

Construção europeia: um processo supranacional ou intergovernamental?*

Isabel Costa Leite
Professora Associada
Universidade Fernando Pessoa

O movimento que impulsionou o processo de integração europeia nos anos 50 visava, através de diversas etapas, proceder, a prazo, ao estabelecimento de uma estrutura federalizante. O enquadramento europeu e internacional que se vivia na altura apontava para a necessidade de os Estados europeus abdicarem de fundamentais interesses nacionais a favor de uma causa comum: garantir a paz.

Os progressos verificados na integração económica, que culminaram na união monetária, indiciam que se poderá avançar para a concretização dos ideais políticos de uma espécie de federalismo europeu. No entanto, no momento em que uma importante reforma dos Tratados comunitários decorre no sentido da sua constitucionalização, diversos movimentos representativos da sociedade civil e, mesmo, os próprios Estados mostram não abdicar de determinados poderes.

Introdução

Com o fim da segunda guerra mundial, surgiu uma nova concepção de unidade na Europa e o futuro do continente europeu tornou-se a principal prioridade dos responsáveis políticos nos Estados. Quando olhamos para os últimos cinquenta anos que caracterizaram a integração europeia, apercebemo-nos das grandes realizações dos europeus que, perante sucessivas pressões e dificuldades, foram concretizando, etapa por etapa, os seus objectivos de uma Europa mais coesa e firme na ordem mundial.

Os avanços económicos e políticos estiveram, de forma mais ou menos representativa, nas diferentes revisões dos tratados comunitários e resultaram de um debate permanente entre duas concepções possíveis na definição de uma estrutura de relacionamento entre os Estados, actores determinantes neste processo. Já em 1948, o Congresso de Haia apontava para dois caminhos alternativos: uma Europa comunitária com um poder político independente dos Estados, de tipo supranacional, ou uma Europa baseada no poder dos Estados sob simples relações intergovernamentais¹.

* Comunicação apresentada no IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Lisboa, 7 de Março 2008.

¹ As organizações intergovernamentais foram a primeira opção mas os problemas vitais que os Estados teriam de resolver mantiveram-se como uma ameaça ao futuro da estabilidade europeia. A integração da República Federal da Alemanha nos esforços de reconstrução seria a forma estratégica de controlar qualquer possível ameaça militar da Europa de Leste (União Soviética) e garantir a paz na Europa Ocidental.

Esta dialéctica tem estado presente ao longo de todo o processo de construção europeia e manifestou-se, de forma clara, durante o período de negociações do Tratado Constitucional, em 2004, e sua transição para o Tratado Reformador da União Europeia, aprovado e assinado, em Lisboa, em 2007.

1. Origem e avanços do modelo supranacional

Na origem do processo de construção europeia, encontra-se um projecto inovador, da autoria de Jean Monnet e Robert Schuman, que tornaria possível o mais longo período de paz na Europa² e para o qual a solução mais eficaz seria colocar a produção do carvão e do aço dos Estados europeus sob o controlo de uma Alta Autoridade supranacional³. Este processo levou à criação de uma organização baseada em relações supranacionais e suficientemente capaz de desenvolver a integração europeia. Pela primeira vez, na História, Estados decidiram limitar a sua própria soberania e permitiram que o processo de integração europeia resolvesse problemas comuns (Taylor, 1990).

No entanto, este modelo supranacional não duraria por muito tempo. Duas novas propostas semelhantes, nas áreas de Política Externa e Defesa, foram rejeitadas em 1953 e 1954, pois a França não se mostrou favorável ao prosseguimento de uma estrutura federalizante tal como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço havia sido investida. As duas organizações seguintes, a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, criadas em 1957, revelaram um evidente retrocesso na concepção supranacional dos seus fundadores. O sistema institucional reduziu o poder da Comissão, a nova designação para a Alta Autoridade, e devolveu-o ao Conselho de Ministros como forma de proteger os interesses dos Estados membros (Ginsberg, 2007).

Desde então, estas duas instituições, representantes do interesse comum e do interesse nacional, respectivamente, necessitam de um equilíbrio permanente no que respeita ao processo de decisão, mecanismo indispensável aos avanços da integração europeia.

² Em 1950, esta proposta tencionava proteger a Alemanha Ocidental da União Soviética e, ao mesmo tempo, solucionar o clássico conflito económico entre a França e a Alemanha no que se referia à produção do carvão e do aço.

³ O Tratado de Paris que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, limitou os poderes de decisão dos Estados e deu todos os poderes de decisão e controlo à independente Alta Autoridade.

Após a introdução do Mercado Único e concretização das “quatro liberdades”⁴ em 1993, momento marcante do processo de aprofundamento, o Tratado da União Europeia permitiu que o estágio de integração económica se tornasse, gradualmente, numa crescente interdependência política no contexto supranacional (Wilson, 1999).

Entre as medidas de carácter político introduzidas neste tratado, encontra-se, juntamente com a cidadania da União Europeia, instituída para todos os nacionais dos Estados membros, o crescente poder legislativo do Parlamento Europeu como forma de reduzir o já criticado défice democrático do modelo de integração europeia⁵. No seguimento do insuficiente processo de cooperação legislativa introduzido pelo Acto Único Europeu, em 1987, uma vez mais o Tratado da União Europeia conseguiu legitimar o processo de construção europeia através de uma nova forma de co-decisão. Desde então, na maioria das matérias, o Parlamento Europeu tem competências para decidir juntamente com o Conselho de Ministros e pode usar o veto nos casos em que discorde das propostas da Comissão e posições assumidas pela instituição representativa dos interesses dos Estados membros, o próprio Conselho de Ministros.

Ao mesmo tempo, o estabelecimento da União Económica e Monetária tornou-se uma evidente demonstração da limitação de soberania dos Estados participantes pois a moeda sempre representou um sinal de identidade e de delimitação do poder soberano, o que mostra a determinação dos Estados em prosseguir na direcção de um poder económico e monetário comum e supranacional⁶.

O Tratado da União Europeia introduziu, igualmente, duas iniciativas que marcam, apesar da sua natureza intergovernamental, a tendência política da integração europeia. Os dois novos pilares adicionados ao pilar comunitário, a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, referem-se a áreas que haviam permanecido no contexto das competências nacionais mas que surgem no âmbito da

⁴ Etapa da integração económica introduzida pelo Acto Único Europeu (1987), primeira revisão dos tratados comunitários.

⁵ Apesar do Parlamento Europeu ter sido eleito, após 1979, por sufrágio universal directo, esta instituição europeia representativa dos cidadãos tinha um mero poder consultivo com limitado efeito no poder de decisão final do Conselho de Ministros.

⁶ Os avanços de tipo federal introduzidos no Tratado da União Europeia provocaram fortes rejeições entre os Estados membros como Dinamarca, Reino Unido e França. As principais razões contra este tratado são apresentadas em Taibo, Carlos *et al.* (1992). *Maastricht, la polémica de Europa*, 2ª ed. Madrid, Ediciones Vosa.

integração num momento em que a União Europeia demonstra uma grande necessidade de afirmação política⁷.

O pilar da Política Externa e Segurança Comum constitui um instrumento vital na projecção da Europa no mundo mas ainda demonstra tratar-se da área de mais difícil consenso entre os Estados membros. O sistema de abstenção construtiva, introduzido no Tratado de Amesterdão⁸, representa um importante progresso nesta matéria.

No contexto da Justiça e Assuntos Internos, razões evidentes de segurança chamaram a atenção dos Estados para a urgente coordenação das suas políticas internas principalmente em relação à imigração, asilo e cooperação policial. A abertura das fronteiras internas conducentes a um espaço alargado de liberdade tornou urgente criar mecanismos de segurança à escala comunitária⁹. Efectivamente, esta área constituiu um importante avanço no Tratado de Amesterdão quando foi parcialmente comunitarizado, o que foi prosseguido no Tratado de Nice com a generalizada aplicação da maioria qualificada. A responsabilidade comunitária nesta área (pela primeira vez da competência da Comissão) mostra os progressos no que se refere à partilha de soberania a favor de interesses comuns (Wilson, 1999).

2. O retrocesso da constitucionalização europeia e o Tratado Reformador da UE

Após um longo e difícil período de negociação, o Tratado Constitucional, aprovado em Junho de 2004 (Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros, 2004), conservou os seguintes princípios: igualdade entre os Estados, coesão e solidariedade e o método comunitário. Este último mantém a iniciativa da Comissão Europeia, o processo de co-decisão entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu e o sistema de decisão por maioria qualificada.

No momento em que uma importante reforma dos Tratados comunitários decorreu no sentido da sua constitucionalização, vários movimentos representativos da sociedade

⁷ Na época, a queda do muro de Berlim, em 1989, e a reunificação alemã, em 1990, levaram a importantes transformações políticas, económicas e de segurança nos países da Europa de Leste, o que obrigou ao reforço interno e reposicionamento da União Europeia no contexto global.

⁸ Título V (Disposições relativas à política externa e de segurança comum), Artigo 23.º. O Tratado de Amesterdão, assinado em Junho de 1997, entrou em vigor em 1 de Maio de 1999.

⁹ Algumas importantes propostas foram apresentadas para efeitos de revisão do Tratado da União Europeia e permitir um sistema comunitário mais integrado na Europa. Como exemplo, cfr. António Covas (1996). *A Revisão do Tratado da União Europeia, Contributos para a Conferência Intergovernamental de 1996*, Madrid, Oeiras.

civil e mesmo os próprios Estados demonstraram que não pretendem abdicar de certos poderes.

Em 2005, os referendos realizados em França e na Holanda impediram o prosseguimento dos processos de ratificação em alguns dos Estados membros¹⁰ e obrigaram a reconsiderar o futuro do Tratado Constitucional pelos próprios responsáveis políticos (MacShane, 2006, 19). Este poder da população representa um forte instrumento político no sentido de impedir que os governos se assumam como a única parte motora de um processo que deverá envolver os diferentes níveis de decisão. Mas pode, igualmente, constituir um sinal de manifestação contra problemas internos tendencialmente agravados com o alargamento de 2004 (Ginsberg, 2007).

Ainda que o Tratado Constitucional tenha contrariado, em alguns aspectos, as intenções da Convenção Europeia, a dimensão constitucional da integração política na Europa exigiu que o *referendum* fosse o método geral de ratificação, cumprindo-se os requisitos democráticos de participação directa dos cidadãos.

Ao deixar de ser considerada como tal (Naves, 2007, 16), o processo de ratificação que decorre do Tratado de Lisboa retrocede e nega o envolvimento dos cidadãos centrando-se na ratificação por via parlamentar (com excepção da Irlanda, por motivos constitucionais), pois, como afirma Ginsberg (2007, 334), “No Parliament has rejected ratification of a new Treaty. Public opinion is more unpredictable”.

No seguimento da necessidade de se definir um novo rumo para a União Europeia, entre importantes medidas de carácter unificador, alguns aspectos foram reconsiderados e demonstram um certo retrocesso relativamente ao que se havia estabelecido no Tratado Constitucional.

Assim, no Tratado de Lisboa¹¹, ao mesmo tempo que a União Europeia é dotada de personalidade jurídica, o que permite a sua afirmação no contexto internacional¹² e representa um importante passo no sentido da integração política, o princípio da subsidiariedade surge como resultado da reflexão interna sobre o futuro da integração europeia: até que ponto se justifica a intervenção da União Europeia nos assuntos de

¹⁰ Entre 2004 e 2006, 15 Estados membros ratificaram o Tratado Constitucional, por via parlamentar (Ginsberg, 2007, 335).

¹¹ **O Tratado Reformador** compreende duas cláusulas substantivas, uma de alteração ao **Tratado da União Europeia** e outra de alteração ao Tratado que institui a Comunidade Europeia passando este a ser designado por **Tratado sobre o Funcionamento da União**. cfr. Conselho da União Europeia, 2007. O Tratado foi aprovado em 18 de Outubro e assinado em 13 de Dezembro de 2007.

¹² Através do estabelecimento de acordos internacionais e adesão a organizações internacionais. Artigo 46.º-A, JOUE, C/306, 17.12.07.

competência nacional?; quais as competências que devem continuar a ser partilhadas?; quais as competências que devem ser transferidas para o domínio exclusivo da União Europeia?¹³.

Como os Estados consideram o princípio da subsidiariedade uma forma de limitar a intervenção comunitária nos assuntos de interesse nacional, a estas questões, o Tratado de Lisboa (Jornal Oficial da União Europeia, 2007) responde através da repartição efectiva de competências entre os diferentes centros de decisão e introduz a possibilidade de recuperação de competências nacionais¹⁴, o que representa um recuo no processo de integração política. Mas, ao mesmo tempo, permite a atribuição/reforço de novas competências, sobretudo partilhadas, nas áreas de energia, alterações climáticas, saúde pública, espaço de liberdade, segurança e justiça¹⁵, o que demonstra o reconhecimento dos Estados quanto à necessidade da sua coordenação no plano global.

A subsidiariedade contribui para reforçar importantes elementos do processo de integração europeia, como a legitimidade democrática (evita um excessivo e distante poder central europeu), transparência (distribuição de competências entre o nível do poder público) e eficácia (atribuição de competências ao nível mais competente) (Rojo Salgado, 1996), o que veio a ser reforçado no Tratado de Lisboa.

Por outro lado, o reforço do papel dos Parlamentos Nacionais no processo legislativo da União Europeia demonstra o controlo que estes devem exercer sobre o respeito pelo princípio da subsidiariedade¹⁶, através da devolução de poderes aos Estados membros, e podendo mesmo limitar a capacidade de iniciativa da Comissão. Neste sentido, afigura-se um novo mecanismo, de carácter nacional, que permite controlar o poder de índole supranacional desde sempre reconhecido como necessário no aprofundamento da integração europeia, o que parece confirmar a opinião de Andrés Ortega (1994, 56), de que “No se puede hablar así de que estas instituciones usurpen poder. La Unión Europea es más un instrumento en manos de los Gobiernos que un poder *usurpador*”. Da mesma forma, Wilson (1999, 391) considera que “At the European level,

¹³ As competências comunitárias exclusivas (comercial, concorrência, monetária, pescas) são da sua própria responsabilidade, verticalmente impostas sobre os Estados membros. Tratado de Lisboa, Título I, artigo 2.º-B - competências exclusivas, JOUE, C/306, 17.12.07.

¹⁴ “O Governo de qualquer Estado-membro, o Parlamento Europeu ou a Comissão podem submeter ao Conselho projectos de revisão dos Tratados. Esses projectos podem, nomeadamente, ir no sentido de aumentar ou reduzir as competências atribuídas à União pelos Tratados. Os projectos são enviados pelo Conselho ao Conselho Europeu e notificados aos Parlamentos nacionais”. Tratado de Lisboa, Disposições finais, artigo 48.º 2., JOUE, C/306, 17.12.07, p. 38.

¹⁵ Tratado de Lisboa, Título I, artigo 2.º-C – competências partilhadas, JOUE, C/306, 17.12.07.

¹⁶ Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, JOUE, C/306, 17.12.07.

that national sovereignty is protected; only those powers that national governments agree to give up or to share with others can be used by the supranational government”.

Um novo passo foi dado no sentido de uma representação política externa quando o Tratado Constitucional criou a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros responsável tanto pela *soft policy* (ajuda ao desenvolvimento, política comercial, acção humanitária) como pela *hard policy* (diplomacia, políticas de segurança e defesa) (Vitorino, 2003, 55). No entanto, o mandato do Conselho conferido à Conferência Intergovernamental (Conselho da União Europeia, 2007) que conduziu à elaboração do texto do Tratado de Lisboa, introduziu limitações ao clarificar quais as medidas que não deveriam constar do mesmo. Assim, aquela figura foi substituída por um Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, vice-presidente da Comissão, o que mostra como o termo “Ministro” representa um passo demasiado ambicioso para o sentido/esfera nacional.

Ainda que se tenha verificado o reforço deste domínio no plano comum, esta matéria continua a constituir uma área sensível no âmbito da integração europeia, pelo que, de acordo com Marsh e Mackenstein (2005, 262),

“Much more decisive, though, is the political will of the EU member states. For the EU to be a truly effective international actor, and to be able to transpose its enormous international presence into operational power, it needs them to have a common will, a common vision and trust”.

Entre as alterações mais significativas, encontra-se a eliminação do termo “constitucional” que deixa de ser utilizado no contexto do Tratado de Lisboa (Conselho da União Europeia, 2007). O mesmo acontece com a referência aos símbolos da União Europeia como a bandeira, o hino e o lema, anteriormente presentes no Tratado Constitucional, e deixam de constar do novo texto. Simultaneamente, o facto de a Carta dos Direitos Fundamentais não se encontrar integrada no Tratado de Lisboa permite, igualmente, retirar o seu carácter constitucional, apesar do mesmo efeito jurídico, e não ferir sensibilidades políticas nacionais¹⁷.

Apesar de não se ter mostrado tão ambicioso como a proposta apresentada pela Convenção Europeia em 2003, até ao Tratado Constitucional assistimos, de forma clara, à vontade política de aprofundamento da integração, lenta durante trinta anos, e mais

¹⁷ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi proclamada no Parlamento Europeu, em Estrasburgo, no dia 12 de Dezembro de 2007. Jornal Oficial da União Europeia, C303, 14.12.2007.

precipitada nos últimos vinte anos com a realização do Mercado Único, imediatamente seguido da União Económica e Monetária, acrescida de outras medidas de grande importância política de forma a complementar o cariz económico do processo.

Entre as duas concepções presentes no processo de construção europeia, o método comunitário apresenta-se como a garantia de que os interesses comuns prevalecem sobre os interesses nacionais o que salvaguarda a posição dos países membros de pequena e média dimensão. Para tal, a posição da Comissão, enquanto instituição independente, deverá ser reforçada pois, caso o Conselho de Ministros ganhe poder em detrimento da Comissão, os países mais fortes terão todas as condições para conduzir o processo europeu de acordo com a sua própria vontade (Oliveira Martins, 2003).

Aquando a negociação do Tratado de Lisboa, os interesses nacionais manifestados pela Polónia e Itália demonstraram que todo o processo que tem conduzido a construção europeia assenta numa negociação permanente em que os interesses dos grandes e dos pequenos¹⁸ estão, por vezes, em confronto e, outras vezes, em sintonia. Esta situação encontra-se bem representada na afirmação de Giddens (2007, 250) ao considerar que

“A Europa que é demasiado intergovernamental (que é a situação actual) tem sérias limitações. Permite muito frequentemente que os interesses nacionais se sobreponham aos interesses comuns; as nações maiores dominam rotineiramente as nações mais pequenas”.

No contexto actual, em que se desenha uma nova ordem política e económica mundial, será de todo oportuno que a Europa defina o modelo de estrutura federal que pretende e que parece seguir formas e características inovadoras na sua edificação (a Política Externa e de Segurança Comum representa o oposto do federalismo convencional uma vez que ainda permanece num nível em que os centros de decisão são os Estados).

Um sistema de cariz federalista, em coexistência com os Estados, sujeitos de direito internacional, como forma de organização geral, permite a unidade entre a diversidade e torna possível o respeito pelas diferenças. Ao mesmo tempo, permite a convergência e a divergência próprias de um processo de construção de uma colectividade supranacional superior (União Europeia) preservando as colectividades inferiores (Regiões

¹⁸ De acordo com a visão de António Vitorino (2003, 53), “ Se não aceitamos que a Europa seja uma espécie de empresa onde o presidente executivo e o Conselho de Administração sejam os cinco ou os seis Estados grandes, cabe-nos igualmente compreender que é difícil para os grandes Estados-membros conceber a Europa como um projecto onde seis Gullivers sejam conduzidos por 19 Lilliputs”.

e Estados) (Rojo Salgado, 1996). Como defende Giddens (2007, 248), “A UE tem de ser um projecto político. Para decidir que tipo de projecto político, temos de ir mais além da antítese entre os federalistas e os intergovernamentalistas” e encontrar um equilíbrio entre as duas perspectivas.

Considerações finais

Ao longo de todo o processo de integração europeia, temos verificado que os Estados são os membros exclusivos da União e, através do Conselho Europeu, eles continuam a estimular o processo de integração de acordo com os seus interesses. Apesar dos avanços evidentes no sentido de um modelo mais supranacional, os Estados conservam a sua soberania decidindo de que forma a Europa deverá ser construída assim como determinam quais são as questões vitais para a intervenção da União Europeia no âmbito das relações internacionais, a extensão da maioria qualificada e quais as áreas de competência comunitária, o que se verificou no Tratado Constitucional e foi, mais tarde, confirmado no Tratado de Lisboa.

No entanto, entre o texto acordado para o Tratado Constitucional e o texto resultante do Tratado de Lisboa, ainda que na grande maioria do seu conteúdo poucas diferenças se detectem, estas são marcas evidentes do recuo do modelo supranacional, construído gradualmente, para um modelo de cariz intergovernamental em que todo o processo volta a depender, essencialmente, da vontade estatal, sendo esta a condutora dos avanços federalizantes no futuro.

Referências bibliográficas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia, C 303, 14.12.2007.

Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros (2004). *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, CIG 87/2/04, Ver 2, Bruxelas, 29 de Outubro.

Conselho da União Europeia (2007). *Mandato da CIG de 2007*, 11218/07, Bruxelas, 26 de Junho 2007.

Covas, António (1996). *A Revisão do Tratado da União Europeia, Contributos para a Conferência Intergovernamental de 1996*, Oeiras, Celta Editora.

Giddens, Anthony (2007). *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença.

Ginsberg, Roy H. (2007). *Demystifying the European Union, The enduring logic of regional integration*. Plymouth, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

MacShane, Denis (2006). “Un Cadáver. Cuál es el futuro de la Constitución Europea?”. In: *El País*, Debate, 4 junio, p.19.

Marsh, Steve e Mackenstein, Hans (2005). *The international relations of the European Union*, Essex, Pearson-Longman.

Naves, Luís (2007). “Novo texto ‘tem características diferentes’”. In: *Diário de Notícias*, Portugal, 5 de Outubro, p.16.

Oliveira Martins, Guilherme d’ (2003). “Democracia Europeia – A audácia necessária”, in IEEI, *Estratégia, Portugal e a Constituição Europeia*, nº 18-19, 1º e 2º semestres, Lisboa, Principia, pp.73-86

Ortega, Andrés (1994). *La razón de Europa*, Madrid, El Pais/Aguilar.

Rajo Salgado, Argimiro (1996). *El modelo Federalista de Integración Europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid, Dykinson.

Taibo, Carlos *et al.* (1992). *Maastricht, la polémica de Europa*, 2ª ed., Madrid, Ediciones Vosa.

Taylor P. (1990). “Supranationalism: the power and authority of international institutions” in A.J.R. Groom / P. Taylor, *Frameworks for international co-operation*, London, Pinter Publishers, pp. 109-122.

Tratado da União Europeia, CE actualizado, Porto, Porto Editora, 1995.

Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, Jornal Oficial da União Europeia, 2007/C 306/01, 17 de Dezembro de 2007.

Vilaça, José Luís e Gorjão-Henriques, Miguel (1998). *Tratado de Amesterdão*, 2ª ed., Coimbra, Almedina.

Vitorino, António (2003). “O futuro da Europa” in IEEI, *Estratégia, Portugal e a Constituição Europeia*, nº18-19, 1º/2º semestres, Lisboa, Principia, pp. 47-56

Wilson, Frank L. (1999). *European Politics Today, The democratic experience*, 3rd ed., New Jersey, Prentice-Hall.