

A COEXISTÊNCIA DA SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE NA UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO.

Ana Paula Moreira Rodriguez Leite¹
Thauan Santos²

RESUMO: A União Europeia (UE) representa uma realidade de integração regional *suis generis*, pois nela coexistem dois arranjos políticos – a supranacionalidade e a intergovernabilidade – que moldam as relações entre os países e da Comunidade. Estes arranjos são responsáveis por direcionar as competências das instituições e dos Estados. Para entendermos a estrutura institucional da UE precisamos conceituar os termos supranacionalidade e intergovernabilidade e as implicações que esses diferentes arranjos propiciam ao funcionamento à Comunidade.

Palavras-chave: União Europeia; supranacionalidade; intergovernabilidade, instituições.

INTRODUÇÃO

Os espaços de integração regional constituem-se em excelentes mecanismos de cooperação multilateral pelo qual os Estados sócios buscam ampliar seus ganhos por meio da interligação de objetivos comuns. A partir de 1950, surge no cenário internacional a CECA, que sofreu um aprofundamento da integração até constituir-se no que viria a formar a União Europeia. Para Martin van Creveld (2004), o êxito econômico incentivou o surgimento de novos espaços de integração em outras partes do mundo.

A UE representa uma realidade de integração regional *suis generis*, pois nela coexistem dois arranjos políticos – a supranacionalidade e a intergovernabilidade – que moldam as relações entre os países e da Comunidade. Estes arranjos são responsáveis por direcionar as competências

¹ - Doutora em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora substituta na graduação de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ). Contato: a.paulaml@gmail.com

² - Mestre em Relações Internacionais pela PUC-RIO. Professor da graduação do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e professor substituto na graduação de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ). Contato: santos.thauan@gmail.com.

das instituições e dos Estados. Para entendermos a estrutura institucional da UE precisamos conceituar os termos supranacionalidade e intergovernabilidade e as implicações que esses diferentes arranjos propiciam ao funcionamento à Comunidade.

Portanto, classificamos a União Europeia perante o Sistema Internacional como elemento único de natureza apoiada no Direito Comunitário, politicamente em um modelo confederalista, bem como na coexistência da supranacionalidade e intergovernabilidade, em transitoriedade na construção em longo prazo de uma federação, caso seja.

DA CARACTERÍSTICA *SUIS GENERIS*: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO.

A supranacionalidade caracteriza-se como um poder real e autônomo, posto a serviço de objetivos e valores comuns entre os Estados componentes. Foi inaugurada nas relações internacionais com a implantação da CECA, onde o controle das matérias-primas estava sujeito a um órgão que fosse superior aos Estados. Por este motivo, o direito existente na União Europeia é classificado como Direito Comunitário (DC), e não mais Internacional, por não estar regido pelas mesmas regras que as demais regiões do globo.

Entende-se por Direito Comunitário

O Direito Comunitário pode ser definido como ramo de direito cujo objeto é o estudo dos tratados comunitários, a evolução jurídica resultante de sua regulamentação e a interpretação jurisprudencial das cláusulas estabelecidas nos referidos tratados.

Depreende-se da história da formação da Comunidade Europeia que uma dos maiores óbices para a efetivação da estrutura integracionista foi exatamente a aceitação do partilhamento da soberania entre os Estados-Partes.

A Comunidade Europeia revolucionou o conceito de soberania, caracterizado pela unidade, indivisibilidade e inalienabilidade, superprotegido sob a égide da segurança nacional, instituindo o direito comunitário. Na U.E. todas as constituições permitem a delegação do exercício de competências para um poder supranacional, permissão mister para a primazia do direito comunitário sobre o nacional. (MARTINS, 2004, p. 01)

Para garantir o êxito da organização criada, visto que cada país tem soberania sobre suas decisões, formam-se instituições com poder de legislar a favor da Comunidade, sem prejuízo de alguma das partes envolvidas. Assim, evitava-se que os sócios pretendessem obter maiores vantagens uns sobre os

outros. Além disso, “adotam a aplicabilidade direta das regras emanadas de seus órgãos, assim como a supremacia do direito por esses produzido sobre as leis de seus países-membros” (MATIAS, 2005, p. 375).

Entende-se por supranacionalidade o compartilhamento de competências de um Estado com uma instância superior a ele. Isso significa dizer que, no momento em que tais Estados aceitam essa negociação, abrem mão de parte de sua soberania, submetendo-se à alçada da Alta Autoridade, que estabelecerá diretrizes e condutas para políticas comunitárias, nas quais decisões são tomadas em conjunto. Para tal efeito, contam com organismos que auxiliam no controle do respeito e de execução de normas e objetivos e os direcionam a práticas cooperativas. Cabe ressaltar que a perda da soberania não é total e o grau de delegação é variável, pois diante do arranjo intergovernamental, os Estados se mantêm soberanos em questões específicas de execução no âmbito doméstico.

Para Sohier e Megret (1967), os Estados não sofrem inconveniência em seus planos políticos, pois a a supranacionalidade oferece vantagens para que a execução ocorra de forma sincronizada e efetiva dentro do Direito Comunitário. Porém, nem sempre as relações de transferência de soberania são harmoniosas. Essa consonância das políticas nacionais em nome da integração, em que se preza a supranacionalidade, gera alguns momentos de tensão quando os Estados levam em consideração questões de ordem interna que dificultam a adoção e o cumprimento de obrigações comunitárias. Nesse momento, as ações das instituições assumem um caráter fundamental em se fazer resguardar o ambiente de negociação.

[...] tensión entre la voluntad – y la necesidad – europeísta de los líderes políticos, por una parte, y sus propios miedos y la inercia, las maquinarias estatales, por otra, hicieron que los jefes de Estado y de Gobierno, a la vez que tomaban decisiones valientes, decidieran también llenarse el camino de piedras. (CUSÍ, 2001, p. 15)

Algumas questões são de responsabilidade exclusiva dos Estados. Neste sentido, a intergovernabilidade não permite que as prerrogativas supranacionais sejam efetivadas sem que sejam aprovadas previamente no âmbito dos Estados Membros. Logo, podemos dizer, que aos Estados compete a primazia de certas atribuições. No caso da UE, quando um Estado tem a primazia do direito sobre uma questão e que, não sendo solucionada, acarreta

em reflexos negativos ao conjunto, o princípio da subsidiariedade previsto nos Tratados pode atuar. Segundo o Tratado de Lisboa, o princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os Estados Membros, podendo aplicar-se em ações a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados Membros. Assim, caso o Estado não consiga solucionar, a União entra subsidiando-o para o alcance do objetivo tornando a tomada de decisão e execução das ações o mais próximo dos cidadãos.

Por conseguinte, diferentemente da supranacionalidade, os Estados mantêm a soberania sobre suas decisões. Nesse sentido, o Estado possui a primazia do direito diante de algumas situações. Em blocos econômicos, por exemplo, uma regra em comum, do tipo econômica, dependerá da aprovação dos Parlamentos de cada país. Desta forma, os Estados se comunicam horizontalmente, garantindo uma maior liberdade entre eles, visto que não há um poder supranacional de controle. Contudo, um Estado pode descumprir determinada regra alegando soberania, o que poderia ocasionar tensão nas relações de interdependência entre os países.

Em outras palavras, o sistema comunitário compreende as instituições comuns definidas em tratados, como o Conselho, o Parlamento e a Comissão, que apresentam certas características supranacionais e gerem as políticas comuns da União. O sistema intergovernamental compreende os órgãos coletivos onde os Estados concertam as políticas que não são comuns, criando compromissos entre eles na superação de dissonâncias e posições individuais.

No entanto, a ausência de mecanismo supranacional, em algumas competências, garante aos Estados a plenitude de suas soberanias diante de decisões intrabloco. A realidade diante das dissensões promove o exercício dos interesses nacionais frente aos objetivos coletivos que vulnerabilizam o projeto de integração regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lógica político-institucional que se construiu na UE, parece não ter previsto o comportamento dos Estados diante de panoramas de crise. A conjuntura quando distinta daquela prevista que confere total comunitarização

encontra entraves fazendo com que as discussões convergissem novamente ao caráter intergovernamental, em competência exclusivamente supranacionais. A própria composição do Conselho e da Comissão sugere um peso maior nas decisões de cada Estado e denunciam um ambiente de negociações altamente conflituoso.

As instituições comunitárias se encontraram entre a atuação conforme as bases jurídicas dos tratados constitutivos e a pressão dos Estados. No momento atual, a UE está submersa em ambientes de crises política, institucional e econômica, nas quais residem no limiar existente entre a intergovernabilidade e a supranacionalidade.

Entre o objetivo e a realidade, observamos os Estados soberanos que, em face de interesses próprios ao longo do processo de integração, postergam o objetivo da construção de uma federação, na qual a cessão de soberania deslocaria o *status* de parcial para total, necessitando da ratificação das partes. Podemos evidenciar tal exposição quando da assinatura do Tratado de Lisboa, em 2007, resultado do rechaçamento da promulgação de uma Constituição pelo Reino Unido, Países Baixos e França, por meio de referendos, sob alegações de perda de poder, essencialmente no que diz respeito às questões de segurança e defesa. Logo, segundo Hurtado-Acera, Quintillán e Sánchez (2005), a soberania ainda se traduz em fator contundente e preponderante, preservada na esfera intergovernamental, que inviabiliza a construção de uma federação europeia.

Referências Bibliográficas

CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CUSÍ, Anna Terrón. El debate sobre la inmigración en la Unión Europea: marco general. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Zaragoza, n. 53, p. 13-30, mai.-jun. 2001.

HURTADO-ACERA, A. L.; QUINTILLÁN, M. A.; SÁNCHEZ, J. M. La Unión Europea cincuenta años después: de la CECA al Tratado Constitucional. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 8, 1º sem. 2005. Disponível em: <<http://www2.uned.es/dpto-analisis->

economico1/653338/articulos/UE%2050%20ANOS%20DESPUES.pdf>.
Acesso em: 05 fev. 2016

MARTINS, E.M.O. Direito comunitário: União Europeia e Mercosul. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 5, n. 57, fev. 2004. Disponível em:
<<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/655/646>
>. Acesso em: 31 mai. 2016.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

SOHIER, Marc; MEGRET, Colette. Función del ejecutivo nacional y del legislador nacional en la ejecución del derecho comunitário. In: *Relaciones entre el derecho comunitário y el derecho nacional*. Madrid: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, 1967.