma ampliação do princípio da representação, que está na base da União Européia. Pela primeira vez, as regiões e as autoridades locais são oficialmente representadas em seu próprio órgão europeu e não apenas como um apêndice da Comissão ou do Parlamento. Isto significa que agora há o reconhecimento oficial dos territórios subnacionais ao lado do reconhecimento dos territórios nacionais como ocorre no Conselho de Ministros.<sup>94</sup>

Sendo assim, deve-se observar que, apesar dos obstáculos, os últimos anos, especialmente com a aprovação do Tratado de Lisboa em 2008, trouxeram um novo panorama para o Comitê das Regiões, proporcionando novas alternativas de crescimento e inserção dos governos subnacionais no processo de decisão da União Europeia – objeto a ser trabalhado no próximo capítulo.

---

<sup>94</sup> *“Although it is correct to recognize all the limitations of the new body, it is also important to see it as a breach in the principles of representation that lie at the base of the European Union. For the first time, regions and local authorities are officially represented in their own European body and not simply as an appendage to the Commission or the Parliament. This means that there is now official recognition of sub-national territories alongside the recognition of national territories as found in the Council of Ministers.”* LOUGHLIN, John. Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions. In: JEFFERY, Charlie. *The Regional Dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* London: Frank Cass, 1997. p. 163.

buscará, a partir das lacunas deixadas pelas redes, avançar na questão dos novos atores no processo de decisão europeu.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEBR; European Commission. *Practical Guide to Cross-Border Cooperation*. Enschede: AEBR, 1997.

AER. Subsidiarity is a Word Movement. Disponível em <[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Communiqués/2009/GB-PR-Subsidiarity.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Communiqués/2009/GB-PR-Subsidiarity.pdf)>. Acesso 12 mar 2010.

AGUIRRE, Iñaki. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition. *Regional and Federal Studies*, London, v. 1, n. 9, p.185-209, 18 dez. 2009.

ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass, 1999.

\_\_\_\_\_; CORNAGO, Noé. Kingdom of Spain. In: MICHELMANN, Hans. *Foreign Relations in Federal Countries*. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009.

ALMEIDA JUNIOR, Vitor; CAMPELLO, Lívia. O Princípio da Subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: Repercussões e convergências no Estado Brasileiro. XVII Congresso Nacional CONPEDI: Salvador, 2008.

ARANDA, José de Tudela. *Estado Desconcertado y Necesidade Federal*. Madrid: Civitas Ediciones, 2009.

ARISTÓTELES. *Política*. Martin Claret: São Paulo, 2009.

ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS. Disponível em <<http://www.aer.eu>>. Acesso 24 out 2009.

BACHE, Ian. The European Union, Cohesion Policy and Subnational Authorities in the United Kingdom. In: HOOGHE, L. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

\_\_\_\_\_; FLINDERS, Matthew. Multi-level Governance and British Politics. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_; GEORGE, Stephen. *Politics in the European Union*. 2a ed. New York: Oxford, 2006.

BADIELLO, Lorenza. Il ruolo delle rappresentanze regionali europee a Bruxelles. *Europa Europe*, Roma, ano IX, n. 1, p. 166-171, 2000.

BALME, Richard. French Regionalization and European Integration: Territorial adaptation and change in a Unitary State. In: KEATING, Michael; JONES, Barry. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

BARLAVENTO online. *Tratado de Lisboa dota o Comitê das Regiões de novos poderes para defender a subsidiariedade*. Disponível em <<http://www.barlavento.pt/index.php/noticia?id=38204>>. Acesso 10 dez 2010.

BOMBERG, Elizabeth; PETERSON, John. European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, Sheffield, XLVI, p.219-235, 1998.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações Internacionais federativas no Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BRITO, Wladimir. *A Convenção Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. London: MacMillan, 1995.

BULLMANN, Udo. The politics of the Third Level. *Regional & Federal Studies*, London, v.6, n.2, 1996, pp. 3-19.

BÚRCA, Gráine de. *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*. Cambridge: Harvard Law School, 2000.

BURSENS, Peter; MASSART-PIÉRARD, Françoise. Kingdom of Belgium. In: MICHELMANN, Hans. *Foreign Relations in Federal Countries*. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009.

CASTRO, Jose Luis. The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe: The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass, 1999.

CHRISTIANSEN, Thomas. Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions. *Publius: The Journal of Federalism*. vol.26, n.1, p.93-116, 1996.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança Europeia: um Livro Branco*. COM (2001) 428 final. Bruxelas, 25/07/2001. Disponível em

COMITÊ DAS REGIÕES. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu>>. Acesso 24 out 2009.

\_\_\_\_\_. *O Tratado de Lisboa dota o Comitê das Regiões de novos poderes para defender a subsidiariedade*. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=decfa388-ecd6-4cc0-9d0d-dc9ae2584112>>. Acesso 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *WHITE PAPER ON MULTI-LEVEL GOVERNANCE* (CONST-IV-020), 2009. Disponível em <<http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>>. Acesso 15 dez. 2010.

Conferência das Regiões Europeias com Poderes Legislativos (RegLeg). Disponível em <[www.regleg.eu](http://www.regleg.eu)>. Acesso 2 abr. 2010.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflicts and Co-operation. *Regional and Federal Studies*. , London, v. 1, n. 9, p.40-57. 1999.

\_\_\_\_\_ ; ALDECOA, Francisco. *On the feasibility of plurinational diplomacy: reflections from Spain*. Ljubljana: WISC Conference – Slovenia, 2008. Disponível em <[www.wiscnetwork.org/papers/WISC\\_2008-392.pdf](http://www.wiscnetwork.org/papers/WISC_2008-392.pdf)>. Acesso em 17 jan. 2010.

Council of Europe. Disponível em <[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_EN.asp?>](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_EN.asp?>). Acesso 24 out 2009.

Council of European Municipalities and Regions. Disponível em <[http://www.ccre.org/presentation\\_en.htm](http://www.ccre.org/presentation_en.htm)>. Acesso 04 jun 2010.

COUTO, Estêvão Ferreira. *A Relação entre o Interno e o Internacional: concepções cambiantes de Soberania, Doutrina e Jurisprudência dos Tribunais Superiores no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CRIEKEMANS, David. *How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy'. The case of Flanders (1993-2005)*. International Conference of Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value. Genebra, maio 2006. Disponível em <<http://www.diplomacy.edu/Conferences/MFA/papers/criekemans.pdf>>. Acesso 26 out 2009.

DAL RI JUNIOR, Arno. A Cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ijuí: Unijuí, 2002.

\_\_\_\_\_. Às Sombras da Soberania: a condição jurídica de estados federados e comunidades infra-estatais no direito internacional. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; MARQUES, Guilherme B. (Orgs.) *Santa Catarina nas Relações Internacionais: Desafios da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina no Cenário Internacional*. Florianópolis: ALESC, 2010.

DEDEURWAERDERE, Tom. The contribution of network governance to sustainable development. *Les séminaires de l'Iddri*, n° 13, 2005.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

ELIAS, Anwen. Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Federal and Regional Studies*. London, v.18, n. 5, p.483-492. 2008.

ENGL, Alice. Future perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a Europe Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Thrid Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Co-operation Groupings. *European Diversity and Autonomy Papers* n.3, 2007. Disponível em <[http://www.eurac.edu/documents/edap/2007\\_edap03.pdf](http://www.eurac.edu/documents/edap/2007_edap03.pdf)>. Acesso: 15 jun 2010.

ERIKSEN, Erik Oddvar. Governance or Democracy? The White Paper on European Governance. In: JOERGES, C.; MENY, Y.; WEILER, J. *Mountain or Monthill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Brussels: Harvard Law School, 2001.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. [Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities](#). Florence: Committee of the Regions, 2008. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=39fcd467-6076-413f-ae6b-004ac9520dce>>. Acesso 19 dez. 2009.

EVANS, Andrew. *The EU Structural Funds*. New York: Oxford, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. European Governance Papers (EUROGOV). 2005. Disponível em <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>>. Acesso 3 nov. 2010. p.4.



FRIGO, Manlio. Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: Prove di integrazione transfrontaliera. In: DANIELE, Luigi. *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale Ed Europeo*. Trieste: Editoriale Scientifica, 2005.

GERSTENLAUER, Hans-Georg. German *Länder* in the European Community. In: KEATING, Michael; JONES, Barry. *Regions in the European Community*. Oxford: Clarendon Press, 1985.

\_\_\_\_\_. German *Länder* and the European Community. In: KEATING, Michael; JONES, Barry. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMIDES, Eduardo; SILVA, Andrea. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. *Revista de Ciências Gerenciais*, v.XIII, n.18, 2009, pp.117-194.

GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança*. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, 2005, Fortaleza.

HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Lua Nova, n. 58, 2003, pp. 193-224.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. *Europe Through the Borders? The implementation of INTERREG III-A France-Spain*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2005.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremo: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St Martin's Press, 1993.

\_\_\_\_\_, Brian. Patrolling the Frontier: globalization, "localization" and the "actorness" of non-central governments. *Regional & Federal Studies*, v. 9 n.1. 1999. p.17- 39.

HOOGE, Liesbet. *The European Union and Multi-level Governance in Practice: patterns of subnational involvement*. Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association. Charleston, 1995.

\_\_\_\_\_. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996.

\_\_\_\_\_. Liesbet. Belgian Federalism and the European Community. In: KEATING, Michael; JONES, Barry. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

\_\_\_\_\_; MARKS, Gary. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*. vol.26, n.1, p 73-91, 1996.

HRBEK, Rudolf. The Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans. *Foreign Relations in Federal Countries*. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009.

HUYSEUNE, Michel; JANS, M. Theo. Brussels as the capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European policy actors. *Brussels Studies*, Bruxelles,16, p.1-10, 2008.  
Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie Massimo Severi Giannini (ISSiRFA). *Procedures for local and regional authority participation in european policy making in the member states*. Brussels: Committee of the Regions, 2005.

IURATO, Giovanna. *Le Regioni italiane e Il processo decisionale europeo: un'analisi neo-instituzionalista della partecipazione*. Milano: Giuffrè Editore, 2005.

JEFFERY, Charlie. *The Regional Dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* London: Frank Cass, 1997.

JELLINEK, Georg. *Teoria General Del Estado*. Cidade do México: FCE, 2002.

JESSOP, Bob. Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.

JONES, Barry. *Encyclopedia of International Political Economy*. Vol. 2. New York: Routledge, 2001.

KEATING, Michael. *Plurinational Democracy: stateless nations in a post-sovereignty era*. New York: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_; JONES, Barry. *Regions in the European Community*. Oxford: Clarendon Press, 1985.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Regions and International Affairs. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass, 1999.

\_\_\_\_\_. Regiones y Assuntos Internacionais: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004a.

\_\_\_\_\_. Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Society and Politics*. London, v.9, n.1, p.192-207. 2004b.

\_\_\_\_\_; HOOGHE, L. Bypassing the Nation-State. In: RICHARDSON, Jeremy. *European Union: power and policy-making*. 3a ed. New York: Routledge, 2006.

\_\_\_\_\_; BRAY, Z. *Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the rise and fall of the Ibarretxe Plan*. *Ethnopolitics*, v.5, n.4, 2006.

\_\_\_\_\_. *Federalism and the Balance of Power in European States*. Sigma/ OECD, 2006. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/8/37890628.pdf>>. Acesso em 7 jan. 2010.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 3.ed. New York: Longman, 2001.

KESKITALO, E.; CARINA, H. *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance in Climate Change*. Umea: Springer, 2010.

KINCAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Policies and the Nation-state: conflict and co-operation. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold. The ‘Governance Turn’ in the EU Studies. *JCMS*, v.44, 2006, pp.27-49.

KOOIMAN, J. *Modern Governance: new government-society interaction*. London: Sage, 1993.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. O Federalismo e a Esfera Internacional. *Revista Ius Gentium*. Florianópolis, 2ª edição. Dez. 2009. p.69-96. Disponível em <[http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/ed2/4\\_Fernanda\\_Vieira\\_Kotzias.pdf](http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/ed2/4_Fernanda_Vieira_Kotzias.pdf)>.

LAFFAN, Brigid; Mazey, Sonia. European Integration: the European Union – reaching an equilibrium? In: RICHARDSON, Jeremy.

*European Union: power and policy making.* New York: Routledge, 2004.

LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. XLIV Curso de Altos Estudos, 2002.

LIJPHART, Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration,* Yale University Press, 1977.

LOUGHLIN, John; AJA, Eliseo. France: between centralization and fragmentation. In: LOUGHLIN, John. *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities.* New York: Oxford Press, 2001.

LORENTZ, Adriane. *O Tratado de Lisboa.* Ijuí: Unijuí, 2008.

MALUF, Luis Gustavo. *Neoinstitucionalismo e Relações internacionais – Perspectivas teóricas próximas?* São Paulo: PUC, 2008. Disponível em < <http://luismaluf.com.br/blog/wp-content/uploads/2008/10/neoinstitucionalismo-e-relacoes-internacionais.pdf>>. Acesso 7 mar 2011.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, 1984, p. 734-749.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, A; ROSENTHAL, G. *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond.* v.2. Harlow: Longman, 1993.

\_\_\_\_\_. What do subnational governments think they are doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, London, vol. 12, n.3, p.1-23, 2002.

MARTIN, Steve; PEARCE, Graham. Differentiated Multi-level Governance? The Response of British Sub-national Governments to

European Integration. *Regional & Federal Studies*, London, v.9, n.2, 1999.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. O novo regime do princípio da subsidiariedade e o papel reforçado dos parlamentos nacionais. In: QUADROS, Fausto de. *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010.

MAYES, David; EL-AGRAA, Ali. *The European Union: economics and policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MAYNTZ, Renate. Multi-Level Governance: German Federalism and the European Union. In: LANKOWSKI, Carl. *Governing Beyond the Nation-State: Global Public Policy, Regionalism or Going Local?* Washington: Johns Hopkins University, 1999.

McCARTHY, Rosarie E. The Committee of the Regions: na advisory body's tortuous path to influence. *Journal of European Public Policy*, vol.4, n.1, p.439-454, 1997.

MEMIRCI, Bengi. *The Principle of Subsidiarity in the European Union Context*. Dissertação (Mestrado). Middle East Technical University, Turquia, 2003. p.8.

MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

\_\_\_\_\_, Hans. *Foreign Relations in Federal Countries*. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009.

MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES. Rapport DAECT 2007. Paris, 2007. Disponível em <<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=67&lv=2&aid=160>>. Acesso 10 mar. 2010.

MOLÉS, Eduard Roig. *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Barcelona: Tirant Lo Blanch, 2002.

MOORE, Carolyn. A Europe of the Regions vs the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*, London, v.18, n.5, p.517-535, 2008.

MORATA, Francesc. Spanish Regions in the European Community. In: KEATING, Michael; JONES, Barry. *The European Union and the Regions*. Oxford: Claredon Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch, 2004.

NANETTI, Rafaela. EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States. In: HOOGHE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996.

OKAZAKI, Thalita. *The Local and Global Dialectic: the Rising of Paradiplomacy*. ISA's 49th ANNUAL CONVENTION - San Francisco. 2008. Disponível em <[http://www.allacademic.com/meta/p253971\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p253971_index.html)>. Acesso 28 fev 2010.

OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno. *Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global*. Ijuí: Ed. Ijuí, 2003.

ÖZENEN, Cem Galip. *The Effects of Structural Funds on Ireland's Development and Lessons for Turkey*, 2006. Disponível em <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ozenencg/irlanda.pdf>>. Acesso 11 jun 2010.

PALERMO, Francesco; WOELK, Jens. Autonomy: the problem of irredentism and cross-border cooperation. Cross-border cooperation as an indicator for institutional evolution of autonomy: the case of Trentino-South Tyrol. In: SKURBATY, Alan. *Beyond a One-dimensional State: an emerging right to autonomy?* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

PEDESCU, Bianca. The Subsidiarity – A fundamental principle of the European Construcion. *Revista de Stiinte Juridice*, Craiova, n.3-4, 2005.

pp.206-210. Disponível em

<<http://drept.ucv.ro/RSJ/Articole/2005/RSJ34/0301>>. Acesso 25 mar. 2011. p.207.

PELLET, Alain; DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. 2ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PERKMANN, Markus. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. *European Urban and Regional Studies*, London, v.10, n.2, pp.153-171, 2003.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, v.29, n.2, 2001, pp. 131-135.

PETIT, Martí. *La Convenció sobre la Protecció de la Diversitat de les Expressions Culturals de la UNESCO: les polítiques de promoció de la diversitat cultural. El Cas de Catalunya i la Paradiplomàcia Cultural*. Tese de Doutoramento em Comunicação Social. Universidade Ramon Llull, 2008. Disponível em <[http://www.tesisenxarxa.net/TESIS\\_URL/AVAILABLE/TDX-0518109-162118/Tesi\\_doctoral\\_Marti\\_Petit.pdf](http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_URL/AVAILABLE/TDX-0518109-162118/Tesi_doctoral_Marti_Petit.pdf)>. Acesso 10 mar. 2010.

PIATTONI, Simona. *Multi-level Governance: A conceptual analysis*. Società Italiana di Scienza Politica (SISP) annual meeting. Pavia: SISP, 2008.

PIKNER, Tarmo. Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The case of the Helsinki-Tallinn Euregio. *European Urban and Regional Studies*, London, v. 15, n.3, pp 211-227, 2008.

PORTER, Tony. European Correny Unit. In: JONES, Barry. *Encyclopedia of International Political Economy*. Vol. 1. New York: Routledge, 2001.

PRAZERES, Tatiana. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Túlio et al (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.



PSD EUROPA. *Evolução dos resultados eleitorais*. Disponível em <[http://www.psdeuropa.org/dossiers/gepsd/ver\\_gepsd.asp?gepsd=6](http://www.psdeuropa.org/dossiers/gepsd/ver_gepsd.asp?gepsd=6)>. Acesso 10 mar. 2011.

QUADROS, Fausto de. *Recordando Jean Monnet*. Lisboa: Ed. Autor, 1989.

\_\_\_\_\_. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995.

RADERMACHER, Ludger, The European Commission's White Paper on European Governance: The Uneasy Relationship Between Public Participation and Democracy. *German Law Journal*, 2002. Disponível em <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=125>>. Acesso 20 mar. 2011.

REINICK, W.; DENG, F. *Critical choices: The United Nations, Networks and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Council, 2000.  
Reino Unido (House of the Lords). *The Future of the EU Regional Policy*. London: The Stationery Office Limited, 2008. p.19. Disponível em <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/141/141.pdf>>. Acesso 13 jun 2010.

RHODES, R. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, 1996, pp.652-667.

RICHARDSON, Jeremy. *European Union: power and policy-making*. New York: Routledge, 2004.

RODRIGUES, Gilberto. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios*. São Paulo: PUC, 2004.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Houndsmills: MacMillan, 2000.

ROSENAU, James. Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. In:

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.

SAPALA, Magdalena. *Sub-national Mobilization in the European Integration Process: "Eurofitness" of Polish Regional Authorities*. Anais do 11º NISPAcee Annual Conference: Bucharest, 2002.

SCHARPF, Fritz. Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v.1, n.2, 1994.

SCHMITTER, Philippe. Neo-functionalism. In: WIENER, A; DIEZ, T. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SCIENCESPO – Centre for International Studies and Research. *Europe's neighborhood between conditionality, network governance and bargaining. Explaining the structures and issues and analyzing the coherence of the system of external governance established by the ENP*. Disponível em <[http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/articles/enp\\_weber.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/articles/enp_weber.pdf)>. Acesso 8 mar 2011.

SHORE, Cris. *Democracy in Crisis: The White Paper on European Governance*. London: Bruges Group, 2002.

SILVA, José Daniel Fernandes. *Integração, subsidiariedade e autonomias na União Europeia. Portugal e as regiões autónomas dos Açores e Madeira*. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de Santiago de Compostela, 2008.

SMITH, Andy. Studying Multi-level Governance. Examples from French translations of the Structural Funds. *Public Administration*, Malden, v.75, 1997.

STEVENSON, Melinda. *EU Insight*, Washington, n.22, 2008. p.1. Disponível em <[www.eurunion.org/euinsight](http://www.eurunion.org/euinsight)>. Acesso 15 jun 2010.

SVENSSON, Bo. *The Scope and Potential of Multi-level Governance in EU External Relations – Lessons from the Euro-Arctic*. 40th Congress

of the European Regional Science Association (ERSA). Barcelona, 2000. p.6. Disponível em <<http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa00/pdf-ersa/pdf/54.pdf>>. Acesso 23 mar. 2011.

TATHAM, Michael. Going Solo: Direct Regional Representation in the EU. *Regional and Federal Studies*, London, v. 18, n.5, p.493-515, 2008.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. 2 ed. São Paulo: Edusp, 1998.

TOMMEL, Ingeborg. Transformation of governance: The European commission's strategy for creating a 'Europe of the Regions'. *Regional and Federal Studies*, London, vol. 8, n.2, p.52-80. 1998.

TROFIN, Laura. *Multi-level Governance and The Management of European Funds for Regional Development in Romania*. Tese (Doutorado). Westfälischen Wilhelms-universität, Münster, 2008.

Twinning for Tomorrow's World. Disponível em <[http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T\\_599\\_46\\_3524.pdf](http://admin5.geniebuilder.com/users/ccre/bases/T_599_46_3524.pdf)>. Acesso 28 mai 2010.

UNIÃO EUROPÉIA. *Glossário*. Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/white\\_paper\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_pt.htm)>. Acesso 20 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Portal da União Européia. Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_en.htm)>. Acesso 9 ago 2010.

\_\_\_\_\_. Tratado de Lisboa. (2007/C 306/01). Disponível em <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm)>. Acesso 20 mar. 2011.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. National legal frameworks for local government international action, 2007. p.25. Disponível em <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/National-legal-framework-local-government-international-action.pdf>>. Acesso 20 fev. 2010.

VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VATICANO. *Encíclica Centesimus annus*. 1991. Disponível em <[http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_po.html)>. Acesso 25 mar. 2011.

VIGEVANI, Tullo; et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.

VILTARD, Yves. Conceptualiser la “diplomatie des villes” ou l’obligation faite aux relations internationales de penser l’action extérieure des gouvernements locaux. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v.58, n.3, p.511-534. 2003.

VION, Antoine. L’invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v.53, n.4, p.559-582. 2003.

VYMETAL, Petr. *Networked Governance*. 2009. Disponível em <[http://www.ceeisaconf.uni.wroc.pl/wordy/papers%204%20session/Vy metal\\_Network%20governance\\_final.pdf](http://www.ceeisaconf.uni.wroc.pl/wordy/papers%204%20session/Vy%20metal_Network%20governance_final.pdf)>. Acesso 8 mar 2011.

WANNOP, Urrlan A. *The Regional Imperative: regional planning and governance in Britain, Europe and the United States*. London: Atheneum Press, 1995.

WARLEIGH, Alex. *The Committee of the Regions: institutionalising multi-level governance?* London: Kogan Page, 1999.

WISHLADE, Fiona. EU Cohesion Policy: facts, figures and issues. In: HOOGHE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. New York: Oxford, 1996.

WOLFF, Stefan. *Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*. Disponível em <<http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf>>. Acesso 10 out. 2009.

