

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SOCIOECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**KAROLINE DE SOUSA NUNES**

**REGIONALISMO SUBNACIONAL E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO  
REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA:  
O CASO DA ESCÓCIA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2015**

**KAROLINE DE SOUSA NUNES**

**REGIONALISMO SUBNACIONAL E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO  
REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA:  
O CASO DA ESCÓCIA**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Iara Costa Leite**

**FLORIANÓPOLIS**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Karoline de Sousa Nunes na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

-----  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Iara Costa Leite

-----  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri

-----  
Marília Brotoluzzi Severo

## RESUMO

Este trabalho pretende analisar a relação entre a integração regional europeia e o desenvolvimento de movimentos de regionalismo subnacional na Europa, com foco na ideia de que esse processo, ao mesmo tempo, facilita e dificulta os pleitos desses movimentos. Como estudo de caso será utilizado o movimento pela independência escocesa. A Escócia, em setembro de 2014, realizou um plebiscito para decidir se o país se tornaria independente do Reino Unido. Um dos temas principais dos debates sobre a possibilidade da independência escocesa era a sua associação à União Europeia (UE). O movimento separatista se mostrava favorável a essa participação, visto que isto daria a Escócia um importante suporte externo, que substituiria aquele oferecido pelo Reino Unido, além de que muitos de seus planos e promessas para um futuro independente e próspero dependiam da presença escocesa na UE como um Estado membro. A campanha pela independência afirmava que o país não precisaria passar pelo processo de candidatura tradicional e que sua entrada na UE se daria de maneira transitória. No entanto, a UE se mostrou contra a independência da Escócia ao afirmar que esse processo transitório não seria possível e que a entrada do país deveria ser aceita por todos os membros. Para entender a posição do movimento separatista escocês em relação à integração e a posição da UE em relação às propostas sustentadas pelo movimento referentes à futura adesão à UE durante o plebiscito foram consideradas: a trajetória da participação das regiões no processo de integração europeu; como os Estados e instituições europeias respondem à busca das regiões por maior autonomia; as dinâmicas que possibilitaram à Escócia organizar um plebiscito de independência; e a evolução das percepções do movimento separatista em relação à integração europeia.

**Palavras-chave: integração regional; União Europeia; regionalismo subnacional; Escócia; movimento separatista.**

## ABSTRACT

This paper intends to analyze how the European regional integration relates to the development of movements of subnational regionalism in Europe, focusing in the idea that this process both facilitates and presents difficulties to the demands of these movements. The movement for Scotland's independence will be used as a case study. Scotland, in September 2014, had a referendum to decide if the country wished to become independent from the United Kingdom. One of the main subjects of the debates about the possibility of the Scottish independence was its membership in the European Union (EU). The separatist movement declared itself in favor to this because it would give Scotland an important external support, which could replace the one offered by the United Kingdom, also many of its plans and promises of a prosperous and independent future depended on the Scottish presence in the EU as a member state. The campaign for independence claimed that Scotland wouldn't have to go through the EU's traditional candidacy process and that its entrance could be done with in a transitory way. However, the EU was against Scotland's independence when it refused the possibility of this transitory process and said the country's entrance would have to be accepted by all its member states. To better understand the Scottish separatist movement's position in relation to regional integration and the EU's position in relation to the movements proposals for Scotland's future membership in the EU during the referendum campaigns it was considered: the trajectory of the participation of regions in the European integration process; how states and European institutions respond to the regions' attempts for more autonomy; the dynamics that made it possible for Scotland to organize its referendum; the evolution of the separatist movement's perceptions of European integration.

**Key-words: regional integration; European Union; subnational regionalism; Scotland; separatist movement.**

## **Lista de Figuras**

Figura 1 - A lógica de automaticidade neofuncionalista.....	19
Figura 2 - Evolução dos interesses de voto do eleitorado escocês no plebiscito de 2014 .....	64

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 - A divisão de competências entre os parlamentos britânico e escocês.....	60
--	----

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Exportações escocesas de 2010 a 2013 em milhões de libras .....	66
--	----



## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e Aço

CEE - Comunidade Econômica Europeia

EU - *European Union*

Euratom - Comunidade Europeia de Energia Atômica

Feder - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

MEPs - *Members of the European Parliament*

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum

PNE - Partido Nacional Escocês

UE - União Europeia

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	11
<b>2</b>	<b>Teorias da integração regional</b>	15
<b>2.1</b>	<b>Teorias da fundação</b>	17
<b>2.2</b>	<b>Neofuncionalismo</b>	18
<b>2.3</b>	<b>Intergovernamentalismo</b>	21
<b>2.3.1</b>	<b>Intergovernamentalismo liberal</b>	24
<b>2.4</b>	<b>Governança Multinível</b>	25
<b>2.5</b>	<b>Região e regionalismo</b>	27
<b>2.6</b>	<b>Considerações finais</b>	33
<b>3</b>	<b>O processo de integração regional europeu e os regionalismos subnacionais</b>	36
<b>3.1</b>	<b>A integração da Europa: da CECA à União Europeia</b>	37
<b>3.2</b>	<b>A dimensão regional e o processo de integração europeu</b>	42
<b>3.3</b>	<b>Canais de representação regional na União Europeia</b>	48
<b>3.3.1</b>	<b>Comitê das Regiões</b>	49
<b>3.3.2</b>	<b>Conselho de Ministros</b>	50
<b>3.3.3</b>	<b>Comissão Europeia</b>	50
<b>3.3.4</b>	<b>Escritórios de Representação em Bruxelas</b>	51
<b>3.3.5</b>	<b>Parlamento Europeu</b>	51
<b>3.3.6</b>	<b>Associações Regionais e redes de network</b>	52
<b>3.4</b>	<b>Considerações finais</b>	52
<b>4</b>	<b>O processo de integração europeu e o desenvolvimento do nacionalismo escocês: como a associação à União Europeia foi utilizada para fortalecer o pleito à independência</b>	55
<b>4.1</b>	<b>A relações políticas entre Escócia e o Reino Unido</b>	56
<b>4.2</b>	<b>O plebiscito de 2014 para a independência da Escócia: as campanhas a favor e contra a independência</b>	61
<b>4.3</b>	<b>A Escócia como uma região europeia</b>	65
<b>4.4</b>	<b>A integração europeia e a ideia de independência na Escócia</b>	68
<b>4.5</b>	<b>Considerações Finais</b>	72
<b>5</b>	<b>Conclusão</b>	74
	<b>Referências Bibliográficas</b>	80

## 1 Introdução

No dia 18 de setembro de 2014 a população da Escócia decidiu em um plebiscito<sup>1</sup> se o país deveria se tornar independente do Reino Unido. A eleição foi considerada histórica devido à grande participação popular. Cerca de 85% do eleitorado escocês participou do plebiscito. A maioria decidiu pelo “não”, porém com uma diferença bastante pequena, 55% dos eleitores votaram para que o país se mantivesse no Reino Unido contra 44% a favor da independência (SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM, 2014).

No centro do debate escocês estava a questão da manutenção da Escócia na União Europeia (UE). O projeto de independência colocava grande ênfase na futura participação do país como um Estado membro da organização, um ponto muito importante devido à visão positiva que a população escocesa possui da integração europeia e dos benefícios econômicos e políticos que esse processo oferece ao país.

A questão escocesa colocou em foco dinâmicas que acontecem em diversos Estados da União Europeia, relacionadas aos pleitos de movimentos regionalistas. Regiões como a Catalunha na Espanha, Flandres na Bélgica, Tirol do Sul e Veneto na Itália e Bretanha na França abrigam tais movimentos, os quais demandam diferentes níveis de autonomia, desde autonomia do governo central até secessão total do Estado do qual fazem parte.

Ao mesmo tempo em que algumas dessas regiões clamam pela secessão, esses movimentos não se mostram contra o processo de integração da União Europeia. A campanha na Catalunha a encara como o “novo Estado europeu”, e o Partido Nacional Escocês (PNE) desde o final dos anos 1980 divulga um projeto de “Independência na Europa” e afirmava durante a campanha do plebiscito de 2014 que a entrada da Escócia como membro da União Europeia ocorreria sem a necessidade de iniciar um novo processo de candidatura.

Do ponto de vista das instituições europeias, nota-se que estas oferecem um espaço para que essas regiões participem do processo de integração, com a presença regional em fóruns como o Comitê das Regiões e a possibilidade de abertura de escritórios de representação em Bruxelas. Além disso, o nível de integração da UE, especialmente na economia, oferece um suporte externo de segurança para os movimentos separatistas quando estes afirmam a sua capacidade de se manter econômica e politicamente independentes no

---

<sup>1</sup> Neste trabalho o termo *referendum* foi traduzido como plebiscito no lugar de referendo, pois no Brasil referendo é uma votação popular sobre uma lei que já foi aprovada pelo Congresso Nacional e plebiscito se refere a uma votação sobre algo que ainda será construído.

caso de separação do Estado do qual fazem parte. Todavia, a UE estabelece um limite para a participação das regiões, já que estas não têm poder de voto dentro das instituições, algo reservado aos seus membros plenos, os Estados.

Deste modo, este trabalho pretende afirmar a hipótese de que a UE, apesar de valorizar a participação das regiões dentro do processo de integração regional, quando essas desenvolvem movimentos demandando maior autonomia em relação aos seus governos centrais, a posição oficial das instituições europeias segue àquela dos Estados.

Destaca-se como problema de pesquisa: Como o processo de integração regional na Europa oferece uma abertura para o fortalecimento de movimentos de regionalismo subnacional e quais são os limites impostos pela União Europeia à participação das regiões no nível europeu. Para aprofundar a análise, a Escócia será tomada como estudo de caso.

Para fazê-lo foram estabelecidos três objetivos específicos para esse trabalho:

- Compreender o processo de integração regional europeu
- Entender a relação entre o processo de integração europeu e o desenvolvimento da dimensão regional dentro da União Europeia
- Analisar a tentativa de independência da Escócia em 2014 e sua relação com a União Europeia

Foi escolhido para realizar este trabalho o método qualitativo, feito por meio de pesquisa bibliográfica exploratória. São utilizadas em sua maioria fontes secundárias de pesquisa, primordialmente livros e artigos científicos, mas também algumas primárias, como tratados internacionais, leis e normas da União Europeia e documentos referentes ao plebiscito para independência da Escócia de 2014.

Para analisar a relação entre integração regional e o desenvolvimento de movimentos de regionalismo subnacional foram consideradas três variáveis: a abertura das instituições europeias para a participação das regiões; a resposta dos Estados e das instituições europeias às tentativas das regiões de exercer influência na tomada de decisão no nível europeu; o acesso das unidades subnacionais a canais de representação dentro da União Europeia. Essas variáveis são consideradas no estudo de caso da tentativa de independência da Escócia em 2014, onde outras quatro, singulares ao caso escocês, são levadas em conta: as relações políticas entre Escócia e Reino Unido; a posição dos movimentos independentistas quanto à integração regional europeia; a emergência do PNE ao poder em 2011; a posição da União

Europeia quanto à possível independência da Escócia.

O primeiro capítulo busca apresentar um panorama das teorias de integração regional que se destacaram ao utilizar o caso europeu como objeto de análise. São discutidas: as teorias que explicam integração europeia, o funcionalismo e federalismo; o neofuncionalismo; o intergovernamentalismo e o intergovernamentalismo liberal e a governança multinível.

As visões dessas diferentes teorias contribuem para explicar um ponto importante deste trabalho, o nível de influência dos atores nas suas contribuições para o processo de integração regional. Dois dos temas centrais do debate que se desenvolveu a partir do diálogo entre essas teorias são: a questão sobre o que faz avançar a integração europeia e quais atores influenciam nas decisões sobre o modo como se dará esse avanço.

Também é feita no Capítulo 1 uma apresentação dos conceitos de região e regionalismo subnacional, é discutida a ideia de regiões como atores no sistema internacional e a motivação para que estas busquem oportunidades além do âmbito doméstico.

O segundo capítulo tem como objetivo entender a relação entre o processo de integração europeu e o desenvolvimento da dimensão regional dentro da União Europeia. As regiões começaram a emergir no plano europeu devido à preocupação com as assimetrias nos níveis de desenvolvimento social e econômico. Com essa abertura sua participação se tornou cada vez mais presente e o espaço europeu transformou-se em uma plataforma importante para que essas regiões partam em busca de sus interesses próprios.

O Capítulo foi dividido em três seções, a primeira relata como se deu o processo de integração regional na Europa e o avanço deste durante as suas seis décadas de existência; a segunda apresenta a evolução da inserção das regiões nesse arranjo; por último é retratada a presença das regiões em seis canais de representação abertos a sua presença, onde elas buscam exercer influência nos temas de seu interesse.

O terceiro capítulo compreende o estudo do caso da tentativa de independência da Escócia em 2014 e sua relação com a União Europeia. Primeiro é feita uma análise das relações históricas entre a Escócia e o Reino Unido, com ênfase nas questões relacionadas à política e os processo de devolução de poderes assim como a trajetória do movimento nacionalista escocês. Em seguida, são relatados os eventos que culminaram no plebiscito em setembro de 2014, as propostas das duas campanhas, “*Better Together*” e “*Yes Scotland*” e por fim, os resultados do plebiscito.

A segunda parte do capítulo se concentra na relação entre o movimento de

independência da Escócia e a integração europeia. Primeiro é mostrado como a Escócia participa da União Europeia como uma região. A última seção busca identificar os propósitos, propostas e percepções do movimento de independência escocês em relação à União Europeia e a posição desta quanto à independência da Escócia.

Por último, são apresentadas as conclusões deste trabalho: o processo de integração europeu se abriu à participação das regiões e estas enxergam na organização uma oportunidade para fortalecer suas demandas por autonomia; a UE mostra uma posição mais favorável aos interesses dos Estados quando as demandas regionais ameaçam a territorialidade estatal; a UE foi como um suporte externo para as propostas do movimento de independência escocês, porém a primeira não se mostrava favorável à uma Escócia independente. Também é considerada a repercussão do caso escocês para outros movimentos separatistas europeus.

## 2 Teorias da integração regional

Mattli (1999, p. 41)<sup>2</sup> “[...] the voluntary link in the economic domain of two or more formerly independent states to the extent that authority over key areas of domestic regulation and policy is shifted to the supranational level” O autor ainda aponta algumas condições para que a integração tenha sucesso: potencial de ganhos econômicos para seus participantes; o estabelecimento de alguma forma de institucionalização para organizar o sistema; necessidade de responder às demandas geradas por esse processo, ou seja, pressão de mercado.

Essa é uma visão que dá bastante ênfase ao caráter econômico da integração. Outra explicação mais abrangente é dada por Herz e Ribeiro Hoffmann (2004), as quais ressaltam o dinamismo da intensificação e aprofundamento das relações entre certos atores, o que pode levar à criação de novas formas de governança para organizar os sistemas políticos e institucionais dentro de determinada região.

O processo de integração da Europa pode ser considerado um divisor de águas nas experiências de integração. Existiram tentativas de integrar regiões anteriores aos arranjos que levaram à União Europeia, porém, em sua maioria eram feitas por motivos defensivos e nem todos tinham como seus membros Estados que aceitaram voluntariamente participar de tais processos (MATTLI, 1999). Atualmente, é o sistema regional que foi mais além em termos de aprofundamento da integração entre seus países membros e serve como exemplo para diversos modelos aplicados em outras regiões do mundo.

Este capítulo pretende apresentar um apanhado das principais teorias da integração regional que tiveram como base a integração da Europa ou já existiam dentro da literatura de Relações Internacionais, mas se destacaram em sua abordagem ao serem aplicadas ao caso europeu. Também será discutida aqui a literatura sobre os movimentos de regionalismos subnacionais, destacando os diferentes tipos de regiões e como e por quais motivos elas se destacam como atores no sistema internacional.

O objetivo deste capítulo é destacar o debate teórico sobre o que faz avançar e quais são os atores principais para o aprofundamento do processo de integração europeu, ressaltando a questão do papel do Estado dentro da tomada de decisão, assim como o modo que o papel das unidades subnacionais é apresentado em algumas dessas

---

<sup>2</sup> Tradução nossa: “[...] uma ligação voluntária no campo econômico de dois ou mais Estados independentes, para a qual é repassada a autoridade sobre áreas chave da regulação e política doméstica para o nível supranacional” (MATTLI, 1999, p.41)

abordagens. Com isso, nos capítulos seguintes, será discutido como as conclusões dessas teorias se aplicam à posição da UE quanto a participação das regiões na integração, assim como ao caso do plebiscito para a independência da Escócia e a utilização das instituições europeias pelas regiões para fortalecer seus pleitos por mais autonomia.

A primeira seção discorre sobre as teorias que contribuíram para o entendimento do início do processo de integração da Europa. São elas o funcionalismo e o federalismo. O primeiro sugeria a descentralização das funções estatais, com a criação de instituições técnicas que criariam um elemento de interdependência entre os Estados. Já o segundo pretendia uma centralização política, a qual daria fim aos Estados nacionais e criaria uma Federação Europeia. Apesar de mostrarem ideias opostas essas duas teorias tinham uma preocupação em comum: oferecer um modelo para organizar as relações estatais com vistas à manutenção da paz no continente europeu.

Em seguida é apresentado o neofuncionalismo, uma teoria que teve grande destaque nos anos 1960 e 1970 nos estudos da integração europeia. Inspirado pelo funcionalismo, Haas fez uma análise da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) e desenvolveu sua própria visão. A grande contribuição desta teoria foi o conceito de *spillover*, que explicava como se dava o aprofundamento do processo de integração.

O intergovernamentalismo, que já existia como uma teoria das relações internacionais, apareceu no mainstream dos estudos europeus como uma crítica a visão neofuncionalista, a qual não parecia mais poder explicar os acontecimentos da integração europeia. Partindo de um pensamento estadocentrista, com bases no realismo, os intergovernamentalistas afirmam que os Estados são os atores que fazem a integração avançar, através da busca por seus interesses. Também é apresentado o intergovernamentalismo liberal de Moravcsik, que incorporou à teoria a ideia dos jogos de dois níveis de Putnam para explicar a formação dos interesses nacionais.

A governança multinível, um modelo teórico mais recente, também é discutida. Essa visão busca aprofundar o entendimento do processo de tomada de decisão dentro da União Europeia. Essa abordagem ainda não pode ser considerada uma teoria, porém apresenta uma visão relevante sobre a distribuição de forças na criação de políticas europeias, além de considerar a participação das unidades subnacionais nesse processo.

Por último, são apresentadas as ideias de região e regionalismo. Faz-se uma discussão da emergência de movimentos de regionalismo subnacional e da necessidade de as regiões se



colocarem no cenário internacional como um ator devido à competição com outras regiões por oportunidades de investimento, além das mudanças no sistema internacional e a abertura dada pelos próprios Estados para que elas tivessem mais responsabilidades administrativas, antes dominadas pelos governos estatais.

## 2.1 Teorias da fundação

O imediato pós II Guerra Mundial foi marcado pela preocupação da comunidade internacional de evitar um novo conflito com as mesmas proporções, especialmente na Europa. Foi nesse ambiente onde, fomentadas pelos ideais de manutenção da paz, se desenvolveram as primeiras teorias de integração regional que ajudariam a construir o processo de integração europeu.

David Mitrany, em seu *“Working Peace System”* publicado pela primeira vez em 1943, desenvolveu o Funcionalismo, o qual buscava mostrar-se como uma alternativa para organizar as relações dos Estados, visando acabar com os conflitos entre eles e criar um ambiente pacífico duradouro no sistema internacional, em especial no espaço europeu.

O autor acreditava que o motivo principal da guerra era o nacionalismo, de modo que era preciso aproximar os Estados, seus governantes e suas populações através de um elo que limitasse atitudes nacionalistas e medidas agressivas tidas como motor de conflitos. Sua proposta era criar agências internacionais, cada qual a cargo de uma área específica, que os Estados estariam dispostos a ceder controle sobre, pois fazê-lo não ameaçaria diretamente sua soberania (BACHE, GEORGE, BULMER, 2011).

Essas agências teriam um trabalho estritamente técnico de prover aos Estados serviços comuns. Mitrany (1966) ressalta que essas agências receberiam somente poder sobre responsabilidades e recursos necessários para funcionar de maneira eficaz, já as decisões a serem tomadas sobre seu funcionamento, problemas ou mudanças nesse arranjo caberia estritamente aos governos estatais e deveriam ser definidas por meio de um conselho com todos os países envolvidos.

Essa proposta criaria um sistema administrativo com dimensões mundiais, mais eficiente e vantajoso na prestação de serviços, visto a emergência de uma comunidade global. Isto também ajudaria a construir interesses e objetivos comuns entre os Estados. Devido o processo de integração destes, eles buscariam soluções racionais que não envolvessem medidas coercivas no caso do surgimento de conflitos (CHRYSSOCHOOU, 2001).

No lado oposto da proposta de Mitrany para o desenvolvimento de um processo de

integração europeu estava o Federalismo, pensamento que se destacou neste momento principalmente devido ao movimento de resistência italiano e seu líder Altiero Spinelli. Seu objetivo era usar do período pós-guerra e da desorganização do sistema político europeu e convocar uma conferência para aprovar uma constituição que romperia com a estrutura política europeia existente (BACHE, GEORGE, BULMER, 2011).

Assim como o Funcionalismo, o Federalismo também se preocupava com o nacionalismo exarcebado que instigava os Estados a entrarem em guerras. Porém, sua solução era baseada em princípios contrários ao do primeiro: em vez de uma descentralização funcional, teóricos federalistas defendiam a centralização do poder em uma “Federação Europeia”, na qual seriam abolidos os Estados nacionais soberanos.

Esse novo sistema era baseado no modelo dualista clássico do federalismo. Existiria uma divisão constitucional da formação de políticas, sendo o governo central apto a exercer poder sobre assuntos como defesa, política externa, comércio internacional, comunicações, impostos e a coordenação das interações entre governos estatais, os quais possuiriam uma certa autonomia nos temas relacionados as suas responsabilidades (CHRYSSOCHOOU, 2001).

A iniciativa para levar à tona o primeiro passo para iniciar a integração europeia ocorreu de fato com o Plano Schuman (1950), porém este não seguiu estritamente nenhuma daquelas propostas. De fato, pode-se observar aspectos das duas teorias no funcionamento da CECA, o que levou Mitrany a descrever essa estratégia como “federal-funcionalista” (MITRANY, 1966 apud BACHE, GEORGE, BULMER, 2011), funcionalista porque era uma instituição responsável por um tema específico, a gerência da produção e distribuição de carvão e aço, porém federalista, pois possuía poderes supranacionais, o que tirava dos Estados a autoridade na tomada de decisão.

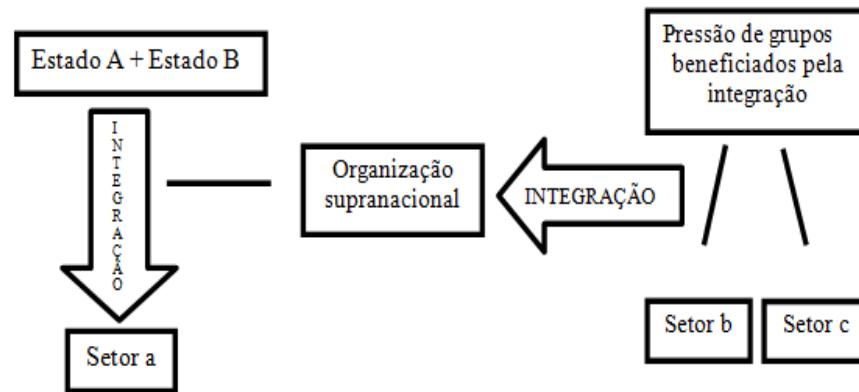
## **2.2 Neofuncionalismo**

Ernst Haas retomou alguns princípios do funcionalismo para analisar a CECA no seu livro *“The uniting of Europe”* (1958) e deu origem a uma nova teoria para explicar a integração europeia, o neofuncionalismo.

Uma das principais diferenças entre o neofuncionalismo e o funcionalismo tradicional é a relevância que o primeiro dá à integração política para o sucesso do processo de integração. Somente ações tecnocráticas não seriam suficientes para fazer avançar de forma automática a integração europeia, mas, ainda mais importante que elas para desencadear esse avanço, seria o trabalho de atores em busca de seus interesses pessoais (ROSAMOND, 2000).

Assim como no funcionalismo, os neofuncionalistas também utilizam de uma lógica de automaticidade no processo de integração, explicada na figura 1:

Figura 1 - A lógica de automaticidade neofuncionalista



Fonte: Elaborada pela autora, baseado em Rosamond (2000)

Dois ou mais Estados escolhem certo setor econômico (setor “a”) para iniciar a integração e em seguida decidem criar uma organização supranacional para supervisionar esse processo. Para que os Estados alcancem o máximo possível de vantagens com a integração do setor “a” e esta continue avançando, será necessário que outros setores (“b” e “c”) também entrem nesse esquema, de modo que a pressão daqueles beneficiados pela integração levará “b” e “c” a entrarem nesse processo e fazer parte do sistema de integração (ROSAMOND, 2000).

Para justificar o modo como se desenvolve a lógica neofuncionalista alguns pontos do seu argumento devem ser destacados. Bache, George e Bulmer (2011) apontam quatro: (i) a complexidade do conceito de Estado; (ii) as atividades de grupos de interesse e atores burocráticos não ficam confinadas à arena política doméstica; (iii) atores não-estatais são importantes na política internacional; (iv) a integração europeia avança por meio de efeitos e pressões de *spillover*.

Primeiro, o Estado não é considerado uma entidade única, mas um complexo conjunto de diferentes grupos com interesses distintos. Estes grupos usam constantemente o seu poder de barganha para pressionar seu governo estatal, de modo que, se a integração regional oferecer vantagens àqueles que possuem força o bastante para influenciar a formação do interesse nacional, o Estado buscará o aprofundamento da integração.

O segundo ponto leva o primeiro para o âmbito internacional, pois a pressão de grupos de interesse pode também ser exercida através de ações externas ao Estado. A teoria afirma que grupos afetados positivamente pela integração regional desenvolvem uma orientação supranacional e tendem a criar objetivos em comum e a se organizar com o objetivo de aumentar sua influência na formulação de políticas (JENSEN, 2010). Devido a essa tendência Haas (1958) prevê a deterioração dos vínculos entre esses grupos e seus conterrâneos, em razão da maior aproximação com outros no nível regional. Esta situação também cria uma maior independência dos grupos de interesse em relação aos seus Estados nacionais.

Com essa mudança de lealdade e a busca por objetivos regionais em favor dos nacionais, Haas (1958, p.16) salienta que é possível acontecer também uma integração política, a qual faz com que as expectativas e atividades políticas se direcionem ao nível supranacional. O autor afirma que somente com essa mudança a integração regional pode ser completa de forma bem sucedida.

Com o terceiro ponto, essa teoria pretende ressaltar a influência de grupos de interesse e atores subnacionais, tanto para a formação dos interesses nacionais, mas também para a formação de políticas regionais e seu papel no desenvolvimento do processo de integração. Além disso, as organizações supranacionais criadas para dar suporte a esse novo arranjo, com o tempo, criariam seus próprios interesses e agendas políticas, independentes dos Estados, e se tornariam os principais atores para a continuação do aprofundamento da integração. Bache, George e Bulmer (2011) ressaltam que a Comissão Europeia era vista pelos neofuncionalistas como o principal ator não estatal que fazia avançar o processo.

Por último, talvez a contribuição mais importante do neofuncionalismo é a ideia de “*spillover*”, ou seja, o transbordamento. Spillover é o conceito que explica a automaticidade do processo de integração regional e a necessidade do seu aprofundamento e expansão para outros setores para garantir sua eficiência. Como foi mostrado na imagem 1, as vantagens trazidas pela primeira experiência de integração gerariam uma pressão que faria com que o processo transbordasse para outras áreas. Deste modo, a tendência seria que, os Estados começariam com um tema específico e aos poucos, com a expansão para outros temas, a interdependência criada nessa ordem os levasse a querer cooperar e aprofundar cada vez mais a integração.

No caso europeu, a integração iniciada com o carvão e aço traria benefícios consideráveis para atores chave dentro da economia dos Estados membros da CECA. Porém, para que a integração desses setores fosse completa, seria necessária a entrada de outras áreas

relacionadas à sua produção e distribuição nesse esquema, como o sistema de transporte, tanto do produto final como o dos materiais necessários para produzi-los e assim por diante (ROSAMOND, 2000).

Com o aprofundamento do processo surgiria a necessidade de uma capacidade regulatória supranacional possível somente com arranjos políticos apropriados. A política deveria seguir a economia na integração (ROSAMOND, 2011). Quando os benefícios desse sistema atingissem a sociedade, inclusive grupos que tradicionalmente não se interessam por temas de política externa, a integração se consolidaria por meio das suas instituições e esse processo se tornaria irreversível (MARIANO, MARIANO, 2002). Deste modo, o spillover não serve apenas para adicionar mais setores à integração, mas também para desenvolver o seu aprofundamento.

Estes conceitos fizeram do neofuncionalismo uma teoria muito popular para a análise da integração regional europeia durante os anos 1950 e 1960, pois explicavam o desenvolvimento de um fenômeno ainda não muito compreendido na época: o estabelecimento de uma organização com poderes supranacionais, como o objetivo de integrar a Europa, não apenas economicamente, mas também politicamente. Todavia, nos anos 1970, essa teoria começou a perder credibilidade, visto que suas previsões para o desenvolvimento do processo para a Europa integrada não se realizaram e o neofuncionalismo recebeu diversas críticas, inclusive do próprio Haas.

Os Estados nacionais continuaram a ser os atores chave para a integração e a busca por seus interesses ainda era o que movia esse processo. Um exemplo claro disto foi a “crise das cadeiras vazias”, quando a França vetou a proposta para dar à Assembleia Parlamentar Europeia o direito de aprovar o orçamento da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e se ausentou das reuniões do Conselho de Ministros em protesto à tentativa de aumento dos poderes da instituição supranacional (BACH; GEORGE; BULMER, 2011). Também, naquele momento, a integração política não havia se aprofundado como previsto e as organizações supranacionais não pareciam se distinguir muito de outras organizações internacionais mais tradicionais.

Apesar das mudanças no sistema regional europeu nos anos 1980 e 1990, que fizeram com que a União Europeia se parecesse mais com o que Haas havia imaginado, o neofuncionalismo não retomou o destaque que possuía nos anos 1960 (JENSEN, 2010).

### **2.3 Intergovernamentalismo**

O intergovernamentalismo é uma teoria estado-cêntrica das relações internacionais que, diferente do neofuncionalismo, não se desenvolveu especificamente para entender a integração regional, mas pode ser utilizada para tal (MARIANO, MARIANO, 2002). Ela surgiu como uma crítica à teoria neofuncionalista e começou a ganhar a preferência dos analistas do sistema europeu a partir dos anos 1960, devido ao modo como a integração europeia se desenvolvia e os obstáculos que esse processo encontrava na continuação do seu aprofundamento. Atualmente, ela e algumas de suas derivações ainda ocupam o mainstream das pesquisas deste tema (JENSEN, 2010).

Os principais trabalhos que utilizaram dessa teoria para analisar o processo de integração da Europa foram as obras de Stanley Hoffmann, que deram início a análise por essa perspectiva e Andrew Moravcsik, que, a partir do trabalho do primeiro autor, desenvolveu o seu intergovernamentalismo liberal.

A teoria intergovernamentalista foi bastante influenciada pelos pensamentos realistas e neorealistas, especialmente porque estes colocam os Estados como os atores centrais do sistema internacional. Esse protagonismo estatal e a importância da busca dos interesses nacionais são pontos centrais para explicar o avanço da integração na Europa através da ótica do intergovernamentalismo (CINI, 2010). Os Estados aceitam participar desse arranjo, pois enxergam nele benefícios, como a redução significativa dos custos de transação e sua capacidade legal, com a possibilidade de aplicar sanções (MARIANO, MARIANO, 2002).

Essa via realista é bastante clara nas críticas de Hoffmann ao neofuncionalismo. O autor destaca a autonomia e o poder que os Estados possuem durante o processo de integração, o qual só avança até onde e no ritmo que os governos estatais permitirem, em vista a proteção de seus interesses nacionais. Outra questão levantada por ele foi que, ao analisar a integração da Europa, esta deve estar inserida dentro do contexto global, pois é apenas um aspecto dentro do sistema político internacional e a posição que os Estados europeus ocupam no arranjo mundial tem grande influência no modo como a integração se desenvolve (BACH; GEORGE; BULMER, 2011).

O autor também critica o conceito de spillover, argumentando que a força que move a integração europeia é o conflito de interesses. O efeito de transbordamento não seria suficiente para desencadear um processo irreversível com a capacidade de se sobressair à vontade dos Estados.

Os intergovernamentalistas também bebem da fonte do utilitarismo para explicar a

lógica da tomada de decisão dos Estados. Ao contrário dos realistas, a cooperação não é tida como um jogo de soma zero. Os Estados procuram o máximo de satisfação e ganhos individuais com o menor custo possível, independente dos ganhos dos outros parceiros. Não cooperar pode ser visto como mais prejudicial que a alternativa, pois os benefícios advindos da cooperação podem não ser possíveis por meios isolados. Esta lógica é aplicada ao intergovernamentalismo como a via que possibilita a cooperação entre Estados que buscam apenas seus interesses próprios (MARIANO, MARIANO, 2002).

O Estado é tido como o ator que controla a integração, de modo que sua soberania não é afetada de maneira irreparável por esse processo, mesmo em situações como no caso europeu, com a presença de instituições supranacionais. A cooperação pode demandar uma transferência ou divisão da soberania, como no caso de instituições europeias que são encarregadas de funções as quais antes cabiam aos Estados. Mas somente porque estes decidiram que isso seria de seu interesse, para tornar o sistema mais eficiente e com o máximo de benefícios possível para si mesmo (CINI, 2010).

Uma hipótese apresentada por Milward afirma que a integração europeia salvou o Estado nacional ao invés de erodir o seu poder. Isso porque durante os anos 1940, as sociedades começaram a demandar políticas públicas, as quais os governos estatais teriam dificuldades de administrar, de modo que iniciar um processo cooperativo de integração os beneficiava, pois transferia algumas responsabilidades e garantia uma entrega mais eficiente. Deste modo, o papel dos Estados como unidades primárias de governança foi mantido, já que esse adaptou o sistema ao seu favor (ROSAMOND, 2002).

No entanto, Rosamond (2002) ressalta que essa delegação de poderes é cedida apenas para algumas funções técnicas e funcionais, em áreas de “low politics”, como a remoção de barreiras para a operação de mercados. Os Estados não permitem a entrada de temas que envolvem interesses nacionais vitais de *high politics* nesse esquema.

This [...] colours how intergovernmentalists understand the role of the EU's institutions. Rather than assuming that these institutions are capable of playing an independent or autonomous role within the European integration process, intergovernmentalists tend to stress that the so-called supranational actors, the Commission in particular, are little more than the servants of the member states. While these institutions may be permitted a more important role in the controversial areas of policy, the function they perform in more sensitive policy domains is severely curtailed (CINI, 2010, p. 90).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tradução nossa: “Isto [...] explica como os intergovernamentalistas entendem o papel das instituições da UE. Ao invés de assumir que estas instituições são capazes de ter um papael independente ou autônomo dentro do

Isso significa que o intergovernamentalismo, ao contrário do neofuncionalismo, não enxerga as instituições supranacionais como passíveis de desenvolver interesses próprios e atuar de modo a aprofundar e expandir o processo de integração regional para áreas além daquelas de interesse dos governos estatais. Isso é possível, mesmo com a supranacionalidade, pois esta é controlada e os Estados são capazes de bloquear aquilo que consideram prejudicial à sua soberania.

Cini (2010) também destaca que as instituições de maior importância em questões de tomada de decisão para o processo de integração europeu são aquelas compostas por representantes estatais, como o Conselho da União Europeia e o Conselho de Ministros, enquanto as instituições compostas por representantes europeus são responsáveis por decisões em áreas consideradas mais periféricas. Além disso, Mariano e Mariano (2002) ressaltam que o intergovernamentalismo ignora a participação de atores não governamentais, pois assume que estes exercem sua influência por meio de pressão aos governos estatais.

### **2.3.1 Intergovernamentalismo liberal**

O intergovernamentalismo liberal surgiu dos trabalhos de Moravcsik. Ele é diretamente relacionado às ideias de Hoffmann, e, assim como os trabalhos deste, também se inicia como uma crítica ao neofuncionalismo. Este ressurgia nos anos 1980 como uma via teórica aplicável à nova direção da integração europeia, visto as mudanças trazidas pelo Ato Único Europeu. Essa nova abordagem do pensamento intergovernamentalista, buscava manter o foco das análises de estado-centrismo (CHRYSSOCHOU, 2001).

O autor trabalha com a ideia da racionalidade do Estado. Para que este venha a participar da integração regional, o cálculo dos custos e benefícios deve ter um resultado positivo, esse seria o primeiro passo para definir seus interesses dentro desse processo (MARIANO, MARIANO, 2002).

No entanto, diferente do pensamento realista, o intergovernamentalismo liberal não enxerga o Estado como uma caixa preta, ou seja, uma entidade única. Para explicar a formação do interesse nacional e a posição tomada pelo Estado nas negociações internacionais eles utilizam a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) (BACH; GEORGE; BULMER, 2011).

---

processo de integração europeu, intergovernamentalistas tendem a ressaltar os, assim chamados, atores supranacionais, a Comissão em particular, são meros servidores dos Estados membro. Enquanto essas instituições podem ter permissão para exercer papéis mais importantes em áreas políticas controversas, suas funções em domínios políticos mais sensíveis são bastante reduzidas” (CINI, 2010, p.90)



A teoria de Putnam estabelece que os Estados, quando participam de negociações na arena internacional estão, ao mesmo tempo, negociando no nível doméstico. Os interesses nacionais levados para o âmbito externo são um reflexo dos conflitos entre atores domésticos buscando garantir que sua visão prevaleça, já o governo estatal é o ator intermediário responsável por administrar essas pressões e, baseadas nelas e na sua vontade de se manter no poder, estabelece a posição que será defendida no tabuleiro internacional. Além disso, o desenrolar das negociações pode influenciar aquilo que acontece tanto no nível internacional, quanto no nível interno.

Deste modo, as preferências defendidas pelos governos dos Estados dentro do processo de integração são constrangidas pelos grupos dominantes dentro das suas sociedades, especialmente aqueles do setor econômico. Um exemplo dado pelo próprio Moravcsik esclarece essa visão: “[...] the vital interest behind General de Gaulle’s opposition to British membership in the EC, I argue, was not the pursuit of French grandeur but the price of French wheat.” (MORAVCSIK, 1998, p. 7).<sup>4</sup>

Por último, Moravcsik (1998) afirma que a opção dos Estados por delegar soberania para as instituições europeias é explicada pelo fato de que isto gera um benefício para eles, pois os ajuda a constranger e controlar até certo modo os outros Estado, já que esse arranjo aumenta a credibilidade dos acordos e dificulta as possíveis tentativas de não cumprimento daquilo que foi acordado.

Moravcsik conclui, através das análises de algumas negociações que avançaram a integração europeia: os interesses nacionais eram um reflexo das pressões vindas do nível doméstico; que as decisões tomadas em favor do avanço da integração europeia partiam das vontades dos governos estatais e não de instituições supranacionais; e os resultados das negociações refletiam o poder de barganha dos Estados (CINI, 2010) Assim, como o próprio Moravcsik (1998, p. 17) afirma, “European integration can be best explained as a series of rational choices made by national leaders.”<sup>5</sup>

## **2.4 Governança Multinível**

A governança multinível não pode ser considerada uma teoria, mas um modelo, que

---

<sup>4</sup> Tradução nossa: “[...] o interesse vital por trás da oposição do General De Gaulle à associação do Reino Unido à Comunidade Europeia, eu argumento, não foi a busca pela grandiosidade francesa, mas o preço do trigo francês” (MORAVCSIK, 1998, p. 7).

<sup>5</sup> Tradução nossa: “A integração europeia pode ser melhor explicada como uma série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais” (MORAVCSIK, 1998, p. 17).

busca oferecer uma nova abordagem para a análise do processo de integração regional europeu, em especial o modo como a tomada de decisão na criação de políticas é feito dentro desse sistema após as mudanças trazidas pela assinatura do Tratado de Maastricht. A pergunta que ela busca responder é: quem decide o que dentro da União Europeia?

Uma definição para governança multinível é dada por Marks:

[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously functions of the state up to the supranational level and some down to the local-regional level (MARKS, 1993, p. 392).<sup>6</sup>

Essa visão argumenta que, para entender a integração europeia, é preciso ir além do debate entre a supremacia do supranacional ou do nacional na formação da União Europeia. Um elemento essencial que se perde nesta dicotomia são as unidades subnacionais, que estão ganhando espaço nos processos de tomada de decisão, através do aumento de sua presença em espaços além do nacional (MARKS, 1993).

A compreensão do modo como as decisões são tomadas deve partir do entendimento do desenvolvimento do processo de integração regional europeu, visto que é nele que está a explicação de como ocorreu diluição da soberania estatal e a redefinição do espaço político e democrático na Europa. A governança multinível então, admite que a tomada de decisão europeia é feita por redes difusas de autoridade, que variam de acordo com o tema, em vez de somente pelos Estados (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004).

Mark, Hooghe e Blank (1996) fazem um questionamento das visões estadocêntricas de compreensão do sistema europeu e afirmam que o desenvolvimento da integração da Europa enfraqueceu o Estado como ator dentro da tomada de decisão nas questões de elaboração de políticas. Esses autores estabelecem três princípios para dar base às suas ideias:

Apesar de não rejeitar a ideia de que o Estado continua sendo o ator mais importante no sistema integrado europeu, esse modelo não admite que eles possuam o monopólio das decisões. Outros atores presentes nesse processo também exercem sua influência e as instituições supranacionais desenvolvem um papel independente dentro desse arranjo.

O sistema de decisão coletiva pode gerar uma perda de controle significativa para os

---

<sup>6</sup> Tradução nossa: “[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados à vários níveis - supranacional, nacional, regional e local - como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisões que tiraram algumas funções que eram antes de responsabilidade dos Estados para elevá-las para o nível supranacional e rebaixar outras ao nível local-regional” (MARKS, 1993, p. 392).

governantes dos Estados, pois as regras que devem ser colocadas em prática em toda a Europa podem significar tanto uma vantagem para alguns, quanto perdas para outros, funcionando como um jogo de soma zero.

A separação entre o internacional e o doméstico é rejeitada pelo modelo de governança multinível. As arenas políticas estão interconectadas e os Estados não possuem o monopólio das relações diretas com a Europa, assim, unidades subnacionais podem atuar no nível interno para influenciar os interesses nacionais, ao mesmo tempo que participa diretamente no nível transnacional para garantir seus objetivos na integração europeia.

O objetivo da governança multinível é mostrar que o Estado não é mais a única ponte entre o nível doméstico e o europeu, além de que seu papel dominante na tomada de decisão foi diluído com a criação de instituições supranacionais e a sua própria entrada em um sistema como a União Europeia. Isso pode significar que algumas decisões tomadas no nível transnacional podem não agradar a todos os governos estatais. Todavia, essa perda de controle pode beneficiá-los, já que transfere algumas de suas responsabilidades e facilita a justificação pela escolha de algumas políticas, por esses motivos os Estados concordam em continuar aprofundando a integração (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996).

Apesar de ainda não poder ser considerada uma teoria, já que é um modelo muito recente e ainda pouco desenvolvido, a governança multinível possui uma visão mais real e atualizada de como a União Europeia funciona e da relação entre as unidades que atuam dentro do processo de tomada de decisão desse sistema. Além disso, também aborda o papel de unidades subnacionais e reconhece a sua influência para a continuação da integração.

## **2.5 Região e regionalismo**

O conceito de região é algo difícil de ser definido nos estudos as ciências sociais e pode ter significados diferentes. Keating (1998) ressalta que existe um consenso que o termo se refere a espaço, porém difere quanto as características desse espaço, podendo ser territoriais, políticas, econômicas, funcionais e de interação social.

Como apontado por Hocking (2004, p. 78), nas relações internacionais “...tradicionalmente o termo região designava uma subárea do sistema internacional, como o Sudeste da Ásia, Oriente Médio...”. Nesta definição prevalece a ideia de um conjunto de Estados, onde estes são os atores principais e se relacionam através da liderança de seus governos em busca de interesses nacionais.

Porém, outro significado pode se referir às regiões subnacionais, as quais são

explicadas por Stuart (2004, p. 116) como, “territórios dentro de um mesmo país ou atravessando países”. Elas podem ter diferentes formas de organização, que às vezes não se encaixam naquilo que geralmente é aceito como um ator nas relações internacionais. Algumas vezes esses territórios possuem um caráter político forte, com capacidade de tomada de decisão, o que facilita a criação de um senso de identidade coletiva, proporcionando a eles qualidades similares as de estados soberanos (HOCKING, 2004).

Parte da dificuldade de definir regiões subnacionais se dá devido a variedade destas, visto que podem ser tanto, criadas pelos governos nacionais de seus estados por motivos de organização, quanto se desenvolverem espontaneamente, seja por razões históricas, culturais ou econômicas.

Keating também concorda com essa visão:

It takes different forms in different places and refers to a variety of spatial levels. Moreover, in most states, the region is a contested area, both territorially and functionally. Spatially, it exists between the national and the local and is the scene of intervention by actors from all levels, national, local and now supranational [...] Some [states] represent them as mere administrative divisions, to be defined in functional terms. Others see them as reflecting communities of interest; nationalist aspirations. Political entrepreneurs themselves seek to shape the definition of region to reflect their values and interests (KEATING, 1997, p. 23-24).<sup>7</sup>

Keating e Loughlin (1997) distinguem quatro tipos de regiões subnacionais:

(i) Regiões econômicas (agrícolas, industriais, de serviços, etc), definidas de acordo com o tipo de atividades econômicas desenvolvidas naquele território;

(ii) Regiões histórico-étnicas (Escócia, Território Basco, Córsega, Catalunha), as quais possuem a presença de sociedades que dividem características históricas, culturais ou linguísticas distintas daquelas dominantes no Estado do qual fazem parte;

(iii) Regiões administrativas (Development Regions na Grécia, Standard Regions na Grã-Bretanha), as quais são criadas pelos Estados com o propósito de organizar os territórios para a distribuição de políticas públicas. No entanto, estas regiões não possuem nenhum tipo de representação executiva eleita que possa influenciar na

---

<sup>7</sup> Tradução nossa: “Elas tomam formas diferentes em lugares diferentes e se referem à uma variedade de níveis espaciais. Ademais, na maioria dos Estados, a região é uma área contestada, tanto territorialmente quanto funcionalmente. Espacialmente, elas existem entre o nacional e o local e é o espaço de intervenção de atores de todos os níveis, nacional, local e agora, supranacional [...] Alguns [Estados] as apresentam como meras divisões administrativas, definidas em termos funcionais. Outros as enxergam como o reflexo de comunidades de interesse; apirações nacionalistas. Empreendedores políticos buscam definir a região para que esta reflita seus valores e interesses” (KEATING, 1997, p. 23-24).

tomada de decisão da formação dessas políticas.

(iv) Regiões políticas (Comunidades Autônomas da Espanha) que, ao contrário das últimas, possuem governos regionais, assembleias ou conselhos diretamente eleitos, os quais participam do processo de tomada de decisão.

Devido ao aumento das responsabilidades de unidades subnacionais, movimentos de regionalismo subnacional se disseminaram e expandiram. Keating e Loughlin (1997) os definem como movimentos políticos e ideológicos que demandam maior controle sobre os assuntos do território, geralmente por meio da instalação de um governo regional, ou seja, pedem por maior descentralização política.

A emergência de regionalismos subnacionais pode partir de iniciativas do Estado, com ações “*top-down*”, ou ser associado a movimentos locais, “*bottom-up*”. Historicamente, o primeiro caso teve momentos de maior incentivo que outros. Keating (1998) ressalta que no século XIX, regionalismo era visto como algo negativo, um obstáculo na construção da identidade nacional e do Estado moderno. No entanto, essa visão mudou no pós-guerra, especialmente na Europa, quando mudanças de planejamento voltadas para igualar o nível de desenvolvimento das regiões passaram a ser um sinal de modernização.

Mudanças importantes ocorreram do final da década de 1970 que se refletiram na relação entre Estado, regiões e o sistema internacional e tiveram um impacto no modo como os primeiros se comportam. Keating e Loughlin (1997) destacam três razões principais para o desenvolvimento de movimentos regionalistas:

(i) Mudanças econômicas a nível global, reflexo do fim do boom econômico do pós-guerra e a crise do petróleo, que transformaram o modo de administrar o Estado, diminuindo as políticas de bem estar social e acabando com a maioria das medidas voltadas para o desenvolvimento regional;

(ii) Mudanças políticas, tanto no plano externo quanto interno. As primeiras interferem na soberania estatal em virtude da transnacionalização de temas antes dominados pelo Estado-Nação e a necessidade de cooperação internacional para solucionar problemas. Já as segundas se referem aos processos de descentralização que ocorreram em vários Estados, com o objetivo de diminuir as obrigações do governo central visando maior eficiência na administração, o que deu mais autonomia às regiões. Os processos de integração regional em diversos continentes também influenciaram nesse processo.

(iii) Mudanças nas políticas territoriais em Estados Ocidentais, influenciadas por novas instituições, que possibilitaram o desenvolvimento de novas formas de mobilização política, além do Estado e sua hierarquia, as quais competem pelo controle do mesmo espaço.

Movimentos regionais também se desenvolveram de modo mais espontâneo, com iniciativas locais “*bottom-up*”, por diferentes motivos que incluem questões culturais e diferenças linguísticas, prioridades econômicas e sociais que não são atendidas pelo Estado, busca por mais autonomia, ou até mesmo secessão, em casos de nações históricas que já foram independentes em algum outro momento (KEATING, 1997).

Keating (1998) também afirma que regionalismo, como movimento político, tomou várias formas em diferentes períodos durante os séculos XIX e XX, podendo ser ligado a quase todas ideologias, da extrema direita à extrema esquerda, de acordo com os objetivos de seus líderes. O autor destaca seis tipos ideais.

O primeiro é um regionalismo conservador baseado na ideia de uma comunidade resistente ao englobamento e homogeneização pelo Estado. Durante o século XX, este tipo estava associado ao pensamento Democrático Cristão como um modo de legitimar o princípio de subsidiariedade. Outro tipo que pode-se destacar nessa mesma época é um “regionalismo burguês”, de direita, associado às regiões mais avançadas economicamente, que procuravam uma modernização do Estado e a diminuição de impedimentos burocráticos, visando medidas que incentivassem o desenvolvimento industrial. O quarto tipo está ligado às medidas regionais dos anos 1960 de diminuição de assimetrias e é caracterizado por ser mais tecnocrático e menos politizado, sem muita ligação com interesses de classe.

Movimentos políticos de esquerda também utilizaram do pensamento regionalista, o que Keating chama de regionalismo progressivo, o qual demandava por democracia, reformas no Estado e medidas para igualar níveis de desenvolvimento. Já um regionalismo populista e de direita possuía demandas parecidas quanto à descentralização e desenvolvimento de regiões mais pobres, porém também se colocava contra imigrantes, sejam eles estrangeiros ou somente de outras regiões. Por último, se destacam os regionalismos separatistas, ligados a nações históricas como a Irlanda do Norte, Catalunha e Escócia.

Nas duas últimas décadas do século XX, uma nova dimensão se tornava disponível para as regiões, as quais começaram a participar ativamente nas questões internacionais, seja por meio de pressão aos seus governos centrais ou de ações diretas, como cooperação com

outros países, regiões, empresas ou participação em instituições internacionais. Elas aparecem como mais um ator nesse complexo sistema que passou por grandes mudanças nas suas relações comerciais e políticas, devido a fatores como avanços tecnológicos, novos temas e a globalização.

La globalización y el auge de los regímenes transnacionales, principalmente las áreas de comercio regional, han diluido la distinción entre asuntos domésticos y exteriores y, de la misma manera, han transformado la división de responsabilidades entre el Estado y los gobiernos subestatales (KEATING, 2004, p. 49).<sup>8</sup>

O Estado-Nação tradicional westfaliano não é mais o único ator relevante nas relações internacionais. Empresas transnacionais, organizações internacionais, ONGs e unidades subnacionais (regiões, cidades, municípios) exercem influência nas tomadas de decisão quando assuntos são de seu interesse, de modo que, separar temas internacionais de nacionais se tornou cada vez mais difícil.

Hocking ressalta a diluição do poder e as mudanças no comportamento do Estado-Nação no processo de tomada de decisão de assuntos internacionais, devido também a influência interna:

Hoje, o sistema internacional é frequentemente retratado como um sistema com uma “composição mista” de atores, no qual os governos nacionais atuam como meros coadjuvantes. Além disso, as políticas internacionais são produto de complexas forças internas. Neste contexto, o regionalismo “interno” assume grande importância para a compreensão de como os Estados-Nação se comportam como atores internacionais (HOCKING, 2004, p. 79).

Deste modo, esta realidade se contrapõe à ordem internacional da tradicional teoria realista e estadocêntrica, a qual ressalta a relevância do Estado-Nação como ator nas relações internacionais.

Essas mudanças transformaram a divisão de responsabilidades entre os Estados e governos subnacionais. Os governos nacionais se concentram cada vez mais em manter a competitividade do seu Estado, deixando as questões referentes ao balanço regional para os governos subnacionais, os expondo mais diretamente aos efeitos da economia global. Essa ausência de um mediador entre o doméstico e o externo forçou as unidades subnacionais a buscar oportunidades em outros lugares, transformando as relações internacionais, assim como as relações entre os Estados e suas regiões, em algo muito mais complexo (KEATING, 1999).

---

<sup>8</sup> Tradução nossa: “A globalização e o auge dos regimes transnacionais, principalmente em áreas de comércio regional, diluíram a distinção entre assuntos domésticos e externos e, do mesmo modo, transformaram a divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos subnacionais” (KEATING, 2004, p. 49).

No período pós-guerra, políticas advindas dos Estados visando a diminuição de assimetrias regionais emergiram no oeste europeu, como uma extensão do modelo Keynesiano de administração macro-econômica. Porém, nos anos 1970, esse modelo entrou em crise e as regiões tiveram que encontrar meios alternativos ao seu governo central para se manter na competição do mercado globalizado, sem a proteção antes provida pelos Estados (KEATING, 1997).

Alguns acreditam que essa emergência de atores subnacionais pode ser uma ameaça à estabilidade do Estado e sua soberania. Uma preocupação crescente é o ressurgimento de nacionalismos regionais que demandam por maior autonomia e, em alguns casos, secessão para formação de um Estado independente. Dois exemplos atuais desses movimentos se encontram na Escócia e Catalunha.

Por outro lado, a soberania estatal também pode impor limites na capacidade do Estado de manejar suas responsabilidades e entregar os serviços à população, já que este, às vezes, deve fazer uma escolha em quais se concentrar, pois não possui meios de lidar com todos ao mesmo tempo (COHN; SMITH, 1996). Deste modo, a expansão das responsabilidades dos atores subnacionais acontece como um meio de otimizar ações, uma resposta à incapacidade do Estado de cumpri-las com a mesma eficiência, já que este precisa se concentrar em outros temas.

Keating (1997) também contrapõe a ideia de que o Estado está ameaçado ou em processo de desaparecimento, mas explica que ele está sendo influenciado por novos atores em outros níveis, supranacional, subnacional e até mesmo doméstico. Neste contexto, surgem novos e mais complexos modelos de negociação.

Essa descentralização pode ser entendida como uma consequência do declínio das sociedades industriais. Com o desenvolvimento do processo de industrialização e o surgimento do Estado-Nação, houve uma crescente centralização, a qual agora está se revertendo em favor de uma sociedade mais informatizada. Existe um paradoxo nesta situação, pois a economia internacional se torna cada vez mais integrada ao mesmo tempo que os Estados estão fragmentando suas responsabilidades de forma a oferecer aos seus cidadãos uma melhor administração (HOCKING, 2004).

Adotar uma perspectiva internacional é tanto uma oportunidade quanto necessário para essas regiões se manterem competitivas, de modo que muitas possuem o incentivo, mesmo que moderado, de seus governos centrais para tal.



Regiões não buscam participação internacional somente por razões econômicas, mas também políticas. Algumas possuem diferenças culturais distintas dos Estados que fazem parte e enxergam no plano externo um meio de conseguir recursos e reconhecimento da comunidade internacional para fortalecer suas demandas internamente. Ademais, essa exposição internacional ajuda na construção da ideia de região para o seu público interno. Já para aquelas que possuem aspirações nacionalistas, esse tipo de apoio dá legitimidade à suas ações por maior autonomia e reconhecimento (KEATING, 1999).

## **2.6 Considerações finais**

Um dos objetivos deste primeiro capítulo foi apresentar algumas das teorias que tiveram destaque nas contribuições para o entendimento da integração regional europeia, pois compreender o modo como esse processo se desenvolveu e funciona é essencial para entender como foi possível o fortalecimento dos movimentos de regionalismo subnacional na Europa.

Pode-se observar que as abordagens teóricas discutidas geraram alguns debates, com autores apresentando visões opostas. Primeiro, ainda antes do Plano Schuman, funcionalistas e federalistas discutiam o modo como a Europa deveria se reorganizar, para acabar com os conflitos entre seus países e evitar mais uma guerra mundial que poderia vir a ter proporções devastadoras, visto o recente desenvolvimento e uso de armas nucleares. As contribuições dessas duas vias de pensamento foram essenciais para a formação da proposta que deu origem à CECA, a qual foi considerada por alguns autores como uma opção federal-funcionalista.

Com as análises que seguiram o início do processo de integração, também observa-se uma dicotomia nas teorias que dominavam os estudos europeus, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. O pensamento neofuncionalista foi uma teoria a qual surgiu das análises da então recém criada CECA, atribuía ao processo de integração e afirmou que existia uma tendência no processo de integração, o qual começaria em uma área específica e os benefícios gerados por ela fariam com que a integração transbordasse para outras áreas.

Com essa visão, a teoria atribuía uma certa automaticidade para o aprofundamento e expansão da integração, de modo que os Estados tenderiam a perder o controle do processo e as instituições criadas para organizá-lo, criariam interesses próprios e teriam cada vez mais poder para continuar a avançar as medidas de integração.

O neofuncionalismo aborda a presença subregional na integração e reconhece que esses atores também se mobilizam, tanto para influenciar a posição estatal dentro das instituições transnacionais, quanto diretamente nestas, se fazendo presente no nível europeu e

buscando garantir interesses próprios, que podem divergir daqueles dos Estados dos quais fazem parte.

Com uma visão oposta ao neofuncionalismo, o intergovernamentalismo ganhou destaque ao ser aplicado aos estudos da integração europeia, dado sua crítica ao pensamento neofuncionalista e sua visão estadocêntrica do avanço dessa. Esta via teórica era bastante influenciada pelo pensamento realista das relações internacionais e ressalta que o “motor” para o avanço da integração regional é exclusivamente a vontade dos Estados e a busca por seus interesses. Assim, o modo como a integração avança depende somente das vontades estatais.

Nos anos 1990, Moravicsik desenvolveu sua análise com base nesta teoria e apresentou o intergovernamentalismo liberal, ao aplicar a teoria dos jogos de dois níveis para explicar a formação dos interesses nacionais. Essa abordagem admite a participação subnacional no processo de integração, porém somente com o intermediário estatal, dentro das instituições europeias os interesses dos Estados ainda são apresentados de forma única e prevalecem em relação aos dos outros atores.

Por último, foi discutido o modelo de governança multinível. Uma visão não muito bem desenvolvida, por ser ainda bastante recente, que busca compreender como se dá a tomada de decisão na criação de políticas dentro da União Europeia. Ela concorda que o Estado é um ator chave dentro da integração, porém não é o único, para cada tema negociado no nível europeu existe uma rede de influência formada por diversos atores, os quais podem incluir as regiões.

No próximo capítulo será observado que essas teorias podem ser aplicadas à participação das regiões dentro do processo de integração regional europeu, mas nenhuma consegue explicar totalmente o fenômeno do desenvolvimento dos movimentos de regionalismo subnacional. A explicação da governança multinível é a que chega mais perto do que se observa no modo como as regiões exercem influência na UE, porém quando estas usam no nível europeu para fortalecer pleitos por mais autonomia, a posição da organização segue os preceitos dados pela teoria intergovernamentalista.

O segundo objetivo foi fazer uma definição dos conceitos de região e regionalismo subnacional e apresentar as diferentes unidades que serão consideradas regiões neste trabalho. Também é feita uma análise do modo como as regiões se tornaram atores internacionais e os movimentos de regionalismo subnacional ganharam força tanto dentro do plano doméstico

como no sistema internacional.

Essa emergência significativa das regiões se deu por conta de algumas alterações no sistema internacional, principalmente após a década de 1970, com as mudanças econômicas, resultado do fim do sistema Bretton Woods, que modificaram os sistemas de produção e facilitaram a mobilidade do capital, além do aparecimento de novas configurações políticas e oportunidades de cooperação com outros países. Isso refletiu na forma como os Estados se reorganizaram para atender essa nova estrutura mundial.

Com esse cenário, percebe-se uma descentralização das responsabilidades tradicionalmente estatais para as regiões com o objetivo de dar maior eficiência à prestação de serviços aos cidadãos. Contudo, essa situação faz com que as unidades subnacionais percam o intermediário do Estado em algumas situações e sejam colocadas diretamente em um espaço global competitivo, o que as leva a buscar, diretamente no plano internacional, oportunidades as quais seu governo estatal não consegue mais prover. Ter uma participação mais ativa é tanto uma necessidade quanto uma oportunidade.

O modo como as regiões subnacionais estão se sobressaindo traz à tona um debate sobre uma possível ameaça ao Estado nação. Essa situação pode reacender velhos nacionalismos e incentivar demandas por maior autonomia em relação ao governo central, ou até mesmo secessão. No entanto, apesar de existirem alguns destes casos, como o da Escócia que será analisado no terceiro capítulo deste trabalho, esta seção conclui que o Estado não está ameaçado pelo fortalecimento das regiões, pelo contrário, ele se beneficia disso, visto que a redistribuição de responsabilidades foi algo necessário para que ele continuasse funcionando de forma eficiente.

### **3 O processo de integração regional europeu e os regionalismos subnacionais**

O processo de integração europeu teve seu início logo após o fim da II Guerra Mundial e visava principalmente, reorganizar as relações entre os Estados de um continente o qual passara por duas guerras que devastaram seus territórios e necessitavam de um ambiente pacífico para se reconstruir.

Ao longo dos anos a integração se aprofundou e expandiu, no início seis Estados concordaram em transferir para uma instituição supranacional, a CECA, as decisões sobre a produção e uso do carvão e aço. Atualmente a União Europeia possui 28 membros e poderes de tomada de decisão sobre vários temas da economia, política e justiça europeia, além de uma grande influência no sistema internacional.

Com o avanço da integração entre os Estados, surgiu a preocupação com os impactos que o seu aprofundamento e ampliações teriam na distribuição de riquezas. Assim, as instituições europeias começaram a se preocupar com as assimetrias econômicas e sociais nas diferentes regiões e estas passaram a ter alguma participação nesse processo.

Essa presença regional dentro do âmbito europeu se desenvolveu e pode ser observada dentro de diversas instituições da estrutura política da União Europeia, onde as regiões trabalham, algumas vezes de forma direta, sem o intermediário estatal, para exercer sua influência na tomada de decisão sobre temas de seu interesse.

O objetivo deste capítulo é mostrar a relação entre o desenvolvimento da integração europeia e a emergência dos movimentos de regionalismo subnacional dentro da Europa. A sua intenção é confirmar o argumento deste trabalho de que esse processo deu abertura para as regiões participarem e exercerem influência dentro da tomada de decisão em ambientes além do doméstico, porém quando essa participação ultrapassa os limites das vontades estatais, como na busca por mais autonomia, os Estados tendem a bloquear as iniciativas das regiões no nível europeu e a UE apoia a posição dos Estados.

O capítulo começa com uma revisão histórica do processo de integração europeu, desde a formulação da Declaração Shuman, ponto de partida para o plano da Europa integrada, até o Tratado de Lisboa, o qual deu personalidade jurídica à União Europeia. Esse processo teve muitos momentos de avanço, mas também de dificuldades e compreendê-lo é necessário para entender como se dá atualmente a relação entre os diversos atores que compõe a tomada de decisão dentro da União Europeia.

A segunda seção do capítulo apresenta a dimensão regional no âmbito do avanço da

integração, mostrando como as regiões foram inseridas dentro desse processo, no qual pode-se observar que houveram em diferentes momentos uma maior e menor abertura para a participação de unidades subnacionais na construção da Europa integrada.

Por último, o capítulo discorre sobre os canais de representação regional dentro da União Europeia e o modo como eles são utilizados pelas regiões para exercer influência dentro da organização. Foram escolhidos seis canais onde pode-se observar uma presença significativa das regiões em temas que as interessam, são eles: o Comitê das Regiões, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia, Escritórios de Representação em Bruxelas, o Parlamento Europeu e Associações Regionais e redes de network.

### **3.1 A integração da Europa: da CECA à União Europeia**

Como foi discutido anteriormente, já antes do fim da II Guerra Mundial, começou a se difundir na Europa o pensamento de que era necessário reorganizar o modo como os Estados se relacionavam para manter a paz na região. Além disso, o projeto de integração também atendia aos interesses dos Estados Unidos que pressionavam os Estados europeus para que fazê-lo, visto que com a criação do bloco soviético e o início da disputa leste-oeste, era do interesse norte-americano que uma Europa forte pudesse barrar o avanço da União Soviética. (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004).

Preocupados com o cenário político e econômico caótico do pós-guerra, além da possibilidade de dependência do capital estadunidense, visto a implementação do Plano Marshall, os franceses Robert Schuman e Jean Monnet, com o apoio do chanceler alemão desenvolveram uma proposta que pretendia reestruturar a Alemanha, de modo a conter o expansionismo soviético, ao mesmo tempo em que asseguraria à França o não reerguimento da capacidade bélica alemã (SILVA, 2013).

Foi apresentada então, em maio de 1950, a Declaração Schuman que estabeleceu a ideia geral do que se pretendia fazer para iniciar a integração na Europa. A produção de carvão e aço, dois produtos essenciais em tempos de guerra, da Alemanha e França seria administrada por uma Alta Autoridade, na forma de uma organização internacional, tirando dos países o poder de decisão direta sobre o uso dessas matérias-primas.

O pressuposto fundamental para a instituição da Alta Autoridade, então, conduzia a um redimensionamento do instituto da soberania. Tratava-se de reformulá-la e transformá-la em uma soberania comunitária integradora de nações e povos em lugar de uma soberania nacional que apartava nações e continentes (SILVA, 2013, p. 70).

Essa proposta foi aberta a outros países e, além da França e Alemanha, Itália,

Luxemburgo, Holanda e Bélgica, aceitaram participar. O tratado da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) foi assinado em 1951 e entrou em vigor no ano seguinte. Esse deveria ser somente o primeiro passo de um plano maior, o qual, integraria aos poucos diversos setores dos países, até que chegassem a uma Federação Europeia.

O início da guerra na Coreia e a possibilidade do conflito se expandir para a Europa trouxe preocupações para os países do continente. Os Estados Unidos demandavam o fortalecimento da OTAN e surgiu a possibilidade de reerguer o exército da Alemanha Ocidental. Isso preocupou a França, que propôs aprofundar a integração com a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa, o plano não foi recebido com muito entusiasmo e o projeto europeu parecia estar a ponto de entrar em colapso. Contudo, os membros da CECA resolveram se comprometer com o avanço da integração por outros meios (URWIN, 2010).

Para fazê-lo, Herz e Ribeiro Hoffmann (2004) explicam que foi estabelecido a criação de duas novas organizações, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). A primeira pensada para expandir a cooperação econômica iniciada com a CECA e estabelecer as metas para iniciar o processo de criação de um mercado comum. Já a segunda pretendia a cooperação na pesquisa e produção de energia nuclear, visando a utilização exclusiva desta para fins não-militares, além de assegurar o atendimento à crescente demanda por energia, em um momento no qual crescia a insegurança sobre o fornecimento de petróleo e a saturação da indústria do carvão.

O Tratado de Roma, que criou a CEE e a Euratom, foi assinado em 1957. Os objetivos propostos pelo tratado são expressos em termos econômicos, porém existia um propósito político por trás disso, além da criação do mercado comum, também estabelece o princípio de que qualquer problema de um de seus membros seria um problema de todos (URWIN, 2010).

Essas organizações seguiam o modelo institucional da CECA, com o Conselho de Ministros, o órgão intergovernamental e uma Alta Autoridade, supranacional, além da Assembleia, o órgão parlamentar único para as três organizações. Os anos que se seguiram essa nova fase foram de grandes avanços no plano para a implementação do mercado comum e o aprofundamento da integração, um exemplo disso foi a criação da Política Agrícola Comum (PAC) (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004).

Segundo Silva (2013) em 1965 aconteceu a primeira grande crise da Comunidade, a “crise das cadeiras vazias”, quando a França abandonou as reuniões do Conselho durante seis meses por não concordar com o sistema de votação por maioria qualificada em decisões

estratégicas. Esta questão foi resolvida com o Compromisso de Luxemburgo, o qual mantinha a regra de unanimidade para questões consideradas interesses nacionais vitais.

Nos anos seguintes novos problemas apareceram e o processo de integração não avançou no modo como se imaginava. A Comunidade se deparou com os limites dos planos traçados até aquele momento, as divergências entre os pensamentos de seus membros e a ideia que eles tinham de como a Europa integrada deveria se colocar no sistema internacional. Além das diferentes opiniões sobre a expansão e o aprofundamento da integração.

Essa lentidão continuava apesar das tentativas para avançar a integração. O lançamento do projeto para a integração monetária foi rejeitado pelo governo francês, contrário, neste momento a supranacionalização. E apesar das ampliações com adesão de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (1973), da Grécia (1981) e de Portugal e Espanha (1986), a Comunidade chegou a um período de estagnação (HERZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2004).

Segundo Urwin (2010, p. 30) a integração regional europeia nesses anos de formação pode ser explicada como o produto de interações complexas em que os ideais dos pensadores desse processo eram constantemente questionados pelos governos estatais, visto que estes buscavam adequar o desenvolvimento da integração aos seus interesses nacionais. O autor ainda ressalta que a integração só conseguia avançar de fato, quando essas duas visões convergiam, sendo que quando esse não era o caso, o processo ficava estagnado.

O número de membros cresceu, no entanto as instituições existentes não evoluíram de forma a atender as novas demandas. Outros problemas também surgiram, como confusão na distribuição de competências entre os Estados e a Comunidade, desequilíbrios regionais advindos do avanço do mercado comum, além dos distúrbios no sistema internacional que refletiam no espaço europeu, como a crise energética e do sistema monetário (SILVA, 2013).

Apesar do momento não muito favorável, os Estados mostraram seu comprometimento com a integração e, como em situações anteriores, decidiram que o aprofundamento desta seria a melhor maneira de superar os obstáculos e fortalecer a Europa no sistema internacional. Deste modo, em 1986 surgiu o Ato Único Europeu, o qual pode ser considerado um divisor de águas e levou a Europa a um nível de integração ainda mais alto.

Entre suas mudanças mais relevantes estão a ampliação de competências do Parlamento Europeu, fixar o prazo para a realização do mercado único com a livre circulação de bens, pessoas, capitais e serviços para 2002, o anúncio da consolidação da União Econômica Monetária e a apresentação de medidas de fomento a coesão econômica e social

com os fundos estruturais (SILVA, 2013). Esse momento marcou a passagem de uma integração europeia negativa, somente com liberalização, para a integração positiva, a qual harmoniza as legislações nacionais e cria políticas comuns de regulação para diferentes temas (HERZ; RIBEIRO HOFFMAN, 2004).

Os eventos internacionais que seguiram a assinatura do Ato Único Europeu mais uma vez influenciariam no desenho da integração Europeia. Com a queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS as preocupações da Comunidade mudaram, da possibilidade de um conflito em seu território, para tentar se aproximar dos países recém saídos do bloco soviético para que estes entrassem na zona de influência europeia e se afastassem da Rússia.

Silva (2013) ressalta que, para garantir essa aproximação e também apressar a entrada da Alemanha Oriental na Comunidade, os Estados membros decidiram por acelerar algumas reformas internas mais urgentes e concordaram em assinar em fevereiro de 1992 o Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia.

A proposta de Maastricht era estruturar a União Europeia em três pilares independentes, sendo um supranacional e os outros dois responsáveis por temas discutidos intergovernamentalmente. Phinmore (2010) explica que o primeiro pilar, supranacional, consistia na CEE, Euratom e CECA, o segundo e o terceiro, intergovernamentais, compreendiam respectivamente as áreas de política externa e de segurança comuns e temas jurídicos e de justiça penal..

O Tratado também ampliou as competências do pilar supranacional, fazendo com que a Comunidade ganhasse responsabilidade sobre mais áreas, além de estabelecer metas para finalizar o mercado comum e introduzir a moeda comum. Os poderes legislativos do Parlamento também foram ampliados, com o objetivo de aumentar a legitimidade democrática, já que com os aprofundamentos da integração aumentava a consciência da população europeia do impacto desse processo na sua vida diária, dando maior destaque para o debate do déficit democrático da União (HERZ; RIEIRO HOFFMANN, 2004).

Apesar dos avanços e da tentativa de acomodar o aprofundamento da integração as recusas de maior supranacionalidade, Maastricht não alcançou seu objetivo, aumentar o nível de eficiência das instituições europeias para acomodar as ampliações. A entrada de Áustria, Finlândia e Suécia (1995) levou a UE à 15 membros e mais uma vez se fez necessário aplicar mudanças na sua estrutura. Isso foi feito com o Tratado de Amsterdã em 1997.

Apesar de não receber tanta atenção quanto o Maastricht, o Tratado de Amsterdã



possibilitou uma maior coesão nas atividades da União Europeia. Visto a recusa de alguns países membros de aprofundar a cooperação, foi criado um mecanismo para aqueles interessados em fazê-lo, também, foi iniciado o processo para incorporar os acordos de Schengen na União Europeia e o Parlamento teve mais um aumento do número de seus membros. Contudo, o Tratado falhou em preparar a União para as futuras ampliações, as questões chave para fazê-lo foram adiadas repetidamente (PHINNEMORE, 2010).

O início do século XXI parecia incerto para a UE, a entrada de mais dez Estados membros era prevista, porém a tentativa fracassada de Amsterdã ressaltou o esgotamento do sistema e a ampliação ameaçava engessar a estrutura institucional e aumentar o déficit democrático. Era necessária uma reforma que permitisse a todos se sentirem adequadamente representados nos mecanismos decisórios. A proposta para fazê-lo veio com o Tratado de Nice, porém, mais uma vez a tentativa de se adequar às ampliações fracassou (SILVA, 2013).

Essas consecutivas tentativas frustradas levaram a União Europeia a optar por uma via diferente para tentar resolver os problemas da integração, assim os debates sobre a criação de uma Constituição Europeia foram retomados. Isto reacendeu as disputas entre os pensamentos federalista e intergovernamental. Estabelecer uma Constituição para a Europa aproximaria muito a UE daquilo aspirado por Monnet quando este apresentou a CECA como o ponto inicial do processo de integração, uma Federação Europeia.

Segundo Silva (2013) o Tratado que estabelece uma Constituição para a União Europeia representava mais que uma reforma no sistema institucional. Com a sua ratificação a UE transformaria sua própria natureza, se aproximando muito daquela dos Estados, visto o significado da criação de uma constituição, já que esta, do ponto de vista jurídico, é o que distingue um Estado-nação de uma organização internacional.

Para ser colocado em prática, o Tratado deveria ser assinado e ratificado por todos os seus, naquele momento, 25 membros. O início parecia promissor, vários Estados o ratificaram sem encontrar problemas, no entanto, o projeto foi encerrado com após a rejeição do povo francês em um referendo popular, seguido pelo mesmo resultado na Holanda.

A tentativa de criar uma Constituição para Europa foi mais um fracasso para o processo de integração. Os Estados membros decidiram então convocar uma Conferência Intergovernamental para pensar o futuro da Europa. O resultado desta foi o Tratado de Lisboa, uma das suas alterações mais significativas foi o encerramento da Comunidade Europeia e do sistema de três pilares, sendo sucedida pela União Europeia agora com personalidade jurídica.

Outras medidas importantes foram a concessão de mais poderes ao Parlamento e inclusão do Conselho Europeu e do Banco Central como instituições da UE (SILVA, 2013).

Hoje a União Europeia possui 28 membros, situação que pode significar um reflexo do sucesso do processo de integração, visto a comparação com quantidade de Estados que iniciaram esse plano. Contudo, isso também dificulta a chegada em um consenso na tomada de decisão e pode travar a criação de políticas para continuar avançando com a integração.

Nos últimos anos, a União Europeia se viu dentro de mais uma crise, dessa vez econômica, com vários de seus países membros passando por situações financeiras graves e, apesar das tentativas de ajuda da União muitos deles ainda não se recuperaram. Um dos casos mais graves é o da Grécia, o país passa por um momento bastante turbulento no âmbito econômico, devido a incapacidade de pagar suas dívidas internacionais sem ajuda da Europa e consequentemente no político, com as medidas de austeridade impostas pelos credores.

Com esses problemas, os mais pessimistas preveem o abandono do euro e até mesmo o fim da União Europeia, porém a integração é hoje tão avançada que voltar atrás e acabar com esse processo pode ser considerado impensável e muito mais desvantajoso que continuar a tentar encontrar soluções dentro da União Europeia para superar os obstáculos por meio do aprofundamento da integração.

Esse cenário de crise, no entanto, fortaleceu alguns movimentos de regionalismo subnacional que clamam por mais autonomia e secessão, já que as medidas tomadas por diversos governos centrais desagradaram boa parte das populações, principalmente em regiões economicamente mais fortes que as demais, as quais sentem que, se seus governos subnacionais pudessem administrar diretamente a riqueza ali gerada, os problemas da crise não as atingiriam tanto.

### **3.2 A dimensão regional e o processo de integração europeu**

O desenvolvimento de movimentos de regionalismo subnacional na Europa está diretamente ligado ao seu processo de integração regional, porém por várias décadas este processo teve como protagonistas somente os Estados-Nação, que buscavam no plano europeu interesses tidos como nacionais.

Historicamente, o processo de integração europeu se desenvolveu de forma a responder os desafios impostos à Europa. Um desses desafios é diminuir as disparidades sociais e econômicas entre seus Estados membros e regiões. Para tal, foi criada uma política regional a qual, tinha como objetivo evitar qualquer possível efeito negativo gerado pelo

mercado comum (BRUNAZZO, 2010).

Pode-se observar que essa ideia, já na época do Tratado de Roma, era promovida e amplamente apoiada pelos Estados. Isto se observa no Artigo 2 do Tratado:

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit (UNIÃO EUROPEIA, 1957).<sup>9</sup>

No entanto, a implantação de medidas coordenadas para realizar esse objetivo demorou a acontecer. Isso porque os Estados membros acreditavam que a melhor maneira de diminuir disparidades regionais era fazê-lo por meio de ações nacionais em vez de intervenção da Comunidade. Além disso, também existia uma crença de que o mercado comum traria condições de desenvolvimento, as quais aumentariam o nível de riqueza das regiões mais pobres. Esse pensamento se mostrou otimista demais, principalmente com a entrada de novos membros na Comunidade (BRUNAZZO, 2010).

Com o aumento das disparidades econômicas e, em parte devido a entrada do Reino Unido na Comunidade (BULLMAN, 1997) a Comissão Europeia respondeu com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) na década de 1970. Juntamente com o Feder surgiu também o Comitê de Política Regional, que buscava a formulação de políticas para aumentar a participação regional no processo de integração europeu (STUART, 2004).

O número de membros da Comunidade continuava a crescer e, com eles, as assimetrias econômicas e sociais das regiões. Isso se tornou ainda mais preocupante com a assinatura do Ato Único Europeu, pois este tinha como um de seus principais objetivos concluir o processo de criação do mercado comum. Deste modo, o tratado expande as medidas de apoio às regiões menos favorecidas. Pode-se observar isto nos Artigos 130A e 130B:

A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue sua acção tendente ao reforço da sua coesão económica social. Em especial a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas

---

<sup>9</sup> Tradução nossa: “ A Comunidade tem como missão o estabelecimento de um mercado comum e a reconciliação progressiva de políticas económicas dos Estados membros, com vistas à promover um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade, uma expansão contínua e equilibrada, uma estabilidade constante, uma recuperação acelerada do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que dela fazem parte” (UNIÃO EUROPEIA, 1957).

(UNIÃO EUROPEIA, 1986).

Os Estados-membros conduzem a sua política económica e coordenam-na tendo em vista igualmente atingir os objectivos enunciados no artigo 130 A. A concretização das políticas comuns e do mercado interno tem em conta os objectivos enunciados no artigo 130 C e contribui para a respectiva realização. A Comunidade apoia essa realização pela acção que desenvolve através dos fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção Orientação, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes (UNIÃO EUROPEIA, 1986).

Estes foram os primeiros passos para a criação de uma política de coesão para o desenvolvimento regional dentro do processo de integração europeu. Várias reformas (1988, 1993, 1999, 2007) ocorreram para atualizar essas medidas e se adequar aos alargamentos no número de membros e, segundo Bullman (1997), a cada reforma houve um vasto aumento na assistência financeira dada pelos fundos estruturais às regiões.

Após a implementação do Ato Único Europeu, autoridades locais e regionais passaram a ser diretamente afetadas, suas responsabilidades cresciam devido os programas dos fundos estruturais, assim como tentativas de aumentar sua presença nas tomadas de decisão. Essa participação se mostrava tanto no âmbito nacional quanto europeu.

The new multilevel governance emerged in other words from the convergence of new trends of sub-state political mobilization launched from both above and below. From the “bottom up”, strong regions were putting pressure on their national governments to secure a stronger and more direct foothold in the process of the EU. From the top down, the functional rationale supporting a regional committee [...] was essentially the same technocratic impulse that had earlier argued for the inclusion of the economic expertise of interest groups, via the EESC, into economic integration policy (JEFERY; ROWE, 2012, p. 362).<sup>10</sup>

Além disso, na reforma de 1988 ficou estabelecido que, para alcançar os objetivos de redução das disparidades territoriais, a presença de instituições subnacionais, especificamente regiões, no processo de tomada de decisão e implementação era necessário, visto que esses são os alvos dessas medidas (BRUNAZZO, 2010).

Neste mesmo período, vários Estados europeus passaram por processos de

---

<sup>10</sup> Tradução nossa: “A governança multinível emergiu, em outras palavras, da convergência de novas tendências de mobilização política subnacional lançadas tanto dos níveis abaixo do nacional quanto dos de cima. De baixo, regiões colocavam pressão nos seus governos nacionais para assegurar uma posição mais forte e direta no processo de integração europeu. De cima, a racionalização funcional de apoiar um comitê regional [...] era essencialmente a mesma que o impulso tecnocrático, o qual antes tinha argumentado para a inclusão da especialidade económica dos grupos de interesse, através da CECA, dentro das políticas de integração económica” (JEFERY; ROWE, 2012, p.362).

descentralização e devolução de poderes. Isso se deu de diferentes maneiras em cada Estado, em sua maioria partiram de iniciativas “top-down”. Uma modernização da administração estatal era necessária para manter o modelo de bem-estar social já que crescia a pressão econômica global; devido à competição para atrair investimentos externos para as regiões havia uma necessidade de modernizá-las para atender às demandas internacionais. Também o próprio processo de integração regional demandava essa mudança, visto a abertura de mercado. Ademais, esse processo também serviu para aliviar a pressão de movimentos subnacionais de caráter nacionalista, garantindo a estes um certo nível de autonomia (BULLMAN, 1997).

O processo que culminou no Tratado de Maastricht foi um período em que o nível regional teve grande destaque dentro do aprofundamento da integração europeia. Nos anos 1990, o debate sobre a criação de uma possível “Europa das Regiões” se intensificou e algumas regiões “fortes”, principalmente os “Lander” alemães, viram ali a oportunidade de conseguirem uma representação institucional formal dentro da União Europeia e participar diretamente da tomada de decisão na política regional da organização.

Keating (2008, p. 633) destaca que: “Debates about shared sovereignty and state transformation fired the imagination of those looking for a third way between independence and subordination to the state.”<sup>11</sup> Teorias surgiram para explicar esse movimento, algumas bastante extremas quanto a possível participação das regiões na União Europeia:

[...] this thesis posited that national institutions and powers would weaken under the growing power of the European state, and that regions and cities would take their place with direct access to the European policy-making process. For others, it meant a transformation in the nature of the European polity, away from a Europe of states to a Europe where regions would constitute a “third level” capable of making a serious contribution to supranational decision making (BULLMANN, 1996 apud Elias, p. 484).<sup>12</sup>

Segundo Jeffery (2002) algumas condições foram essenciais para o desenvolvimento desse debate dentro das negociações pré-Maastricht. Primeiro, a reunificação alemã e o seu futuro comprometimento com a União preocupava, principalmente a França, de modo que

---

<sup>11</sup> Tradução nossa: “Debates sobre a divisão de soberania e a transformação do Estado aguçaram a imaginação daqueles que procuravam por um terceiro caminho entre independência e subordinação ao Estado” (KEATING, 2008, p.633)

<sup>12</sup> Tradução nossa: “[...] essa tese afirmava que os poderes e instituições nacionais se enfraqueceriam com o aumento do poder europeu e regiões e cidades os substituiriam com acesso direto ao processo de tomada de decisão europeu. Para outros, isso significava uma transformação na natureza do modo de fazer política europeu, com um afastamento da Europa dos Estados para uma Europa em que as regiões constituiriam um “terceiro nível” capaz de contribuir seriamente para a tomada de decisão supranacional” (BULLMANN, 1996 apud Elias, p.484).

este país tratou de acelerar o processo para implantar a União Monetária Europeia, o que tornou a agenda mais fluída e aberta, se expandindo também para áreas como políticas de integração e desenho institucional. Isso possibilitou colocar na agenda questões como a criação do Comitê das Regiões, o princípio da subsidiariedade, o direito das regiões de apelar à Corte de Justiça Europeia e o acesso ao Conselho.

O autor também destaca a liderança dos Lander alemães, processos de federalização/regionalismo que emergiam em países como Espanha e Bélgica e a proliferação da cooperação entre unidades subnacionais, além da presença crescente destas como atores no sistema internacional, fortalecendo um movimento “bottom-up” de demanda pela participação regional na tomada de decisão no nível europeu. “Their agenda ... envisaged a three level European federation structured around the principle of subsidiarity” (JEFFERY, 2002, p. 3).<sup>13</sup>

Das quatro demandas que as regiões conseguiram colocar na agenda pré-Maastricht, somente o acesso ao Conselho foi negado. Porém, na prática, as medidas aprovadas não tiveram o impacto esperado na participação regional dentro da União Europeia.

O princípio da subsidiariedade, não serviu como um mecanismo para dar mais poderes ao nível subnacional, mas foi aplicado, em sua maioria para decidir as bases legais de competência entre Estados membros e instituições europeias (Evans, 2002; Van Hecke, 2003 apud ELIAS, 2008).

A conquista mais relevante para as regiões em Maastricht teria sido a criação do Comitê das Regiões. No entanto, seu funcionamento não é tão expressivo como o imaginado. Após a sua criação se observou uma grande dificuldade de manejar as diferenças entre seus membros e seus objetivos. Além disso, ele possui um caráter apenas consultivo, o que leva algumas regiões a buscarem outros meios para influenciarem a tomada de decisão dos assuntos de seu interesse.

Isso também se deu devido à influência dos governos centrais dos Estados no caráter das atividades do comitê:

As posições dos governos centrais dos países membros a respeito das atividades do comitê variam muito, do apoio explícito à crítica aberta. Entre os maiores opositores destacou-se o governo britânico, que, durante as discussões prévias ao Tratado da União Europeia, considerava a criação do CR [Comitê das Regiões] uma ameaça à soberania parlamentar e um

---

<sup>13</sup> Tradução nossa: “A sua agenda [...] imaginava uma federação europeia com três níveis, estruturada em torno do princípio da subsidiariedade” (JEFFERY, 2012, p.3)

potencial promotor do nacionalismo escocês. No entanto, com o passar do tempo, e em especial com a manutenção do status consultivo do CR, esses temores quase desapareceram e o comitê passou a ser visto como um espaço importante para conter processos de ruptura, por seu simbolismo como instrumento e porta-voz dos interesses regionais (STUART, 2004, p. 138-139).

A ideia de uma “Europa das Regiões”, com um terceiro nível presente diretamente na tomada de decisão do processo de integração, terminou com Maastricht. Como observa Jeffery (2002), as condições políticas encontradas neste período para desenvolver esse debate não se repetiram durante as negociações dos tratados seguintes.

Pode-se observar que a União Europeia possui uma grande preocupação com as regiões e sua representação dentro do aparato institucional da organização. A Comissão Europeia se destaca dentro da estrutura institucional da União como um ator que, tradicionalmente, apoia a mobilização regional. Isso se dá na medida em que as regiões estão mais próximas dos cidadãos e podem servir como uma ponte entre eles e a União Europeia, diminuindo o déficit democrático. Ademais, elas podem mostrar melhor os benefícios de fazer parte da União Europeia aos seus habitantes (BRUNAZZO, 2010).

Todavia, a intenção é garantir o estabelecimento de uma política regional, que busque igualar os níveis de desenvolvimento econômico e social das regiões e incentivar a mobilização regional para esses fins. Keating (2008) ressalta que as instituições da União Europeia não tem interesse algum em encorajar projetos além destes, especialmente movimentos de nacionalismo subnacional e de busca por independência.

A Comissão Europeia deixou claro essa posição, ressaltando a importância da presença de um intermediário estatal entre as regiões e a União Europeia na construção de políticas no White Paper de 2001 ao afirmar que o envolvimento dos níveis locais e regionais nesse processo deve permanecer uma responsabilidade dos governos nacionais.

Enquanto a necessidade do envolvimento de instituições regionais e governos locais é apontada como algo fundamental e incentivada para que o desenvolvimento de políticas seja feito da maneira mais eficiente possível, de modo a atingir de forma positiva os cidadãos europeus, parte dos Estados decidir até onde a influência regional será considerada na tomada de decisão.

At EU level, the Commission should ensure that regional and local knowledge and conditions are taken into account when developing policy proposals. For this purpose, it should organise a systematic dialogue with European and national associations of regional and local government, while respecting national constitutional and administrative arrangements. The

Commission welcomes on-going efforts to increase co-operation between those associations and the Committee of the Regions (EUROPEAN COMMISSION, 2001).<sup>14</sup>

Apesar de a União Europeia estabelecer que, em certos níveis, os limites da participação regional são dados pelos Estados das quais estas fazem parte, a organização ainda é vista pelas regiões como um espaço eficaz para criação de pressão e aumento de influência. Keating (2008) explica que essa problemática se dá porque, ao mesmo tempo em que a União Europeia oferece um suporte ideológico para o pensamento pós-soberano, ela não oferece um espaço institucional dentro do processo de integração para outros tipos de atores além dos Estados.

Nos últimos anos, movimentos de regionalismo subnacional começaram mais uma vez a ganhar destaque no âmbito europeu, com demandas de maior autonomia e até mesmo secessão. Um fator importante para o fortalecimento desse tipo de movimento foram as medidas tomadas pelos Estados para remediar os efeitos da crise de 2008.

O pensamento separatista de alguns desses movimentos preocupam a União Europeia, diferente do período pré-Maastricht, o objetivo atualmente não é mais conseguir influência regional direta na tomada de decisão, visto que esta não aparece mais como uma possibilidade, mas se tornar um Estado independente. A Comissão Europeia defende a união de seus membros e declara que qualquer novo Estado proveniente de um processo de secessão será excluído da organização.

### **3.3 Canais de representação regional na União Europeia**

Dentro do aparato institucional da União Europeia existem diversos canais de acesso disponíveis para atores subnacionais, nos quais sua influência pode ser exercida nos processos de criação de políticas e tomada de decisão. Brunazzo (2010) ressalta que esses canais são abertos a todas as regiões, porém são utilizados de modos diferentes por cada uma delas, visto que algumas possuem meios influência mais fortes que outras, de acordo com sua relação com os Estados das quais fazem parte.

Pode-se destacar seis canais de/com presença regional dentro da União Europeia são eles: o Comitê das Regiões, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia, Escritórios de

---

<sup>14</sup> Tradução nossa: “No nível europeu, a Comissão deve assegurar que o conhecimento e condições regionais e locais sejam levadas em conta durante o desenvolvimento de propostas de políticas. Para fazê-lo deve organizar um sistema de diálogo entre associações nacionais de governos locais e regionais, respeitando os arranjos nacionais administrativos e constitucionais. A Comissão está aberta à esforços já existentes para aumentar a cooperação entre essas associações e o Comitê das Regiões” (EUROPEAN COMMISSION, 2001).



Representação em Bruxelas, o Parlamento Europeu e Associações Regionais e redes de network.

### 3.3.1 Comitê das Regiões

O Comitê das Regiões foi criado em 1994, depois de ser aprovado pelo Tratado de Maastricht. O artigo 198A, que estabelece o Comitê, deixa claro o caráter consultivo deste : “A Committee consisting of representatives of regional and local bodies, hereinafter referred to as "the Committee of the Regions", is hereby established with advisory status.”<sup>15</sup> E o Artigo 198C completa, afirmando quando ele será consultado “The Committee of the Regions shall be consulted by the Council or by the Commission where this Treaty so provides and in all other cases in which one of these two institutions considers it appropriate”<sup>16</sup> (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

Hoje, existem 350 membros no Comitê, dos 28 países que formam a União Europeia. Ele trabalha com três princípios fundamentais, a subsidiariedade, proximidade, parceria e declara como sua missão “...envolver os órgãos de poder regional e local no processo de decisão europeu e favorecer, assim, uma melhor participação dos cidadãos” (COMITÊ DAS REGIÕES, 2009).

Apesar de ser considerado o principal organismo de representação regional, sua influência na criação de políticas não é tão expressiva quanto se possa imaginar. Sua opinião é consultada em todos os assuntos que possam ter consequências para as regiões, no entanto, as decisões são tomadas fundamentalmente pelos Estados e cabe a estes decidirem se considerarão, ou não, o parecer dado pelo Comitê.

Outra grande dificuldade do Comitê é estabelecer uma direção e objetivos claros, visto a heterogeneidade de demandas dos diferentes tipos de regiões que dele fazem parte. As unidades subnacionais dentro da União Europeia não possuem uma agenda comum, algo que não é surpreendente, pois existem grandes diferenças do papel e competências de cada uma no âmbito nacional, refletindo na criação dos seus interesses individuais e o modo como vão se colocar dentro da arena europeia (JEFFERY, 1997).

Tatham (2008) destaca duas situações em que o Comitê da Regiões pode ser útil para

---

<sup>15</sup> Tradução nossa: “Um Comitê constituído por representantes de unidades locais e regionais, o qual será nomeado de Comitê das Regiões, é aqui estabelecido com status consultivo” (EUROPEAN UNION, 1992).

<sup>16</sup> Tradução nossa: “O Comitê das Regiões deve ser consultado pelo Conselho ou pela Comissão quando for estabelecido por este tratado e em todas as ocasiões em que uma dessas instituições consideraram apropriado” (EUROPEAN UNION, 1992).

os interesses regionais. Primeiro, quando a Comissão está buscando aliados, e o Comitê apoia suas opiniões e quando a Comissão não possui uma opinião formada sobre certa política e está em busca de sugestões para o desenvolvimento desta.

No entanto, observa-se que as regiões não veem sempre o Comitê como meio mais eficiente para se fazerem presentes no processo de integração regional europeu. Devido essas limitações, que interferem na real participação deste órgão na tomada de decisão, unidades subnacionais preferem, dependendo da situação, utilizar outros meios para tentar influenciar as políticas europeias.

### **3.3.2 Conselho de Ministros**

O Tratado de Maastricht também estabeleceu acesso de representantes regionais ao Conselho de Ministros. Eles podem representar e votar pelos seus Estados, quando estes assim permitem.

Essa participação, diferente de no Comitê das Regiões, é, na prática, limitada à regiões consideradas fortes, que possuem uma forte influencia interna, já que deve partir também do interesse do Estado permitir a presença regional nas reuniões do Conselho. No entanto, quando estão presentes em uma reunião do Conselho as regiões não estão apenas representando seus interesses, mas estão buscando também interesses estatais.

Como é explicado Keating e Hooghe (2006), quando presentes nas reuniões do Conselho de Ministros as região representam os Estados e não a si mesmas, elas já terão concordado com esses, assim como com as outras regiões, qual serão os objetivos a serem alcançados, nas negociações e não buscarão necessariamente interesses próprios.

### **3.3.3 Comissão Europeia**

O interesse da Comissão Europeia quanto às regiões está, em grande parte, ligada a sua política de coesão econômica e social, a qual busca diminuir assimetrias nos níveis de desenvolvimento das diferentes regiões europeias.

Todavia, Tatham (2008) afirma que a Comissão é bastante aberta à diferentes visões durante o processo de criação de políticas e, se for de seu interesse, ela utilizará do apoio e cooperação das regiões em temas além daqueles de coesão. O autor também destaca que a Comissão pode ser uma aliada em situações em que as opiniões da região e de seu Estado divergem, se assim lhe for conveniente e lhe der uma vantagem nas negociações. Porém, como acontece no Conselho de Ministros, o acesso das regiões à Comissão também é limitado ao seu nível de influência dentro do plano doméstico.

### 3.3.4 Escritórios de Representação em Bruxelas

Durante os anos 1980 e 1990 diversas regiões montaram escritórios de representação junto a União Europeia em Bruxelas, visando garantir sua presença na tomada de decisão em um momento em que a presença subnacional ganhava destaque na União Europeia e o debate de uma possível “Europa das Regiões” se fortalecia.

Podem-se destacar duas razões para que regiões estabeleçam esses escritórios. Primeiro, a motivação mais forte, é que estar presente em Bruxelas facilita a troca de informações com outras regiões e o acesso à informações sobre novas regulações no nível europeu que podem ser de seu interesse. Segundo, quando autoridades subnacionais possuem demandas contrárias às dos seus governos nacionais. Isto acontece principalmente em situações em que os habitantes de determinada região possuem uma identidade ou orientação política distinta da que prevalece dentro do governo de seus Estados (HOOGHE; MARKS, 2001).

Assim como no Comitê das Regiões, os tipos de região com escritórios de representação variam, de acordo com as divisões subnacionais de cada Estado. Tatham (2008) os divide em dois grupos, de acordo com seus interesses, um grupo de “primeira divisão”, que busca influenciar nas decisões para formação de políticas públicas europeias e um grupo de “segunda divisão”, o qual está concentrado em conseguir fundos, subsídios e projetos. Mais uma vez, pode-se observar que o nível de influencia interna das regiões interfere muito nas possibilidades disponíveis à elas dentro do aparato institucional da União Europeia.

### 3.3.5 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é um dos principais órgãos da União Europeia onde pode-se observar o impacto da organização na vida de seus cidadãos, visto que seus deputados são escolhidos por eleições diretas em todos os países membros da União. Ele está presente no centro do processo de tomada de decisão, já que possui poderes legislativo, orçamentário e de supervisão.

Porém, pelo número de deputados competindo pelos interesses de seus eleitores ele pode não parecer um meio eficaz de alcançar as demandas das regiões, por isso muitas vezes é ignorado como um possível canal de representação regional.

[...] it is clear that MEPs [Members of the European Parliament] who are sensitive to regional concerns can be a very effective way for regions to promote their particular interests, bypass their member-state's tutelage, gain direct access to the Commission's higher hierarchy and directly influence

EU legislation (TATHAM, 2008, p. 506).<sup>17</sup>

Como é mostrado por Tatham (2008) deputados europeus possuem maior liberdade para escolher suas causas, já que possuem mais autonomia dentro dos partidos do que se vê na política doméstica. O autor também destaca que, o Parlamento é um espaço que possui uma voz muito mais forte que outros órgãos e temas abordados ali podem ter maior destaque no cenário europeu.

### **3.3.6 Associações Regionais e redes de network**

Nos anos 1970 e 1980 a questão regional começava a se mostrar importante no processo de integração europeu e regiões passaram a se colocar no cenário internacional como atores, deste modo, visando o fortalecimento de sua posição nesses espaços elas começaram a trabalhar juntas, formando redes de network e associações.

Algumas dessas associações, especialmente a Assembleia das Regiões Europeias, foram extremamente importantes para a construção da posição que a questão regional ocupa hoje na União Europeia. Hooghe e Marks (2001) afirmam que as redes de network transnacionais transformaram o regionalismo, visto que nos anos 1960 e 1970 eram basicamente um fenômeno doméstico, com motivações baseadas em diferenças e descontentamento com as políticas nacionais, hoje esse ambiente mudou, já que as fontes dos movimentos regionais subnacionais vem tanto do ambiente internacional quanto do interior dos Estados.

Atualmente existem centenas de associações e uma longa rede de network criada por governos subnacionais na Europa, que englobam desde temas mais gerais com impacto para todas as regiões, assim como mais específicos, tratando de particularidades de certas regiões ou conjuntos delas (HOOGHE; MARKS, 2001).

### **3.4 Considerações finais**

A União Europeia é, atualmente, a organização internacional para integração regional mais avançada no mundo, e é considerada por outras instituições deste tipo um exemplo a ser seguido. O processo que levou ao nível de integração visto hoje na Europa foi longo e com muitos obstáculos e, apesar dos grandes avanços, ele ainda não está completo e possui

---

<sup>17</sup> Tradução nossa: “[...] é claro que os membros do parlamento europeu que são sensíveis às preocupações regionais podem ser um meio bastante eficaz para promover os interesses particulares das regiões, desviando o intermédio dos seus Estados, ganhar acesso direto a um ponto mais alto da hierarquia da Comissão e influenciar diretamente a legislação da UE” (TATHAM, 2008, p.506)

diversos problemas a serem solucionados.

Esse projeto, que se iniciou com a CECA nos anos 1950, tinha como intenção principal manter a paz na Europa e fortalecer os países no momento pós-guerra e nisto, pode-se dizer que foi bem sucedida. Porém um dos objetivos de Monnet ao iniciar a integração foi que esta evoluísse até se tornar uma Federação Europeia, algo que não aconteceu.

Desde a concepção da ideia da Europa integrada, existe um grande debate sobre o modo como a integração deveria ser estruturada, com dois lados opostos em disputa, aqueles que acreditam no supranacionalismo e os que favorecem o intergovernamentalismo. Pôde-se observar durante o avanço desse processo decisões por medidas que contemplam as duas vias de pensamento, contudo, muitas vezes a recusa de determinados Estados em ceder soberania em alguns pontos dificultou o aprofundamento da integração, ocasionando em alguns momentos de engessamento.

Mesmo que, ao lidar com os desafios desse processo, a solução encontrada era, em diversas vezes a via do aprofundamento da integração, observa-se que, os seus momentos de engessamento eram, na sua maioria, consequência da relutância dos Estados em ceder à supranacionalidade e repassar mais poderes às instituições europeias. Isso mostra o poder da vontade estatal dentro da tomada de decisão desse processo e ressalta o caráter intergovernamental da UE.

Deve-se ressaltar que este processo tinha a presença de Estados que possuíam diferentes níveis econômicos e diferentes tipos de políticas sociais, alguns mais avançados que outros. Essas assimetrias se tornaram uma preocupação, especialmente com os alargamentos e a introdução do mercado comum. Isto levou a Comunidade a pensar medidas para mudar essa situação, com o objetivo de evitar que os aprofundamentos da integração afetassem partes da população dos seus membros de forma negativa. Esse foi o motivo principal pelo qual as instituições europeias começaram a dar atenção para as regiões.

Inicialmente, as medidas para diminuição de assimetrias eram aplicadas com o intermédio dos Estados, porém as próprias mudanças internas destes, com a descentralização de responsabilidades, fez com que as regiões comesçassem a lidar diretamente com o nível europeu, para buscar neste, oportunidades que não encontravam no doméstico. As instituições europeias também viram uma vantagem na presença direta das regiões para o processo de integração, visto que elas proporcionavam uma maior aproximação com a população, possibilitando um melhor atendimento às suas necessidades.

Essa situação fez com que as regiões participassem cada vez mais do processo de integração, até que durante os anos 1990, durante as conferências para a criação do Tratado de Maastricht, o debate da “Europa das Regiões” ganhou destaque e a possibilidade de representação com direito a participar na tomada de decisão para criação de políticas dentro da União parecia estar próxima.

No entanto, os interesses dos Estados membros se sobressaíram e a participação das regiões foi admitida somente de forma consultiva. O funcionamento do Comitê das Regiões, criado em Maastricht, que deveria ser o espaço de influência das unidades subnacionais, na prática não possui tanta relevância quanto se esperava e, muitas vezes, outros canais são mais eficazes para exercer influência e garantir seus interesses.

Deste modo, apesar de existir uma relevância no trabalho das regiões dentro das instituições europeias, elas possuem ainda uma margem de manobra bastante baixa em relação aos Estados. Além disso, a União Europeia deixa claro em diversos dos seus documentos que a participação das regiões deve estar de acordo com a hierarquia e distribuição de responsabilidades internas dos Estados.

Concluindo, a participação das regiões está condicionada à sua relação com o Estado do qual faz parte e ao nível de autonomia que estes permitem a elas em relação a quais temas são de sua responsabilidade e a quem cabe decidir sobre eles. E, apesar de que essa participação é, no geral, bastante semelhante àquilo apresentado pela visão da governança multinível com as regiões fazendo parte de uma rede de influência nos temas de seu interesse, quando elas ultrapassam os limites dos interesses estatais com demandas por autonomia, as instituições europeias apresentam uma posição que concorda com a teoria intergovernamentalista, seguindo àquilo estabelecido pelos Estados.

Isto fica bastante claro ao analisar o modo como as regiões exercem influência nos seis tipos de canais de representação apresentados. Podem-se observar dois pontos que se destacam sobre o funcionamento desses canais e a presença das regiões dentro da tomada de decisão no nível europeu. O primeiro é a importância do apoio estatal para que as regiões consigam garantir seus interesses no processo de criação de políticas, muitas vezes as unidades subnacionais devem primeiro exercer pressão internamente para ter sucesso dentro das instituições europeias. Já o segundo é que existe uma divisão entre regiões fortes e fracas, com níveis de influência diferentes, o que diferencia o modo como elas utilizarão os canais disponíveis no âmbito da União Europeia, assim como os tipos de demandas que farão.

#### **4 O processo de integração europeu e o desenvolvimento do nacionalismo escocês: como a associação à União Europeia foi utilizada para fortalecer o pleito à independência**

A união entre Inglaterra e Escócia, a qual deu origem ao Reino Unido há mais de 300 anos, se viu ameaçada em 2014 com o plebiscito para decidir se a Escócia deveria se tornar independente. Com a chegada do Partido Nacional Escocês (PNE) ao poder no governo da Escócia, em 2011, buscou-se colocar em prática o seu antigo projeto de transformar o país em um Estado independente.

A Escócia passou, ao longo de sua história, por momentos em que o unionismo prevalecia, especialmente quando imperava a percepção de seus benefícios para a que população. Porém, desde a junção dos dois parlamentos, emergiu uma percepção de que o cenário político escocês foi deixado em segundo plano, o que facilitou o aparecimento de movimentos que pediam mais autonomia política para o país. Isso mudou ao longo dos anos, mas principalmente no século XX com os processos de devolução de poderes e a criação do Parlamento Escocês.

Com a entrada do Reino Unido na CEE, em 1973, os processos supracitados começaram a ter cada vez mais uma ligação com os acontecimentos e princípios cunhados no âmbito europeu. Grupos que apoiavam esses projetos viam na integração uma oportunidade de fortalecer suas propostas e de criar um espaço para promover seus interesses.

O objetivo deste capítulo é analisar como o processo de integração da Europa foi utilizado pelos movimentos nacionalistas escoceses para justificar suas propostas de autonomia. Em especial, se concentrará no projeto do plebiscito de 2014 para a independência da Escócia, o qual tinha na União Europeia um ponto de apoio para várias de suas propostas. Também é analisada a posição da UE quanto o plebiscito.

A primeira seção faz uma revisão da relação política entre Escócia e o Reino Unido, desde o Tratado da União em 1707 até os anos 2000. Busca-se ressaltar os momentos de maior força da união, assim como os períodos em que o nacionalismo escocês se sobressaia e os motivos para tal. Também são apresentadas as tentativas que a Escócia fez de buscar uma maior autonomia nas suas decisões políticas com os processos de devolução de poderes.

A segunda seção se concentra no processo para a realização do plebiscito de 2014 para decidir se a Escócia deveria tornar-se independente do Reino Unido. É feito um relato dos fatos de como se desenrolaram os eventos até o dia 18 de setembro de 2014; também são apresentados os argumentos das duas campanhas, “*Better Together*” e “*Yes Scotland*”.

Em seguida faz-se uma apresentação dos efeitos do processo de integração regional europeu na Escócia e os benefícios econômicos e sociais que a sua participação na União Europeia proporciona. Também é analisada a presença da Escócia no âmbito europeu, como ela exerce influência em instituições como a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros, o Parlamento Europeu e o Comitê das Regiões, além do trabalho dos escritórios de representação escocesa em Bruxelas.

Por último, a quarta seção discute a relação entre o nacionalismo escocês e o processo de integração europeu. Desde os anos 1980, os partidos escoceses com cunho nacionalista veem na integração europeia um ponto de apoio para lançar seus projetos de devolução de poderes e busca por autonomia. Será apresentado o modo como era relacionada essa ideia de devolução de poderes com os princípios desenvolvidos no âmbito europeu e como isso evoluiu para a visão da União Europeia como suporte do projeto de independência da Escócia que culminou no plebiscito de 2014.

#### **4.1 A relações políticas entre Escócia e o Reino Unido**

A união entre Escócia e Inglaterra que deu origem ao Reino Unido da Grã-Bretanha, o qual depois se tornaria o atual Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, possui mais de 300 anos. O Tratado da União entrou em vigor em 1º de maio de 1707 e deu origem a um novo Estado, através da união dos parlamentos dos dois países, formando um só parlamento britânico.

Antes da união, a Escócia possuía uma posição precária como Estado e utilizava da rivalidade entre Inglaterra e França para fortalecer sua independência. No entanto, desde o século XVI é possível observar uma preferência pelas relações com a Inglaterra. A decisão de unir os dois países teve motivos diferentes para os dois lados: a Inglaterra buscava assegurar a continuação do protestantismo e sua influência no território escocês, em relação à França, enquanto a Escócia buscava vantagens econômicas, como o mercado livre e participação no Império inglês em expansão (KEATING, 1996).

A ideia da união não possuía grande apoio popular, mas avançou principalmente pela vontade das classes dominantes presentes no parlamento da Escócia (DAVIDSON, 2003). Formalmente, os dois parlamentos foram abolidos, porém Keating (2009) afirma que, na prática, os membros escoceses foram somente adicionados ao parlamento inglês, o qual se manteve intacto.

O autor também aponta que a maioria das instituições escocesas foi mantida, como a



Igreja, os governos locais e os sistemas legal e educacional introduzindo-se uma divisão entre assuntos de responsabilidade do governo central e aqueles que deveriam ser resolvidos pelo sistema escocês. Somerset Fry e Somerset Fry (1982) explicam que a permanência destas instituições e o modo como elas se desenvolveram dentro do sistema administrativo do Reino Unido tiveram um papel importante para manter vivo o sentimento nacionalista dentro da Escócia e, assim, garantir a sobrevivência de algumas características essenciais do país.

O processo de assimilação entre os dois países foi feito de modo a acomodar a Escócia ao novo Estado com a manutenção da identidade escocesa, ao mesmo tempo em que tentavam construir uma identidade britânica. No entanto, além de não contar com um apoio popular maciço, a transição para o Reino Unido não aconteceu de forma totalmente pacífica; o novo governo britânico teve que lidar com uma série de rebeliões jacobitas na região das Highlands<sup>18</sup> (KEATING, 1996).

Como parte do Reino Unido, a Escócia ingressou bastante cedo na Revolução Industrial e passou a ser parte do Império, o que, além do mercado livre, proporcionava ao país as vantagens econômicas que este buscava quando assinou o Ato de União em 1707. No entanto, os benefícios na economia não eram suficientes para evitar a insatisfação com a representação escocesa no parlamento britânico.

No final do século XIX, iniciou-se a primeira campanha para instalar um segundo parlamento na Escócia. Existia uma grande insatisfação com o desequilíbrio na representação política do país em Westminster, já que consideravam que não era dado tempo parlamentar suficiente para as questões escocesas. Diversos projetos foram enviados ao parlamento, porém somente um foi aprovado, seu conteúdo afirmava que era necessário estabelecer uma legislatura para lidar somente com questões escocesas, porém mantendo Westminster como o único parlamento (SOMERSET FRY; SOMERSET FRY, 1982).

Apesar desse descontentamento com questões políticas, o sentimento nacionalista era ofuscado pela prosperidade da economia escocesa, e a permanência da Escócia no Reino Unido não era amplamente questionada. Essa situação continuou até o pós Primeira Guerra Mundial, quando a Grande Depressão teve um forte impacto nas indústrias escocesas, que não

---

<sup>18</sup> As rebeliões jacobitas na região das “*Highlands*” escocesas duraram até o ano de 1745, os rebeldes se colocavam contra a união e tinham como objetivo reconduzir a linhagem Stuart ao trono da Grã-Bretanha. Com a supressão dessas rebeliões alguns símbolos da cultura das “*Highlands*” foram proibidos ou apropriados pela nação como um todo e como a sua divisão em um sistema de clans foram proibidos pelo governo britânico. (KEATING, 1996)

conseguiram se recuperar durante a década de 1930. Mas, ao contrário da ideia de que depressão e nacionalismo estão diretamente conectados, o que se viu neste caso foi o contrário. A Escócia se voltou para o Reino Unido para conseguir reverter a situação, os interesses econômicos escoceses continuaram a favorecer a união, porém naquele momento buscando por assistência financeira (KEATING, 2009).

Por outro lado, o período entre guerras também foi marcado pela fundação do Partido Nacional Escocês (PNE), uma fusão do Partido Escocês com o Partido Nacional da Escócia, refletindo a frustração dos parlamentares que buscavam medidas favoráveis à maior autonomia do país com o trabalho dos partidos já existentes (KEATING, 1996).

Um ponto importante para fortalecer o pensamento unionista neste período foram as políticas de bem-estar social e políticas regionais de direcionamento de investimentos públicos e privados para locais com níveis menores de desenvolvimento com o intuito de diminuir as assimetrias econômicas e sociais entre regiões britânicas.

The growth of the welfare state after the Second World War was a powerful unifying force, defining a new type of social citizenship which was emphatically British. The welfare state not only united Britons in the name of social solidarity; it also for a time differentiated them from other European and North American societies whose welfare states came into being rather later. The mixed-economy formula, combining private enterprise with public intervention and planning, also commanded a British consensus (KEATING, 1996, p. 166).<sup>19</sup>

O pós-guerra para a Escócia foi um momento de grande prosperidade. As exportações de produtos industriais aumentaram com a ajuda vinda do Plano Marshal, agricultores se beneficiavam de subsídios estatais, o nível de vida também melhorou com a construção de casas subsidiadas e os incentivos estatais para a criação de novos parques industriais atraíram investimentos de empresas americanas. O Estado tinha uma papel cada vez mais importante perante a sociedade (NICOLL, 2014).

Como foi discutido no Capítulo 1 deste trabalho, a responsabilidade estatal com políticas regionais para distribuição dos investimentos com o objetivo de igualar o nível de desenvolvimento de suas regiões era uma tendência no oeste europeu no período pós-guerra e continuou até final dos anos 1970. Conforme será abordado mais adiante nesta sessão, esse mo-

---

<sup>19</sup> Tradução nossa: “O crescimento do estado de bem-estar social depois da II Guerra Mundial foi uma força unificadora poderosa, definindo um novo tipo de cidadania social, empaticamente britânica. O estado de bem-estar social não só uniu os britânicos em nome da solidariedade social, mas também, durante um tempo, os diferenciou de outras sociedades europeias e norte americanas, nas quais esse sistema foi implementado mais tarde. A fórmula de economia mista, combinada com a iniciativa privada e intervenção e planejamento público, também ordenavam um consenso britânico” (KEATING, 1996, p.166)

delo seria abandonado no Reino Unido, assim como foi em outros lugares do mundo, com as mudanças que estariam por vir na arena política e econômica internacional.

Nessa mesma época, o PNE, principal força política nacionalista na Escócia naquele momento, começava se fortalecer. Em 1974 seus candidatos ganharam 30% dos votos na Escócia e 11 assentos em Westminster. O partido tinha como um de seus principais objetivos aumentar aos poucos a autonomia escocesa com processos de devolução de poderes, criando uma base para que, no momento em que as condições fossem ideais, pudessem seguir para uma tentativa de independência total do Reino Unido (MCCRONE, 2002).

Em 1979 foi feito o primeiro plebiscito sobre a devolução com a proposta de estabelecer um parlamento escocês. A maioria da população que votou escolheu o “sim”, porém o governo britânico havia estabelecido que o parlamento seria criado somente se 40% do eleitorado total votasse “sim” enquanto o número total de votos a favor da devolução correspondia a 31% do eleitorado escocês (SOMERSET FRY; SOMERSET FRY, 1982).

Durante os anos 1980 a economia escocesa foi muito impactada pela recessão econômica global, situação que se agravou com as políticas deflacionárias do Governo Thatcher e o fechamento das principais indústrias criadas com o apoio das políticas regionais do pós-guerra. Isto fez emergir na Escócia um sentimento protecionista que deixou pouco espaço para iniciativas em busca de autonomia (KEATING, 2009).

Uma nova iniciativa para implementar a devolução de poderes começou em 1989, com a Convenção Constitucional Escocesa. Seu objetivo era criar um plano contendo medidas que dessem mais autonomia política para a Escócia, incluindo o estabelecimento de um Parlamento Escocês com poderes legislativos. O governo britânico aceitou fazer um plebiscito na Escócia para decidir duas questões: a criação do Parlamento Escocês e se este parlamento deveria ter poderes na definição da taxa básica do imposto de renda, cobrada do cidadão escocês. As duas propostas foram aprovadas e, em 1999, o novo Parlamento Escocês começou a funcionar (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2012).

Existe uma divisão de competências entre o parlamento escocês e o britânico. O Ato da Escócia de 1998, que implementou a devolução e o parlamento escocês, estabeleceu que este tem poder sobre todas as questões que não são expressamente reservadas a Westminster. (KEATING, 2005). Contudo, algumas áreas (Quadro 1) não possuem delimitação clara de responsabilidade, pois envolvem questões que demandam um trabalho conjunto entre os dois governos.

Quadro 1 - A divisão de competências entre os parlamentos britânico e escocês

Parlamento Britânico	Áreas sem limitações claras	Parlamento Escocês
	Reino Unido- Escócia	
Relações Internacionais	Política Industrial	Saúde
Defesa e Segurança nacional	Educação Superior	Educação e Treinamento
Política monetária e fiscal	Malawi	Desenvolvimento Econômico
Imigração e Nacionalidade	Temas transversais: New Deal e Sure Start	Governos Locais
Drogas e Armas de Fogo	Proibição de Fumar	Direito e Política Interna
Regulação de Eleições	Compensações da NHS	Polícia e Prisões
Emprego	Operações de Busca e Apreensão	Serviços de bombeiros e ambulâncias
Direito Privado	Pobreza energética	Serviço Social
Proteção ao Consumidor	Pobreza infantil	Habitação e Planejamento
Segurança Social	Novas Plantas Nucleares	Transporte
Regulação de Profissões	Efeito de Políticas Escocesas em Segurança Social	Meio Ambiente
Energia e Segurança Nuclear	Revisão da eleição de 2007	Agricultura
Transporte aéreo e Segurança rodoviária	<b>Escócia-Europa</b>	Pesca
Igualdade	Política Comum de Agricultura	Esporte
Direitos de Reprodução Humana	Política Comum de Pesca	Artes
Broadcasting, Direitos Autorais	Diretivas da UE para o Meio Ambiente	Pesquisa e Estatística
Apostas	Contratos Médicos	Silvicultura

Fonte: Cairney, 2011. Traduzido pela autora

Existem ainda alguns temas, como a educação superior, em que a responsabilidade é dividida: decisões sobre pesquisa acadêmica são exclusivas do governo britânico; já as questões que envolvem universidades e valores de mensalidades são decididas pelo parlamento

escocês (CAIRNEY, 2011).

Os anos que seguiram a criação do parlamento escocês foram de boas relações entre os governos da Escócia e do Reino Unido, sem grandes conflitos sobre a divisão de responsabilidades, mas com a necessidade de harmonizar algumas políticas para garantir o bom funcionamento deste novo modelo administrativo.

As primeiras eleições do parlamento escocês, em maio de 1999, tiveram como resultado a vitória da coalizão liderada pelo Partido Trabalhista. Este novo governo tinha uma abordagem tradicional de intervencionismo, sem muitas inovações, beneficiada por um orçamento que os permitia implementar políticas públicas que divergiam das do resto do Reino Unido. (DARDANELLI; MITCHELL, 2014).

O governo com maioria trabalhista, no entanto, não conseguiu se manter por muito tempo. A criação do parlamento escocês permitiu ao PNE emergir como uma importante força no cenário político do país, pois abriu um espaço que o partido não conseguiria em Westminster. Em 2011 o partido tinha a maioria dos assentos parlamentares escoceses (NICOLL, 2014). Com essa maioria foi possível levar adiante o projeto do plebiscito para a independência da Escócia prometido nas eleições, o qual se realizou em setembro de 2014.

#### **4.2 O plebiscito de 2014 para a independência da Escócia: as campanhas a favor e contra a independência**

No dia 18 de setembro de 2014, o eleitorado escocês foi consultado sobre a seguinte questão: “A Escócia deve se tornar um Estado independente?”. Levar às urnas a questão da independência da Escócia era um projeto do PNE desde a sua criação em 1934 e se tornou possível com o crescimento do apoio popular ao partido e com a liderança conquistada nas eleições parlamentares de 2011, que garantiu a escolha de um primeiro ministro escocês deste partido.

A realização do plebiscito foi acordada em Westminster em outubro de 2012, quando os governos da Escócia e do Reino Unido assinaram o Acordo de Edimburgo, que estabelecia que o parlamento escocês seria responsável pela organização do plebiscito e declarava que o governo britânico reconheceria a independência escocesa caso a maioria escolhesse o “sim”.

Antes do Acordo de Edimburgo, a proposta do PNE era um plebiscito em que o eleitor teria a possibilidade de escolher entre três opções: o status quo; a independência; ou mais devolução de poderes. Isto, no entanto foi rejeitado pelo governo britânico, que estava ciente que a terceira opção teria um grande apoio do eleitorado escocês (DARDANELLI; MIT-

CHELL, 2014). Nicoll (2014) ressalta que o Primeiro Ministro britânico evitava, com um plebiscito que incorporava somente a questão da independência, tornar seu mandato impopular perante o povo escocês (caso negasse a realização do plebiscito), além de garantir que a opção de mais devolução pudesse ser utilizada como barganha durante a campanha contra a independência.

Em setembro de 2013 o parlamento escocês aprovou a lei do plebiscito para a independência da Escócia, que estabelecia a sua data, a pergunta a ser feita ao eleitorado, as especificações sobre as campanhas, como orçamento e a duração, e quem estaria responsável por regular e fiscalizar o processo eleitoral.

As campanhas para o plebiscito começaram 16 semanas antes de sua realização. Duas coalizões opostas se formaram, “*Better Together*” e “*Yes Scotland*”. A primeira era uma coalizão o Partido Trabalhista, o Partido Liberal Democrata e o Partido Conservador e buscava convencer o eleitorado escocês de que sua melhor opção era manter a união intacta, pois a independência significava um futuro incerto para a Escócia. Ressaltou-se, neste caso, a parceria histórica entre Reino Unido e Escócia. O arranjo em torno da devolução de poderes e do estabelecimento do parlamento escocês foi apresentado como o compromisso ideal que dava à Escócia os benefícios de ter um governo próprio, ao mesmo tempo em que, ao se manter na União, continuava a estar ligado a um dos principais poderes globais (LEONARD, 2012).

Ademais, a campanha “*Better Together*” negou a possibilidade da realização de vários dos projetos propostos durante a campanha pela “*Yes Scotland*”, incluindo a manutenção da libra esterlina como moeda da Escócia independente. Essa posição mais defensiva levou a acusações do lado oposto de que a campanha “*Better Together*” era extremamente negativa, o que eles negaram e ainda responderam que era parte do seu dever informar a população escocesa dos riscos dessa separação (BARFORD, 2014).

Do outro lado estava o grupo “*Yes Scotland*”, liderado pelo Partido Nacional Escocês e apoiado pelo Partido Verde Escocês e pelo Partido Socialista Escocês. A campanha pelo “sim” buscou ressaltar o potencial da Escócia como um possível Estado independente, principalmente a sua capacidade econômica, capaz de garantir um futuro próspero para o país, assim como diversas políticas sociais cujo desenho e implementação se tornariam possíveis com o controle total dos recursos escoceses. Leonard (2012) aponta que a campanha pelo “sim” apresentava a Escócia futura com base na imagem dos países escandinavos - pequenos, economicamente seguros e independentes.

Foi destacado que, enquanto parte do Reino Unido, a Escócia não tinha suficientes poderes econômicos e de decisão para dar ao povo escocês todo o crescimento e prosperidade que seria capaz de produzir caso as prioridades do país estivessem sendo atendidas. A Escócia foi apresentada como um país rico, com a capacidade financeira para se manter independente, sem perdas para as contas públicas. Outro ponto importante foi a promessa de que os impostos não seriam elevados e que como as decisões sobre eles seriam de responsabilidade do parlamento escocês, este poderia reformar o sistema de impostos para adequá-lo às necessidades e aos interesses escoceses (THE SCOTISH GOVERNMENT, 2013).

Também foram prometidas pela “*Yes Scotland*” a criação de um fundo de reserva com um décimo da renda vinda da produção de petróleo do Mar do Norte, a remoção das armas nucleares do país e a inclusão da proibição à instalação dessas na nova Constituição escocesa, além da manutenção da libra como moeda nacional e da continuação do país na União Europeia, porém como país independente e, conseqüentemente, Estado membro.

A campanha pelo “sim” seguiu os moldes do discurso nacionalista escocês, um movimento que possui uma visão bastante pragmática em relação ao sentimento independentista:

Scottish nationalist discourse has traditionally had a rather weak cultural dimension, though this may be changing slowly [...] Little attention is paid to language or to ritual. There is some focus on history and the righting of ancient wrongs but even this is rather muted. Instead, nationalist claims are based on rather practical arguments about institutions, accountability and policy. This has made it one of the least romantic of nationalist movements (KEATING, 1996, p.181-182).<sup>20</sup>

Keating (1996) explica que isso se dá porque, tradicionalmente, a doutrina nacionalista escocesa é baseada em princípios cívicos e não étnicos, com um forte senso de territorialismo. Devido à diversidade cultural escocesa relacionada à existência de diferentes grupos e à dificuldade de estabelecer o que é a cultura escocesa, designar uma diferenciação dos escoceses em bases étnicas poderia provocar uma divisão, ao invés de unir a população. Deste modo, não existe dentro dessa sociedade um sentimento anti-inglês ou anti-britânico, mas um descontentamento direcionado à estrutura do sistema estatal do Reino Unido.

Apesar de buscar a separação do Reino Unido, o movimento independista não tinha pretensões de se afastar do governo britânico. Durante a campanha o líder do PNE, Alex

---

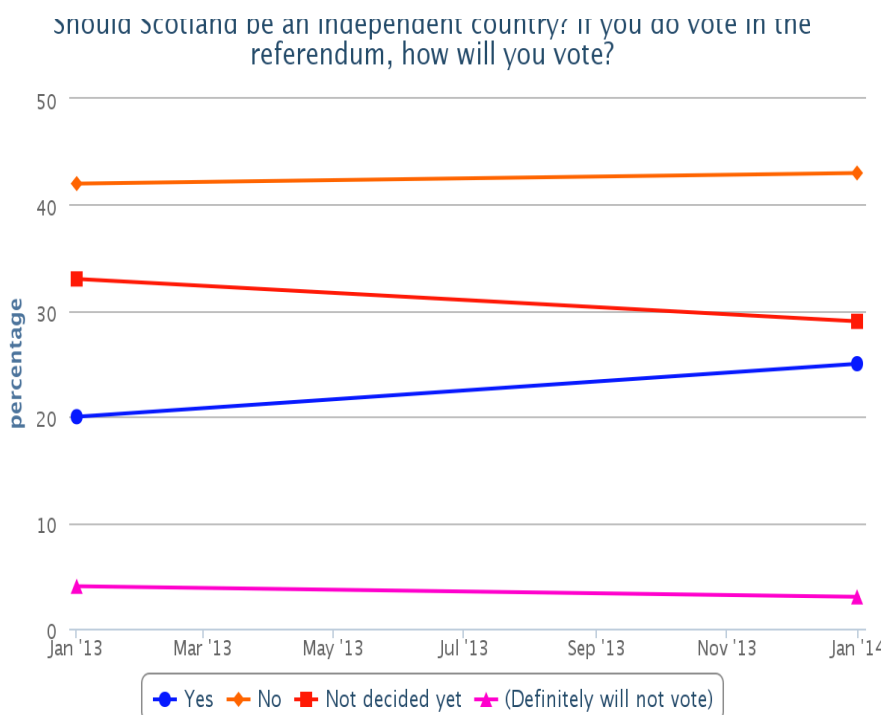
<sup>20</sup> Tradução nossa: “O discurso nacionalista escocês possui, tradicionalmente, uma dimensão cultural fraca, apesar que isso esteja mudando aos poucos [...] Língua ou rituais não ganham muita atenção. Existe um foco na história e na reparação de erros do passado, mas mesmo isto é abafado. Em vez disso, pleitos nacionalistas são baseados em argumentos práticos sobre instituições, prestação de contas e criação de políticas. Isso o fez um dos movimentos nacionalistas menos românticos” (KEATING, 1996, p.181-182).

Salmond, declarou que Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte teriam na Escócia independente um de seus aliados mais próximos. (SPARROW; OWEN, 2014) Além disso, para realizar diversos de seus projetos de transição para a independência, a Escócia necessitaria do apoio britânico, como no caso da sua entrada para a União Europeia e na manutenção da libra esterlina como moeda nacional.

O período de campanha foi marcado por diversos debates entre os dois lados. A “*Better Together*” rebatia várias das propostas da “*Yes Scotland*” afirmando que elas não seriam possíveis. Um dos principais pontos de desacordo entre as duas campanhas foi a moeda a ser utilizada pela Escócia independente. O lado do “sim” declarava que o país manteria a libra esterlina, pois essa seria a melhor opção para tanto para o Reino Unido quanto para a Escócia, mas a campanha pelo “não” rejeitou que uma união monetária pudesse acontecer.

Já antes do início das campanhas, o “não” era favorito nas pesquisas. A figura abaixo mostra a evolução das consultas realizadas junto à população escocesa, entre janeiro de 2013 e janeiro de 2014, sobre sua opção para o plebiscito. Pode-se observar que o “não” prevaleceu nas pesquisas, ao passo que o “sim” passou a angariar mais apoiadores, provavelmente vindos dos indecisos, visto que estes diminuíram e o “não” teve um leve crescimento.

Figura 2 - Evolução dos interesses de voto do eleitorado escocês no plebiscito de 2014



Fonte: What Scotland Thinks, 2014



O número de eleitores que afirmou que votaria pelo “sim” seguiu aumentando no período subsequente; na última pesquisa realizada antes dia 18 de setembro de 2014, quando foi realizado o plebiscito, eles reuniram 48% dos votos, enquanto o “não” tinha 52% (MASON; CARELL; WINTOUR, 2014).

Contudo, duas semanas antes do plebiscito outra pesquisa havia apontado o “sim” na liderança. Esse aumento do apoio popular ao “sim” levou o governo britânico a prometer mais medidas de devolução de poderes nas áreas de autonomia fiscal caso a votação favorecesse a permanência da Escócia no Reino Unido (NAUGHTON, RANKIN, 2014).

No dia 18 de setembro de 2014 aconteceu o plebiscito, que foi considerado histórico devido ao número de eleitores que foram às urnas, 80% do eleitorado escocês. O “não” à independência venceu, mas, como já mostravam as pesquisas, por uma diferença bastante pequena, 55% dos eleitores votaram pela permanência no Reino Unido (SCOTISH INDEPENDENCE REFERENDUM, 2014).

#### **4.3 A Escócia como uma região europeia**

A Escócia faz parte do processo de integração europeu desde 1973, quando o Reino Unido se tornou membro da Comunidade Econômica Europeia. O governo escocês sustenta uma visão bastante favorável à União Europeia e valoriza as oportunidades, facilidades e a posição que a instituição proporciona à Escócia.

De fato, a integração ao mercado comum teve impactos positivos sobre a economia escocesa. Estima-se que: as exportações para a União Europeia estejam associadas a mais de 300 mil empregos na Escócia; 40% das empresas estrangeiras que investem no país têm origem em Estados membros da UE; a instituição europeia possui acordos de comércio com mais de 50 países, o que facilita à Escócia exportar seus produtos; e do total de exportações escocesas em 2013, 46% tiveram como destino a União Europeia, somando 12.9 bilhões de libras (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2015).

A Tabela 1 mostra os números das exportações escocesas a partir de 2010, divididas por região geográfica. Pode-se observar a importância do comércio com a União Europeia, que é destino de quase metade das exportações escocesas. A segunda região com a maior porcentagem é a América do Norte, 15%, parceiro comercial tradicional da União Europeia.

Tabela 1 - Exportações escocesas de 2010 a 2013 em milhões de libras

Região	2010	2011	2012	2013	%
União Europeia	10.055	11.735	11.485	12.910	46.3
Resto da Europa	2.200	2.310	2.325	2.505	9.0
América do Norte	3.515	3.710	4.145	4.255	15.3
América Central e do Sul	965	1.220	1.180	1.170	4.2
Oriente Médio	1.215	1.195	1.335	1.500	5.4
Ásia	2.360	2.710	2.870	2.825	10.1
África	1.320	1.220	1.180	1.290	4.6
Australásia	405	415	505	530	1.9

Fonte: The Scottish Government, 2013

Por ser considerada uma região europeia, a Escócia é beneficiada pelos Fundos Estruturais europeus alocados em iniciativas de desenvolvimento econômico sustentável. Também recebem suporte financeiro vindo da PAC, além de fundos direcionados às suas universidades e à pesquisa acadêmica (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2015).

A integração à União Europeia também impacta diretamente a população escocesa na área de promoção das culturas locais. Um dos temas culturais principais para a UE é a promoção de idiomas minoritários, pois representa a ideia da “unidade na diversidade”, uma das bases da integração que destaca a sua pluralidade. No caso da Escócia, a UE, promove o gaélico, como no caso da parceria mantida com a *University of the Highlands and Islands*, onde instituição europeia patrocina um curso inteiro oferecido nessa língua. Esse contato expõe os cidadãos à ideia da Europa integrada, assim como cultiva as singularidades da cultura escocesa (ICHIJO, 2004).

Oficialmente, os assuntos de política externa são reservados ao governo britânico, de modo que as relações do Reino Unido com a União Europeia deveriam ser exclusivamente tratadas pelo governo central. No entanto, como várias outras regiões europeias, a Escócia também possui uma representação própria em Bruxelas com o objetivo de exercer influência e

garantir os interesses escoceses no meio europeu.

A primeira representação escocesa em Bruxelas foi estabelecida em 1979, com a abertura da Agência de Desenvolvimento Escocesa. A agência tinha como objetivo atrair investimentos estrangeiros para a Escócia do Norte e Oeste europeu, funcionando basicamente como um escritório de informação. Com o aprofundamento do processo de integração e seu impacto crescente na sociedade, economia e política escocesa, foi criada em 1992 outra agência em Bruxelas, a *Scotland Europa*, expandindo a representação para interesses além da economia, com participação de organizações focadas em temas de educação, cultura, política e desenvolvimento econômico (SCOTLAND EUROPA, 2013).

Nacionalistas e devolucionistas apoiavam a criação da *Scotland Europa*. Argumentavam que a Escócia precisava garantir sua presença e representar melhor seus interesses no nível europeu, visto que sua influência não chegava diretamente à União Europeia, mas passava pelo intermédio do governo britânico, fazendo com que sua participação no processo de integração europeu acontecesse de forma indireta (ICHIJO, 2004).

Com o processo de devolução de poderes no Reino Unido e a criação do Parlamento Escocês, foi criada uma terceira representação em Bruxelas, o Escritório do Governo Escocês na União Europeia, com o objetivo de garantir ao governo do país proximidade do centro de decisão europeu e facilitar a busca de seus interesses na instituição (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2015). Enquanto isso avançava a integração europeia, a qual abrangia cada vez mais o âmbito político, além do econômico, o que contribuiu para que mais organizações escocesas buscassem um espaço dentro da UE, expandindo a cada ano o número de membros da *Scotland Europa*.

Sloat (2001) avaliou que os escritórios escoceses em Bruxelas possuíam uma boa relação com a representação do Reino Unido na UE. Conflitos não aconteciam com frequência, e em muitos casos existia uma cooperação com o governo britânico. A autora previa, porém, que a prevalência dos interesses da Escócia naquelas representações poderia gerar alguma tensão e repercussões no nível doméstico (SLOAT, 2001).

A Escócia também possui representantes eleitos no Parlamento Europeu, órgão que toma decisões sobre a maioria das legislações da UE, fazendo com que as vozes escocesas tenham uma participação direta na tomada de decisão do processo de integração. Dos 73 assentos reservados ao Reino Unido, seis são para parlamentares escocesas. No entanto, os

grupos políticos no Parlamento Europeu não são organizados por nacionalidades, mas afiliação política, de modo que muitas vezes os representantes escoceses não compartilham da mesma opinião sobre os mesmos temas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2014).

O Comitê das Regiões é outra via de acesso institucional utilizada pela Escócia, a sua participação no Comitê é dividida entre o parlamento escocês e autoridades locais eleitas. No segundo capítulo deste trabalho foram discutidas as limitações dessa instituição, porém segundo Sloat (2001), autoridades escocesas com experiência no Comitê ressaltam a sua importância para a participação de governos locais e garantir interesses regionais.

A Comissão Europeia é vista pelos representantes escoceses em Bruxelas como bastante acessível aos interesses e preocupações das unidades subnacionais. Já a participação da Escócia no Conselho de Ministros como representantes da delegação do Reino Unido depende das relações domésticas entre o governo central e o escocês, fazendo necessário que os interesses buscados pela Escócia sejam compatíveis com os do governo britânico (SLOAT, 2001).

As opiniões das quatro regiões do Reino Unido são levadas em conta para a formação dos interesses britânicos a serem defendidos no Conselho de Ministros, mas em alguns temas a participação dos governos subnacionais se sobressai mais do que em outros, como a agricultura, na qual existe uma necessidade de absorver o *input* das regiões. Também, nas questões que envolvem a pesca, um representante escocês participa do grupo britânico no Conselho, porém esse deve seguir a linha defendida pelo Reino Unido, o que nem sempre atende aos interesses escoceses (KEATING, 2005).

#### **4.4 A integração europeia e a ideia de independência na Escócia**

A percepção da Escócia sobre a sua integração à Comunidade Econômica Europeia era, a princípio oposta à atual. Existia uma crítica muito forte dentro do país à justificativa do governo britânico para a sua adesão, que ela ofereceria uma oportunidade de recuperar a prosperidade do Reino Unido com o aumento do comércio proveniente do mercado comum. O eleitorado escocês via na adesão uma possível ameaça às suas indústrias tradicionais, agricultura e pesca, além de temerem um afastamento ainda maior dos centros de decisão políticos e econômicos. Além disso, o Partido Conservador, que não contava com o apoio majoritário do povo escocês, era o principal defensor da entrada na CEE (HEPBURN, 2006).

Dois dos principais partidos nacionalistas do país, o Partido Trabalhista e o PNE, também mantinham postura crítica à entrada do Reino Unido na CEE. No entanto, no final

dos anos 1980 essas opiniões mudaram devido à emergência de uma visão mais favorável da população ao processo de integração. Além disso, aqueles partidos mantinham inclinação a contrariar o Governo Thatcher, que era bastante hostil ao projeto europeu e a oportunidade que este apresentava como um espaço alternativo de influência (KEATING, 1996).

Essa mudança de opinião sobre a CEE também foi importante para as aspirações independentistas do PNE. Em 1988 o partido lançou a política de “Independência na Europa”, a qual defendia a secessão da Escócia do Reino Unido, porém com a primeira se mantendo na União Europeia como Estado membro, continuando a se beneficiar do mercado comum e com acesso direto à tomada de decisão no âmbito europeu. Essa nova visão sobre a integração europeia o PNE agradou a opinião pública. Contudo, essa política contribuiu para alterar a agenda da Escócia para a “Europa” e as atitudes sobre independência a no espaço político escocês (DARDANELLI; MITCHEL, 2014).

Além disso, Keating (1996) ressalta que a ideia de “Independência na Europa” traria mais segurança para a possibilidade de separação do Reino Unido, pois oferece à Escócia um sistema de suporte externo que diminuiria o sentimento de incerteza de um futuro independente.

O Partido Trabalhista Escocês também utilizou da integração europeia para fazer avançar suas aspirações políticas. O movimento da “Europa das regiões” e a ideia da subsidiariedade, inserida no Tratado Maastricht, foram centrais para fortalecer o argumento do partido em favor da devolução de poderes e da necessidade da criação de um parlamento escocês que pudesse participar do processo decisório europeu (HEPBURN, 2006).

O avanço da integração europeia trouxe um novo entendimento para o modo como os Estados se relacionam entre si, com a instituição europeia e suas unidades subnacionais. O desenvolvimento do pensamento pró-Europa no cenário político escocês, e especialmente nos projetos que buscam maior autonomia do governo central, se deram não somente para se adaptar à opinião pública, mas também porque o suporte político, econômico e social dado pela integração é visto como uma alternativa àquele oferecido pelo Reino Unido.

[...] Europe became associated with the protection of regional interests and social rights, two issues of great importance to the Scottish public and its political elites. The EU became attractive to parties seeking constitutional reform, such as Labour and the Liberals who, in their support of devolution, viewed subsidiarity as a vital aspect of increased Scottish autonomy, and the pro-independence parties such as the SNP [Scottish National Party] who proposed the EU as an alternative framework for security and trading opportunities that could replace the ‘external’ structure of the UK. Even smaller

parties such as the Greens and SSP, as well as the Scottish Conservatives, admit that there are some issues which necessitate greater access to decision-making in Europe (HEPBURN, 2006, p. 238).<sup>21</sup>

Deste modo, quando o PNE lançou o projeto para o plebiscito de independência, continuar a fazer parte da União Europeia, como membro pleno, era uma grande parte da justificativa que explicava a capacidade da Escócia de se manter como um Estado independente sem o apoio de um governo central.

Em 2013, o governo escocês publicou um documento intitulado “*Scotland in Europe*”, o qual explicava as razões para a Escócia independente continuar na União Europeia, as vantagens de sua participação como membro pleno e como imaginavam o processo que levaria a sua entrada na instituição como um Estado independente. O documento ressalta a importância da associação à União Europeia para garantir ao país que a sua transição para a independência seja feita de forma a preparar a Escócia para os desafios de se inserir no sistema internacional: “The Scottish Government firmly believes that continued membership of the EU provides the best international economic framework within which to optimise the economic and social gains of independence and tackle the global challenges that we face.” (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013, p. 5).<sup>22</sup>

Outra vantagem destacada é a ampliação da contribuição e da participação da Escócia no processo de integração. Como membro pleno, o país poderia defender seus interesses diretamente no nível europeu e teria uma maior influência sobre a agenda econômica e social da União Europeia. Esse foi, com efeito, um argumento importante para a campanha do “sim”, o qual foi difundido, ademais, em um contexto marcado pelo crescente euroceticismo em outras partes do Reino Unido, inclusive na Inglaterra.

O documento mencionado também rejeita o pensamento de que a Escócia teria pouca influência nas negociações europeias por ser um país pequeno e não ter o suporte do governo britânico. Ele argumenta que, como as decisões do Conselho de Ministros são tomadas a

---

<sup>21</sup> Tradução nossa: “[...] A Europa se tornou associada à proteção de interesses regionais e direitos sociais, dois problemas de grande importância para o público escocês e suas elites políticas. A UE se tornou atrativa para partidos que buscam reformas constitucionais, como os trabalhistas e liberais, os quais, no seu apoio à devolução, enxergavam na subsidiariedade um aspecto vital para uma maior autonomia escocesa, já partidos a favor da independência como o PNE que propõe na UE um sistema alternativo de segurança e oportunidades de comércio que poderia substituir a estrutura “externa” do Reino Unido. Mesmo partidos menores como os Verdes e o SSP, assim como os conservadores escoceses, concordam que, para alguns temas, é necessário um maior acesso à tomada de decisão na Europa” (HEPBURN, 2006, p.238).

<sup>22</sup> Tradução nossa: “ O governo escocês acredita firmemente que a continuação da associação à UE provê a melhor estrutura econômica internacional para que os ganhos sociais e econômicos da independência possam ser otimizados e os desafios globais que encaramos possam ser enfrentados” (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013, p. 5).

partir de um compromisso aceito por todos os Estados Membro, o tamanho de um destes não significa necessariamente que ele não terá voz sobre determinado tema (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013). Em segundo lugar, afirma que como membro pleno, o país estaria melhor posicionado para defender os seus interesses do que com a intermediação do Reino Unido: “Independence will ensure that it will be a Scottish Government that defends, promotes and represents Scotland's interests in all EU legislative and policy decisions that affect the lives and livelihoods of those working and living in Scotland.” (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013, p. 27).<sup>23</sup>

Assim, a Escócia independente não só teria uma base de apoio das instituições do sistema da União Europeia, garantindo um suporte para o estabelecimento da sua independência, mas também estaria inserida rapidamente em um importante centro decisório mundial, podendo exercer influência direta o processo de integração regional.

O plano do governo escocês para sua entrada como membro pleno da União Europeia era evitar um processo de candidatura como um novo Estado e fazer uma transição que não alterasse a posição que a Escócia já possuía na UE, garantindo a continuidade da sua participação no mercado comum e dos direitos dos cidadãos e empresas europeias no país. Assim como a opção de manter os *opt-outs* (Zona Schengen, Zona do Euro) negociados previamente pelo governo britânico. Essa proposta é justificada legalmente com base no Artigo 48 do Tratado da União Europeia, o qual prevê a possibilidade de revisões nos tratados da UE, através da criação de emendas. Assim, por iniciativa do Reino Unido, poderiam ser feitas emendas aos tratados para permitir que a Escócia pudesse se tornar um Estado membro da UE no momento em que se tornasse totalmente independente (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013).

No entanto, essa proposta do governo escocês é bastante otimista. Em diversas entrevistas o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso, afirmou que a União Europeia respeitava o caráter democrático do plebiscito, mas que o fato de que a Escócia já era membro da UE como parte do Reino Unido não significava que sua participação continuaria ou que seu processo de entrada seria facilitado. Como em todos os processos de candidatura, o da Escócia deveria seguir as regras de procedimento e ser aprovado por todos os outros membros.

---

<sup>23</sup> Tradução nossa: “A independência assegurará que seja um governo escocês o responsável por defender, promover e representar os interesses escoceses em todas as decisões políticas e legislativas dentro da UE que afetam as vidas daqueles trabalhando e vivendo na Escócia” (THE SCOTTISH GOVERNMENT, 2013, p. 27).

Apesar de declarar que a União Europeia não desejava interferir no processo democrático que estava acontecendo na Escócia e não se posicionava a favor ou contra qualquer uma das campanhas, Barroso frisou que acreditava ser muito difícil todos os Estados membros da UE aceitassem a candidatura do país na instituição (BBC NEWS, 2014).

Com o resultado negativo à independência, a Comissão Europeia se declarou satisfeita com a permanência da Escócia no Reino Unido, pois isto favorece uma Europa mais unida e forte e com essa decisão. O presidente da Comissão ressaltou que o povo escocês reafirmou seu compromisso com a União Europeia e que esta continuaria a manter diálogo com a região sobre os temas de sua responsabilidade (R7 NOTÍCIAS, 2014).

#### **4.5 Considerações Finais**

O Reino Unido da Grã-Bretanha é uma união entre Escócia e Inglaterra que remonta ao ano de 1707. A presença da Escócia na União trouxe diversas oportunidades e benefícios para os dois lados, mas desde que os dois parlamentos foram unidos emergiu, no cenário político escocês, a percepção de que os interesses do país não estavam sendo devidamente representados.

No entanto, o pleito escocês pela devolução de poderes só foi atendido no ano de 1997. Um dos principais motivos para essa demora foi o fato de que a união foi marcada por períodos de grande prosperidade para a Escócia, de modo que não havia muito espaço para que o pensamento separatista florescesse.

O primeiro plebiscito para a devolução de poderes fracassou em 1979 devido a divergências na campanha que prejudicaram a votação e a cláusula dos 40%. Somente em 1997, com o projeto sendo liderado pelo Partido Trabalhista Escocês, um segundo plebiscito possibilitou o estabelecimento do Parlamento Escocês.

Os primeiros anos do parlamento escocês seguiram com medidas que podem ser consideradas tradicionais de intervencionismo e não apresentaram uma grande reviravolta. No entanto, no segundo ciclo de eleições parlamentares o PNE - que havia sido fundado em 1934, em um contexto marcado pelos impactos negativos da Grande Depressão sobre a economia escocesa, com o objetivo de agregar grupos favoráveis à maior autonomia da Escócia - elegeu a maioria dos representantes do parlamento em 2011, garantindo a escolha de um primeiro ministro do partido. Com isso, e em um contexto marcado pelos impactos da crise econômica mundial sobre o país, o governo levou adiante seu projeto para tornar a Escócia um Estado independente.



O partido havia assumido postura crítica durante o processo de adesão do Reino Unido à União Europeia, que se concretizou em 1973. Porém, não apenas mudou a sua posição no fim dos anos 80, como também, ao emergir como força majoritária na política escocesa, grande parte da ideia que passou a sustentar sobre o futuro independente da Escócia estava ligado à participação do país na União Europeia como Estado membro. A UE funcionaria para a Escócia como um apoio externo, que serviria para substituir aquele antes suprido pelo Reino Unido. Além disso, se fosse seguido o plano traçado pelo projeto de independência escocês, esse novo Estado já “nasceria” inserido em um dos principais centros de tomada de decisão mundiais, possibilitando à Escócia fortalecer sua afirmação política e angariar um reconhecimento externo da sua independência.

Vale lembrar que grande parte do comércio escocês é feito com países membros da UE. O país também é beneficiado com vários tipos de ajuda financeira vinda dos Fundos Estruturais para o desenvolvimento regional, além de iniciativas para promoção cultural, social e educacional. Em suma, a participação da Escócia independente na União Europeia era um ponto fundamental para que o governo escocês conseguisse manter todas as promessas de prosperidade econômica e serviços sociais apresentados na campanha pelo “sim” do plebiscito sobre a independência escocesa.

No entanto, a reação da Comissão Europeia ao plebiscito na Escócia não correspondeu às expectativas do PNE. Em diversas entrevistas, o presidente da Comissão afirmou que o país não seria aceito na UE sem passar pelo processo de candidatura feito por todos os Estados que almejam se associarem à instituição. Barroso ainda comentou que via uma tentativa de candidatura pela Escócia como passível de grande dificuldade para ser aceita por todos os membros atuais da União Europeia.

Essa posição da Comissão Europeia confirma o argumento apresentado no segundo capítulo deste trabalho. A UE, apesar de marcada por uma trajetória de diálogo crescente com as unidades subnacionais, ouvindo as demandas dos movimentos regionalistas, criando espaços institucionalizados para sua expressão e implementando medidas com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento regional, não apoia iniciativas que ameacem os interesses de seus Estados membros. A integridade territorial de seus membros, conforme destacou a Comissão Europeia ao se declarar satisfeita com a vitória do não à independência pelos escoceses, é vista como favorecendo uma Europa mais unida e forte.

## 5 Conclusão

A União Europeia é uma instituição que nasceu de um longo processo de integração regional. O início da institucionalização da integração europeia aconteceu em um momento em que a região se encontrava fragilizada depois de dois grandes conflitos mundiais, contexto que condicionou o modo como a integração seria pensada em vista da necessidade de uma reorganização das relações entre os Estados do continente para que elas fosse pacíficas.

Iniciar o processo de integração regional com a CECA, repassando o poder de decisão sobre os temas que envolviam a produção e distribuição do carvão e aço para uma instituição supranacional foi um reflexo dessa situação. Esta era vista como a melhor opção para conseguir manter as boas relações entre dois Estados, a Alemanha e a França, que foram rivais em duas guerras mundiais que os afetaram profundamente, já que retirava os poderes destes sobre duas das principais matérias-primas da indústria bélica.

Esse foi o primeiro passo de um processo que continuou a se expandir e a se aprofundar, com a participação de novos membros e inserção de novas áreas, até um ponto em que voltar atrás com a integração não traria vantagens para seus membros. De modo que, para superar os desafios impostos por esse novo sistema os Estados devem continuar a se integrar.

Um dos desafios que surgiram durante o alargamento da integração europeia foi lidar com o aumento das assimetrias nos níveis de desenvolvimento econômico e social das diferentes regiões dos Estados membros. A partir da expansão do número destes. A preocupação com este problema aumentou com a introdução do mercado comum, que o fez mais evidente e gerou, no âmbito europeu, uma necessidade de estabelecer políticas de coesão voltadas para homogeneizar o desenvolvimento regional.

Este foi o primeiro ponto de contato entre o processo de integração da Europa e a dimensão regional. A ajuda financeira vinda das políticas de coesão aproximou as instituições europeias e as unidades subnacionais, e aproximação aumentava na medida em que a integração se aprofundava. Com o Ato Único Europeu, as regiões passaram a ter mais responsabilidades quanto à administração dos fundos vindos da Europa, na mesma época em que diversos Estados europeus passavam por reformas de descentralização, as quais aumentavam as responsabilidades das regiões sobre questões domésticas.

Com a integração tendo um impacto cada vez maior nas regiões, o interesse destas nos processos europeus de tomada de decisão aumentou. Ao mesmo tempo, as instituições

européias mostravam interesse na participação das regiões na construção da integração, pois elas facilitavam uma maior aproximação com os cidadãos e proporcionavam uma visão local de como esse novo arranjo os afetava.

A partir dessa inserção das regiões no processo de integração, este ofereceu às unidades subnacionais uma abertura para que elas enxergassem, no nível europeu, uma oportunidade para buscar seus interesses próprios e exercer influência na tomada de decisão dos temas que as afetam diretamente. Um dos objetivos deste trabalho foi analisar como essa situação facilitou o desenvolvimento de movimentos de regionalismo subnacional na Europa e como as instituições europeias lidam com isso.

Para compreender esse fenômeno, é preciso primeiro entender como se deu o processo de integração da Europa. Para tal foi feito, no primeiro capítulo, uma revisão das teorias da integração regional, as quais contribuíram para o entendimento do desenrolar desse processo na Europa.

Foram destacados neste trabalho dois grandes debates teóricos sobre a integração europeia. O primeiro entre funcionalistas e federalistas, os quais tinham visões opostas sobre o modo como a integração deveria ser formulada. Já o segundo se refere à dicotomia entre o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo, duas teorias que analisaram períodos diferentes da integração europeia, de modo que suas ideias sobre a mesma possuem interpretações opostas.

Um dos temas principais dessas análises teóricas é a questão da tomada de decisão. Neofuncionalistas e intergovernamentalistas buscaram explicar quais forças levavam a integração a continuar se aprofundando. Os primeiros justificavam o aprofundamento através do conceito de *spillover*, o qual afirmava que os benefícios trazidos pela integração em uma área fariam com que essa “transbordasse” para outras áreas, o que continuaria acontecendo, quase que automaticamente, até que os Estados atingissem uma integração completa, inclusive com aspectos políticos. Com essa visão, é destacado que as instituições criadas pela integração desenvolvem interesses próprios, os quais podem diferir dos dos Estados.

Já os segundos, possuem uma visão estadocêntrica da integração, afirmando que esta só avança se os Estados assim desejarem e o modo como isso será feito também está relacionado aos interesses estatais de seus membros. Mesmo questões envolvendo o caráter supranacional das instituições europeias são explicadas pelo intergovernamentalismo como algo aceito pelos Estados na medida em que isso lhe benefícios.

Essas duas teorias, no entanto, não abordam especificamente a dimensão subnacional; seu foco é nas relações entre as instituições e os Estados. Para suprir essa lacuna foram abordados neste trabalho o intergovernamentalismo liberal, o qual utiliza a teoria dos jogos de dois níveis para explicar como se dá a influência interna na criação dos interesses nacionais, assumindo que a influência das unidades subnacionais deve passar pelo intermédio estatal para chegar às instituições europeias; e a abordagem da governança multinível, a qual reconhece a participação direta das unidades subnacionais no âmbito europeu e entende que, com a integração, o poder dos Estados na tomada de decisão foi diluído, fazendo com que seu papel como “ponte” entre o doméstico e o europeu não se fizesse mais sempre necessário.

Pode-se observar que o funcionamento atual da União Europeia, apesar de se assimilar à visão apresentada pela governança multinível, é ainda o de uma organização com um foco bastante grande nos interesses estatais quando se trata da questão dos movimentos de regionalismo subnacional, especialmente quando estes estão em busca de maior autonomia.

O interesse das instituições europeias pela incorporação das regiões no processo de integração era algo que, no início com as primeiras políticas de ajuda financeira para a diminuição de assimetrias nos níveis de desenvolvimento econômico e social entre regiões europeias, estava de acordo com os interesses regionais. Naquele momento, diminuir essas assimetrias também era uma ideia partilhada entre a CEE e os seus Estados membros e beneficiava os últimos, visto que as políticas regionais europeias substituíram aquelas abandonadas em diversos Estados europeus nos anos 1970, devido ao abandono do modelo Keynesiano de administração macro-econômica.

Além disso, os processos de descentralização, que aconteceram nessa mesma época e permitiram, ao mesmo tempo que obrigaram, as regiões a se voltarem, sem a intermediação dos Estados, para o cenário internacional em busca de oportunidades para se manterem competitivas como bons ambientes para investimentos internacionais, o que também beneficiou os governos centrais. Eles precisavam racionalizar a administração estatal para se inserir no mercado globalizado e isto foi feito por meio de um aumento de responsabilidades das unidades subnacionais.

Porém, as instituições europeias deixam claro que a participação das regiões no processo de integração deve respeitar os arranjos constitucionais e administrativos nacionais. Deste modo, enquanto o envolvimento do nível local e regional na integração é incentivado, pois gera um benefício para os cidadãos europeus, ele deve ir somente até onde é permitido pelos Estados.

Um exemplo dessa prevalência das vontades estatais foi o caso da “Europa das Regiões”. Durante as negociações do Tratado de Maastricht, o debate sobre a possível institucionalização da participação regional no nível europeu com poder de voto nas decisões da União Europeia, com a criação do Comitê das Regiões e a inserção do princípio da subsidiariedade, atingiu seu auge e isso parecia ser algo passível de ser feito com este tratado. No entanto, os Estados bloquearam essas medidas, o que fez com que o Comitê fosse criado, mas apenas com caráter consultivo. O princípio da subsidiariedade foi incorporado, mas não teve o impacto de empoderamento das regiões esperado por estas.

Depois de Maastricht, as regiões continuaram a tentar exercer influência na tomada de decisão no nível europeu. Para tal, elas utilizam de vários canais de representação, os quais foram analisados no segundo capítulo deste trabalho. Porém, como a classificação “região” engloba diversos tipos de unidades subnacionais, o modo como elas se fazem presentes no âmbito europeu, assim como os objetivos a serem alcançados, variam de acordo com a sua capacidade de influência e responsabilidades internas, visto que, na maioria das vezes, para uma região conseguir garantir seus interesses dentro da integração europeia é necessário o apoio do Estado do qual faz parte.

Mesmo que exista essa recusa das instituições europeias de abrir a integração regional para os objetivos das unidades subnacionais que contrariem aos interesses dos seus membros, a UE ainda é vista por elas como um espaço de influência importante para fortalecer suas demandas por mais autonomia dentro do sistema administrativo nacional. Como exemplo das situações em que a integração europeia contribuiu para o fortalecimento dos movimentos de regionalismo subnacional está o caso da Escócia, objeto de estudo deste trabalho.

A Escócia foi um Estado independente antes de 1707, ano em seu parlamento se uniu ao parlamento inglês, formando o Reino Unido da Grã-Bretanha. Essa união trouxe vários benefícios para a Escócia, especialmente no âmbito econômico, visto que o acesso ao mercado inglês e ao de seu império facilitaram o seu desenvolvimento industrial, possibilitando o escoamento da sua produção. No entanto, no espaço político existia uma carência de atenção aos temas escoceses dentro desse novo parlamento britânico.

Isto abriu espaço para que emergisse na Escócia um sentimento nacionalista ligado às ideias de que o país se beneficiaria se algumas responsabilidades administrativas fossem repassadas ao governo escocês. Este pragmatismo é uma característica do nacionalismo escocês que perdura até os dias atuais e esteve presente nas campanhas do plebiscito pela independência de 2014.

Este movimento nacionalista por busca de mais autonomia política não teve um real espaço para se fazer realmente relevante e conquistar seus objetivos até o final da década de 1990. Isso se deu porque, nos momentos em que a união estava contribuindo para a prosperidade e o desenvolvimento na Escócia, a ideia do unionismo era muito forte; já nos momentos de crise, como durante a Grande Depressão dos anos 1930, o país se voltou para o Reino Unido em busca de assistência financeira, fazendo com que os interesses escoceses continuassem a favorecer a união.

Era necessário também um ambiente político favorável, em que a população escocesa apoiasse as propostas de um grupo engajado em tornar essas mudanças possíveis. Isto aconteceu em 1997, quando o Partido Trabalhista Escocês levou adiante o projeto da criação do Parlamento Escocês, o qual foi aprovado por meio de um plebiscito.

Pode-se observar uma situação similar quando o PNE apresentou o projeto para a independência da Escócia. O partido ganhou a maioria dos assentos no parlamento escocês em 2011, período em que algumas medidas do governo britânico para remediar os efeitos da crise de 2008 não eram muito populares, porém o fator mais importante para a realização do plebiscito foi de fato a iniciativa política do PNE.

Com o plebiscito de 2014, os eleitores escoceses deveriam responder à pergunta: “A Escócia deve se tornar um Estado independente?”. Formaram-se então duas coalizões, uma para defender a união, a campanha nomeada “*Better Together*”, e outra para defender a independência, a “*Yes Scotland*”. A campanha foi marcada por diversos debates, envolvendo questões sobre a como uma Escócia independente se organizaria e sobre sua capacidade de se manter assim ao perder o apoio do Reino Unido.

Um dos argumentos principais para a “*Yes Scotland*” quanto a essas questões era a entrada da Escócia na União Europeia como um Estado membro. Além dos benefícios vindos da associação com a UE que a Escócia já possui enquanto parte do Reino Unido, como sua participação no mercado comum e o apoio financeiro dos Fundos Estruturais e do PAC, esse novo Estado também garantiria os interesses escoceses na integração europeia de forma mais eficaz, visto que sua participação seria direta, sem a necessidade do intermédio do Reino Unido na tomada de decisão.

A campanha do “sim” argumentava que a entrada da Escócia na UE seria feita de forma transitória, de modo que o país não tivesse sua participação nas instituições europeias interrompida. No entanto, a Comissão Europeia negou que isso fosse possível. E, apesar de

afirmar que a questão da independência era algo que a UE não deveria interferir, pois esta respeitava o caráter democrático desse processo, o presidente da Comissão afirmou que acreditava que seria difícil uma candidatura escocesa à UE ser aceita por todos os Estados membros.

Concluindo, a UE ainda mostra possuir um caráter intergovernamental bastante forte. Em relação à participação regional, esta só é permitida, pois, até certo ponto, ela traz benefícios para os Estados. No entanto, quando isso vai além das vontades estatais, os Estados conseguem bloquear as iniciativas das regiões dentro da UE, como aconteceu com a ideia da “Europa das Regiões”.

Além disso, a vitória do “não” foi comemorada pela UE. Essa posição da Comissão Europeia então, é mais um indício do direcionamento dos interesses apresentados como sendo das instituições europeias para que eles estejam de acordo com aquilo que é de interesse de seus Estados membro quando os assuntos envolvem questões que ameacem a soberania estatal.

Apesar de o plebiscito escocês ter terminado com uma vitória do “não” à independência, outros movimentos de independência continuaram a se fortalecer na Europa. A Catalunha fez seu próprio plebiscito de independência, mesmo sem a autorização da Espanha, no final de 2014. O caso da Catalunha, contudo, não foi aprofundado neste trabalho, e uma possível avenida de pesquisa futura seria compará-lo com o caso escocês, visto que os dois possuem algumas singularidades, mas convergem no que se refere ao interesse em manterem suas respectivas regiões, uma vez independentes, atreladas à União Europeia.

Outra direção de pesquisa a ser seguida pode ser uma análise do papel dos empreendedores políticos e do indivíduo como ator para o avanço do projeto de independência da Escócia, visto a importância da figura do líder do PNE, Alex Salmond, para que o plebiscito acontecesse e para que a ideia da Escócia independente tivesse credibilidade.

Além disso, pode-se observar os desdobramentos do anúncio recente do Reino Unido de que fará, em 2017, um plebiscito para decidir se o Estado permanecerá como membro da UE. A Escócia, como foi apresentado neste trabalho, sustenta uma visão mais positiva que a do governo britânico quanto à integração europeia, de modo que uma eventual saída do Reino Unido da UE pode vir a ser um motivo forte para que o país tente organizar um segundo plebiscito sobre a independência.

## Referências Bibliográficas

- BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BARFORD, V. Scotland Votes “no”: How the “no” Side Won the Referendum. BBC News 2014. Disponível em: < <http://www.bbc.com/news/uk-29223984>>. Acesso em novembro de 2015.
- BBC NEWS. José Manuel Barroso on the Andrew Marr Show. 2014. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-26217304>>. Acesso em novembro de 2015.
- BBC NEWS. **José Manuel Barroso on the Andrew Marr Show**. 2014. Disponível em: < <http://www.bbc.com/news/uk-politics-26217304>>. Acesso em novembro de 2015.
- BRUNAZZO, M. Regional Europe. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 291-305.
- BULLMANN, U. The politics of the third level. In: JEFFERY, Charlie. **The regional dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?** Reino Unido: Frank Cass and Company Limited, 1997.
- CAIRNEY, P. **The Scottish Political System Since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government**. Exeter: Imprint Academic, 2011.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. Theorizing european integration. London: SAGE, 2001.
- CHURCH, C; PHINEMORE, D. From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 48-67.
- CINI, M. Intergovernmentalism. In: CINI, M; BORRAGÁN, N. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 86-103.
- COHN, T; SMITH, P. Subnational Governments as International actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. **BC Studies**, n. 110, pp. 25-59, 1996.
- COMITÊ DAS REGIÕES. **Declaração de Missão**. Bruxelas, 2009. Disponível em: < <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/PT.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.
- DARDANELLI, P; MITCHELL, J. An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bis for Independence and its Prospects. **The International Spectator**. Itália, v. 49, n.3, pp. 88-105.
- DAVIDSON, N. **Discovering the Scottish Revolution: 1692-1746**. Londres: Pluto Press, 2003. Cap. 6.
- DECLARAÇÃO SCHUMAN. 1950. Disponível em: < [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm)>. Acesso em novembro de 2015.
- ELIAS, A. Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. **Regional and Federal Studies**. Reino Unido, v. 18, n. 5, pp. 483-492, 2008.
- EUROPEAN COMISSION. **White Paper on governance**. 2001. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109>>. Acesso em novembro de 2015.



- EUROPEAN PARLIAMENT. **European Parliament MEPs**. 2014. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/search.html?country=GB>>. Acesso em novembro de 2015.
- HAAS, E. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957**. Indiana: Notre Damme Press, 1958.
- HEPBURN, E. Scottish autonomy and European Integration: the response of Scotland political parties. IN: MCGARRY, J; KEATING, M. **European integration and the nationalities question**. Reino Unido: Routledge, 2006, p. 225-238.
- HERZ, M; RIBEIRO HOFFMANN, A. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 5.
- HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004, pp. 77-108.
- HOOGHE, L; MARKS, G. **Multi-level Governance and European Integration**. Rowman and Littlefield Publishers, 2001. Cap. 5.
- ICHIJO, A. **Scottish Nationalism and the Idea of Europe**. Londres: Routledge, 2004.
- JEFFERY, C. **Sub-national Authorities and European Integration: Moving Beyond the Nation State?** Fifth Biennial International Conference, European Community Studies Association. Seattle, 1997.
- JEFFERY, C. The “Europe of the Regions” from Maastricht to Nice. **Queen’s papers on Europeanisation**. 2002. Disponível em: <<https://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38418,en.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2015.
- JEFFERY, C; ROWE, C. Social and Regional Interests. In: PETERSON, John; SHACKLETON, Michael. **The institutions of the European Union**. 3rd ed. Oxford: University Press, 2012.
- JENSEN, C. Neo-functionalism. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 71-85.
- KEATING, M. A Quarter Century of the Europe of the Regions. **Regional and Federal Studies**. Reino Unido, v. 18, n. 5, pp. 629-635, 2008.
- KEATING, M. Is there a regional level of government in Europe? IN: LE GALÈS, P; LEQUESNE, C. **Regions in Europe**. Londres: Routledge, 1998, p. 8-21.
- KEATING, M. **Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland**. Londres: Macmillan Press, 1996. Cap. 6.
- KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004, pp. 49-76.
- KEATING, M. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. IN: ALDECOA, F; KEATING, M. **Paradiplomacy in action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres: Routledge, 1999, pp. 1-16.
- KEATING, M. **The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution**. Edimburgo: Edinburgh University Press. 2005. Cap. 1.
- KEATING, M. **The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of**

Union. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KEATING, M. The political economy of regionalism. In: KEATING, M; LOGHLIN. **The political economy of regionalism**. Reino Unido: Frank Cass & Co LTD, 1997. Cap. 1.

KEATING, M; HOOGHE, L. Bypassing the nations state? Regions and the EU policy process. IN: RICHARDSON, J. **European Union: Power and Policy-making**. Londres: Routledge, 3. ed. 2006, pp. 261-278.

KEATING, M; LOGHLIN, . **The political economy of regionalism**. Reino Unido: Frank Cass & Co LTD, 1997. Introdução.

LEONARD, P. Yes Scotland or Better Together? **Harvard Political Review**. Cambridge, MA, 2014. Disponível em: < <http://www.iop.harvard.edu/yes-scotland-or-better-together>>. Acesso em novembro de 2015.

MARIANO, K; MARIANO, M. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, pp. 47-69, 2002.

MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, A; ROSENTHAL, G. **The State of the European Community**. New York: Lynne Rienner, 1993 Cap. 23. Disponível em: < <http://www.unc.edu/~gwm/asset/doc/marks%20-%20Structural%20Policy%20and%20Multilevel%20Governance.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.

MARKS, G; HOOGHE, L; BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-centric v Multi-level governance. **Journal of Common Market Studies**. v. 34, n. 3, pp. 341- 378, 1996. Disponível em < <http://www.unc.edu/~gwm/asset/doc/marks.hooghe.blank-european%20integration%20from%20the%201980s.%20state-centric%20v.%20multi-level%20governance.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.

MASON, R; CARELL, S; WINTOUR, P. Scottish referendum campaigns make final pitches in last 24 hours before vote. **The Guardian**. 2014. Disponível em: < <http://www.theguardian.com/politics/2014/sep/17/scottish-referendum-campaigns-final-pitches-24-hours-vote>>. Acesso em novembro de 2015.

MATLI, W. **The Logic of Regional Integration: Europe and beyond**. Reino Unido: Cambridge University Press, 1999.

MCCRONE, D. Political Epilogue. IN: MITCHISON, R. **A History of Scotland**. 3. ed. Nova York: Routledge, 2002, p. 324-329.

MITRANY, D. **A Working Peace System**. Quadrangle Books, 1966. Cap. 13. Disponível em: < [http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20\(Mitrany\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20(Mitrany).pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Nova York: Cornell University Press, 1998

NAUGHTON, P; RANKIN,D. Scots promise “best of both worlds” as yes inches ahead. **The Times**. 2014. Disponível em: < <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/scotland/referendum/article4199168.ece> > Acesso em novembro de 2015.

NICOLL, A. Scotland’s Vote on Independence. **Survival**. v. 56, n.3, 2014. pp. 105-120.

PHINEMORE, D. The European Union: Stablishment and development. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford

University Press, 2010, pp. 32-47.

R7 NOTÍCIAS. Comissão Europeia comemora resultado de referendo na Escócia. 2014. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/internacional/comissao-europeia-comemora-resultado-de-referendo-na-escocia-19092014>>. Acesso em 12 de agosto de 2015.

ROSAMOND, B. New Theories of European Integration. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 104-122.

ROSAMOND, B. Theories of Political Integration. In: GOWER, J. **The European Union Handbook**. 2nd edition. Nova York: Routledge. 2002. Cap. 3.

ROSAMOND, Ben. **Theories of european integration**. Houndmills: Macmillan press, 2000. Cap. 3.

SCOTLAND EUROPA. **About Scotland Europa**: 1992. 2013. Disponível em: <<https://www.scotlandeuropa.com/about-scotland-europa/history/1992.aspx>>. Acesso em novembro de 2015.

SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM. Results. 2014. Disponível em: <<http://scotlandreferendum.info/>>. Acesso em: 11 maio 2015.

SILVA, K. União Europeia: antecedentes e evolução histórica. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Européia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013. Cap. 2.

SLOAT, A. **Scotland in the European Union**: Expectations of the Scottish Parliament's Architects, Builders and Tenants. Bruxelas: Scotland Europa, 2001. Disponível em: <<https://www.scotlandeuropa.com/~media/SDI/Scotland%20Europa/Resources%20Public/General%20EU%20policy/Paper22%20Scotland%20in%20the%20European%20Union>>. Acesso em novembro de 2015.

SOMERSET FRY, P; SOMERSET FRY, F. **The History of Scotland**. Londres: Routledge, 1982, p. 201-222.

SPARROW, A; OWEN, P. Scottish independence referendum: Alex Salmond addresses final campaign rally – live. **The guardian**. Edimburgo, 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/politics/scottish-independence-blog/live/2014/sep/17/scottish-independence-referendum-salmond-and-darling-interviewed-on-today-live>>. Acesso em novembro de 2015.

STUART, A. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Europeia. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004, pp. 109-158.

TATHAM, M. Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. **Regional and Federal Studies**. Reino Unido, v. 18, n. 5, 2008. pp. 493-515.

THE SCOTTISH GOVERNMENT. History of Devolution. Escócia, 2012. Disponível em: <<http://www.gov.scot/About/Factfile/18060/11550>>. Acesso em novembro de 2015.

THE SCOTTISH GOVERNMENT. **Scotland in the European Union**. 2013. Disponível em: <<http://www.gov.scot/Resource/0043/00439166.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

THE SCOTTISH GOVERNMENT. **Scotland's Future**. 2013. Disponível em: <<http://www.gov.scot/resource/0043/00439021.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

THE SCOTTISH GOVERNMENT. **Scotland's Global Connections Survey 2013: Estimating Exports from Scotland.** 2013. Disponível em: < <http://www.gov.scot/Resource/0046/00469028.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

THE SCOTTISH GOVERNMENT. **The Benefits of Scotland's EU Membership.** 2015. Disponível em: < <http://www.gov.scot/Resource/0048/00488952.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Acto Único Europeu.** 1986. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>>. Acesso em outubro de 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia.** 1992. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>> Acesso em novembro de 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma.** 1957. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>>. Acesso em novembro de 2015.

URWIN, D. The European Community: From 1945 to 1985. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics.** 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 15-31.

WHAT SCOTLAND THINKS. **Should Scotland be an independent country? If you do vote in the referendum, how will you vote?** Escócia, 2014. Disponível em: <<http://whatscotlandthinks.org/questions/should-scotland-be-an-independent-country-if-you-do-vote-in-the-referendum-how-3#line>>. Acesso em novembro de 2015.