

DEMOCRACIA E REGIONALISMO *CHEZ* JEAN-LOUIS QUERMONNE

Marcelo de Almeida Medeiros

“Tout regime naît, vit et meurt. Et son degre de longévité, qui peut varier de quelques mois à quelques siècles, dépend de l’enracinement de ses institutions dans la société civile: seul le processus historique en commande la durée”

(QUERMONNE, 1986, p. 29).

A questão da organização do poder constitui-se, desde há muito, um dos pontos cardeais da reflexão dos politólogos. As formas que essa organização assume têm sido refletidas nas mais diversas tipologias, indo de Aristóteles, passando por Maquiavel e os contratualistas, e desembocando, mais recentemente, em Dahl e Bobbio. Nesse contexto, o debate em torno da idéia de democracia como melhor opção legítima de organização do poder político revela-se uma constante. Contudo, esse debate evolui, claro está, em função das transformações sociais e econômicas próprias a cada período que, por meio de suas idiosincrasias conjunturais, estabelecem demandas específicas e forjam, de maneira *ad hoc*, novas formas de cognição. Uma das tendências políticas mais relevantes dos últimos tempos, produto exatamente dessas demandas específicas, é o regionalismo, galvanizado em sua forma inventiva mais explícita na experiência da hoje denominada União Européia (UE). Essa nova unidade de sobrevivência (Elias, 1987) tem demonstrado, no decorrer de sua construção, elevada capacidade responsiva aos desafios impostos pelas lógicas: competitiva de mercado, por um lado, e de controle sociodemocrático, por outro.

Se os séculos XVIII e XIX distinguem-se por uma marcada presença francesa no campo das idéias políticas, como também por uma influência do francês como língua franca, o mesmo não pode ser percebido ao se caracterizar o século XX, nem os primórdios do século XXI. Nota-se, sim, nestes dois últimos períodos, uma forte predominância da literatura anglo-saxã que, no mais das vezes, faz uso da língua inglesa como vetor propulsor de idéias que, em outros idiomas, estariam fadadas a uma circunscrição bem limitada, por demais distinta da capilaridade alcançada pela internet e suas conexões com periódicos científicos e editoras especializados. Isso tem restringido sobremaneira a difusão do conhecimento gerado genuinamente em línguas outras que o inglês, tornando-o refém de eventuais traduções.

12 A Ciência Política, no Brasil, tem-se valido, seguindo a tendência mundial, de uma vasta gama de referências bibliográficas oriundas do mundo anglo-saxão e expressas em língua inglesa – sendo significativo, nessa amostra, o peso das referências norte-americanas. Isso se cristaliza, do ponto de vista institucional, através do reconhecimento estabelecido através do sistema Qualis/Capes de classificação de periódicos, onde os qualificados como os de maior nível (Internacional A) são em sua maioria veículos de língua inglesa. Ora, pode-se então inferir que, em princípio, os cientistas brasileiros, em geral, e os cientistas políticos, em particular, tendem a se informar prioritariamente por meio de fontes anglófonas, deixando em segundo plano produções francófonas ou hispanófonas, apenas para citar algumas.

Com o intuito de contribuir para o alargamento do espectro de autores não-anglófonos na literatura de Ciência Política do Brasil, o presente texto pretende revisitar a questão da democracia e do regionalismo em um dos principais politólogos franceses da contemporaneidade: Jean-Louis Quermonne.

Jean-Louis Quermonne e a Ciência Política francesa

A Ciência Política francesa encontra suas raízes na *École Libre de Sciences Politiques*, fundada por Émile Boutmy em 1872¹. Antes, assim, da tradicional *School of Political Science* da *Columbia University*, fundada por John W. Burgees, em 1880. Como assinala Maurice Duverger (1959, p. 46):

“L'École se rattache à un fort mouvement d'idées tendant à considérer que la guerre de 1870 a été perdue à cause de l'incapacité technique des cadres politiques et administratifs”.

A Ciência Política brota, pois, na França com uma preocupação maior com os temas relativos à questão da administração eficiente da coisa pública e, naturalmente, vê-se umbilicalmente vinculada aos problemas inerentes às instituições e às políticas por elas gestadas e engendradas. Nesse contexto, grande parte dos primeiros politólogos franceses é oriunda do Direito Público, do Direito Constitucional ou, ainda, do Direito Administrativo. Tal é o caso de Jean-Louis Quermonne.

Nascido na Normandia em 1927, licenciado em Letras e em Direito e diplomado pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris², Jean-Louis Quermonne obtém a *Agrégation en Droit Public* em 1952³. Após quatro anos de contato com o Maghreb, onde ensinou em Alger, Túnis e Rabat, e onde

13

¹ Seguimos aqui a definição de Ciência Política proposta por Pierre Favre: “il y a ‘science politique’ stricto sensu lorsqu’il y a à la fois des recherches se conformant, ou tendant à se conformer, aux normes actuelles de la scientificité, et une communauté savante dont l’activité s’inscrit dans un ensemble institutionnel” (1985, p. 28).

² Hoje mais conhecido pelo *label* ScPo Paris.

³ A *Agrégation* universitária é um concurso nacional que habilita o candidato aprovado a desfrutar do mais alto grau hierárquico na carreira docente. Seria, *grosso modo*, o equivalente ao concurso de Professor Titular no sistema acadêmico brasileiro, diferenciando-se deste por ser uma seleção de âmbito nacional e não restrita a uma universidade.

pôde travar contato direto com os problemas advindos da colonização, Quermonne é nomeado para a direção do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble. Ele efetiva a autonomia dessa instituição e amplia sua dimensão associando-a à criação de laboratório de pesquisa na área de políticas públicas ligadas à questão da regionalização do território e à prática democrática, o Cerat⁴, financiado pelo Conseil National de la Recherche Scientifique (CNRS). Em seguida assume a presidência da Universidade de Ciências Sociais Pierre Mendès France – Grenoble II⁵. Como assinalam François d’Arcy e Luc Rouban (1996, p. 14):

“Sur les thèmes qui allaient nourrir la réforme universitaire de 1968 (participation, autonomie, pluridisciplinarité), il [Quermonne] avait déjà accumulé un capital de réflexions et d’expériences”.

14

E é com esse capital que a temática da democracia e do regionalismo é incentivada nas diversas UFR⁶ compondo o conjunto universitário, indo da economia, passando pela sociologia, história, geografia, desembocando na política.

Todavia, é no Instituto de Estudos Políticos de Paris e, posteriormente, no Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, para o qual retorna em 1989, que Jean-Louis Quermonne desenvolve, respectivamente, suas pesquisas nos campos da democracia e do regionalismo. Ambos intensamente ligados à análise institucional e aos estudos comparados que, nas interpretações de Quermonne, assumem um papel preponderante na compreensão dos

⁴ Cerat – Centre de Recherches sur l’Aménagement du Territoire. Hoje conhecido como Pacte – Politiques Publiques, Action Politique, Territoires.

⁵ O presidente de Universidade na França é cargo equivalente ao de reitor de Universidade no Brasil.

⁶ No organograma da estrutura da universidade francesa a UFR corresponde ao departamento dentro da estrutura da universidade brasileira.

mecanismos democráticos e de regionalização. Mesmo se essa atividade se perpetra, *pari passu*, com o exercício de importantes responsabilidades de liderança: vice-presidência da Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP) e presidência da Association Française de Science Politique (AFSP).

Democracia

O governo da França sob a V República

O cenário primário escolhido por Jean-Louis Quermonne para se debruçar sobre a questão da democracia é, inicialmente, a República Francesa. Ele o faz em parceria com Dominique Chagnollaud através da publicação, em 1980, do *Le gouvernement de la France sous la Vème République*. O texto está ancorado num tripé que tem como principal preocupação esquadriñar o processo democrático por meio da associação entre administração pública, instituições políticas e sistema partidário (Quermonne, 1980, p. XII) – o exacerbado grau de conflitualidade que permeia a sociedade francesa se prestando como terreno assaz propício para a observação da intrincada relação entre esta última e o Estado. O ponto nodal da apreciação de Quermonne encontra-se no que ele chama de Parlamentarismo Racionalizado no qual, entre outros, ele reflete sobre a Teoria da Separação dos Poderes e sobre as transformações funcionais da figura do presidente da República ao longo da história política hexagonal⁷ (Quermonne e Chagnollaud, 1980, p. 8).

Tendo sido marcada por sucessivas quedas de gabinetes, a III República Francesa deixou à mostra um dos grandes percalços do regime parlamentarista, a saber: sua vulnerabilidade no que concerne à continuidade administrativa

15

⁷ O termo hexagonal é freqüentemente usado como sinônimo do vocábulo “francês” ou “francesa”, isto é, relativo à França. Isso se deve ao aspecto geográfico do país, que lembra um hexágono.

quando maiorias parlamentares mínimas não são possíveis, o que provoca um verdadeiro caos na gestão da coisa pública. A IV República, após o hiato autoritário de Vichy, persiste na trilha do parlamentarismo clássico de Westminster que, novamente, se mostra frágil e marcado por crises governamentais crônicas, incapazes de fazer frente, entre outras coisas, ao processo de descolonização da Argélia – gota d’água que provoca a queda de Pierre Pflimlin em 28 de maio de 1958. Assim, mais uma vez, apura-se a inadequação do regime parlamentar à realidade política francesa. O fato é que não parece se tratar apenas de uma questão conjuntural, mas, ao contrário, de problema estrutural ligado à noção do *habitus social* gaulês que aparenta requerer um *design* institucional diverso daquele representado pelo parlamentarismo clássico⁸.

16

É nessa conjunção que brota a idéia do Parlamentarismo Racionalizado o qual, segundo Quermonne, comporta uma gama de mecanismos para garantir a estabilidade governamental de maneira artificial na ausência de maioria parlamentar. Ou seja, somente a maioria absoluta dos deputados compondo a Assembléia Nacional, solene e explicitamente manifestada, pode obrigar o Governo a renunciar (Quermonne, 1980, p. 54). Isso, de fato, evitaria os transtornos de quedas sucessivas de gabinetes como os que afligiram duramente as III e IV Repúblicas.

Ao mesmo tempo, o Texto Constitucional de 1958, contrariamente aos textos constitucionais republicanos precedentes, inova, lançando o germe da supremacia do chefe de Estado sobre o chefe de Governo:

“Sous la Vème République [...] l’évolution du régime tendra à renforcer l’autorité du President de la République

⁸ *Habitus social* no sentido desenvolvido por Norbert Elias, ou seja, de saber social incorporado (Elias, 1997, p. 9).

au détriment de celui qu'il prendra l'habitude de désigner comme 'son' Premier ministre" (Quermonne e Chagnollaud, 1980, p. 57).

Essa bicefalia assimétrica, todavia, pode assumir uma feição atípica curiosa quando chefe de Estado e chefe de Governo são oriundos de partidos políticos antagônicos, criando o que se convencionou chamar de “coabitação”. Como alega (Quermonne e Chagnollaud, 1980, p. 58):

“Ainsi, le dualisme gouvernemental confirmé par la Vème République, n'engendrera de dyarchie au sommet que le jour où la cohabitation d'un président de la République et d'une majorité parlementaire de tendances opposées en imposera l'existence”.

Esse dualismo governamental também é avaliado por Maurice Duverger (1993) no seu *Échec au roi*⁹, no qual ele antecipa a problemática da “coabitação” com a perspectiva real de que as eleições legislativas de 1978 levem à Assembleia Nacional uma maioria de esquerda contrária ao presidente Valéry Giscard d'Estaing. O que de fato não se reproduz, a “coabitação” emergindo apenas em 20 de março de 1986 com a indicação do gaulista Jacques Chirac para o cargo de primeiro-ministro sob a presidência do socialista François Mitterrand (Perrineau e Reynié, 2001, p. 183). Mais tarde, refletindo sobre a relação Executivo-Legislativo, Lijphart (1999, p. 121) retoma a questão lembrando que:

“The only serious problem of classifying democracies according to the eightfold typology is raised by systems that have both a popularly elected president and a parliamentary

⁹ Quando traduzida para o português, a obra adotou o título *O regime semi-presidencialista*.

prime minister, usually referred to as ‘semi-presidential’ or ‘premier-presidential’ systems”.

Ele enumera seis países nessa situação: Áustria, Finlândia, França, Islândia, Irlanda e Portugal; todavia, assinala como intensa a complexidade do caso francês precisamente em consequência do fenômeno da “coabitação”.

18 Uma outra linha de reflexão relevante que permeia *Le gouvernement de la France sous la Vème République* está ligada à questão da legitimidade democrática. Partindo da tipologia clássica estabelecida por Max Weber (1991, p. 141) no texto *Os três tipos puros de dominação legítima*, Quermonne enseja uma discussão sobre a questão do possível antagonismo entre tipos diferentes de legitimidade. Ele assinala, na trilha de François Goguel (1979, p. 130), que a variável temporal pode atuar como definidora de incompatibilidades, uma vez que, por exemplo, a opinião imediata de eleitores – legitimidade de base democrática – pode diferir da visão de longo prazo do tomador de decisão, que ancora sua legitimidade em base histórica. No espectro weberiano, a legitimidade democrática correspondendo à legitimidade legal, e a legitimidade histórica correspondendo à legitimidade tradicional ou carismática.

Sem embargo, o obstáculo reside no fato de que, enquanto a legitimidade democrática pode ser mensurada *hic et nunc*, as legitimidades histórica e carismática somente podem ser aferidas *a posteriori*. Seguindo esse entendimento, torna-se menos consistente a argumentação proposta por Goguel de que:

“Mettant en parallèle le pouvoir du Marechal Pétain et celui du Chef de la France libre tels qu’ils s’affrontaient en 1940, il tend à montrer que seul le pouvoir du second était légitime parce qu’il exprimait, non pas l’opinion immédiate des électeurs (qui auraient sans doute massivement voté

‘oui’ à un référendum organisé à l’époque par le Marechal Pétain, mais le consensus profond de la Nation, tel qu’il s’est dégagé progressivement à travers la Résistance, la libération et la victoire”.

Assim, existindo confrontação entre duas categorias distintas de legitimidades, Quermonne e Chagnollaud (1980, p. 92) concluem que, qualquer que seja o valor da legitimidade estabelecida pela história, apenas a legitimidade definida em relação ao titular da soberania pode ser incontestavelmente identificada num regime democrático.

No caso da V República, uma das vias de legitimação mais diretamente definida em relação ao titular da soberania – o povo – é o instituto do referendo. Contudo, Jean-Louis Quermonne (Quermonne e Chagnollaud, 1980, p. 95) sublinha que, na tradição francesa, se por um lado o termo referendo está vinculado à idéia de expressão pura da democracia direta, por outro o vocábulo plebiscito, ele, encontra-se estigmatizado como sendo a manifestação de confiança acordada a um homem. Ora, o problema é que, no mais das vezes, “derrière le referendum proposé, se cache en fait un plebiscite” (Quermonne e Chagnollaud, 1980, p. 96). O caso típico dessa prática é a renúncia do general de Gaulle em 28 de abril de 1969, quando seu projeto de reformas das regiões e do Senado é rechaçado pelo povo via referendo. Com efeito, essa condição plebiscitária do referendo vai, em tese, ter incidência sobre a legitimidade e longevidade do chefe de Estado, ora abreviando-as, ora prolongando-as além dos limites legais preestabelecidos.

As preocupações com a questão da democracia em Jean-Louis Quermonne vão, contudo, migrar progressivamente para um campo mais amplo. Ele rompe as fronteiras hexagonais adotando uma postura comparativa explícita que se propõe a analisar em *Os regimes políticos ocidentais*.

Os regimes políticos ocidentais

Com o escopo de alcançar maior capacidade de generalização teórica, Quermonne publica, em 1986, *Les régimes politiques occidentaux*. Por meio de uma apreciação do funcionamento dos regimes políticos de boa parte dos países da Europa Ocidental e também dos Estados Unidos, o livro procura sintetizar as principais características comuns que os singularizam quando contrastados com regimes políticos outros, tais como os praticados por certos Estados orientais, africanos ou ainda islâmicos (Flory, 1991).

O primeiro fator a ser apreciado, nas suas diversas formas, como elemento basilar dos regimes políticos ocidentais é a legitimidade. Quermonne retoma então a discussão iniciada no quadro da V República, abordando-a doravante no conjunto mais amplo das democracias ocidentais. Lipset (1967, p. 78), em seu estudo comparativo *O homem político*, argumenta que: “Os grupos encaram um sistema político como legítimo ou ilegítimo segundo o modo como os seus valores se ajustam aos deles”. Ele relembra, a título de exemplo, que:

“Setores importantes do exército alemão, do funcionalismo civil e das classes aristocráticas rejeitaram a República de Weimar, não porque esta fosse ineficaz, mas porque o seu simbolismo e valores básicos negavam os desses setores” (Lipset, 1967, p. 78).

Quermonne adota essa mesma perspectiva, registrando uma definição abrangente – que se coaduna com a idéia de legitimidade definida em relação ao titular da soberania, a saber: “le principe de légitimité consiste dans la conformité du gouvernement d’un pays aux valeurs auxquelles se refere le régime dont il assure le fonctionnement” (Quermonne, 1986, p. 15). Ele prossegue aludindo que, no que tange aos sistemas políticos ocidentais, a prática demonstra

que a legitimidade se exprime através da conformidade das origens e dos atos dos poderes públicos às exigências da democracia. Podendo isso ser constatado ao se examinar as declarações e/ou preâmbulos de todas as constituições ocidentais em vigor.

Em seguida, Quermonne se debruça sobre outro quesito caracterizador dos regimes políticos ocidentais: a democracia¹⁰. Como o conceito de legitimidade, o de democracia se mostra por demais polissêmico. Quermonne tenta, pois, conciliar elementos que marcam as definições clássicas, como também as mais modernas deste conceito. Em relação às primeiras, ele percorre Rousseau e Tocqueville, deles extraindo, respectivamente: (i) a idéia utópica que caracteriza a democracia: “à prendre le terme dans la rigueur de l’acception, il n’y a jamais eu de démocratie, et il n’en existera jamais” (Rousseau, *apud* Quermonne, 1986, p. 17); (ii) a noção do direito inquebrantável das maiorias: “Je regarde comme inique et détestable cette máxima, qu’en matière de gouvernement la majorité d’un peuple a le droit de tout faire” (Tocqueville, 1968, p. 145).

21

No que concerne às definições mais modernas, a compreensão minimalista de democracia como método político proposta por Schumpeter (1975, p. 242) é retomada por Quermonne:

“Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political – legislative and administrative – decisions and hence incapable of being an end itself”.

Do mesmo modo, ele percorre as preocupações de Sartori e Dahl no que diz respeito às funções do conceito de democracia, as quais, contrariamente às de Schumpeter,

¹⁰ Para uma síntese histórico-analítica densa sobre o conceito de democracia, ver Lavau (1985, p. 29).

reconhecem a existência, na democracia, de uma vertente teleológica. Enquanto o primeiro alerta que:

“o termo democracia não possui somente uma função descritiva ou denotativa, mas também normativa e persuasiva. [...] Uma não pode existir sem a outra e, ao mesmo tempo, uma não pode substituir a outra” (Sartori, 1962, p. 18),

o segundo anota, no mesmo sentido, que: “I prefer to call real world systems that are closest to the upper right corner polyarchies¹¹” (Dahl, 1971, p. 8), ficando a terminologia democracia destinada a caracterizar

“a hypothetical system, one end of a scale, or limiting state of affairs, it can (like a perfect vacuum) serve as a basis for estimating the degree to which various systems approach this theoretical limit” (Dahl, 1971, p. 2).

22

Tributária desse mosaico teórico é a definição de democracia ocidental proposta por Jean-Louis Quermonne (1986, p. 19): “le gouvernement du peuple exercé par la majorité libremente exprimée de celui-ci, dans le respect du droit pour la minorité de manifester son opposition”. Ela combina, na verdade, aspectos, ora limitadores e pragmáticos, ora abrangentes e normativos, oriundos de um espectro analítico milenar forjado em função da *praxis* política ocidental.

Baseado nesse binômio, legitimidade e democracia, Quermonne ordena sua análise dos regimes políticos oci-

¹¹ A expressão “*the upper right corner*”, corresponde, em gráfico proposto por Dahl, a uma situação política ideal marcada, simultaneamente, por grau de liberalização (contestação pública) e grau de inclusão (participação), tendendo para infinito (Dahl, 1971, p. 7). Quando se aproxima desse ideal – que seria a democracia – chega-se nas *polyarchies*, definidas por Dahl como: “regimes that have been substantially popularized and liberalized, that is, highly inclusive and extensively open to public contestation” (Dahl, 1971, p. 8).

dentais em torno de quatro temas, que compõem, de fato, os elementos de sua matriz analítica: (i) os processos históricos; (ii) as instituições políticas; (iii) a sociedade civil e as forças políticas; e (iv) o Estado e a administração pública. Assim o faz, claro está, com o fito de avaliar de maneira comparativa a comunidade e a singularidade dos traços que marcam esses regimes políticos. Ele explora, na verdade, uma compreensão simultânea da agência e da estrutura; do estático e do dinâmico; da racionalidade atemporal e do *path dependence*, antecipando desta maneira uma discussão que se galvaniza na última década do século passado (Hall e Taylor, 2003, p. 193).

Essa propensão institucionalista prenunciadora do *second movement* confirmar-se-á em “Les politiques institutionnelles”, sutil capítulo integrante do monumental *Traité de science politique* organizado por Madaleine Grawitz e Jean Leca (1985).

As políticas institucionais

23

John Campbell (2004), em minucioso exame da tradição institucionalista mais recente, identifica uma tendência metodológica que parece favorecer uma postura conciliadora no que diz respeito à utilização das três vertentes do chamado neo-institucionalismo: a da escolha racional, a histórica e a sociológica (Hall e Taylor, 2003). Ele denomina essa tendência de *second movement*, definindo-a como:

“a more constructive dialogue that explores the ways which these paradigms might complement and connect to each other. The hope was that such a conversation might lead to a reconciliation and perhaps a new and more unified approach for studying institutions” (Campbell, 2004, p. 4).

Em seu texto, intitulado “Les politiques institutionnelles”, Quermonne promove um ensaio de interpretação e tipologia (Quermonne, 1985) que, de fato, já em 1985, enseja essa

visão metodológica conciliadora dos estudos institucionais. Ele o faz, contudo, através de uma abordagem inovadora que tem como ponto de partida uma compreensão dinâmica das instituições, ou seja, um entendimento por meio das políticas públicas. Assim, busca

“singulariser les politiques institutionnelles par référence à leur principal objet qui est, dans une société donnée, la production, la transformation ou le dépérissement d’institutions publiques ou privées” (Quermonne, 1985, p. 61).

Ou seja, entendem-se as políticas institucionais como sendo as políticas públicas que têm como objeto principal a promoção, a transformação ou a desagregação de instituições estatais ou societais.

24 Quermonne inicia suas considerações sobre o institucionalismo a partir de uma discussão sobre o conceito de instituição. Ele parte de Durkheim (1988, p. 236) e de sua intuição de compreender os fatos sociais como coisas, ou melhor, como coisas sociais. Isso o remete, inevitavelmente, à dicotomia proposta por Hauriou (1925) de conceber as instituições como *inertes* ou *vivantes*, as primeiras sendo as normas, as regras fixadas em um dado momento a fim de balizar o comportamento cidadão; as segundas, constituindo-se em institutos dinâmicos marcados por três elementos: ideologia, poder teleológico organizado e reconhecimento. Ora, é essa segunda concepção que Quermonne recupera, adaptando-a: (i) aos argumentos de Chevalier (1981) de que as instituições não devem se consideradas como um construto, porém como um processo dialético resultante da tensão permanente entre o instituído e o instituidor; (ii) às observações oriundas da teoria da administração que apontam as situações de crise como modo de correção das disfunções institucionais (Crozier, 1963, p. 257). Além disso, ele também grifa a necessidade de se criar alternativas às grades de análises desenvolvidas dentro da lógica

anglo-saxã das *public policies*, portadoras, não raro, de sólido componente etnocêntrico. Não que elas não devam ser consideradas, contudo, devem sê-lo atentando para as singularidades históricas próprias a cada processo. Para tal, propõe uma taxionomia que contempla três categorias de políticas institucionais: constitutivas, reformadoras e reguladoras.

Jean-Louis Quermonne define as políticas constitutivas como sendo

“les politiques publiques qui visent à créer et à enraciner (parfois à restaurer) des institutions (et des régimes politiques) non pas pour accompagner une politique ayant d’autres finalités, mais dans le but principal d’atteindre directement leur objectif” (Quermonne, 1985, p. 66).

Essas políticas adquirem, por sua vez, feições específicas, ora se assimilando às políticas constitucionais, ora às administrativas ou, ainda, às jurisprudenciais. No primeiro caso, Quermonne reflete sobre a importância dos processos constitucionais, apontando o fenômeno mimético como um inibidor da invenção política. Ele distingue cinco casos ditos *quasi-genuínos*, cada qual com suas idiosincrasias, mas igualmente inspiradores da maior parte dos processos institucionais: o norte-americano (1787), o russo (1936), o suíço (1291), o francês (1875 e 1958) e o britânico (1215). A condição genuína adviria de circunstâncias excepcionais tributárias de uma idéia-mor, por sua vez sustentada por pais fundadores, a seu turno capaz de gerar uma situação de crise do regime para, em seguida, superá-la. Os demais casos constituiriam-se, na verdade, formas acomodadas desses cinco primos-tipos. No caso das políticas administrativas, elas edificam as instituições derivadas, isto é, decorrentes da dinâmica constitucional, consoante procedimentos menos complexos. No mais das vezes, o Executivo cumpre um papel basilar nesses procedimentos constitutivos, posto

que a gestão da coisa pública encontra-se sob sua responsabilidade direta e, *pari passu*, esse poder vem adquirindo, cada vez mais, competência legislativa. Por conseguinte, a criação institucional tem, ultimamente, sido influenciada por parâmetros temporais que exigem *outputs* muito céleres, aumentando dessa forma as iniciativas constitutivas de origem administrativa. No Brasil, a questão das medidas provisórias (Limongi, 2006, p. 27) ou, na França, o instituto das *ordonnances*¹², ilustram cabalmente esse fenômeno. No terceiro caso, o das políticas jurisprudenciais, a situação não é muito distinta. Apenas, ao invés de se ter o Executivo como ponta de lança, emerge o Judiciário como modulador da construção institucional, dada a influência das Cortes Supremas e/ou Constitucionais em todo esforço de construção política, o que tem sido denominado, desde o famoso caso *Marbury versus Madison* em 1803, como *judicial review* (Carvalho, 2007).

26

As políticas institucionais reformadoras visam ao desenvolvimento, à transformação ou à reforma das instituições já em funcionamento. Normalmente elas atuam em dois domínios, a saber, o da revisão constitucional e o da reforma administrativa. Relativamente à revisão constitucional, Quermonne alerta para o fato de que essa revisão pode assumir um caráter meramente procedimental ou, ao contrário, revestir-se de um sentido ideológico que margeia as políticas constitutivas propriamente ditas, tamanha é a modificação que tal revisão propugna. Como exemplo ele cita:

“Si, d’un point de vue formel, la Constitution du 4 octobre 1958 apparaît comme le résultat d’une procédure régulière engagée sous la IVe République dès 1955 et poursuivie par

¹² O artigo 38 da Constituição francesa de 1958 afirma que: “Le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi”.

la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, quant au fond il s'agit d'une loi fondamentale entièrement nouvelle, fruit d'un 'révisionnisme réussi'".

Da mesma forma, no Brasil, o Ato Complementar n° 40 de 1968, os Atos Institucionais n° 6, 7, 9 e 14, incorporados em 1969, e a Emenda Constitucional n° 7 de 1977 também modificam profundamente a Carta Magna de 1967, tornando-a um reflexo ideológico do autoritarismo então em voga e, de fato, ensejando a idéia não de uma reforma, mas de uma verdadeira política constitutiva¹³. Todavia, como lembra Quermonne:

"le domaine d'élection des politiques réformatrices est l'administration, à tel point qu'il est rare qu'au sein d'un gouvernement ne figure pas un ministre chargé des réformes administratives" (Quermonne, 1985, p. 75).

27

Essa perenidade reformadora já é, *per si*, expressão concreta das políticas institucionais que, segundo ele, manifestam-se sobretudo no seio da administração central e nas relações desta com os entes subnacionais. Nesse sentido, as fusões ou desmembramentos ministeriais são corriqueiros, ora respondendo a uma lógica racional de gestão da coisa pública, ora tão-somente atendendo a interesses político-partidários e conjunturais desprovidos de coerência administrativa. Rezende (2004) analisa precisamente os entraves encontrados, no Brasil, para o sucesso das reformas administrativas, enquanto Quermonne assinala, igualmente, as dificuldades do processo conhecido como *aménagement du territoire*, que vem sendo levado a cabo na França já há alguns anos.

¹³ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

As políticas institucionais reguladoras distinguem-se das políticas institucionais constitutivas e reformadoras na medida em que, enquanto estas criam, desenvolvem ou transformam instituições-vivas, aquelas editam normas que engendram instituições-regras (Quermonne, 1985, p. 79). Ou seja, as políticas reguladoras são tomadas como políticas públicas que têm como objeto principal a produção de normas ou de estatutos. Sublinhando que o alcance da regulamentação varia, podendo ora ser de ordem mais geral, *e.g.*, em matéria de direito civil, ora de natureza mais restrita, destinado a categorias sociais específicas, Quermonne (1985, p. 80) aponta dois domínios em que as políticas reguladoras indubitavelmente se manifestam: eleições e serviço público. As políticas eleitorais, como evidenciado por Duverger (1982), têm um efeito claro sobre o funcionamento do sistema partidário e portanto sobre o regime político propriamente dito – principalmente aqueles de natureza parlamentarista. Ou seja, em princípio, um modo de escrutínio proporcional, embora permita uma maior multiplicidade representativa, tende a gerar maiorias pouco consistentes, tornando o ato governativo dependente de coalizões que, devido à sua instabilidade, pode interferir negativamente sobre a continuidade da concepção e implementação de políticas de interesse público, ou até mesmo comprometer o prosseguimento do gabinete no poder. Por outro lado, se é verdade que uma eleição de feições majoritárias supera essa dificuldade, ela não permite, contudo, o advento de um espectro representativo vasto, como no caso do voto proporcional, como também não traduz garantia de perenidade governamental (Perrineau e Reynié, 2001, p. 654). Para Quermonne (1985, p. 83), as políticas destinadas ao balizamento do funcionalismo público são, ao lado das eleições, tipicamente políticas institucionais reguladoras. Segundo ele: “Sa situation charnière entre l’administration et la politique en fait un élément important du système poli-

tique” (Quermonne, 1985, p. 83). A criação, em 1945, da École Nationale d’Administration (ENA), na França, e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)¹⁴, no Brasil, em 1938, é a esse respeito emblemática. Ambas as invenções políticas revelam tão-somente a galvanização institucional de políticas governamentais reguladoras, cujo impacto sobre o sistema político dos Estados em questão é inegável.

Todavia, a análise das políticas institucionais não pode se circunscrever apenas ao universo estatal. Quermonne, pertinentemente, nota que há outros *loci* políticos onde essas políticas são gestadas e levadas a cabo. Trata-se, inicialmente, das unidades subnacionais, que em sistemas federativos gozam de larga autonomia e, em seguida, dos entes supranacionais, dispondo de um efetivo poder de decisão, tal qual a União Européia. Ele lembra que:

“la crise que traverse actuellement l’État-providence à la suite des excès de centralisation et de réglementation auxquels sa pratique a donné lieu, tend à remettre en cause aujourd’hui le quasi-monopole que l’État s’est arrogé dans l’exercice du pouvoir d’institutionnaliser” (Quermonne, 1985, p. 85).

29

Questiona-se, de fato, a habilidade do Estado em responder às novas dinâmicas sociais, pautado nos princípios da democracia e da eficiência. Quermonne cunha, já em 1985, a expressão “*troisième gauche*” que, definida como uma busca de prática democrática balizada por preceitos de des-

¹⁴ O DASP é criado pelo Decreto-Lei n° 579, de 30/07/1938, tendo como objetivo principal “selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os de magistério e da magistratura, assim como promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União” (Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm).

centralização, desconcentração, co-gestão e autogestão, pre-nuncia a “*third way*” de Giddens (1998). Sem embargo, é essa nova complexidade, marcada pelo entrelaçamento de vários níveis de governo, que conduz Jean-Louis Quermonne a se inquietar com o fenômeno do regionalismo e, mais particularmente, com o estudo da União Européia.

Regionalismo

O sistema político da União Européia

30 A União Européia cristaliza uma tendência regionalista que vem se disseminando, nos cinco continentes, desde a segunda metade do século passado até o presente (Fawcett e Hurrell, 1995). Essa tendência é, quiçá, um dos efeitos mais visíveis do mal-estar vivido pelo Estado-nação na sua tentativa de conciliar sua real capacidade gestora com os interesses advindos dos seus cidadãos. Pelo pioneirismo moderno que simboliza, a UE tem funcionado como um autêntico laboratório, uma verdadeira cobaia, onde novos *designs* político-administrativos vêm sendo testados, ora com sucessos, ora com fracassos. A pletora de análises que se debruçam sobre esse objeto de estudos é monumental e abarca várias áreas das ciências sociais, indo da Geografia, passando pela Economia e Direito e desembocando na Ciência Política. É nesse último contexto disciplinar que Jean-Louis Quermonne se propõe a destrinchar o sistema político da UE.

A preocupação que permeia *Le système politique de l'Union Européenne* (Quermonne, 2001a) é, simultaneamente, de ordem estrutural e agencial. Ou seja, a obra procura investigar não apenas as instituições propriamente ditas, mas igualmente os atores políticos presentes na cena comunitária.

Inicialmente, Quermonne promove um exercício taxonômico importante identificando e caracterizando dois tipos de estratégias historicamente presentes no processo de integração da UE: a integração e a cooperação (Quermon-

ne, 2001a, p. 14). A primeira é essencialmente caracterizada pela busca por instituições supranacionais e por processos de tomada de decisão por maioria qualificada, enquanto a segunda cultiva instituições intergovernamentais e opta por processos decisórios calcados no consenso. A estratégia de integração está presente de forma predominante na UE entre 1950 e 1965, quando a crise da “cadeira vazia” tem lugar, e produz uma inflexão que permite à estratégia da cooperação assumir a condição de estratégia mais influente até o início dos anos 1980. A partir daí ocorre, sob os auspícios do Ato Único Europeu, o que Quermonne denomina de “la convergence des stratégies: vers le Marche unique et l’Union européenne”.

Em seguida, ele se debruça sobre o método de governo comunitário e promove uma análise do processo de tomada de decisão efetuado pelo chamado triângulo institucional, a saber: a Comissão, o Parlamento e o Conselho. Os procedimentos de consulta, cooperação e co-decisão são então escrutados, revelando os intrincados nexos institucionais existentes entre eles e também os conseqüentes obstáculos deles derivados. Esse método de governo destina-se à gestão das políticas comuns concebidas, implementadas e controladas por Bruxelas. Ele está, pois, submetido ao direito comunitário, assim como balizado pelo orçamento da União. Nesse contexto, fica clara a prevalência da norma supranacional em relação à nacional, assim como as limitações provenientes de um orçamento de 126,5 bilhões de euros (2007), que, apesar de elevado em termos absolutos, quando comparado aos PIBs nacionais mostra-se reduzido, principalmente agora, com a União tendo 27 Estados-membros.

Finalmente, duas questões basilares para a Ciência Política são examinadas por Quermonne: as forças políticas e socioeconômicas presentes no tabuleiro comunitário, e a dialética alargamento *vs.* aprofundamento. Seriam quatro as principais forças políticas e socioeconômicas

identificadas no tabuleiro comunitário: os partidos políticos, a opinião pública, os grupos de pressão e a associação de regiões.

Os partidos políticos, formados essencialmente segundo uma *rationale* ideológica transnacional, apresentam-se como vetores cada vez mais importantes para a prática democrática da UE. O poder de veto adquirido pelo Parlamento Europeu com o mecanismo de co-decisão coloca a estrutura partidária nele inserida como peça fundamental do processo decisório.

Quanto à opinião pública, Quermonne (2001a, p. 92) afirma:

“Il serait vain de transposer, à l'échelle européenne, la controverse qui oppose habituellement Pierre Bourdieu à la majorité des politistes français, sur le point de savoir s'il existe ou non une opinion publique nationale”.

32

Ele tão-somente constata a existência do Eurobarômetro e a sua importância no que concerne às diversas pesquisas de opinião por ele efetuadas, nomeadamente aquelas relacionadas à percepção dos europeus no que toca o processo de construção da UE. Nesse sentido, percebe-se que três categorias de eleitor são particularmente favoráveis a esse processo: os que se beneficiam economicamente, os que têm um interesse intelectual pelo dito processo e aqueles que manifestam simpatia pelas formações de centro-direita ou centro-esquerda (Quermonne, 2001a, p. 94).

Os grupos de pressão no quadro da União Européia se exprimem essencialmente através de dois níveis: (i) o Comitê Econômico e Social, que enquadra institucionalmente as demandas patronais e sindicais; e (ii) a prática do *lobby*, principalmente aquela exercitada junto à Comissão e ao Parlamento pelos gabinetes especializados e grupos profissionais com vocação representativa, *e.g.*: Comitê das Orga-

nizações Agrícolas, Centro Europeu de Empresas Públicas, Eurofer, Rhône-Poulenc, Elf, entre outros.

A quarta das principais forças políticas e socioeconômicas identificadas no tabuleiro comunitário é a associação de regiões (Jones e Keating, 1995). Esse movimento é mais frequente em Estados federais, como a Alemanha, a Áustria e a Bélgica ou, ainda, em Estados fortemente regionalizados, como a Itália ou a Espanha. Mas isso não significa que ele não exista também nos outros Estados. Os fundos estruturais europeus e as aspirações autonomistas constituem-se, normalmente, nos principais motores propulsores desse movimento. Vale, outrossim, anotar que alguns dos entes subnacionais da UE possuem delegações permanentes junto a Bruxelas, onde buscam defender diretamente seus interesses. O quadro institucional, edificado pelo Tratado de Maastricht, natural para a expressão das unidades infra-estatais é o Comitê de Regiões que, paulatinamente, tem-se firmado como uma arena relevante para o processo de legitimação das ações comunitárias.

33

A dialética alargamento *vs.* aprofundamento vem pautando a integração europeia desde a sua gênese e evoca dois importantes patamares de reflexão, a saber: identidade e *design* institucional. Se, por um lado, as expansões iniciais da UE (1973, 1981, 1986, 1995) se dão nos limites da chamada Europa Ocidental e, *grosso modo*, situam-se dentro das fronteiras da tradição liberal, cristã e greco-romana, por outro lado, os alargamentos de 2004 e 2007 se processam na direção dos chamados Países da Europa Central e Oriental (PECO), durante muitos anos submetidos a um rígido regime de intervenção estatal, assim como partícipes de uma tradição eslava e ortodoxa¹⁵. Está claro que a complexidade

¹⁵ Em 1973, Dinamarca, Eire e Reino Unido. Em 1981, Grécia. Em 1986, Espanha e Portugal. Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia. Em 2004, um histórico alargamento: 10 países – República Checa, Estônia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Em 2007, Bulgária e Romênia.

identitária existente na Europa dos seis em 1957 é de menor monta do que aquela encontrada hoje na Europa dos 27. As particularidades culturais, mas também o conjunto de práticas sociais, políticas e econômicas em voga dificultam sobremaneira o forjar de uma identidade e, por conseguinte, de uma cidadania. De fato, o indivíduo da UE caracteriza-se mais como consumidor do que como cidadão, o que, sem embargo, vem afetando a participação política e solapando os esforços de legitimação das instituições. Futuros alargamentos na direção dos Bálcãs e, principalmente, na direção da Turquia, dificultariam ainda mais a instauração de um substrato identitário minimamente homogêneo, condição *sine qua non* para o aprofundamento das instituições.

34 Ora, a questão do *design* institucional emerge, assim, como função do número de Estados-partes. Os sucessivos tratados constitutivos e reformadores da UE (*e.g.*: Roma, Maastricht, Amsterdã, Nice e, mais recentemente, Lisboa) procuram, precisamente, refletir as necessidades político-administrativas oriundas destes alargamentos, acomodando-as aos anseios por mecanismos supranacionais capazes de combinar celeridade de tomada de decisão com práxis democrática regional. Ou seja, como cunha Quermonne: “Des coopérations renforcées au centre de gravité” (2001a, p. 143). Para ele, três cenários podem ser vislumbrados no que concerne às mutações possíveis para o *design* institucional futuro da União Européia: (i) manutenção do *status quo*, ou mesmo uma regressão, pautada pelo euroceticismo e intergovernamentalismo acentuado de inspiração britânica; (ii) adoção de um projeto federal nos moldes estadunidenses; ou ainda, (iii) preferência por uma metodologia dita comunitária que vise a escutar, por meio da singularidade do processo de integração europeu, o aumento do poder político de um modo de governança específica, fundado no reconhecimento de duas fontes de legitimidade democrática inquestionáveis: a dos Estados-nações e a dos cidadãos europeus:

“une telle orientation vise à doter l’Union européenne d’un véritable gouvernement résultant d’une synergie accrue entre la Commission et le Conseil, unifiée par le leadership d’un président élu directement ou indirectement et d’un Parlement susceptible de fonctionner en réseau avec les parlements nationaux” (Quermonne, 2001a, p. 143).

O Tratado de Lisboa parece galvanizar esse terceiro cenário. Todavia, para Quermonne, essa temática, por demais cara, é objeto de estudo mais delineado em duas publicações: *A Europa e o federalismo* e *A Europa em busca de legitimidade*.

A Europa e o federalismo

A idéia de uma Europa federal pauta, há muito, as discussões integracionistas. Em 1958, Jean Monnet (1976, p. 640) grifava que:

“C’est au fure et à mesure que l’action des Communautés s’affirmera que les liens entre les hommes et la solidarité qui se dessinent déjà se renforceront et s’étendront. Alors, les réalités elles-mêmes permettront de dégager l’union politique qui est l’objectif de notre Communauté, à savoir l’établissement des États-Unis d’Europe”.

35

Ou seja, o neofuncionalismo de Haas (2004) corporificado na visão teleológica dos tomadores de decisão de se chegar a um arranjo político de essência federal. Ora, são inúmeros os formatos possíveis de práticas federais no velho continente e também fora dele. Jean-Louis Quermonne, em parceria com Maurice Croizat, se propõe no *L’Europe et le fédéralisme* (1996) a investigar esse cabedal experimental, escrutando-o a partir de uma interpretação voltada para o processo de integração da Europa.

Partindo da clássica diferença entre federação e confederação, Quermonne não só revisita os pactos federais genu-

ínos da Áustria, Bélgica e, principalmente, Alemanha, mas igualmente a herança das *démocraties consociatives*¹⁶, notadamente a da Confederação Helvética, e os experimentos de descentralização dos Estados unitários, tais como a França, Portugal e Reino Unido¹⁷. Em seguida, baseado nesse lastro prático-teórico preexistente, ele forja a idéia de *fédéralisme intergouvernemental*¹⁸, no qual procura destrinchar os mecanismos de delegação e transferências de competências, peculiar aos processos de federalização. A idéia central é, em verdade, que a União Européia não gerou uma estrutura tipicamente federal, fugindo aos parâmetros de federação e confederação existentes. A arquitetura contratual de Maastricht, como também a dos tratados que o secundam, mostra o caráter nitidamente híbrido do funcionamento das instituições comunitárias, ora revelando um pendor federalista, o dito pilar comunitário englobando, entre outras, a questão comercial e monetária, ora manifestando um viés confederal que arregimenta essencialmente os temas de política externa, segurança, justiça e polícia. Vê-se, assim, diante da reificação de uma dinâmica que associa, simultaneamente, práticas supranacionais e intergovernamentais que remete à idéia de federalismo cooperativo. Ou seja, um federalismo

¹⁶ Tipo de arranjo político em que a segmentação da comunidade nacional segundo bases religiosas, lingüística, étnica ou ideológica não acarreta um estado de violência, porém a institucionalização de um poder de negociação entre as elites dos diferentes segmentos ou comunidades e a busca de acordos amigáveis (Quermonne e Croisat, 1996, p. 34).

¹⁷ “C’est ainsi que Leon Duguit oppose les deux notions: il montre que, dans le fédéralisme, il y a pluralité de gouvernants (c’est-à-dire de sources de pouvoir), tandis que dans la décentralisation, on continue d’avoir une source unique de pouvoir située au niveau national. Ce pouvoir est simplement reparté dentre entités territoriales d’échelons différents” (Saint-Ouen, 1994, p. 27)

¹⁸ “Fédéralisme, parce qu’en l’état actuel de l’exercice en commun des souverainetés, loins de se limiter au management d’un jeu a somme nulle, le gouvernement de l’Union produit déjà au profit de l’ensemble des ses membres une plus-value politique; Intergouvernemental, parce qu’en l’absence – ou dans l’attente – d’un gouvernement au sommet, la coopération et l’intrication des gouvernements des États membres constitue encore le principal moteur politique de l’Union” (Quermonne e Croisat, 1996, p. 148).

que, malgrado as segmentações de jurisdição, caracteriza-se por um lado, pelas cooperações horizontais entre as comunidades federadas e, por outro, pelas cooperações verticais estabelecidas entre o poder federal e os poderes federados (Quermonne e Croisat, 1996, p. 73).

Com efeito, considera-se que a federalização européia se processa em dois planos que se imbricam: (i) as estruturas governamentais, com a lenta emergência de um governo europeu autônomo. Segundo Quermonne e Croisat (1996, p. 92),

“cette émergence n’est pas la conséquence d’une déclaration solennelle émise dans un pacte fondateur, comme ce fut le cas aux États-Unis, en Suisse ou en Allemagne, mais le résultat d’un approfondissement progressif à partir du droit contenu dans les traités et du droit dérivé”;

37

(ii) uma concepção intergovernamental das políticas comuns, repousando na negociação e no consenso entre os chefes dos Executivos nacionais, cuja implementação reforça a integração comunitária, e a interseção crescente das políticas européias e nacionais, assim como das administrações públicas. A articulação entre os dois planos efetua-se basicamente através do direito comunitário, das políticas comuns, da parlamentarização do sistema comunitário e da instauração de uma cidadania européia.

Todavia, essas parlamentarização e cidadania parecem configurar-se em práticas ainda incipientes quando comparadas com a realidade do poder legiferante e a função reguladora assumidos por Bruxelas. Um parlamento limitado pelo mecanismo de co-decisão que, *in fine*, lhe atribui a possibilidade de veto em algumas matérias, mostra-se muito aquém dos poderes de gozam os legislativos nacionais que, sem embargo, atuam como verdadeiros depositários

da legitimidade democrática. Também a ausência de um espaço público bem delimitado e de um verdadeiro *demos* europeu – que existe mais por contraste que *per se* – entram a construção de uma efetiva cidadania europeia. Donde o questionamento: “Le déficit démocratique – mythe ou réalité?” (Quermonne e Croisat, 1996, p. 127).

A Europa em busca de legitimidade

Representação e delegação parecem estar no cerne da questão do déficit democrático e, conseqüentemente, também no âmago do debate em torno da questão da legitimidade. O debate entre Majone (1998), Moravcsik (2002) e Hix e Follesdal (2006) é, de certa maneira, encetado em 1996 por Quermonne e Croisat (1996) e prolongado em *L'Europe en quête de légitimité* (2001b).

Quermonne afirma, inicialmente:

38

“La légitimité est la conformité d’un système politique avec les valeurs auxquelles il se réfère. Mais la compréhension de la légitimité démocratique, (...) [qui] pendant longtemps s’est identifiée au respect du principe majoritaire, tends aujourd’hui à s’ordonner autour d’une pluralité de repères” (2001b, p. 13).

Retomando o já exposto por Held, em 1987, na primeira edição de seu trabalho *Models of democracy* (Quermonne e Croisat 1996, p. xi): “Democracy has become the fundamental standard of political legitimacy in the current era”. Ora, assim como Held (1996, p. 353), que sugere repensar a democracia através de um modelo cosmopolita no qual uma nova relação entre legitimidade e fronteiras é concebida em função dos novos fluxos regionais e globais, Quermonne associa ao tradicional princípio majoritário a referência ao Estado de Direito e a reivindicação da eficácia (Hoffmann e Van der Vleuten, 2007).

No que toca à referência ao Estado de Direito, Quermonne antecipa o que Mény chamaria, mais tarde, de constitucionalismo:

“dissatisfaction with democracy has to do, at least for a substantial part, with the creeping expansion of constitutionalism and the parallel decline of popular impact on government” (2002, p. 1).

Ele remete, na verdade, à experiência da Lei Fundamental alemã que, após a Segunda Grande Guerra, introduz, inspirada no modelo austríaco proposto por Kelsen, o instituto do tribunal de controle constitucional. Segundo Quermonne,

“Distinct du modele américain de Cour suprême, ce modele européen de cour constitutionnelle s’est étendu progressivement, le Royaume-Uni excepté, à la plupart des pays d’Europe” (2001b, p. 15).

39

Essa judicialização da política como vetor de legitimação ocorrida no quadro do Estado-nação reproduz-se no nível supranacional da UE através das Cortes de Justiça de Estrasburgo e, principalmente, Luxemburgo (Dehousse, 2001), que surgem como instâncias independentes e imparciais aptas a garantir os direitos dos cidadãos europeus.

No que se refere à reivindicação da eficácia, Quermonne recorre ao conceito de *accountability*, depositário simultâneo das idéias de imputabilidade e de responsabilidade. Na mesma linha tipológica de Scharpf (1999), ele retoma o raciocínio inspirado nas políticas públicas como o Estado em ação e propõe uma grade de leitura que enxergue a envergadura do *output* e, concomitantemente, suas dinâmicas de controle. Como sublinham Grant e Keohane (2005, p. 30):

“Of course, though they always operate *ex post*, accountability mechanisms can exert effects *ex ante*, since the anticipation of sanctions may deter the powerful from abusing their positions in the first place”.

Nesse sentido uma variável relevante é a tecnicidade crescente dos temas políticos e a conseqüente necessidade de se fazer uso de expertos. Essa tecnicização da política, teoricamente desprovida de viés axiológico, revestir-se-ia de rigoroso poder de busca do bem público, e não de interesses sociais segmentados.

Uma preocupação suplementar que marca o pensamento de Quermonne no que diz respeito à questão da legitimidade em espaços regionais é o conceito de *governance*:

40

“En fait, la notion de gouvernance est d’origine américaine. Elle a rendu à rendre compte, au lendemain du déclin de l’État providence, de nouveaux modes de régulation faisant appel à la concertation, à la négociation, à la coordination et à l’évaluation plutôt qu’à l’exercice par la puissance publique de pouvoirs régaliens” (Quermonne, 2001b, p. 75).

Entretanto, apesar da relevância interpretativa deste conceito, para Quermonne ele não pode ser um substituto para a necessidade de a Europa se dotar de um governo. Ou seja, de titulares que tenham como função expiar da pluralidade de interesses particulares e de pressões que sobre eles incidem no curto prazo, um interesse geral que gere estratégias profícuas de longo prazo. Isso legitimaria a ação supranacional, posto que oriunda de um governo. Claro que se, e somente se, este governo responde, simultaneamente, aos interesses dos Estados-nações e dos cidadãos envolvidos no processo. O que nem sempre acontece, dado que, no exercício da sua soberania, a ação estatal nem sempre coincide com o interesse cidadão.

Finalmente, no sentido de desarticular a percepção das instituições políticas européias do referencial westminsteriano, Quermonne (2001b, p. 118) assinala que: “si la nation demeure, aujourd’hui comme hier, une réalité historique, elle ne possède ni le monopole de la démocratie ni l’assurance absolue de la pérenité”. A União Européia surge então como projeto *sui generis*, que assim deve ser compreendido com todas as suas idiossincrasias.

Conclusão

Os constrangimentos lingüísticos em muito tolhem a difusão do conhecimento que não seja propagado em inglês. Esse *quasi*-esperanto, hoje moeda de troca corrente entre as novas gerações de pesquisadores, não atingira com a mesma dimensão os seus pares não anglófonos nascidos no início do século passado: caso de Jean-Louis Quermonne. Não obstante, esse entrave comunicacional não o impede de influenciar número significativo de estudiosos dos cinco continentes, sejam os francófonos naturais, sejam os francófilos adotivos. Ou seja, aqueles trabalhando com a temática da democracia e/ou do regionalismo provavelmente tiveram, em menor ou maior grau, contato com a obra deste acadêmico francês.

Indo da análise minuciosa da V República ao estudo metucioso do sistema político da União Européia, seu pioneirismo pode ser identificado em distintos momentos, como assinalado ao longo deste texto. Para além do amplo aporte conteudístico presente na obra de Jean-Louis Quermonne, não se pode minimizar o relevo do aporte metodológico que ele perpetra, forjando, na Ciência Política, novos caminhos para o estudo de fenômenos inicialmente internacionais, mas que progressivamente migram para uma fronteira intermediária – o regional – onde os cânones disciplinares não existem. Finalmente, a obra de Quermonne, dentro da tradição francesa, funciona como uma visão

alternativa, menos tocada pelo etnocentrismo científico norte-americano, se bem que com ele dialogando, dada a magnitude de sua influência.

Marcelo de Almeida Medeiros

é professor de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e pesquisador do CNPq

Referências bibliográficas

- CAMPBELL, J. L. 2004. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CARVALHO, E. R. 2007. “Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento”. *Revista de Sociologia e Política*, n° 28.
- CHEVALLIER, J. 1981. “L’analyse institutionnelle”. In: _____ *et al. L’institution*. Paris: PUF.
- CROZIER, M. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Le Seuil.
- 42 D’ARCY, F.; ROUBAN, L. (orgs.). 1996. *De la V^{ème} République à l’Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- DAHL, R. A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DEHOUSSE, R. 2001. “Naissance d’un constitutionnalisme transnational”. *Pouvoirs*, n° 96, pp. 19-30.
- DURKHEIM, É. 1988. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Champs/Flammarion.
- DUVERGER, M. 1959. *Méthodes de la science politique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- _____. 1982. *La république des citoyens*. Paris: Ramsay.
- _____. 1993. *O regime semi-presidencialista*. São Paulo: Sumaré/Idesp.
- ELIAS, N. 1987. *La société des individus*. São Paulo: Fayard.
- _____. 1997. *Os alemães – A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: JZE.
- FAVRE, P. 1985. “Histoire de la science politique”. In: GRAWITZ, M.; LECA, J. *Traité de science politique*. Paris: Presses Universitaires de France. vol. 1.
- FAWCETT, L.; HURRELL, A. (eds.). 1995. *Regionalism in world politics*. Oxford: OUP.
- FLORY, M. *et al.* 1991. *Les régimes politiques arabes*. Paris: PUF.
- GIDDENS, A. 1998. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge, UK: Polity.

- GOGUEL, F. 1979. "Les départs du General de Gaulle". *L'Histoire*, n° 11.
- GRANT, R.; KEOHANE, R. 2005. "Accountability and abuses of power in world politics". *American Political Science Review*, vol. 99, n° 1, pp. 29-43.
- GRAWITZ, M.; LECA, J. (orgs.). 1985. *Traité de science politique*. Paris: Presses Universitaires de France. 4 vols.
- HAAS, E. 2004. *The uniting of Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. 2003. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n° 58.
- HAURIOU, M. 1925. "La théorie de l'institution et de la fondation", *Cahiers de la Nouvelle Journée*, Paris: Bloud & Gary, n° 4, pp.2-45.
- HELD, D. (1996). *Models of democracy*. Polity and Stanford University Press.
- HIX, S.; FOLLESDAL, A. "Why there is a democratic déficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik". *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, pp. 533-562.
- HOFFMANN, A.; VAN DER VLEUTEN, A. (eds.). 2007. *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Hampshire: Ashgate.
- JONES, B.; KEATING, M. (eds.). 1995. *The European Union and the regions*. Oxford: OUP.
- LAVAU, G. 1985. "La démocratie". In: GRAWITZ, M.; LECA, J. *Traité de science politique*. Paris: Presses Universitaires de France, vol. 2.
- LIJPHART, A. 1999. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.
- LIMONGI, F. 2006. "Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos Estudos Cebrap*, n° 76, novembro.
- LIPSET, S. M. 1967. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MAJONE, G. 1998. "Europe's democratic déficit: the question of standards". *European Law Journal*, vol. 4, n° 1, pp. 5-28.
- MÉNY, Y. 2002. "De la démocratie en Europe: old concepts and new challenges". *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 1, pp. 1-13.
- MONNET, J. 1976. *Mémoires*. Paris: Fayard.
- MORAVCSIK, A. 2002. "In defense of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 603-624.
- PERRINEAU, P.; REYNIÉ, D. 2001. *Dictionnaire du vote*. Paris: PUF.
- QUERMONNE, J. L. 1985. "Les politiques institutionnelles". In: GRAWITZ, M.; LECA, J. *Traité de science politique*. Paris: Presses Universitaires de France, vol. 4.
- _____. 1986. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris: Seuil.
- _____. 2001a. *Le système politique de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien.

- _____. 2001b. *L'Europe en quête de légitimité*. Paris: Presses de Sciences PO.
- _____; CHAGNOLLAUD, D. 1980. *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*. Paris: Dalloz.
- _____; CROISAT, M. 1996. *L'Europe et le fédéralisme*. Paris: Montchrestien.
- REZENDE, F. da C. 2004. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.
- SAINT-OUEN, F. 1994. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelles: Bruylant.
- SARTORI, G. 1962. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- SCHARPF, F. 1999. *Governing Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHUMPETER, J. A. 1975. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Perennial.
- TOCQUEVILLE, A. de. 1968. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard.
- WEBER, M. 1991. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB.



DEMOCRACIA E REGIONALISMO *CHEZ* JEAN-LOUIS QUERMONNE

MARCELO DE ALMEIDA MEDEIROS

Com o intuito de contribuir para o alargamento do espectro de autores não anglófonos na literatura de Ciência Política do Brasil, o presente texto visa a (re)visitar a questão da Democracia e do Regionalismo em Jean-Louis Quermonne. Ele está constituído de três partes. A primeira situa o autor no cenário da ciência política francesa através de expedita biografia. A segunda promove uma análise crítica e comparativa dos trabalhos de Quermonne que versam sobre a temática da Democracia, a saber: *O governo da França sob a República*, *Os regimes políticos ocidentais* e *As políticas institucionais*. A terceira parte procura estudar, também crítica e comparativamente, o pensamento de Quermonne no que toca a problemática do Regionalismo: *O sistema político da União Européia*, *A Europa e o federalismo* e *A Europa em busca de legitimidade*. Finalmente, o artigo traz algumas reflexões conclusivas apontando a importância do pensamento político francês em geral e de Jean-Louis Quermonne, em particular, para a ciência política contemporânea.

Palavras-chave: Democracia; Regionalismo; Quermonne; Legitimidade.

189

DEMOCRACY AND REGIONALISM *CHEZ* JEAN-LOUIS QUERMONNE

Aiming at the development of the study of non-anglophone authors in the Political Science literature in Brazil, this text seeks to approach the issues of both Democracy and Regionalism in Jean-Louis Quermonne's bibliography. It has three parts. The first situates the author in the French political science scenario

through a brief biography. The second part promotes a critical and comparative analysis of Quermonne's works on Democracy, i.e.: Le Gouvernement de la France sous la V^{ème} République, Les régimes politiques occidentaux and Les politiques institutionnelles. The third part inquires, also critically and comparatively, about Quermonne's thinking on Regionalism: Le système politique de l'Union Européenne, L'Europe et le fédéralisme and L'Europe en quête de légitimité. Finally, this article brings some conclusive considerations, pointing out both the importance of the French, in general, and Quermonne's, in particular, political thought.

Keywords: *Democracy; Regionalism; Quermonne: Legitimacy.*



BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS: POR UMA NOVA GRAMÁTICA DO POLÍTICO E DO SOCIAL

190

MARCUS ABÍLIO PEREIRA E ERNANI CARVALHO

Neste trabalho, foi mapeado o pensamento de Boaventura Santos tomando como base seus estudos em torno da democracia participativa. Antes, porém, desvendou-se a estrutura de sua teoria social como forma de interpretar melhor sua proposta de ampliação do cânone democrático. Na perspectiva de Santos, a participação política possui um papel fundamental neste processo de redescoberta das práticas societárias. É através dela que aqueles deixados à margem poderão ser incluídos no processo democrático, colaborando na própria definição da comunidade em que estão inseridos. A democracia, então, é um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.

Palavras-chave: Teoria democrática; Democracia participativa; Boaventura de Sousa Santos.