



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**UNIÃO EUROPEIA E GOVERNANÇA TRANSNACIONAL:  
QUESTÕES E REFLEXÕES ACERCA DE POSSÍVEIS CAMINHOS**

**PLÍNIO DOS SANTOS SOUZA, LUIZ ISMAEL PEREIRA, JOSIEL LOPES VALADARES,**

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações  
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## União Europeia e Governança Transnacional: questões e reflexões acerca de possíveis caminhos

### Resumo

Este ensaio teórico objetiva refletir acerca de questões complexas vivenciadas pelos países que compõem a União Europeia considerando a adoção de uma Governança Transnacional. Para tal realiza um desenvolvimento que parte de uma contextualização da relação Estado, Capitalismo e “Duplo Movimento” do Estado, conceito de Polanyi, para na sequência apresentar a Governança Transnacional suas características e questões vivenciadas pelos países da União Europeia. Portanto, uma abordagem metodológica que parte de níveis mais amplo (Estado e Capitalismo) até questões mais específicas vividas pelo bloco europeu. Apresentam-se possíveis caminhos para a equação de problemas relacionados a tais questões tais como: o fortalecimento cultural e identitário da União Europeia e da colaboração entre os países; fortalecimento de políticas públicas transnacionais e da efetividade participação da sociedade. Por fim, não há pretensão de esgotar o debate, mas promover reflexões com vistas a um desenvolvimento social, político, econômico mais equânime da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia. Governança Transnacional. Redes.

“A Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto”.<sup>1</sup> Robert Schuman 9 de maio de 1950

### Introdução

Há sessenta e cinco anos foi celebrado o Tratado de Roma, oportunidade em que foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE) com o principal objetivo de integração econômica entre os países que à época assim se encontravam englobados na referida comunidade. Mencionar este marco é significativo, pois se trata de uma base para compreender a criação da União Europeia, no ano de 1992, por meio do Tratado de Maastricht que buscou fortalecer a cooperação entre os países, possuindo assim um escopo mais ampliado do que aquele observado inicialmente em termos econômicos.

O Tratado de Maastricht buscou englobar outras questões tais como: sustentabilidade ambiental, segurança externa, através de três pilares relacionados à política da então denominada Comunidade Europeia. Passadas décadas, neste sentido, a União Europeia se alargou em termos de abrangência e de preocupações conjuntas acerca de questões comuns. A título de exemplo atual destas questões que afetam a todos, o Conselho Europeu definiu quatro domínios prioritários em termos estratégicos no período de 2019-2024, devendo todos os envolvidos enveredar esforços neste sentido. De acordo com o *site* oficial da União Europeia são prioridades, neste intervalo, “proteger os cidadãos e as liberdades”, “desenvolver uma base econômica forte e dinâmica, construir uma Europa com

<sup>1</sup> Extraída do *Livro Branco sobre o futuro da Europa. Reflexões e Cenários para UE27 em 2025*.

impacto neutro no clima, verde, justa e social e promover os interesses e valores europeus na cena mundial” (UNIÃO EUROPEIA, 2022).

No entanto, embora a compreensão da lógica de cooperação entre os países membros seja em termos teóricos algo de caráter bastante benéfico, há na prática diferentes questões que os países membros precisam enfrentar considerando as suas próprias histórias, bem como de configuração de suas respectivas populações e suas respectivas heterogeneidades culturais. A título de exemplo, a União Europeia, em seu dia a dia, tem cada vez mais sido confrontada com questões como a exacerbação do nacionalismo com impactos econômicos (como exemplo, o *Brexit*); desemprego aprofundado em alguns países do bloco, após crise financeira de 2008 (SORENSEN et. al, 2015); crises migratórias, principalmente, de países africanos e dos países do leste europeu sendo o caso recente mais emblemático a imigração provocada pela guerra iniciada pela Rússia em relação à Ucrânia.

De forma a ilustrar como tais problemas atrapalham a integração da União Europeia e exacerbam posturas xenofóbicas Ongaro, Di Mascio e Natalini (2022, p. 95) afirmam que:

a crise dos refugiados em 2015 reforçou o euroceticismo – significando uma postura política desfavorável à integração europeia – tanto dos partidos populistas de extrema direita no norte da Europa, muitas vezes partidos da oposição, quanto dos partidos conservadores de centro-direita mais estabelecidos na Europa Oriental, muitas vezes partes que ocupam cargos executivos. Em ambas as regiões, o nacionalismo e os sentimentos anti-imigração ganharam força (Kriesi, 2020).

Este cenário de desafios postos, em um contexto de Governança Transnacional, somado a centralidade da União Europeia – vista como sistema de integração mais exitoso do mundo (COSTA, VIEIRA, 2019) instigam a produção de ensaio no sentido de compreender os possíveis caminhos de consenso com vistas a um desenvolvimento social, político, econômico mais equânime dentre os países que compõe a União Europeia.

Para o alcance deste objetivo, o ensaio teórico se encontra dividido da seguinte forma: na primeira seção é apresentado o contexto de globalização dos mercados e uma posição de contradição flutuante do Estado ora por um viés mais de protecionismo estatal focado mais no mercado interno ora por um viés mais flexível mais liberal e capital financeiro transnacional. A segunda parte trata da Governança Transnacional considerando suas diferentes perspectivas. E na terceira seção são apresentadas as principais questões da União Europeia para na sequência, nas considerações finais, serem apresentados possíveis caminhos frente a tais questões.

## Parte 1. Estado, Capitalismo e o “Duplo Movimento”

O sistema capitalista pode ser visto através de fases que ocorrem ao longo dos séculos passando por uma forma “comercial” considerada por alguns como pré-capitalista, posteriormente para fase “industrial” em que houve, dentre outras características, consideráveis avanços em termos de aumento de escala em termos produtivos. Atualmente, encontra-se na fase do considerado capitalismo financeiro, também denominado como de “cassino” pelo filósofo Robert Kurz (2019). Nesta fase há internacionalização do capital com elevada concentração e acúmulo do mesmo sendo que as palavras de Martinelli (2001, p. 180) sintetizam esta fase do sistema do capital: “economia globalizada significa globalização do capital e interdependência dos mercados financeiros”.

Este movimento global do capital também traz reflexos para os Estados, embora estes não sejam meros coadjuvantes neste processo. De acordo com Pereira (2013, p. 54) a visão baseada em uma economia de escala local se tornou obsoleta frente à globalização que introduziu novas formas de relacionamento e interação. O Estado, portanto, neste contexto cada vez mais globalizado e norteado por uma Governança Transnacional passa a lidar com o dilema intitulado por Polany (2001) como “duplo movimento”. Mercados dos Estados Nacionais ao atuarem em uma lógica neoliberal do capital perpassando suas fronteiras de forma a potencializar seus ganhos também promovem ou contribuem para a promoção de diferentes questões sócio, políticas e econômicas que deflagram as diferenças constituintes de cada país. Nas palavras de Morgan, Gomes e Perez-Aleman (2016, p. 375)

a tensão entre duas forças opostas tende a ser uma característica do capitalismo. De um lado uma pressão por um mercado livre, um argumento neoliberal a favor de mais mecanismos de autorreguladores. Os mercados livres, no entanto, tendem a gerar desigualdade e conflitos econômicos que ameaçam a ordem social.

Acerca deste movimento de abertura ou de “fechamento” em torno de si (do próprio Estado Nação) é importante realizar um importante contraponto e recorrer a Žižek (2011) uma vez que ele faz refletir se este foco realmente se mostra apropriado. Segundo Žižek (2011, p. 229-230) “o conflito na Europa costuma ser retratado como um conflito entre cristãos eurocêntricos de linha-dura e multiculturalistas liberais, que querem abrir as portas da União Europeia para a Turquia e muitos mais. E se esse for o conflito errado?”. Razão pela qual Žižek (2011, p. 231) afirma que:

Uma vez que não se trata de uma luta específica elevada a um “equivalente universal”, mas uma luta pela hegemonia considerando, portanto, que “não há nada nas qualidades positivas inerentes

de uma luta específica que a predestine a desempenhar o papel hegemônico de “equivalente universal” de todas as lutas. Desta feita, se correlacionar o “duplo movimento” de Pollany (2001) à perspectiva apresentada por Laclau se pode afirmar que o duplo movimento seja em termos de termos de expansão econômica a nível internacional ou a nível interno nacional (se tornando mais voltado para si mesmo) se configura na verdade como uma luta em torno da hegemonia do poder econômico do Estado em relação aos demais. Neste sentido, mais do que um movimento de abertura ou de fechamento do Estado – o que se busca, na verdade, é hegemonia deste principalmente, em termos econômicos, em relação aos demais – e a Governança Transnacional emerge como forma de atuação para além das fronteiras seja em termos econômicos, seja em relação a outras áreas (social, política, entre outras).

## Parte 2. Governança Transnacional

Há uma ampla diferenciação em termos de compreensão acerca de “governança”, muito embora, se observe cada vez mais o uso crescente de seu termo. Considerado seu caráter amplo e de aplicação universal Pollit e Hupe (2011, p. 643) afirmam que se trata de um conceito mágico. Conceitos mágicos possuem em geral as seguintes características: a) são amplos e cobrem grandes domínios e áreas; b) guardam uma conotação prévia positiva; c) possuem uma implicação para o consenso; d) se revestem de um caráter comercial sendo utilizados por muitos profissionais e acadêmicos (POLLIT, HUPE, 2011). No entanto, a partir de quando a governança começa a se revestir de destaque? Para Bevir e Rhodes (2011) governança começa a receber um destaque a partir da década de 80 com o avanço das políticas neoliberais.

De acordo com Bevir e Rhodes (2011, p. 203):

diz que as reformas precipitaram uma mudança de uma burocracia hierárquica para uma maior utilização dos mercados, quase-mercados e redes, especialmente em a prestação de serviços públicos. Os efeitos de as reformas forma intensificadas por mudanças, incluindo um aumento das atividades econômicas e o crescimento instituições regionais como a União Europeia (UE)

Segundo Klijn e Koppenjan (2016, p. 6-7) a Governança é identificada na literatura de forma geral através de quatro significados dominantes: 1º) boa governança ou governança corporativa se refere aos princípios da Administração Pública com ênfase na operação do Governo e não na forma de ele se organizar; 2º) governança vinculada ao paradigma de a *New Public Management* relacionada à melhoria de desempenho e de responsabilidade; 3º) governança como rede de governança – o foco aqui justamente a interação complexa através das redes entre atores públicos, privados e sociais,

incluindo indivíduos, grupos, organizações e grupos de organizações; 4º) Governança como governança multinível ou relações intergovernamentais, e, portanto, esta compreensão é adotada neste ensaio – ” redes são necessários para resolver esses problemas, porque eles tendem a cruzar as fronteiras das organizações públicas e seus níveis hierárquicos”.

A Governança nesta perspectiva não se limita a questões locais, mas opera de forma multinível abarcando as relações que extrapolam os limites do próprio Estado configurando assim uma Governança Transnacional, por vezes, considerada como Governança Global. Adota-se, portanto, neste ensaio, a definição de Governança Transnacional apresentada por Charles (2016, p. 416):

referimos a processos em que atores não estatais adotam regras que buscam mover o comportamento em direção a um objetivo público compartilhado em pelo menos dois Estados. As regras resultantes diferem das instituições intergovernamentais que surgem principalmente da negociação interestadual e visam moldar as políticas governamentais, como impostos, propriedade intelectual, regulamentos ambientais e venda de armas

Além disso possui três principais características de acordo com Morgan, Gomes e Perez-Aleman (2016, p.377): a primeira característica é o envolvimento de múltiplos atores sejam do setor público, privado ou do terceiro setor. A segunda é ser multinível e abranger níveis locais, regionais e transnacionais. E a última pode ser considerada uma forma de configuração da própria governança, ou seja, seus mecanismos são fruto de diferentes redes de influência e de negociação (MORGAN, GOMES E PEREZ-ALEMAN, 2016)

Outro ponto importante da Governança Transnacional é pensá-la em relação ao sistema econômico e à posição do Estado. Acerca deste último, Costa e demais autores (2016, p. 40) afirmam que o conceito de governança se insere no contexto atual das transformações das funções exercidas pelo Estado. Conclama-se, pois, uma agenda compartilhada direcionada ao desenvolvimento socioeconômico e à coesão social”. O Estado considerado em uma lógica conforme apresentado por Castells como Estado-rede. Nas palavras de Martelli (2001, p. 180) “otimista quanto às possibilidades de negociações políticas no contexto global, Castells propõe alternativas na condução dos assuntos do governo: o Estado-rede, constituído a partir de reformas na administração pública, aparece como a possibilidade do Estado na sociedade informacional”.

Em relação ao primeiro, a Governança não pode ser pensada como dissociada do sistema econômico através da qual ela se processa. Neste sentido, a relação entre capitalismo e a Governança Transnacional é demonstrada por Morgan e demais autores (2016, p. 376) “o fenômeno da

Governança Transnacional surgiu no capitalismo contemporâneo como resultado do estabelecimento de fluxos transfronteiriços de trabalho, capital e informação e cadeias de suprimentos globais”. No entanto, percebê-la somente desta forma é compreendê-la de forma parcial, pois ela também se processa em termos de articulação política – como por exemplo mostram Sorensen e demais autores (2015, p. 02):

o caráter interativo do processo político é ilustrado pelas muitas arenas políticas em que a Comissão da União Europeia, outras instituições da União Europeia, representantes dos Estados-Membros e sobre governança multinível na União Europeia (UE) sugere que organizações interessadas se reúnem”.

Ainda de acordo com os autores um exemplo é o Movimento Aberto de Coordenação que desempenha um papel fundamental em termos de política de emprego na União Europeia. Desta feita, ao se contextualizar a Governança Transnacional considerando a crescente globalização econômica de um mundo cada vez mais conectado e interdependente se compreende a importância de se debruçar acerca desta lógica de estruturação e funcionamento adotados pelos Governos, em sua maioria, na atualidade.

### Parte 3. Questões de uma Governança Transnacional na União Europeia

Uma primeira questão a ser observada pode ser considerada como de caráter prático da Governança Transnacional. Em outras palavras a Governança Transnacional pode ser vista como uma forma de se pensar e de se agir de forma mais ampliada considerando a complexidade das relações e dos problemas comuns enfrentados pelos países. De acordo com Costa e demais autores (2016, p. 52) “o estabelecimento de uma governança transnacional pode ser o resultado da constatação racional, mesmo que limitada, de que a crise afeta a todos, em alguma medida, em alguma dimensão e em algum momento”. O que parece estar em sintonia com o Relatório da Comissão sobre Governança Europeia (2003, p. 5) acerca de termos essenciais sobre governança:

a promoção de novas formas de governança não é, de modo algum, responsabilidade única das instituições europeias e muito menos da Comissão isoladamente. Incumbe sim, a todos os níveis dos poderes públicos, às empresas privadas e à sociedade civil organizada (...)

No entanto, há considerações que parece que a Governança Transnacional está justamente sendo frágil em relação a questões comuns importantes. De acordo com Morgan, Gomes, Peres-Aleman (2016) a reconfiguração do Estado diante desta lógica de capital transnacional tem trazido descontentamento frente a uma resposta fraca dos Estados em relação a pautas de ordem mais ampla

como as questões ambientais; crises financeiras.

Uma segunda questão apresentada se refere aos movimentos nacionalistas e xenofóbicos que avançam a ameaçam a integração da União Europeia sendo que o primeiro possui uma relação de “Estado Nação enquanto propriedade” devendo os cidadãos e os respectivos Governos proteger seu país de ameaças estrangeiras (COSTA, VIEIRA, 2019, p. 135). Ainda de acordo com as autoras “o sentimento xenófobo também se encontra intrinsecamente relacionado com o nacionalista, mas pode ir além. Isso porque a xenofobia se intensifica em razão de diferenças étnicas, culturais, religiosas, etc.

Uma terceira questão a ser pensada se refere aos movimentos sociais transnacionais e Estados nacionais neste processo de Governança Transnacional. No entanto, antes de discorrer a respeito é importante contextualizar os movimentos sociais diante do processo de globalização e de avanços relacionados às tecnologias da informação razão pela qual se recorre a Castells (2012, p. 129) o qual afirma que:

Os movimentos sociais estudados neste livro, assim como outros que surgiram pelo mundo nos últimos anos, apresentam uma série de características comuns. São conectados em rede de múltiplas formas. O uso das redes de comunicação da internet e dos telefones celulares é essencial, mas a forma de conectar-se em rede é multimodal. Inclui redes sociais on-line e off-line, assim como redes preexistentes e outras formadas durante as ações do movimento. Formam-se redes dentro do movimento, com outros movimentos do mundo todo, com a blogosfera da internet, com a mídia e com a sociedade em geral. As tecnologias que possibilitam a constituição de redes são significativas por fornecer a plataforma para essa prática continuada e que tende a se expandir, evoluindo com a mudança de formato do movimento.

Desta feita os movimentos sociais transnacionais dentro deste contexto de uma sociedade em rede (CASTELLS, 2013) traz em sua forma de funcionamento questões para os Estados-nação, dentre as quais, aponta Morgan, Gomes e Perez-Aleman (2016, p. 375):

a interação entre os movimentos sociais transnacionais e estados nacionais também é problemática. Os Estados muitas das vezes reivindicam legitimamente a autoridade sobre seus territórios e obstruem ou se opõem quando os movimentos sociais se envolvem. Essa é especialmente uma questão entre os estados do Sul Global cuja preocupação é com o desenvolvimento rápido para reduzir a pobreza e os movimentos sociais do Norte que frequentemente defendem limites ao crescimento.

Além disso na medida em que os movimentos transnacionais se pautam por questões mais amplas e as reivindicações se tornam estendidas fica conforme Laclau (2006, p. 655) afirma “muito difícil determinar qual a instância a que as reivindicações são endereçadas”.

Ao retornar à questão territorial mencionada anteriormente Gohn (2010, p. 44) afirma que a globalização provoca “a desnacionalização, e outros atores, além do antigo Estado-nação, participam da disputa por territórios” o que promove uma alteração na lógica clássica dos movimentos sociais inclusive na alteração de sua denominação enquanto categoria de análise para “redes sociais” sobre temas como: capital social, inclusão social, empoderamento entre outras.

Costa (2016, p. 46) ainda traz outro importante elemento que pode ser considerado estrutural relacionado à própria lógica do sistema do capitalismo ao afirmar “atualmente a questão social tornou-se transterritorial e vulnerável aos setores dominados por grupos econômicos globais, e, portanto, aos mais fortes e com mais poder para influenciar um país, um município, um distrito ou um Estado. Neste sentido, a União Europeia necessita não somente lidar com os movimentos sociais transnacionais que exercem um movimento de contraposição à lógica hegemônica do capitalismo, bem com todo o contexto que envolve a questão territorial europeia seja sua diversidade seja sua atratividade diante de populações de outros países que buscam acessar seu território.

Uma última questão, mas que não se limita o debate acerca de possíveis outras não citadas neste ensaio, se refere ao aspecto cultural. Acerca desta questão apresentada no Relatório da Comissão Europeia (2006, p. 09) e no artigo 167, do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia, há apoio expresso, coordenação ou complementação de ações dos Estados-membros procurando evidenciar o patrimônio comum da cultura europeia.

No entanto, conforme pontua Monteiro (2014) a cultura comum europeia não está dada, mas se trata de um processo em curso. Acerca desta questão se pode supor que a própria questão da Governança Transnacional pode influenciar à questão cultural considerando que há um processo de “desnacionalização”. Acerca deste ponto a “desnacionalização” contribui para o que Žižek (2011) denominou como *significante vazio*. Nas palavras de Žižek (2011, p. 228): “o hino não oficial da União Europeia – que se ouve em numerosos eventos públicos, políticos, culturais ou desportivos – é a “Ode à alegria”, do último movimento da Nona Sinfonia de Beethoven, um verdadeiro “significante vazio” que pode representar qualquer coisa”. Parece, portanto, carece de identidade o projeto da União Europeia considerando a lógica transnacional que o sustenta.

Neste sentido, há uma heterogeneidade cultural sendo importante ter em mente que não há um povo europeu, uma cultura europeia geral dada a priori e comum a todos – e que a integração europeia passa, fundamentalmente, por aspectos culturais que consigam despertar o sentimento europeu comum, mas também respeite as particularidades de cada território. Destaca-se acerca desta temática

o programa Europa Criativa (2014-2020) que congrega iniciativas anteriores buscando desenvolver e apoiar a diversidade cultural e linguística além de promover a competitividade do setor cultural.

Diante das questões apresentadas, os desafios postos suscitam embates sobre vantagens ou desvantagens de políticas de cunho mais nacionalistas ou mais abertas e integracionistas. Covas (2017) lembra que ao longo dessas seis décadas houve diferentes fases e diferentes lógicas de em termos de integrar ou não. Tais decisões políticas e econômicas não somente repercutem no dia a dia dos cidadãos em seus respectivos países, mas também influenciam diretamente a composição e o jogo de forças no âmbito da União Europeia. Razão pela qual se deve ter uma dupla perspectiva que se atente à realidade dos cidadãos dos países que a compõem, mas que também compreenda que há certos movimentos e questões que envolvem aspectos considerados mais amplos ou estruturais relacionados ao próprio sistema do capitalismo.

## Conclusões

As considerações finais representadas neste ensaio buscam pensar possíveis caminhos frente às questões postas na seção anterior. Um caminho posto e sustentado em termos de natureza dos problemas enfrentados pela União Europeia é a colaboração. Embora se reconheça tal estratégia é importante destacar que esta não é na prática algo simples de ser de fato vivenciada considerando a heterogeneidade de questões postas em um conjunto diversificado de países que compõem a União Europeia (UE) dentre as quais a luta por hegemonia.

Nas palavras de Žizek (2011, p. 99-100):

não admira que o projeto europeu, amplamente debatido hoje, não consiga despertar paixões: em última análise, é um projeto de administração, não de compromisso ideológico. A única paixão é a reação da direita contra a união da Europa; nenhuma das tentativas da esquerda de infundir paixão política na noção de uma Europa unida (como a iniciativa de Habermas Derrida no verão de 2003) conseguiu ganhar impulso. A razão desse fracasso é que o apego “fundamentalista” à *jouissance* é o anverso, o complemento fantasmático, da própria democracia.

No entanto, ainda se defende a lógica da Governança sob a ótica da colaboração por compreender que a grande maioria dos problemas que a União Europeia (imigração, ataques terroristas, pandemia, conflitos armados) busca enfrentar e que são veiculados desta forma podem ser vistos como problemas perversos *wicked problems* (RITTEL; WEBER, 1973). Tais problemas não respondem a uma relação (explicação) de causa e efeito; possui inúmeras causas e envolvem diversas áreas (política, social, econômica) e extrapolam os limites das agências e das próprias nações.

Além disso por não possuírem uma relação facilmente identificável de causa e de efeito são questões de difícil estruturação e de árdua compreensão pelos métodos tradicionais de planejamento. E, portanto, a Governança Colaborativa tende a contribuir considerando que atua que se trata de uma alternativa sobre tais problemas que perpassam os limites das agências públicas e as fronteiras dos países (AGRANOFF, 2007). Para fomentar esta lógica colaborativa considerando a Governança Transnacional possuir um caráter político se recomenda o fortalecimento de objetivos políticos compartilhados que só possam ser realizados através de uma ótica de colaboração (SORENSEN, et. al. 2015). Acrescenta-se a esta recomendação o destaque dos elementos interdependência entre as partes e os incentivos subsequentes (EMERSON et. al, 2011), ou seja, a identificação dos incentivos posteriores advindos da colaboração.

Importante também destacar que não obstante os problemas vivenciados pelo bloco europeu este tem se ampliado com a futura incorporação de mais dois países e buscado fortalecer a união. E o que pode ser corroborado no exposto no Livro Branco da sobre o futuro da Europa UE27 em 2025<sup>2</sup> em que são prospectados cinco (05) cenários para 2025 sendo claramente exposto que “todos os cenários partem do princípio de que 27 Estados-Membros avançam em conjunto, enquanto União”. Neste sentido, há um campo já pavimentado acerca da colaboração entre os países que compõem a União Europeia.

Um outro caminho possível a ser trilhado é o fortalecimento de questões identitárias e culturais referentes à União Europeia. Pois conforme pontua Covas (2017, p. 65) a União Europeia não tem conseguido “inscrever no plano simbólico cultural e cotidiano dos cidadãos” europeus – o que faz com que os cidadãos se sintam órfãos dessa comunidade ampliada. Neste sentido, parece ser um importante desafio a ser trabalhado haja vista se tratar de um importante elemento aglutinador em termos de Governança pensada de forma transnacional e/ou colaborativa. Importante ainda recorrer a Laclau (2006, p. 654) para pensar tal questão uma vez que ele afirma que a categoria demanda “não é um referente homogêneo em última análise, mas que sua unidade deve ser concebida como uma articulação de demandas heterogêneas”.

Uma alternativa fundamental a ser fortalecida relacionada ao próprio conceito de governança é a participação da sociedade civil em termos de processos deliberativos e decisórios. E ao considerar que a realidade do mundo contemporâneo tende a ser cada vez mais complexa, interdependente e conectada se faz necessária cada vez mais a participação da sociedade seja em níveis nacionais ou

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>

também transnacionais, conforme destaca Morgan et al (2016). De igual maneira os movimentos sociais, enquanto sociedade civil, também se apresentam como importante elemento deste processo de governança diante de seus aspectos como a sua capacidade de articulação para além das fronteiras; a sua posição de contra força em relação a uma hegemonia dominante, principalmente, em termos econômicos e culturais.

Importante também destacar que se faz necessário pensar e promover reflexões acerca de políticas públicas transnacionais. Coleman (2012) afirma que a globalização e suas interlocuções complexas têm deslocado a formulação de políticas públicas para um nível global em vez de regional ou nacional. Ainda de acordo com Coleman (2012, p. 619) “o caráter global da formulação de políticas envolvida levanta desafios particulares sobre como conceituamos e como pesquisamos políticas públicas. Em particular, a crescente importância da política coloca desafios para as teorias de governança e de formulação de políticas, respectivamente”.

A título de exemplo Ongaro, Di Mascio e Natalini (2022 p. 90) afirmam que houve uma mudança em termos de abordagem da União Europeia para fins de preservação da integridade do mercado único europeu e da política da União Europeia que se iniciou com a “crise financeiro de 2008 , a crise migratória (fluxo descontrolado de migrantes) em meados da década de 2010 e a ascensão de partidos populistas em toda a Europa ao longo da década de 2010” e se desenrolou que forma dramática em meio a pandemia de COVID-19 em 2020. Tal mudança foi a alteração de uma lógica “de condicionalidade (onde o financiamento e outras formas de apoio da UE a países mais fracos da UE estavam ligados a condições estritas impostas ao país beneficiário) para uma lógica de solidariedade (envolvendo -distribuição de recursos através da emissão coletiva de dívida comum, o chamado Fundo de Recuperação e Resiliência da 'Próxima Geração', assente numa visão estratégica pan-europeia” em prol de países mais fracos economicamente.

Neste sentido, em termos de reflexões finais fica como aprendizado que uma Europa que visiona um desenvolvimento sustentável, uma economia fortalecida através de incrementos de inovação e de tecnologias, uma coesão social em um ambiente de paz o viés colaborativo em termos de interações políticos institucionais entre os países parece ser aquele que melhor pode servir para o alcance de tais objetivos em razão de suas próprias características.

## Referências:

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Localização:

**FGV EAESP**

 Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

AGRANOFF, R. **Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations**. Washington: Georgetown University Press, 2007.

ARAÚJO, V. de C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho, Brasília: ENAP, mar. 2002.

BATORY, A.; SVENSSON, S. Regulating Collaboration: The Legal Framework of Collaborative Governance in Ten European Countries. **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 9, p. 780–789, 3 jul. 2020.

BEVIR, M; RHODES, R. A. W. **The Stateless State**. In: The Sage of Handbook of Governance, SAGE, 2011.

BRUNAZZO, M. The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas. **The International Spectator**, v. 57, n. 1, p. 18–34, 2 jan. 2022.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**, Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

COLEMAN, W. D. **Governance and Global Public Policy**. In: The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, 2012.

COSTA, V. V. da; VIEIRA, L. K. Nacionalismo, xenofobia e União Europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e ameaças ao futuro do bloco europeu. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 3, p. 133-160, set./dez. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. The Spiritual and Cultural Dimension of Europe. Office for Official

Publications of the European Communities, 2006.

CHARLES, R.; PETER, D. The Rise of Transnational Governance as a Field of Study. **International Studies Review**, v. 18, p. 415–437, 2016.

COVAS, A. União Europeia: uma breve história do futuro para um governo dos bens comuns europeu. **Análise Europeia**, Lisboa, v. 3, p.56-78, 2017.

EMERSON, K; NABATCHI, T; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal Of Public Administration Research And Theory**. Oxford, p. 1-29, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **As novas teorias dos movimentos sociais**. 5.ed. São Paulo: Loyola, 2014.

COSTA, M. A. N.; RAMOS, W. dos S.; FILHO, J. E. P.; SILVA, D. J.; DE MENEZES, M. D. É possível uma gestão pública de governança transnacional no século 21?. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 67, p. 29 - 58, 2016.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. **Governance Networks in Public Sector**, Routledge, 2016.

KURZ, Robert. A ascensão do dinheiro aos céus: Os limites estruturais da valorização do capital, o capitalismo de cassino e a crise financeira global. **Geografares**, [S. l.], n. 28, p. 55–115, 2019. DOI: 10.7147/GEO28.24388. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/24388>. Acesso em: 07 jul. 2022.

LACLAU, E. Why constructing a People is the main of Radical Politics. **Critical Inquiry**. University of Chicago, v. 32, n. 4, Summer 2006, pp. 646-680, 2006.

LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

MARTINELLI, C. G. G. CASTELLS, M. Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional. São Paulo: Paz e Terra, 1999. **Perspectivas**, São Paulo, v. 24-25, p. 173-204, 2002.

MONTEIRO, H. et al. Diversidade cultural e religiosa na União Europeia: desafios para um cenário de maior tolerância, pluralismo e coesão social na região. **Justiça Enquanto Responsabilidade**, Portugal, p.95-124, 2014.

MORGAN, G.; GOMES, M. V. P.; PEREZ-ALEMAN, P. Transnational Governance Regimes in the Global South: Multinationals, States and NGOs as Political Actors. **Revista de Administração de Empresas**, v. 56, p. 374–379, ago. 2016.

ONGARO, E; DI MASCIO, F; NATALINI, A. How the European Union responded the populism and its implications for public sector reforms. **Global Public Policy and Governance**, p. 89–109, 2022.

PEREIRA, M. Da Governança à Governança Territorial Colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Universidade de Contestado, Ano 3, n. 2, p. 52-65, jul/dez. 2013.

POLANYI, K. **The great transformation: The political and economic origins of our time**. Boston: Beacon, 2001.

POLLITT, C; HUPE, P. Talking Governance: The Role of Magic Concepts. **Public Management Review**, v. 13, p. 642-658, 2011.

RITTEL, H. W. J; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, jun. 1973.

SORENSEN, E; TRIANTAFILLOU, P.; DAMGAARD, B. Governing EU employment policy: Does collaborative governance scale up? **Policy & Politics**, p. 01-30, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Prioridades da União Europeia 2019-2024. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/index\\_pt](https://european-union.europa.eu/index_pt) . Acesso em: 25 de junho de 2022.

ŽIŽEK, S. **Em defesa das causas perdidas**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2011

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

 Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV - EAESP) São Paulo - SP