

# ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE NATUREZA SUPRANACIONAL E INTERGOVERNAMENTAL:

## O Caráter Híbrido da União Europeia e a Intergovernamentalidade do Mercosul

*Aline Beltrame de Moura<sup>1</sup>*

O presente texto objetiva abordar o fenômeno das organizações internacionais de natureza supranacional e intergovernamental no cenário regional. Para tal finalidade ocupar-se-á de seus antecedentes históricos, principais elementos constitutivos e de seus conceitos, além de teorias e efeitos perante os ordenamentos jurídicos estatais e internacionais.

Como exemplo de organismo de natureza supranacional destaca-se o caso da denominada União Europeia, processo regional que se desenvolve, desde sua criação, mediante bases de uma cooperação econômica e que ao longo do tempo foi conquistando novos espaços, expandindo-se para além dos mercados, rumo a uma união política e social cada vez mais profunda.

<sup>1</sup> Mestre em Direito, área de Direito e Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC) e doutoranda em *Diritto Internazionale Pubblico e Privato* na *Università degli Studi di Milano* (Unimi), Itália. Bolsista Capes — Doutorado Pleno. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas de Direito Internacional CNPQ/UFSC. E-mail: alineb.monra@gmail.com

A própria integração europeia, porém, em que pese sua peculiar conotação *supranacional*, alia também, em seu scio, importante e estratégica tendência intergovernamental, situação esta que a caracteriza como Organização Internacional de caráter híbrido.

Da mesma forma, como exemplo de processo econômico pautado na noção de intergovernamentalidade, será abordado, em especial, o caso do Mercosul, sobre o qual buscar-se-á discutir acerca das possibilidades de adoção da supranacionalidade em específicas situações, na tentativa de superar obstáculos que estão dificultando a realização de sua plena integração de mercado comum.

O presente ensaio, dessa forma, preocupar-se-á com peculiaridades e inovações, evidenciando como os fenômenos da supranacionalidade e da intergovernamentalidade sucederam-se dentro da evolução do regionalismo e com fatores que vieram a alterar, de maneira determinante, o cenário das relações internacionais do novo milênio.

## ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE NATUREZA SUPRANACIONAL

### Antecedentes Históricos

Ideias de integração supranacional, com contornos ainda sutilmente traçados, curiosamente surgiram primeiro na América Latina, bem antes dos posteriores registros europeus. Em meados do século 19 o desejo de uma ampla união americana, no contexto imediatamente pós-independência, alcançou maior vigor e dimensão com o venezuelano Simón Bolívar. Com o propósito de efetivar seu audacioso plano, que denominou América

Meridional, convocou em 1826 o Congresso do Panamá,<sup>2</sup> contando com a participação de representantes de territórios que atualmente compreendem 12 repúblicas latino-americanas.<sup>3</sup>

Apesar do fracasso desse Congresso, a proposta unificadora reaparece nas décadas seguintes em inúmeros outros congressos, realizados em várias partes do continente latino-americano, especialmente impulsionados por líderes políticos e intelectuais de diversas linhas de pensamentos, influenciados em maior ou menor medida pelo ideal bolivariano. Assim, em 1850, o argentino Domingo Faustino Sarmiento propôs a criação do que chamou Estados Unidos da América do Sul,<sup>4</sup> numa tentativa de integração dos países da região do Prata, denotando já uma vertente supranacional, característica nunca antes vislumbrada nas várias tentativas integracionistas precedentes.

No mesmo sentido, em 1856, foi realizado o Congresso de Santiago, com a participação do México, Equador e Peru, sendo ali apresentada novamente a "proposta de modelo de integração supranacional para a América Latina, imediatamente refutada, tornando-se — a supranacionalidade — voz isolada ao longo da evolução do regionalismo da América Latina [...]".<sup>5</sup> E, assim, tentativas de integração regional foram surgindo ao longo dos séculos 19 e 20 sem obter muito êxito.

<sup>2</sup> Carvalho, Eugênio Resende de. *Dilemas históricos da integração latino-americana*. Revista Principios. Edição n. 76. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi, 2004. Disponível em: <[http://vermelho.org.br/museu/principios/antecedentes.asp?edicao=76&cod\\_not=520](http://vermelho.org.br/museu/principios/antecedentes.asp?edicao=76&cod_not=520)>. Acesso em: 2 set. de 2009.

<sup>3</sup> Compareceram ao Congresso representantes da Gran Colômbia (que compreende atualmente a Colômbia, Equador, Panamá, Venezuela), Peru, México e das Províncias Unidas do Centro da América (atuais Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica).

<sup>4</sup> Ver mais in: Carvalho, Eugênio Resende de. *Dilemas históricos da integração latino-americana*. Revista Principios. Edição n. 76. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi, 2004. Disponível em: <[http://vermelho.org.br/museu/principios/antecedentes.asp?edicao=76&cod\\_not=520](http://vermelho.org.br/museu/principios/antecedentes.asp?edicao=76&cod_not=520)>. Acesso em: 2 set. de 2009.

<sup>5</sup> Oliveira. Odete Maria de. *Valhas e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Jui. Umujuí, 2009, p. 462-463.

Nota-se, por conseguinte, que a noção de supranacionalidade havia sido delimitada antes mesmo da criação dos processos de integração das Comunidades Europeias, configurados em meados do século 20, entretanto somente após a Segunda Guerra Mundial é que começaram a se esboçar organizações regionais de cooperação econômica com fins mercantilistas, tanto na Europa quanto na América Latina e África. Importante salientar que a União Europeia, ao contrário do que se pensa, não é o único organismo internacional dotado de características supranacionais. Nesse sentido, a Comunidade Andina e a União Africana possuem traços de natureza supranacional, entre outras Organizações Internacionais.

A Comunidade Andina de Nações (CAN), antigo Pacto Andino, foi instituído em 1969 pelo Acordo de Cartagena, do qual foram então signatários Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. O Chile deixou o bloco em 1976 e a Venezuela, que aderiu em 1973, retirou-se em 2006,<sup>6</sup> sendo hoje seus Estados-membros Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Trata-se de comunidade cujo principal objetivo é alcançar um desenvolvimento integral, mais equilibrado e autônomo, mediante integração propriamente andina. O que releva, nesse ponto, é o fato de que as normativas andinas possuem preeminência e prevalência sobre os ordenamentos jurídicos nacionais e sobre as decisões soberanas dos Estados-partes.

Isso ocorre devido à existência de alguns fatores determinantes para a configuração da supranacionalidade, tais como a intangibilidade — impossibilidade de algum Estado-membro modificar unilateralmente a norma andina; caráter vinculante — transferência de soberania à organização, tornando obrigatórias as regras por esta ditadas; primazia — caso uma norma interna esteja em conflito com uma andina, a primeira deverá ser derrogada; aplicabilidade direta — as decisões do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e as resoluções da Secretaria Geral têm aplicação im-

<sup>6</sup> Quaresma, Ruben de Azevedo. *Ética, direito e cidadania: Brasil sociopolítico e jurídico atual*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 443.

diata nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros; por fim, a autonomia — independência dos órgãos da Comunidade em relação aos dos países-partes.<sup>7</sup> Por essa razão, observam Cárdenas, Ariza e Villegas que “O ordenamento jurídico andino e os seus regulamentos constituem um conjunto de normas que obrigam os países membros da Comunidade Andina, os órgãos e instituições do SAI e os particulares a acatarem todas suas instâncias evitando, ao máximo, limitações de tipo internacional, bilateral, estatal, regional o municipal.”<sup>8</sup>

Nesse sentido, importante ressaltar a realidade político-econômica da União Africana (UA). Essa organização internacional, criada por meio da Carta de Adis-Abeba, surgiu em 1963, sob a designação de Organização da Unidade Africana (OUA), com sede na Etiópia.<sup>9</sup> Desde sua origem, concedeu especial atenção à promoção da democracia, direitos humanos e ao desenvolvimento dos povos africanos, com base em uma união de caráter supranacional.

Adquiriu sua atual denominação em 2001, quando a organização passou a ser composta por 53 países africanos. Nota-se que “o sistema organizacional dessa comunidade baseia-se no paradigma da União Européia (UE), sendo seu funcionamento, contudo, mais parecido com o da *Commonwealth*”.<sup>10</sup> Em 2004 foi inaugurado o Parlamento Africano e seu projeto para a criação de um Banco Central está sendo executado.

Não se poderá esquecer que inicialmente caberá à integração regional da União Africana se desenvolver em escala geográfica mais estrita, compatível com as múltiplas iniciativas sub-regionais que se estabelecem simultaneamente no continente. Segundo Theotonio dos Santos, “Estes pro-

<sup>7</sup> Cárdenas, Erick Rincón; Ariza, Erwin Santamaria; Villegas, Juan Jacobo Calderón. *El Tratado de Libre Comercio, la Integración Comercial y el Derecho de los Mercados*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2007, p. 140-141.

<sup>8</sup> Idem, ibidem.

<sup>9</sup> Oliveira, Odete Maria de. Op. cit., p. 297.

<sup>10</sup> Quaresma, Ruben de Azevedo. Op. cit., p. 443.

cessos e iniciativas paralelas não precisam entrar em conflito com o objetivo mais amplo da União Africana e podem mesmo oferecer uma extensão das sinergias e aumentar o potencial no sentido de uma cooperação futura.<sup>11</sup>

Imprescindível, dessa forma, observar que o processo de integração regional, pautado na noção de supranacionalidade, não está restrito ou limitado ao fenômeno europeu. Em que pese sua maior evidência e protagonismo no cenário internacional, outros blocos econômicos também adotam esse viés além da Comunidade Andina e da União Africana, levando em consideração, obviamente, as devidas proporções e intensidades ao nível de cada integração.

### Noções e Elementos Fundamentais

Para melhor compreensão do tema, necessário proceder a abordagens de algumas noções e elementos que influenciaram decisivamente na atual concepção do fenômeno da supranacionalidade, como os conceitos de soberania e Estado-nação. Esta observação se faz imprescindível, na medida em que inúmeros conceitos das disciplinas de Teoria do Estado e do Direito Internacional Público clássico já não mais se sustentam diante dos avanços globais, considerando que "um dos desafios mais visíveis do mundo atual consiste em resolver criativamente o defasamento (e até contradição) existente entre o nível de globalização alcançado e os antigos conceitos e instituições que, todavia, rege na vida nacional e internacional."<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Santos, Theotonio dos. (Coord.). *Globalização e regionalismo: hegemonia e contra-hegemonia*. v. 3. Rio de Janeiro: PUC-Rio, São Paulo: Loyola, 2004. p. 249.

<sup>12</sup> Leis, Hector Ricardo. Globalização e democracia: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: Scherer-Warren, Ilse. *Cidadania e multiculturalismo. A teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa: Socius; Editora da UFFSC, 2000. p. 56.

A soberania, surgida com o Estado moderno, era entendida como absoluta, una e indivisível, inalienável e imprescritível, cuja titularidade pertencia tão somente ao Estado. No período entreguerras surgiu o estabelecimento de várias cooperações intergovernamentais, por meio de organizações caracterizadas pelo respeito à soberania nacional, suas deliberações vinculavam apenas os Estados que ratificassem tais decisões e jamais ultrapassavam os níveis tradicionais de cooperação interestatal. Com o fim da Segunda Guerra iniciou-se amplo processo de revisão do tema, principalmente devido aos anseios integracionistas que começavam a emergir na Europa e ao processo de globalização que avançava no mundo.

De fato, a emergência do fenômeno da supranacionalidade passou a responder às aspirações de determinados países ao perceberem o seu enfraquecimento no cenário internacional, decorrência imediata do enfraquecimento das soberanias nacionais.<sup>13</sup> Novas teorias buscaram entender tal conceito não mais como atribuição própria e exclusiva dos Estados, uma vez que estes passaram a permitir a transferência de parcelas de suas soberanias para instituições supranacionais, ocasionado, por conseguinte, a ruptura de seu conceito clássico e absolutista.

Nesse sentido, observa Joana Stelzer: "Antes tida como um dogma uno e absoluto, a soberania tornou-se divisível e mecanismo das forças de uma nova era, viabilizando aos Estados nacionais a transferência de parcelas de soberania em prol do ente comunitário."<sup>14</sup>

Com efeito, a partir da evolução conceitual de soberania, consoante o novo Direito Internacional Público, o termo restou dividido em soberania quantitativa e qualitativa, correspondendo esta à ideia de personalidade jurídica do exercício de direitos, passível de comportar gradações. Com essa terminologia pretendeu-se explicar a nova realidade mundial, na qual

<sup>13</sup> Kerber, Gilberto. *Mercosul e a supranacionalidade*. São Paulo: LIT, 2001. p. 85.

<sup>14</sup> Stelzer, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. 2. ed. Curitiba: Jurua, 2004. p. 22.

coexistem Estados ditos soberanos, inseridos em organizações supranacionais, como a União Europeia.<sup>15</sup> Bem assim, afirma Odete Maria de Oliveira que “A teoria da divisibilidade do instituto da soberania apresenta-se mais adequada à realidade comunitária, por entender que o Estado-membro continua a exercer sua competência soberana, tanto de seu poder coercitivo e execução interna como de seu poder externo de manifestação”.<sup>16</sup>

Nesse ponto convém desmistificar a polémica questão, relativa à perda ou ao abandono deste instituto, diante da adoção do princípio da supranacionalidade, pois o conteúdo clássico da soberania estatal continuava inalterado, ou seja, a decisão de transferi-la ou não ainda pertence ao Estado, tanto que perante a ordem mundial, o Estado-membro conserva sua soberania, naturalmente não aquela parcela transferida a uma organização internacional supranacional.<sup>17</sup>

Por sua vez, incapaz de atender aos novos desafios impostos pelo fenômeno global, ameaçado e sujeito às duras críticas dos mais variados setores, o Estado-nacional já não é mais visto como poder soberano (*summa potestas*), passando a enfrentar desconhecida e inusitada crise.<sup>18</sup> Dessa forma o Estado-nação foi, gradativamente, criando e inserindo-se em comunidades mais amplas, renunciando àquela ideia inicial de Estado concebido apenas sob a forma nacional soberana, almejando, portanto, o desenvolvimento e o bem-estar aos seus jurisdicionados.

Apesar dessa revolução conceitual, não se poderá dizer que o Estado desapareceu, mas sim que a sua clássica definição — utilizada até meados do século 20 —, enfraqueceu-se diante do atual contexto mundial e em razão do fenômeno da supranacionalidade, entre outras variáveis.

<sup>15</sup> Idem, p. 83-84.

<sup>16</sup> Oliveira, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 65.

<sup>17</sup> Idem, p. 67.

<sup>18</sup> Stelzer, Joana. Op. cit., p. 87.

## Fundamentos da Supranacionalidade

Observando-se a doutrina é possível constatar que os autores procuram definir a supranacionalidade, segundo suas próprias concepções, diferindo, desse modo, em vários aspectos. Consta-se, outrossim, que todas convergem para três elementos essenciais à caracterização desse instituto, quais sejam: a transferência de parcelas de competências dos Estados em favor da organização supranacional, a aplicabilidade direta e imediata do ordenamento comunitário aos entes públicos estatais e particulares e a independência das instituições comunitárias perante os Estados-membros.

De tal modo, além desses elementos, pode-se citar outros igualmente importantes: reconhecimento da existência de interesse e valores comuns; criação de um poder efetivo a serviço destes interesses; autonomia, o modo imediato e imperativo do exercício deste poder, a transferência, de forma permanente, do exercício de competências soberanas à organização e independência desta com relação aos Estados-partes.<sup>19</sup>

Para fins didáticos deste trabalho, e possibilitar uma melhor compreensão do assunto, a seguir será apresentado o estudo dos três principais elementos que compõem o fenômeno da supranacionalidade: transferência de parcelas de soberania, poder normativo e dimensão teleológica de integração.

### Transferência de Soberania

A transferência de soberania reflete marcante característica das organizações supranacionais, que as diferencia das demais à medida que diz respeito ao estabelecimento, em favor de instituições comunitárias, de competências antes pertencentes única e exclusivamente aos Estados nacionais.<sup>20</sup> E isso

<sup>19</sup> Oliveira, Odete Maria de. 1999. Op. cit., p. 68-69.

<sup>20</sup> Stelzer, Joana. Op. cit., p. 124.

expressamente previstos pelos tratados originários, mas consolidados ao longo da jurisprudência, construída por meio do destacado empenho do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE),<sup>25</sup> focalizado a seguir.

#### a) Princípio da Autonomia

O princípio da autonomia do Direito Comunitário — diante da ordem jurídica estatal —, surgiu a fim de preservar a especificidade do ordenamento das Comunidades das possíveis ingerências das legislações nacionais, constituindo o cerne do funcionamento do ordenamento jurídico comunitário, distinguindo-se, por conseguinte, tanto do Direito internacional quanto do Direito nacional.

Por outro lado, a individualidade da ordem jurídica comunitária, quer por sua origem, finalidade, destinatários e instituições, ou por qualquer outra especificidade, faz com que a autonomia desse Direito evidencie-se dentro do espaço jurídico tradicional,<sup>26</sup> corroborando para a consolidação de seu caráter inovador e único no ordenamento jurídico moderno.

Esse princípio motivou o TJUE a dar comumente preferência às noções comunitárias que, por si sós, garantem a uniformidade deste Direito, limitando o poder discricionário das autoridades estatais na definição de determinados conceitos, tais como o de ordem pública.

<sup>25</sup> O Tratado de Lisboa, em vigor desde dezembro de 2009, altera as denominações das instâncias judiciárias comunitárias. De acordo com o artigo 19 do novo TUE, o antigo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) agora é conhecido por Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o qual inclui o Tribunal de Justiça (TJ), o Tribunal Geral (TG) e os Tribunais Especializados.

<sup>26</sup> Stelzer, Joana. *Op. cit.*, p. 160.

Ressalta-se, todavia, que a autonomia do Direito Comunitário não exclui relações de cooperação com os Direitos estatais, desde que estas sejam previstas nos tratados ou ainda quando não constituírem atentado à autonomia das Comunidades.<sup>27</sup> Assim, pode-se afirmar que a separação entre o Direito supranacional e o Direito nacional não é absoluta, mas relativa.

Exemplificando os diversos graus de cooperação entre esses ordenamentos, pode-se citar as questões de livre circulação de trabalhadores e pessoas e o direito de estabelecimento, pois quando se trata de definir seus beneficiários, os Estados ainda são soberanos para estabelecer critérios relativos à aquisição da sua nacionalidade, implicando, portanto, a remissão do Direito Comunitário ao Direito estatal nesse caso específico. Além disso, é sabido por todos que a execução das decisões do TJUE processa-se em conformidade com as normas processuais em vigor nos Estados-membros, servindo-se, o Direito Comunitário, das instituições jurídicas nacionais para completar as suas próprias regras, principalmente as de cunho procedimental.

#### b) Princípio do Primado

O primado do Direito Comunitário sobre a ordem jurídica estatal constitui exigência para a própria existência do ordenamento das Comunidades. Trata-se de princípio relativo à superioridade hierárquica desse Direito originário ou derivado sobre qualquer norma nacional, seja ela anterior ou posterior, de natureza constitucional ou infraconstitucional. Por tal razão, os poderes públicos nacionais não podem produzir legislação incompatível com as disposições adotadas em âmbito supranacional.

<sup>27</sup> Kowar, Robert. As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais. In: Comissão das Comunidades Europeias. *Trinta anos de direito comunitário*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais da CE, 1984, p. 117.

Importante destacar que o poder normativo do Direito Comunitário não se confunde com o princípio do primado, pois aquele está ligado a peculiar conjuntura existente na União Europeia, conferindo a tal Direito a capacidade de orientar e superar as legislações nacionais. O primado, por sua vez, opera conceito estrito, oriundo da construção jurisprudencial do TJUE, o qual conferiu ao mencionado Direito Comunitário a superioridade de hierárquica necessária para ser respeitado pelos sujeitos comunitários, estando incluído no conceito de poder normativo.<sup>28</sup>

A relevância do TJUE é assim evidenciada por Robert Kowar: "Desde o acórdão Costa/Enel, e ao longo de uma jurisprudência perfeitamente coerente, que o Tribunal de Justiça não tem cessado de afirmar e desenvolver o princípio do *primado essencial, absoluto e incondicional do Direito Comunitário* por força de sua natureza específica, quer para o direito primário quer para o direito derivado, quer para o direito directamente aplicável quer para as normas desprovidas desta qualidade no conjunto do Direito Comunitário sem considerar sua posição".<sup>29</sup>

Cabe ressaltar aqui que o entendimento exposto pelo Tribunal neste acórdão<sup>30</sup> filia-se à ideia de que, ao criarem as Comunidades, os Estados-membros consentiram em lhes transferir partes de suas competências, restringindo assim também parte de sua soberania. Tal fato resulta em uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, contra a qual não poderia prevalecer nenhum ato unilateral ulterior, incompatível com a noção de Comunidades.<sup>31</sup> Esta tese liga-se estreitamente com o argumento da autonomia e aplicabilidade direta do Direito Comunitário.

<sup>28</sup> Steiner, Joana. Op. cit., p. 157.

<sup>29</sup> Kowar, Robert. Op. cit., p. 118.

<sup>30</sup> Acórdão do TJUE, de 15 de julho de 1964, causa C-6/64, *Costa c. Enel*.

<sup>31</sup> Kowar, Robert. Op. cit., p. 120.

É clara a jurisprudência do TJUE ao afirmar que o processo de integração somente poderá ser plenamente concretizado se todos os Estados-membros, ao consentirem nas limitações de soberanias, também se submetteriam às mesmas regras, ou seja, a direitos e obrigações comuns. Por tal razão, o princípio focalizado é de suma importância à União Europeia, pois caso prevalecesse o Direito doméstico pouco restaria do Direito Comunitário, uma vez que este poderia ser excluído por uma lei nacional qualquer, gerando instabilidade e insegurança jurídicas, situações estas que não se coadunam com os fins integracionistas.

Por fim, destaca-se que o primado não deve ser entendido somente como uma obrigação, que caberia única e exclusivamente ao legislador ordinário ou constituinte, é também regra aplicável pelo juiz dos Estados-membros, pois é justamente nos órgãos jurisdicionais nacionais que deve ser consagrada, inicialmente, a supremacia do Direito Comunitário.

### c) Princípio da Aplicabilidade Direta

O princípio da aplicabilidade direta do Direito Comunitário na ordem jurídica estatal diz respeito a sua imediata integração nos Estados-membros, dispensando qualquer forma especial de recepção, diferentemente do que ocorre com o Direito Internacional Público. Neste Direito há a necessidade de a norma alicígena ser aceita pelo ordenamento interno, conforme a concepção dualista. Nas relações de Direito Comunitário com os direitos nacionais, todavia, aplica-se a teoria monista (*self-executing*). Por esse motivo, salienta Karine de Souza Silva, que "questões relacionadas ao tema chegavam às mãos da Corte provenientes, quase exclusivamente, de países onde a atuação nacional em relação à ordem internacional era presidida pelo dualismo jurídico".<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Silva, Karine de Souza. Op. cit., p. 221.

Um acórdão do TJUE pode ser invocado em apoio a essa concepção. No caso *Van Gend & Loos*,<sup>33</sup> a Corte pronunciou-se no sentido de que o ordenamento comunitário cria direitos e deveres também aos cidadãos, independentemente do que está consignado na legislação nacional. Para tanto, as disposições comunitárias devem ser claras e precisas, completas e juridicamente perfeitas e, por fim, incondicionais, produzindo, portanto, efeitos directos.

Não há dúvidas de que as disposições dos tratados comunitários tenham aplicabilidade direta na esfera nacional. Há, contudo, algumas fontes secundárias que geram incertezas ao se pretender essa afirmação. Dessa forma, imprescindível apresentar ponderações sobre essa questão.

Pois bem, aplicabilidade direta não deve ser confundida com efeito direto. A primeira refere-se ao fato de as normas comunitárias integram-se ao ordenamento jurídico de cada Estado-membro, independentemente de a norma interna determinar essa inserção. Por sua vez, o efeito direto do Direito Comunitário significa que as suas normas, ao entrarem em vigor, geram direitos e impõem deveres aos particulares, que podem invocá-las perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

Em que pese o dispositivo acerca da aplicabilidade direta do regulamento comunitário ter sido revogado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, o mesmo não perdeu sua qualidade de conferir direitos e impor obrigações de forma geral e abstrata aos Estados-membros, as suas autoridades e aos seus cidadãos. Em contraposição, a diretiva busca a harmonização e possui tão somente efeito direto, haja vista que apenas poderá ser invocada no caso de o Estado-membro não tê-la inserido em sua legislação interna no prazo estipulado ou, caso efetivada a transposição, a faça de maneira incorreta.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Acórdão do TJUE, de 5 de fevereiro de 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos v. Administratie Hollandsche de Imposten*.

<sup>34</sup> Almeida, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996. p. 96.

Procedida a essa diferenciação, ressalta-se que o princípio do efeito direto permite aos cidadãos invocar diretamente as normas comunitárias perante as suas jurisdições nacionais. Assim sendo, sempre que um particular invocar uma norma comunitária perante outro, chamar-se-á efeito direto horizontal. Já quando o cidadão as invoca perante um Estado, ou outras autoridades públicas, tem-se o efeito direto vertical.<sup>35</sup>

Sobre o assunto, Robert Kowar observa que o efeito direto designa o conjunto das formas com as quais se pode revestir a aplicação de uma norma comunitária, sendo que no processo 51/76,<sup>36</sup> o TJUE orientou-se no sentido de que "No caso em que as autoridades comunitárias obrigatam, por meio de directiva, os Estados-membros a adoptarem um comportamento determinado, o efeito útil de tal acto achar-se-ia enfraquecido se os particulares fossem impedidos de o invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração enquanto elemento do direito comunitário".<sup>37</sup>

Dessa forma se, porventura, o ordenamento jurídico comunitário não fosse imediatamente aplicável nas legislações dos países integrantes da União Europeia, o próprio objetivo da integração poderia ser comprometido, posto que os compromissos assumidos não passariam de mera forma de cooperação interestadual.

#### d) Princípio da Uniformidade de Aplicação

O princípio da uniformidade de aplicação do Direito Comunitário é exigência inerente à natureza da União Europeia, fazendo prevalecer uma interpretação uniforme das noções jurídicas, preservando o seu alcance comunitário.

<sup>35</sup> Stelzer, Joana. Op. cit., p. 155.

<sup>36</sup> Acórdão do TJUE, de 1 de fevereiro de 1977, causa C-51/76, *Verbond van Nederlandse ondernemingen*.

<sup>37</sup> Kowar, Robert. Op. cit., p. 152.



Por isso, visando a evitar decisões desencontradas por parte dos magistrados nacionais na aplicação do *acquis* comunitário, foi criado mecanismo jurisdicional que devolve a questão ao TJUE para decidir soberanamente. É o chamado reenvio prejudicial, que consiste em obter deste Tribunal interpretação ou apreciação de validade de uma norma comunitária, que seja imprescindível para a resolução de uma controvérsia na qual o Estado esteja inserido.<sup>38</sup>

Sublinha-se que o reenvio ao TJUE a título prejudicial resulta de uma decisão da responsabilidade única e exclusiva do Tribunal nacional. É somente o juiz do processo que compete decidir — de ofício ou por solicitação das partes — se o caso *sub judice* necessita de alguma interpretação ou análise de validade da norma comunitária aplicável.<sup>39</sup>

Segundo João Mota de Campos, “O objetivo do reenvio a título prejudicial é a obtenção de uma resposta clara e precisa do TJCE sobre a interpretação de uma norma ou sobre a validade de um acto comunitário. Ao TJCE não cabe aplicar, em tais processos, o direito comunitário nem ocupar-se de questões relacionadas com a sua aplicação; isto é tarefa do juiz nacional”.<sup>40</sup>

Nesse sentido, verifica-se que o usado princípio da uniformidade de aplicação se faz necessário na medida em que os Estados-membros, ao aceitarem a transferência de parcelas de sua soberania a um organismo supranacional, também deverão se submeter à mesma legislação e, para tanto, tal princípio surge para resguardar essa uniformidade de aplicação do Direito Comunitário em todos os países, afastando possíveis distorções por parte dos magistrados nacionais.

<sup>38</sup> Tesauro. *Giuseppe. Direito Comunitário*. Padova: Cedam, 1995. p. 188-201.

<sup>39</sup> Mota de Campos, João. *Manual de Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 416.

<sup>40</sup> Idem, p. 418-419.

### Dimensão Teleológica de Integração

Conhecido como o terceiro tripé da supranacionalidade, pode-se afirmar que tal dimensão consiste nos ambiciosos anseios de união total, que movem a evolução dinâmica da União Europeia. Com efeito, um dos objetivos mais fortes para a unificação europeia além, é claro, do desejo geral da paz, constituem os propósitos econômicos e mais recentemente os anseios de integração política, representados pela chamada cidadania europeia e pela projeção da última etapa do seu peculiar processo, vale dizer, da união política total.

Sintetizando, pode-se assegurar que o Direito Comunitário surge na qualidade de veículo condutor entre a existência abstrata dos objetivos e sua consecução no mundo real e a supranacionalidade como condição ontológica a viabilizar essa missão.<sup>41</sup> A emergência do fenômeno supranacional, dessa forma, motivou o surgimento de novos organismos internacionais dotados de estruturas inovadoras e ímpares na ordem jurídica moderna que, até então, eram prontamente redimensionadas à ótica do Direito Internacional Público, fazendo nascer nova ordem jurídica de viés supranacional: o Direito Comunitário.

### Criação de um Novo Direito: o Direito Comunitário

O Direito Comunitário é hoje incontestavelmente considerado um ramo autônomo da ciência jurídica, tornando-se imprescindível afastá-lo do binômio Direito Internacional Público e Nacional, tendo em vista a introdução de elemento diverso: a supranacionalidade, rompendo definitivamente com as categorias tradicionais do Direito clássico.

<sup>41</sup> Stelzer, Joana. *Op. cit.*, p. 168.

Com efeito, Roberto Dromi esclarece que "No comunitarismo soma-se para *todos*, enquanto que nos imperialismos soma-se para *um*. Comunitarismo é um vocábulo correspondente à designação ou denominação da nova realidade política e jurídica dos nossos tempos, que possui uma espécie de *meta-identidade* integradora de todas as demais, inspirada nos *princípios universais do Estado democrático* de lealdade constitucional."<sup>42</sup>

O sistema de Direito Comunitário, continua a discorrer o autor, tem como pressuposto político a democracia, pois se não houver democracia nos governos das partes, não haverá um todo, mas sim uma associação ou fusão; jamais, contudo, verdadeira integração. O pressuposto econômico seria a integração, que requer certo grau de interdependência, que deriva da formação de entes supranacionais e, por fim, a organização corresponderia ao pressuposto institucional de qualquer organização política.<sup>43</sup>

O Direito europeu, dessa forma, abarca a sistematização das normas que emanam de órgãos supranacionais, tendo aplicação direta e imediata, prevalecendo dentro do território dos Estados-partes. O direito da integração, por sua vez, compreende o Direito Comunitário, mas engloba também normas que necessitam de um ato posterior para sua inscrição, incorporação e aplicação dentro do ordenamento jurídico interno dos Estados, sendo emanados por órgãos intergovernamentais.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Dromi, Roberto, Ekmekdjian, Miguel A., Rivera, Julio C. *Derecho Comunitario: Sistemas de Integración-Regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995. p. 21.

<sup>43</sup> Idem, p. 49-50. Além dos pressupostos, o Direito Comunitário tem como características a autonomia, o subjetivismo, o contratualismo, o estruturalismo e o viés integracionista.

<sup>44</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. *El Mercosul ante la Necesidad de Organismos Supranacionales*. Assunción: Intercontinental, 1999. p. 230.

A distinção entre Direito Internacional e Direito Comunitário é destacada por Alessandra Marchioni: "O direito internacional, conforme teóricos internacionalistas, tem como base o consentimento dos Estados. É, portanto, um direito que resulta do esforço intergovernamental, que tem, como principais fontes, os tratados e os costumes internacionais [...]"<sup>45</sup>

Ainda segundo Marchioni, "[...] O direito comunitário é aquele que nasce e se desenvolve nas zonas de mercado comum, nos processos de integração e formação de blocos econômicos comunitários de Estados. Segundo a doutrina comunitarista, é através deste que os Estados acabam por transformar seus mercados nacionais em mercado compartilhado, a partir da delegação das respectivas competências. Seu direito é classificado como um direito diferenciado, não correspondendo nem ao direito interno dos Estados-membros, nem ao direito internacional clássico, pois suas fontes decorrem da supranacionalidade".<sup>46</sup>

Sob tal perspectiva, as tendências inovadoras no campo das Relações Internacionais impõem novas concepções com relação ao Direito Internacional, que evolui aceleradamente a partir do condicionamento das soberanias nacionais, fazendo com que haja a configuração de estrutura supranacional diversa, sustentada por uma inovadora hierarquia de Direito, integrado-o ao Direito Comunitário, que não é um Direito estrangeiro, sequer alienígena, mas sim próprio dos Estados-membros, tal qual o é o Direito nacional. É, em síntese, norma distinta do Direito Interno e do Internacional clássico.<sup>47</sup>

Diversamente dos ordenamentos nacionais, a ordem jurídica comunitária não constitui sistema fechado e autossuficiente, tendo necessidade, para poder se realizar completamente, da integração entre os ordenamentos

<sup>45</sup> Marchioni, Alessandra. Parlamento Europeu e Comissão Parlamentar conjunta, um paralelo sobre o prisma democrático. In: Pimentel, Luiz Grávio (Org.). *Direito da integração e relações internacionais*: Alca, Mercosul, U.E. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001. p. 33.

<sup>46</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>47</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. 1999, p. 230.

dos Estados-membros.<sup>48</sup> Assim, ao contrário do relacionamento de cooperação que se estabelece entre o Direito Internacional clássico e o Nacional, a relação existente entre Direito Comunitário e os ordenamentos estatais é de integração, em que aquele tende a se incorporar neste.

Nesse sentido, “as diferenças estruturais entre as organizações supranacionais de integração e as internacionais de cooperação determinam uma diversa natureza jurídica das funções, competências e alcance das atribuições de cada uma delas.”<sup>49</sup> Há distinção entre integração e cooperação. Esta inclui ações destinadas a diminuir a discriminação — estrutura típica do Mercosul e de outros acordos internacionais sobre políticas comerciais —; já no processo de integração econômica, as medidas visam à supressão de algumas formas de discriminação — modelo este adotado pela União Europeia e utilizado, outrossim, em acordos para as eliminações de barreiras ao comércio.

Salienta Joana Stelzer que “quando os magistrados aplicam o direito comunitário às causas nacionais, não estão utilizando um direito alienígena, mas o seu próprio direito, matizado pelos ditames do direito integracionista [...]”.<sup>50</sup>

Continua afirmando a autora: “[...] O fato de haver uma compenetração das duas ordens jurídicas está em estrita harmonia com a transferência de soberania operada pelos Estados em proveito da UE, pois, a partir do traslado das competências, possibilitou-se a aplicação dos Tratados sem intervenção dos órgãos nos ordenamentos internos.”<sup>51</sup>

Em que pese a existência de estruturas intergovernamentais dentro da própria União Europeia, o Direito Comunitário deve ser estudado conjuntamente com o instituto da supranacionalidade, uma vez que este

<sup>48</sup> Bindi, *Federuga. Il futuro dell' Europa: Storia Funzionamento e Retroscena dell' Unione Europea*. Milano: Franco Angeli, 2005. p. 4.

<sup>49</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. *Op. cit.*, p. 223-224.

<sup>50</sup> Stelzer, Joana. *Op. cit.*, p. 138-139.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

é condição essencial para a plena consecução dos objetivos propostos pelo primeiro. Nesse sentido, novas teorias tentam definir os contornos e a natureza da União Europeia, dentre as quais se destacam as teorias federalista, internacionalista e funcionalista, entre outras, a seguir focalizadas.

## PRINCIPAIS TEORIAS

### Teoria Federalista

A natureza jurídica dos organismos internacionais, que adotam a forma supranacional, é muito discutida por parte da doutrina. Nesse sentido, Odete Maria de Oliveira afirma que não se pode considerar o federalismo, propriamente, uma teoria científica, “capaz de elaborar construções sobre a problemática teórico-estrutural da integração. Trata-se antes de uma estratégia política, com um objetivo concreto e explícito de uma união federal entre os Estados europeus [...]”.<sup>52</sup> Em última análise, o escopo final desta teoria seria criar uma federação mundial, cujo governo global fosse capaz de controlar os conflitos mundiais, a fim de assegurar a paz.

Inspirado em ideais federalistas, Jean Monnet, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, proclamava que “Não haverá a paz na Europa, se os Estados se reconstituírem sobre uma base de soberania nacional. [...] Essa prosperidade e os desenvolvimentos sociais indispensáveis supõem que os Estados da Europa constituam uma federação, ou uma ‘entidade européia’ que estabeleça sua unidade econômica comum”.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Oliveira, Odete Maria de. *Op. cit.*, p. 61-62.

<sup>53</sup> Monnet, Jean. *Memórias: A construção da Unidade Européia*. Tradução Ana Maria Falcão, Brasília: UnB, 1986. p. 197.

Em razão da instituição de órgãos similares ao de uma organização estatal e da existência dos princípios da primazia e da aplicabilidade direta, os defensores da teoria federalista concentram seus esforços em demonstrar que a União Europeia é estruturada de acordo com o modelo federal. Em contraposição, argumenta-se que a obrigatoriedade das normas comunitárias, por si só, não constitui elemento decisivo à configuração da estrutura federalista. Além disso, não se pode ignorar que ao lado dos órgãos independentes e representativos dos povos dos Estados-membros, encontram-se também aqueles de natureza intergovernamental, como o caso do Conselho Europeu.<sup>54</sup>

A dificuldade de a perspectiva federalista ser aceita como uma teoria científica, diante de seu caráter demasiadamente político e ideológico, distante da realidade política e jurídica, fez com que surgisse outra teoria diametralmente oposta: a teoria internacionalista.

### Teoria Internacionalista

A nova teoria, baseada na ideia de que as comunidades seriam organizações internacionais com certas peculiaridades, surge como forma de contraposição aos ideais federalistas.

Segundo esta teoria, devido ao fato de as comunidades terem sido instituídas por meio de tratados internacionais, deveriam se manter inteiramente dentro do campo de aplicação do Direito Internacional, enquanto organizações internacionais. Em que pese o próprio Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ter se pronunciado, no decurso dos primeiros anos após a conclusão do Tratado de Roma, acerca da definição da Comunidade Econômica Europeia como uma nova ordem jurídica de Direito Internacional, tal referência foi abandonada em sua jurisprudência posterior, passando

<sup>54</sup> Oliveira, Odete Maria de. Op. cit., p. 64.

a entendê-la como parte de um novo Direito autônomo, tanto do Direito Internacional quanto dos Direitos internos de cada Estado-membro: o Direito Comunitário.<sup>55</sup>

De fato, a concepção internacionalista não consegue explicar as características fundamentais da comunidade e da ordem jurídica comunitária, tais como "a modificação parcial autônoma dos Tratados, a criação autônoma de regras de Direito e, sobretudo, o primado destas sobre os Direitos nacionais e a sua aplicação directa, o efeito obrigatório e a força executiva imediata das decisões do Tribunal de Justiça e o desenvolvimento [...] das competências comunitárias com exclusão dos poderes nacionais que deixam o poder exercer-se nesses domínios mesmo conjuntamente".<sup>56</sup>

Comparando de modo significativo as duas teorias supramencionadas, François d'Arcy aduz que "a teoria federalista está distante das realidades políticas e jurídicas e a teoria internacionalista explica mal algumas das características essenciais da Comunidade: a criação autônoma de regras de direito, o primado e a aplicabilidade direta, etc".<sup>57</sup> Diante da insuficiência das teorias existentes em fornecer respostas à questão da natureza jurídica das comunidades, a teoria do funcionalismo emerge na tentativa do preenchimento dessa lacuna.

<sup>55</sup> Acórdãos do TJUE, causa C-26/62, *van Gend en Loos* e *Administración Holandesa de Impuestos*, julgado em 5/2/1963 e causa C-6/64, *Costal/Enel*, julgado em 15/7/1964.

<sup>56</sup> Diaglogou, Prodromos. A natureza jurídica da Comunidade Europeia. In: Comissão das Comunidades Europeias. *Trinta anos de direito comunitário*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais da CE, 1984, p. 36.

<sup>57</sup> D'arcy, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002, p. 455.

## Teoria Funcionalista

Inicialmente ressalta-se que apesar de compartilhar o princípio da paz universal entre as nações, juntamente com as associações do federalismo, a presente teoria diverge da tese de que somente o estabelecimento de um governo supranacional seria o meio de atingir a concretização pregada por tal princípio.<sup>58</sup>

A teoria funcionalista “sublinha as diferenças existentes em relação ao Estado e coloca a tônica no aspecto ‘administração’ [...] como uma *organização com finalidades especiais*.”<sup>59</sup> Assim, não dispondo a comunidade da *Kompetenz-Kompetenz* (competência universal), não pode ser considerada um Estado, haja vista que somente dispõe de competências especiais definidas pelos Tratados, isto é, competências delimitadas e, em regra, restritas ao campo tecnocrático, afastando-a, por conseguinte, do elemento político.

E a distinção procedida entre áreas políticas e técnicas é a principal crítica à teoria funcionalista, ensejando o esforço para a despolitização da comunidade, o que, indubitavelmente, revela a ingenuidade de acreditar, ser possível evitar a política em uma atividade de natureza essencialmente política. Dessa forma, a comunidade detém uma presença forte e constante no seu próprio espaço e na cena internacional, “a sua influência política não se limita somente aos assuntos que gera, estendendo-se também às questões que não aborda, oportuna ou satisfatoriamente, por indolência ou impotência.”<sup>60</sup>

Observa-se, diante disso, que em razão das peculiaridades e fragilidades dos discursos apresentados, pode-se afirmar que não há uma teoria completa e que seja suficiente, por si só, para designar a natureza jurídica complexa da União Europeia. Com exceção do internacionalismo,

<sup>58</sup> Oliveira, Odete Maria de. Op. cit., p. 65.

<sup>59</sup> Dagreglou, Prodromos. Op. cit., p. 39.

<sup>60</sup> Idem, p. 40.

o federalismo encontra respaldo nos anseios integracionistas previstos nos Tratados institutivos, e o funcionalismo, no próprio desenvolvimento do processo integracionista europeu, inicialmente apenas circunscrito ao âmbito econômico e que, aos poucos, foi expandindo-se aos âmbitos das políticas monetárias, sociais e de defesa comuns. Em razão da natureza supranacional e intergovernamental, a União Europeia deve ser entendida dentro do marco federalista e funcionalista, tendo em vista que um não exclui e nem poderia evitar o outro marco.

## A Dualidade Supranacional e Intergovernamental da União Europeia

Como exemplo maior da lógica supranacional consolidada, configura-se o processo de integração do continente da Europa, com a criação da Comunidade Europeia, denominada União Europeia em 1992, pelo Tratado de Maastricht. Seus contornos começaram a se tornar visíveis no pós-Segunda Guerra. Há antecedentes, porém, da ideia dessa integração desde o início do século 14, com Dante Alighieri, em seu ‘Tratado *De Monarchia*’ (1310-1313). Este autor foi um dos primeiros a evocar para dentro da estrutura de uma organização internacional — o Império —, um tipo de poder supranacional, a fim de preservar a paz, a liberdade universal e alcançar o objetivo da civilização.

No século 18, o *Projet de Traité pour Rendre La Paix Perpétuelle entre les Souverains Chrétiens*<sup>61</sup> (1713), do Abade de Saint-Pierre, recomendava um pacto entre os soberanos com o objetivo de criar uma Liga das Nações, cuja

<sup>61</sup> Alighieri, Dante. *Tratado de Monarquia*. Tradução Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1947.

<sup>62</sup> Saint-Pierre, Abade de. *Projeto para tornar a paz perpétua na Europa*. Brasília: UnB, 2004.

missão seria a arbitragem entre os Estados para terminar com as guerras civis, fomentar o comércio e, principalmente, o estabelecimento de uma paz perpétua entre todos os soberanos cristãos da Europa.

Immanuel Kant, em 1795, no seu notável ensaio filosófico *Vers La Paix Perpétuelle*,<sup>63</sup> apoiava a ideia de Jean-Jacques Rousseau, no sentido de que uma paz duradoura na Europa somente seria possível com a criação de alguma forma de federação entre os Estados europeus. Para Kant, a razão deveria se pronunciar contra a guerra de modo absoluto, dado que a paz não poderia firmar-se senão mediante um pacto entre os povos.<sup>64</sup>

Nota-se, portanto, que diversos intelectuais, filósofos e políticos já haviam delineado considerações acerca da necessidade de união entre as nações, a fim de que reinasse a paz e a solidariedade entre elas. Somente após a Segunda Guerra Mundial, porém, ironicamente, quando a Europa encontrava-se arrasada, é que começou a ser desenhada uma nova ordem mundial, com o objetivo de evitar uma terceira guerra de proporções ainda mais catastróficas.

Diante desse cenário era preciso reerguer o velho mundo e, no ano de 1947, os Estados Unidos ofereceram ajuda financeira para a reconstrução da economia europeia, por meio do Plano Marshall. Em razão da exigência feita pelos fundos americanos aos países europeus, para que estes acordassem na distribuição dos recursos provenientes do plano, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Econômica (Oece) em 1948, adotando em 1961 sua atual denominação: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocdé). Paradoxalmente, os norte-americanos acabaram, indiretamente, impulsionando o processo de integração europeu, tendo em vista que, pela primeira vez, após décadas de conflitos e disputas, países até

<sup>63</sup> Kant, Immanuel. *A paz perpétua: um projecto filosófico*. Tradução Artur Morão. Covilha: Lusofia, 2008.

<sup>64</sup> Arnaud, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996. p. 254.

então alinhados em lados opostos da guerra viram-se obrigados a sentar em uma mesma mesa, discutir e acordar acerca de interesses comuns: no caso, a distribuição dos recursos provenientes dos cofres americanos.

Os Estados europeus admitiram a possibilidade de celebrar cooperações em maior escala, visando a uma mais avançada união entre si. A noção de supranacionalidade surgiu com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) em 1951, mais precisamente por meio do artigo 9º do Tratado de Paris, o qual previa a constituição de uma *Alta Autoridade* comum para supervisionar e controlar a produção franco-alemã das mencionadas matérias-primas. A ideia era superar os tradicionais problemas que envolviam as nações franco-germânicas, em especial na produção das citadas matérias-primas, fundamentais ao desenvolvimento de possíveis guerras ou do domínio econômico, tais como o carvão e o aço, que então passariam ao controle de uma Alta Autoridade, que controlaria e administraria a produção franco-alemã por meio de uma organização aberta à participação de outros Estados europeus.

Com efeito, segundo Stelzer, “a instituição de uma Alta Autoridade para gerenciar essa nova organização, totalmente independente dos governos nacionais, viria a abalar o tradicional esquema das relações diplomáticas clássicas e exigiria dos seus integrantes o abandono das negociações intergoVERNAMENTAIS para se submeter a um comando supranacional”.<sup>65</sup>

De fato, a Ceca foi a primeira instituição europeia com caráter supranacional, uma vez que motivou a transferência de parcelas específicas de soberania nacional dos seus Estados-membros para a um ente que não aquele relativo aos governos estatais.

Apesar de a União Europeia apresentar-se como organismo de natureza supranacional, alguns de seus principais órgãos possuem característica essencialmente intergoVERNAMENTAL, perfil este que permanece desde que os

<sup>65</sup> Stelzer, Joana. *Op. cit.*, p. 32.

Tratados de Roma originaram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) em 1957, uma vez que não herdaram o caráter supranacional da Alta Autoridade anteriormente criada no âmbito da Ceca.

Inferir-se que, do novo quadro institucional comunitário — Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Conselho Europeu, Conselho de Ministros, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas Europeu e Banco Central Europeu —, o Conselho Europeu é fortemente marcado por tendência intergovernamental, pois, além de representar os governos nacionais, é responsável por conciliar os diversos interesses individuais dos Estados-membros e o interesse da Organização; outrossim, também por concretizar os anseios integrativos. Por tal razão, confere-se ao Conselho dupla natureza: de órgão intergovernamental e de órgão comunitário.<sup>66</sup>

Nesse sentido e para se entender melhor como o processo decisional da União Europeia possui caráter híbrido — supranacional e intergovernamental —, faz-se necessária a análise de sua estrutura, especialmente no tocante aos três pilares nos quais estava assente desde 1992, panorama este alterado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009. Ressalta-se que muito embora a última revisão tenha abolido o sistema de pilares e concedido personalidade jurídica à União Europeia, o processo decisional não foi em sua substância alterado, subsistindo o seu caráter híbrido.

O primeiro pilar era predominantemente supranacional, constituído pelas três Comunidades (Ceca, CE e Euratom), dizia respeito aos domínios em que os Estados-membros exerciam, conjuntamente, a sua soberania por meio das instituições comunitárias. Era aplicável o processo designado por “método comunitário”,<sup>67</sup> que exclui a atuação dos governos nacionais em favor das instituições europeias. Tal método envolve três etapas: proposta

<sup>66</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>67</sup> *Compendio di Diritto Dell'unione Europea* (Direito comunitário), 6. ed. Napoli: Edizioni Simone, 2006, p. 22.

da Comissão Europeia, adoção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e controle da observância do Direito Comunitário pelo Tribunal de Justiça. As matérias de competência deste pilar continuam a ser decididas por meio da supranacionalidade.

A Política Externa e de Segurança Comum (Pesc) compreendia o segundo pilar, no qual a Europa busca manter a coerência e a unidade de suas políticas externas.<sup>68</sup> O processo de decisão era intergovernamental, recorrendo, em diversas situações, à tomada de decisão por unanimidade pelo Conselho. O papel da Comissão e do Parlamento era limitado e a jurisdição do Tribunal de Justiça não se aplicava a este espaço. O Tratado de Lisboa cria a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual tem a função de assegurar a coerência da ação externa da União e firmar a coesão da integração europeia em suas relações internacionais e, principalmente, no que diz respeito ao procedimento de decisão, “o caráter fundamentalmente intergovernamental da Pesc e em modo especial da Pesc vem confirmado e até mesmo reforçado pelo novo tratado”.<sup>69</sup>

Por fim, o terceiro pilar referia-se à Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, o qual surgiu como resposta à supressão das fronteiras internas e ao direito à livre circulação, principalmente de pessoas, tornando-se indispensável uma cooperação efetiva em assuntos de polícia e de justiça.<sup>70</sup> O processo de decisão era igualmente intergovernamental e novamente era o Conselho que tomava as decisões. Este foi o pilar em que houve uma maior

<sup>68</sup> Oliveira, Odete Maria de, 2009, *Op. cit.*, p. 147.

<sup>69</sup> Missiroli, Antonio. *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla Pesc e la Pesd: Opportunità e Incognite*. In: Bilancia, Paola; D'Amico, Marilisa (a cura di). *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Milano: Giuffrè, 2009, p. 120.

<sup>70</sup> Mengozzi, Paolo. *Trattato do Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'Economia*. Padova: Cedam, 1997, p. 22, V. 15.

“comunitarização” das matérias tratadas, isto é, uma transição de domínios que passam da regra da unanimidade para a da votação por maioria qualificada no Conselho e para o processo legislativo ordinário.

Nesse sentido, as matérias até agora tratadas no âmbito do terceiro pilar passaram a se reger pelo mesmo tipo de regras que as relacionadas com o mercado interno. Assim, as medidas tomadas nestes domínios, tanto em âmbito nacional como da UE, estão sujeitas à fiscalização jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça também.

Diante disso, nota-se que apesar da unificação dos pilares, ainda subsistem domínios em que o processo de decisão é de caráter tipicamente intergovernamental, atribuindo todo o poder decisional aos Estados-membros, cujas decisões são, frequentemente, tomadas à unanimidade, afastando, por conseguinte, a ideia de que a União Europeia seja um organismo tão somente supranacional para favorecer a construção da concepção de que se trata, em realidade, de um sistema híbrido.

Percebe-se, assim, que o processo de integração das Comunidades Europeias, em que pesem os esforços em prol das políticas comuns, é notadamente marcado por uma deficitária legitimação institucional, em que os Executivos, nomeadamente o Conselho de Ministros e a Comissão, acabam por continuar com domínio do poder decisório em matérias estrategicamente mais importantes. Por outro lado, alheio ao processo decisório direto, o contingente populacional europeu afasta-se da configuração do ideal de um povo comum, unido pela chamada cidadania da União Europeia, fazendo aumentar, inevitavelmente, o déficit democrático.<sup>71</sup>

Ao lado das organizações de natureza supranacional, evidenciam-se as de caráter intergovernamental, notadamente marcadas pela consecução dos interesses essencialmente estatais, não existindo o anseio por ideais comuns que estejam acima dos estabelecidos em prol dos países-membros.

<sup>71</sup> Marchioni, Alessandra. Op. cit., p. 40.

### Antecedentes Históricos

Pode-se dizer que a origem das organizações internacionais advém da ideia de organizar politicamente a sociedade internacional, como forma de reação à anarquia resultante dos conflitos internacionais e à insuficiência da doutrina do equilíbrio. A consecução desse objetivo somente seria possível por meio da integração de Estados em sistema unitário, o qual compreendia certo número de instituições capazes de prevenir e resolver conflitos de interesses entre seus membros. Para que haja a real superação do interestatalismo, entretanto, é ao menos necessária a criação de uma organização política centralizada, que disponha de meios de coação ou de persuasão sobre os Estados e de um poder de coordenação das instituições técnicas e regionais.<sup>72</sup>

Com a queda de Napoleão Bonaparte, a Europa viveu um período áureo de relativa paz, ambiente propício ao desenvolvimento de novas técnicas e meios de comunicação. Foi assim que em meados do século 19 surgiram embrilhes, hoje conhecidos por Organizações Internacionais do tipo intergovernamental: as Comissões Fluviais e as Uniãoes Administrativas. As primeiras referem-se à Comissão Central do Reno, criada pela Convenção de Mogúncia em 1851 e a Comissão Europeia do Danúbio, estabelecida pelos Tratados de Paris, de 1856.<sup>73</sup> Ambas visavam ao estabelecimento de regras sobre o direito de navegabilidade dos Rios Reno e Danúbio que, pelas suas extensões e implicações comerciais, exigiam que os Estados ribeirinhos coordenassem entre si um plano que melhor lhes apossassem os interesses particulares, sem gerar conflitos e indisposições com Estados vizinhos.

<sup>72</sup> Pellet, Alain; Dailler, Patrick; Dinj, Nguyen Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 71.

<sup>73</sup> Idem, p. 589.



As Comissões, dessa forma, criadas por meio de convênios estritamente intergovernamentais, tinham por escopo ser o foro de discussão dos problemas concernentes à utilização dos rios, às melhores estratégias de aproveitamento, os tipos de concessão a atribuir a cada Estado interveniente, de acordo com seus interesses. Acrescente-se que a necessidade de administrar esses recursos era tal, que foi criado um órgão permanentemente responsável pela fiscalização do cumprimento das normas esculpidas nos documentos constitutivos, uma espécie de polícia fluvial a cargo dos Estados.

As uniões administrativas, por sua vez, eram encarregadas de facilitar a cooperação nos domínios técnicos, tais como a União Telegráfica Internacional (1865), o Secretariado Internacional de Pesos e Medidas (1875) e a União para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (1893).<sup>74</sup>

Frisa-se que todas essas incipientes organizações internacionais já nasceram com caráter de natureza intergovernamental embutido em suas estruturas; porém, como assinalam Pellet, Daillier e Dinj, todos os esforços realizados foram insuficientes para que essas alcançassem seus objetivos de centralização da política de interesses e dispusessem de meios eficazes de controle, administração e coerção sobre os Estados-membros. Advertem os autores ainda que "todas as escolhas decisivas marcam a vontade dos Estados em manter o sistema interestatal. É certo que se criaram numerosas organizações, mas a sua própria multiplicidade traduz a preocupação de as colocar numa posição de inferioridade em relação às grandes potências. A dispersão das responsabilidades, a sobreposição dos domínios de ação das organizações torna mais difícil a sua coordenação e justifica a recusa em reconhecer-lhes um poder de decisão autoritário."<sup>75</sup>

Nesse contexto, no período entreguerras surgem organizações de caráter universal visando à salvaguarda da paz, cujo maior exemplo é a Sociedade das Nações, estabelecida em uma estrutura complexa, baseada

<sup>74</sup> Idem, p. 588.

<sup>75</sup> Idem, p. 71.

no equilíbrio dos interesses entre as grandes e pequenas nações. Posteriormente, com o seu malogro diante da incapacidade de evitar a Segunda Guerra Mundial, cria-se nova organização de cooperação internacional com vistas à prevenção de ulteriores conflitos mundiais: nasce a Organização das Nações Unidas em 1945.

Ao mesmo tempo, os laços regionais, balizados por questões geográficas e ideológicas comuns, fazem emergir novas Organizações Internacionais de natureza intergovernamental e com cunho econômico em diversas localidades. Dentre essas, pode-se destacar: Liga dos Estados Árabes (LEA), Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde), União Africana (UA) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Com base nessa breve introdução histórica, pode-se iniciar os estudos acerca das noções e elementos que compõem o instituto de intergovernamentalidade dentro do cenário de cooperação mundial.

### Noções e Elementos Fundamentais

O Direito Internacional da Integração tem como base o consentimento dos Estados. É, portanto, um Direito que resulta do esforço intergovernamental, cujas principais fontes são os tratados e os costumes internacionais.<sup>76</sup> A intergovernamentalidade, assim, tem como característica principal manter atreladas as decisões do bloco econômico à vontade política e aos interesses individuais dos Estados-membros, cujas decisões resultam exclusivamente do consenso, não havendo uma estrutura institucional ou funcional própria e comum.

Em decorrência da adoção desse modelo, em países com tradições dualistas a aplicação das decisões tomadas no âmbito do bloco necessita de recepção, isto é, requer a expedição de normas nacionais a fim de obter

<sup>76</sup> Marchioni, Alessandra. Op. cit., p. 33.

efetividade, condição essa que causa excessiva morosidade e obstáculo à celeridade na aplicabilidade de suas decisões e, por conseguinte, esvaziamento dos blocos econômicos. No mais, ressalta-se que os Estados-membros continuam tão soberanos quanto antes de pertencerem ao organismo intergovernamental.<sup>77</sup>

Manuel Díez de Velasco define Organizações Internacionais, dentre as quais pode-se incluir as de natureza intergovernamental, como sendo "Associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir os interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta das de seus membros."<sup>78</sup>

Sobre o tema salienta Jean Toussez: "As organizações internacionais são, com efeito, um lugar de confrontação e de antagonismos entre os Estados que delas são membros. As grandes potências manifestam nelas o seu poder, as ideologias podem também ser influentes, as maiorias procuram impor-se [...] as organizações não podem ser muito mais do que aquilo que os seus membros querem para elas".<sup>79</sup>

Diante disso, poder-se-ia assegurar que há uma aparente confrontação entre as lógicas supranacional e a intergovernamental, visto que a primeira evoca a necessidade de eficiência e de um poder político capaz de controlar as forças econômicas e a segunda aponta para a necessidade de serem respeitadas as particularidades nacionais e a prática democrática.

<sup>77</sup> Melo, Adriane Cláudia. A supranacionalidade e a intergovernamentalidade no Mercosul. In: Ilha, Adair da Silva; Ventura, Deisy de Freitas Lima (Org.). *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 21.

<sup>78</sup> Velasco, Manuel Díez de. *Las Organizaciones Internacionales*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1997. p. 41.

<sup>79</sup> Toussez, Jean. *Diritto Internazionale*. Tradução Nuno Canas Mendes. Sintra: Publicações Europa-América, 1993, p. 159.

Como já mencionado, no plano institucional a União Europeia realiza uma combinação entre as técnicas da intergovernamentalidade e da supranacionalidade. No plano jurídico, a integração europeia apresenta-se como ordem jurídica autônoma, baseada nomeadamente na primazia do Direito Comunitário e na invocabilidade de suas normas perante a jurisdição nacional,<sup>80</sup> demonstrando que é possível aliar as duas lógicas com vistas à construção de uma integração plena e eficaz.

Por outro lado, o Mercosul, como será oportunamente abordado, apresenta estrutura típica das organizações internacionais de caráter regional, amparadas pelo Direito Internacional clássico, cujo funcionamento encontra-se pautado pelo entendimento intergovernamental, não sendo dotado, portanto, de qualquer autonomia decisória. Nota-se, assim, que um dos traços marcantes da supranacionalidade está na forma de decisão da organização de integração pelas suas instituições, diferente da intergovernamentalidade, que decide pelos governos dos Estados-membros.

### Processos de Integração Regional

O século 21 anuncia-se como a era dos países unidos em grandes blocos político-econômicos ou Estados-região, e a não adoção dessa tendência poderá implicar, inexoravelmente, a sucumbência ao isolamento estatal. A temática da integração regional, portanto, está associada e deve ser analisada dentro da perspectiva de um processo mais amplo e complexo, o qual compreende motivações políticas, causas históricas, relações sociais, identidades culturais, instituições jurídicas. Enfim, elementos que tendem a se materializar em unidades de cooperação ou de integração por meio de acordos regionais, com vistas à obtenção de vantagens típicas desse processo de união geopolítica.

<sup>80</sup> Ventura, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003, p. 2.

A recente evolução da economia mundial, marcada por acelerada internacionalização e transnacionalidade, acaba por motivar contornos ao processo integracionista, materializado por meio dos blocos econômicos de caráter regional. Em realidade, a formação de organismos como a União Europeia, Mercosul, Nafta, Caricom, Aladi, Tigres Asiáticos, dentre outros, apresentam-se como verdadeira contraposição à globalização que, por sua vez, tornam os Estados dependentes, instáveis e desequilibrados, procurando, em razão disso, por meio de seus mercados comuns, uma forma de reação à violenta concorrência do mercado mundial, que desestrutura e enfraquece os entes estatais.<sup>81</sup>

Segundo Bela Balassa, processos de integração econômica apresentam-se em cinco modelos: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total.<sup>82</sup> De acordo com o nível de integração entre as economias, há uma profundidade do processo de liberalização e de perda da autonomia sobre o controle das políticas econômicas e até políticas nacionais.

A título de curiosidade, importante destacar que a zona preferencial de comércio constitui a forma de associação de menor abrangência e a mais imperfeita de integração, não estando elencada como uma específica etapa pelo mencionado autor. Diz respeito tão somente a acordos preferenciais entre seus membros, a fim de conceder um tratamento tarifário diferenciado, mais favorável que o oferecido a terceiros países.<sup>83</sup> Como exemplos, citam-se a Comunidade das Nações Britânicas (*British Commonwealth*), Convenções de Lomé entre a Comunidade Econômica Europeia e países da África, Caribe e Pacífico e Acordos da União Europeia com países do Mediterrâneo.

<sup>81</sup> Oliveira, Odete Maria de *apud* Kerber, Gilberto. Op. cit., p. 65.

<sup>82</sup> Balassa, Bela *apud* Arnaud, Vicente Guilherme. Op. cit., p. 18-30.

<sup>83</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. Op. cit., p. 396-397.

Cronologicamente, a primeira etapa dos processos de integração, denominada zona de livre-comércio, refere-se à eliminação dos obstáculos concernentes aos intercâmbios comerciais dos produtos entre os Estados-partes, na qual cada membro conserva suas políticas comerciais e sua pauta aduaneira.<sup>84</sup> A maior parte dos atuais processos de integração se constitui por meio do estabelecimento dessas zonas, figurando, entre outros, o Nafta (Estados Unidos, Canadá e México), Associação Europeia de Livre-Comércio (Islândia, Noruega, Suíça), Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela), etc.

A segunda etapa, união aduaneira, compreende a eliminação das aduanas internas, o estabelecimento de aduana externa com uma só tarifa comum e a distribuição dos direitos aduaneiros entre os Estados-membros em conformidade com o estabelecido no respectivo acordo. Diferentemente da zona de livre-comércio, além de possuírem normas e sistemas econômico-comerciais internos similares, os membros de uma união aduaneira negociam com o exterior em bloco.<sup>85</sup> Outra característica que a difere da zona de livre-comércio é que “comporta a livre circulação das mercadorias em geral — originária dos Estados-membros ou legalmente importadas de terceiros países e colocadas em livre prática em qualquer deles”.<sup>86</sup> Exemplos desse tipo de união seriam o Mercado Comum do Sul (Mercosul), na fase em que atualmente se encontra, Comunidade do Caribe (Caricom), Comunidade Andina de Nações (CAN), Comunidade da África Oriental (EAC), Comunidade Econômica Eurasiática (Eaec), a antiga União do Uso Geral da Alemanha (1834-1871), etc.

O mercado comum, por sua vez, configura uma união aduaneira com políticas comuns de regulamentação de produtos e com liberdade de circulação de todos os fatores de produção, isto é, de trabalhadores, bens,

<sup>84</sup> Dromi, Robert; Ekmekdjian, Miguel A; Rivera, Julio C. Op. cit., p. 113.

<sup>85</sup> Arnaud, Vicente Guilherme. Op. cit., p. 25-26.

<sup>86</sup> Campos, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 379.

serviços e capitais. Pressupõe gradual criação de um mercado dentro de uma determinada área, na qual deixam de operar todas as barreiras (aduaneiras e comerciais), para que se opere a livre circulação dos mencionados fatores de produção. Nesse sistema, há uma maior cessão de soberania por parte dos Estados-partes do que na zona de livre-comércio ou na união aduaneira. Destaca-se que "o TJE definiu [o mercado comum] como a fusão dos mercados nacionais em um mercado único que funcione em condições as mais similares possíveis daquelas de um verdadeiro mercado interior."<sup>87</sup> A Comunidade Econômica Europeia (CEE), a partir de 1993, transformou-se em um bloco econômico do tipo mercado comum.

A união econômica exige maior grau de integração, pois os Estados-partes coordenam suas políticas monetárias e fiscais de comum acordo e mediante organismos que ditam as respectivas normas macroeconômicas, setoriais e sociais.<sup>88</sup> Ou seja, há a delegação de parcelas de soberania para que estes organismos supranacionais possam determinar as políticas comerciais, de serviços, de transportes, etc. Assim, seria um mercado comum dotado de uma moeda única. Mais uma vez, temos a União Europeia como principal exemplo.

Por fim, a união econômica total é apresentada como a reunião de todos os fatores dos modelos anteriores, aliados à unificação das políticas monetária, fiscal e social, requerendo o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões vinculem a todos os Estados-membros. Vicente Guillermo Arnaud citá como exemplos desse tipo de integração os Estados Unidos da América, em que os Estados cedem a uma autoridade central a competência para o estabelecimento de políticas externas comuns, moeda comum e forças armadas comuns e, também, o exemplo da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Dromi, Roberto; Ekmekdjian, Miguel A.; Riveta, Julio C. Op. cit., p. 115.

<sup>88</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. Op. cit., p. 399-400.

<sup>89</sup> Arnaud, Vicente Guillermo. Op. cit., p. 30.

Sob tal perspectiva, a regionalização europeia, na qualidade basilar da Comunidade Europeia, passou a criar seu próprio modelo, ampliando as próprias competências e os objetivos de integração: de comercial transformou-se também em política e judiciária. Desse modo, a União Europeia atualmente apresenta-se como verdadeiro marco referencial aos processos de integração regional a ela posteriores, sendo um fenômeno tendente a relativizar a soberania dos Estados-membros, a questionar o conceito clássico de Estado-nação e a introduzir nova perspectiva para consagrados institutos jurídicos, tais como da cidadania, agora não mais condicionado ao viés preponderantemente estatal.

Importante destacar que as comunidades são Organizações Internacionais de integração e não de cooperação. Os entes de caráter integracionista exercem poderes próprios, do mesmo tipo daqueles que resultam de funções superiores de Estados, as deliberações podem ser por maioria, seus órgãos são formados por pessoas que não representantes dos Estados, o poder normativo é exercido diretamente nos Estados-membros e os indivíduos são submetidos a uma ordem jurídica própria, tutelada por um órgão jurisdicional.<sup>90</sup>

Com efeito, curioso recordar que Paul Hoffman, administrador da Cooperação Econômica do Plano Marshall, em seu discurso proferido em 1949, salientava que a "integração econômica" significava a formação de um único grande mercado, no qual não existiriam restrições quantitativas aos movimentos de mercadorias, barreiras monetárias ao fluxo de pagamento e, eventualmente, de todas as tarifas. Nota-se, que "em seu discurso Hoffman utilizou quinze vezes a palavra integração, consagrando para o futuro dito termo."<sup>91</sup>

<sup>90</sup> D'arcy, François. Op. cit., p. 459-460.

<sup>91</sup> Arnaud, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, p. 14.

Nesse sentido, pode-se verificar a importância dos processos de integração regional na medida em que permitem o adensamento de cadeias produtivas e melhores ganhos de produção, inviáveis se realizados por países isolados, assim como facilitam maior desenvolvimento de áreas sensíveis como políticas externas comuns e adoção de legislações homogêneas. Dessa forma, importante frisar que nenhuma nação é capaz de sustentar um sério processo de desenvolvimento econômico e social sem a cooperação dos demais, uma vez que os Estados possuem uma interdependência natural, objetivos e interesses comuns, cuja satisfação está diretamente relacionada com a concretização dos ideais do próprio homem e com a noção da existência de um bem comum, capaz de promover a solidariedade e a união de países em prol da consecução dos mais altos fins integracionistas.

### A Disfunção do Método Intergovernamental do Mercosul

O projeto que visa à integração econômica entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai consubstanciou-se por meio do Tratado de Assunção de 1991, instituindo o Mercado Comum do Sul — Mercosul —, exemplo de organismo internacional de natureza intergovernamental, mais próximo das realidades dos países do Cone Sul. Seu principal objetivo centrou-se na criação de um mercado comum, na proposta de eliminar os entraves alfandegários e progressivamente as respectivas barreiras, também harmonizar as políticas macroeconômicas e setoriais, as legislações internas e aplicar uma política comum com terceiros países, não tendo criado nenhum organismo institucional permanente ou supranacional.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Menezes, Wagner. Mercosul dez anos: desenvolvimento institucional e o direito da integração. In: Pimentel, Luiz Otávio (Org.). *Direito da integração e relações internacionais*. Alca, Mercosul, UE. Florianópolis: Fundação Boiteux Editora, 2001. p. 684-685.

Pode-se afirmar, que o "precursor" da ideia inicial de uma união americana foi o venezuelano Francisco Miranda, em 1791. Na época, seu desejo era "criar um único grande país, desde o Mississipi até a Patagônia."<sup>93</sup> A primeira Conferência Panamericana ocorreu quase um século depois, entre os anos de 1889 e 1890, na cidade de Washington, quando foi estabelecido como objetivo da reunião a formação de uma união aduaneira americana, em razão, principalmente, da preocupação dos Estados Unidos com o pouco e deficitário comércio que tinha com os países latinos, em contraposição ao crescente intercâmbio que ocorria entre a Europa e a América do Sul.<sup>94</sup>

Durante o século 20, várias intenções buscando a cooperação já haviam sido delineadas no continente latino-americano, tais como os esforços do Barão de Rio Branco e de Roque Saenz Peña para a criação do Pacto ABC entre Argentina, Brasil e Chile, o acordo Luiz Guiñazú-Osvaldo Aranha, a retomada das ideias do ABC pelos presidentes Juan Domingos Perón e Getúlio Vargas, ou as iniciativas integradas de Arturo Ercole Frondizi e Jânio Quadros.<sup>95</sup> Nenhum desses projetos chegou a ser concretizado, tanto por interferências estrangeiras quanto por problemas econômicos e políticos internos.

Somente em 1960 o primeiro passo concreto para uma integração econômica na América Latina foi dado por meio da constituição da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc), cujos signatários foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Nota-se que a preocupação gerada com a criação da Comunidade Econômica Europeia em 1957, foi um dos propulsores para a concretização da integração latina, haja vista o receio da eventual possibilidade daquela bloquear importantes mercados da Europa aos produtos latino-americanos, especialmente os agrícola-

<sup>93</sup> Arnaud, Vicente Guillermo. Op. cit., p. 38.

<sup>94</sup> Idem, p. 51.

<sup>95</sup> Senhoras, Elói Martins. *A construção da América do Sul nas relações internacionais: da fragmentação colonial ao espaço regional transnacional da união sul-americana*. Boa Vista: UFRF, 2009. p. 45.

pecuários. Apesar de não ter alcançado seus objetivos iniciais, cessando seu funcionamento em 1980, a Alalc passou por reformulações e abriu caminho para outro organismo que a sucedeu: a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Ocorre que também essa organização encontrou sérias dificuldades em cumprir os seus objetivos de programas em escala regional, seu principal objetivo. Assim, visando a evitar os inconvenientes e a inoperância integracionista desse organismo, em 1991 surgiu o Tratado de Assunção, criando o Mercosul, uma materialização do processo de integração proclamado no Tratado da Aladi.<sup>96</sup>

Com efeito, o Mercosul está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações iguais entre os Estados-partes. O princípio da reciprocidade se complementa com os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, expressamente enunciados no Preâmbulo do mencionado Tratado, ao afirmar que a integração constitui uma condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico e justiça social.<sup>97</sup>

Nesse sentido, um dos Tratados mais importantes celebrados no âmbito do Mercosul foi seguramente o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, na medida em que disciplinou a estrutura institucional do bloco, conferindo-lhe personalidade jurídica de Direito Internacional. De acordo com o ajustado neste documento, foram criados órgãos com capacidade decisória (Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul) e órgãos de caráter consultivo (Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico e Social e Secretaria Administrativa do Mercosul).<sup>98</sup> Tal Protocolo, se não trouxe o avanço esperado, principalmente no que se refere à adoção de um mecanismo jurídico mais efetivo, configurou-se como passo importante na constituição e institucionalização do bloco mercosulino.

<sup>96</sup> Arnaud, Vicente Guilherme. Op. cit., p. 99-105.

<sup>97</sup> Dromi, Roberto; Ekmekdjian, Miguel A.; Rivera, Julio C. Op. cit., p. 128.

<sup>98</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. Op. cit., p. 377.

O mencionado Protocolo, já em seu artigo 2º, afirma o caráter intergovernamental das decisões tomadas pelo Mercosul. Sobre o tema, salienta Wagner Menezes: "Assenta-se a intergovernamentalidade na prerrogativa de decisão de cada Estado, e em casos de negociação bilateral ou multilateral no consenso obtido através de interlocução de agentes governamentais".<sup>99</sup>

Continua afirmando Menezes: "Os países não transferem a prerrogativa de tomada de decisões no plano internacional a nenhuma instituição ou órgão, mas mantêm tal prerrogativa circunscrita dentro de sua órbita legal segundo o que prescreve seu direito."<sup>100</sup>

De fato, a adoção desse tipo de estrutura orgânica minimalista, baseada no método intergovernamental, potencializa o poder dos governos durante as negociações e evidencia a disfuncionalidade do processo decisório, uma vez que, conforme afirma Elói Martins Senhoras, "quanto maior o país, maior é o poder de veto sobre as regras do processo, que tendem a convergir em um baixo denominador comum."<sup>101</sup> Por isso, a defesa da agregação de componentes de supranacionalidade responderia ao interesse de aprofundar a condição de isonomia jurídica como forma de contrabalançar as assimetrias econômicas.

Assim, a disfunção que o Mercosul apresenta atualmente deve-se, em parte, à ausência de instituições supranacionais e o exemplo trazido pelo Direito europeu sustenta ainda mais a tese de que é possível associar a técnica supranacional e intergovernamental de forma complementar e não conflitante. Importante frisar que todos os organismos criados pelo Tratado de Assunção e instrumentos adicionais são de natureza intergovernamental, não existindo uma clara divisão de funções institucionais para a cooperação dos órgãos do mercado comum.

<sup>99</sup> Menezes, Wagner. 2001. In: Pimentel, Luiz Otávio (Org.). Op. cit., p. 692-693.

<sup>100</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>101</sup> Senhoras, Elói Martins. Op. cit., p. 50.

Nesse sentido, Deisy Ventura argumenta que a supranacionalidade serviria "como valiosa técnica de implementação dos princípios convencionados em foros intergovernamentais",<sup>102</sup> sugerindo que fosse criado, no Mercosul, um poder regulamentar autônomo, mas limitado à execução de certas normas, produzidas num foro intergovernamental. No âmbito jurisdicional, a supranacionalidade poderia expressar-se na criação de um órgão que aplicasse rigorosamente o que foi convenionado de forma intergovernamental e unânime pelos Estados signatários de determinado tratado.

Carlos Marcial Russo Cantero assinala que o Mercosul anseia por "um sistema de governo Federal, porém, com características comunitárias bem claras, integrado por Estados Nacionais, que exerçam suas funções de governo no marco de uma Constituição Comunitária aprovada por uma Entidade Supranacional representativa dos Povos e dos Governos da Região que, segundo nossa proposta, será o Congresso do Mercosul, que estará integrado por duas Câmaras."<sup>103</sup>

Tal sugestão, no entanto, apresenta-se ousada para um processo integracionista como o latino-americano, pois se a própria União Europeia não logrou êxito com o projeto de tratado que visava a estabelecer uma Constituição para a Europa em 2004, o Mercosul, bloco econômico que ainda engatinha rumo a uma integração mais ampla e autônoma, enfrentará ainda maiores dificuldades.

Não há como olvidar que o modelo mercosulino sofre da falta de mecanismos supranacionais, ao menos daqueles relacionados à função de elaboração de normas e a de controle, para dar mais coerência e sentido à ação integracionista, assim como para gerar um clima de confiabilidade e criar possibilidades de contestação por parte dos participantes do processo integrativo. Dessa forma, o primeiro passo a ser dado nesse sentido seria a uniformização das Cartas Constitucionais de cada Estado-membro, a fim

<sup>102</sup> Ventura, Deisy. Op. cit., p. 102.

<sup>103</sup> Cantero, Carlos Marcial Russo. Op. cit., p. 473.

de incluir tal possibilidade em seus sistemas jurídicos internos, para que e só então possa ser autorizada a transferência de parcelas de soberania a determinado organismo supranacional.

Nesse sentido, interessante a exposição de Jean Monnet acerca da fragilidade e insuficiência da utilização de compromissos intergovernamentais, argumento que tem aplicabilidade não somente no contexto europeu, mas em todo e qualquer tipo de integração ou cooperação regional.

Assevera Monnet: "Ora, sempre pensei que a construção da Europa não se faria por compromissos intergovernamentais: essas pretensas trocas de amabilidades nunca têm fim e não satisfazem ninguém. A busca do interesse comum não exclui, muito pelo contrário, que cada um considere a posição do outro, mas não deve levar os países a tentarem apenas obter vantagens".<sup>104</sup>

Sobre o método, observava Monnet: "Adotávamos nosso método que consiste em determinar em primeiro lugar o que é bom para a totalidade dos países reunidos na Comunidade, e em avaliar enfim o esforço que, este ou aquele terá que fazer em particular, sem procurar, como no passado, equivalências exatas inúteis".<sup>105</sup>

Nota-se que, no rumo contrário a essa tendência mundial de integração regional, a polémica da adoção de instituições supranacionais no bloco mercosulino advém da atitude centralista de alguns Estados-membros, que "citosos da soberania nacional, guardam muito forte o *status quo* constitucional de Estado-Nação. [Apesar disso] muito se tem discutido acerca da necessidade da harmonização das normas técnicas e das normas comerciais".<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Monnet, Jean. Op. cit., p. 382.

<sup>105</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>106</sup> Kerber, Gilberto. Op. cit., p. 97.

Sob tal perspectiva, é possível observar que há três fatores — ausência de autonomia à execução de decisões coletivas, sistema decisório à unanimidade e com presença de todos os países-membros e carência de um órgão de controle da interpretação e aplicação uniforme dos tratados — que geram uma intergovernamentalidade excessivamente restrita no Mercosul, fazendo com que este bloco se diferencie das demais organizações internacionais clássicas, nas quais encontram-se, ao menos, poderes autônomos com possibilidade de sanção em casos de violação dos tratados, o que inexistia no Mercosul.<sup>107</sup>

Perfazendo uma análise comparativa entre o sistema europeu e o latino-americano, pode-se constatar que em razão do mecanismo imposto na União Europeia, a ordem jurídica comunitária é respeitada e cumprida pelos Estados-membros. Já no Mercosul, apesar das normas emanadas por seus órgãos também terem de ser respeitadas, verifica-se que, em caso de descumprimento, não há a mesma celeridade e a mesma proteção dada por meio da aplicabilidade direta e do efeito direto, pois “aqui, a política está acima do direito e as soluções com certeza serão mais lentas”.<sup>108</sup>

Outra questão trazida à baila diz respeito aos tratados de constituição dos dois organismos, uma vez que os relativos à União Europeia criaram o Direito Comunitário, com alcance geral, obrigatório e diretamente aplicável, enquanto no Mercosul o Tratado de Assunção não tem a mesma abrangência, além do fato de as legislações nacionais estarem longe de ser harmônicas entre si,<sup>109</sup> o que, inevitavelmente, dificulta uma plena integração.

Em que pesem as dificuldades enfrentadas, atualmente o Mercosul constitui o terceiro maior bloco regional de comércio do mundo, depois da União Europeia e do Nafta, representando a união de dois projetos simultâneos, quais sejam: o político, em razão do compromisso democrático

<sup>107</sup> Ventura, Deisy. Op. cit., p. 103-104.

<sup>108</sup> Almeida, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 99.

<sup>109</sup> Kerber, Gilberto. Op. cit., p. 98.

dos governos participantes e outro econômico, balizado na liberalização e na abertura comercial para com os Estados-membros e também com a economia global.<sup>110</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão deste estudo, é possível constatar que o atual estágio em que se encontram as organizações supranacionais e intergovernamentais, indubitavelmente constitui um fenômeno sem precedentes na história do Direito da Integração. Há o confronto com diversos conceitos clássicos, que até então balizavam o ordenamento jurídico tradicional, tais como a concepção de Estado-nação e soberania, trazendo em seu seio novos Direitos: comunitário e integracionista.

As asserções sobre organizações de natureza supranacional, como visto, surgiram com contornos incipientes já no século 19, prevendo, de certo modo, a importância e o caráter inovador que viriam a adquirir no século seguinte. A autonomia, a primazia e a aplicabilidade direta são princípios norteadores desse tipo de organização, que cada vez mais vêm ganhando molduras complexas e sofisticadas, alterando a ordem jurídica internacional como nunca antes havia acontecido.

Por sua vez, as organizações de natureza intergovernamental são, conforme salientado, as que possuem maior expressão no atual cenário internacional, englobando uma série de blocos econômicos regionais com fins, notadamente, econômicos. Apesar da inegável importância nas relações estabelecidas entre os Estados, entretanto, tais organizações enfrentam

<sup>110</sup> Senhoras, Elói Martins. Op. cit., p. 47.



uma série de dificuldades à efetiva execução das normas elaboradas em seu interior, ocasionando procedimentos burocráticos, lentos e insuficientes à concretização dos escopos por elas almejados.

Além disso verifica-se, que apesar de seu caráter inovador, não se pode afirmar que a União Europeia seja plenamente um organismo supranacional. Cada vez mais decisões estrategicamente importantes são tomadas no seio da Comunidade, por meio da utilização do procedimento intergovernamental, o qual leva em consideração os interesses de cada Estado-membro em detrimento dos anseios integracionistas. Por isso, mais apropriado seria concluir que se trata de um sistema híbrido europeu, com fortes ideais supranacionais, mas ainda intensamente marcado por tendências intergovernamentais.

Nesse sentido, observa-se que o Mercosul aguarda por uma reformulação de seu quadro institucional e normativo, a fim de que a supranacionalidade passe a funcionar como valioso mecanismo em prol da democracia e transparência, simultaneamente com o procedimento intergovernamental já em vigor. E, apesar de a adoção da supranacionalidade não esgotar os problemas ocasionados pela integração, consabido é, poderá amenizar dificuldades encontradas, em virtude de que o atual sistema de tomada de decisões estar voltado, exclusivamente, aos interesses particulares dos Estados-partes.

Por fim ressalta-se, que os processos integracionistas estão em constante transformação e evolução. A intencionalidade e a efetividade das relações entre os mais diversos blocos econômicos e políticos e seus cidadãos apresentam-se, por vezes, distantes e ineficazes. Nessa ótica, é preciso compreender essa dinâmica dentro de uma perspectiva mais ampla e complexa, a qual compreende motivações políticas, causas históricas, relações sociais, identidades culturais, instituições jurídicas. Enfim, elementos que tendem a se materializar em unidades de cooperação ou de integração por meio de acordos regionais, pautados na noção de supranacionalidade e intergovernamentalidade e que permitem a concretização dos mais elevados anseios integracionistas.

## REFERÊNCIAS

- ALIGHIERI, Dante. *Tratado de Monarquia*. Tradução Angel Maria Pascual. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1947.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996.
- ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996.
- CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- CANTERO, Carlos Marcial Russo. *El Mercosul ante la Necesidad de Organismos Supranacionales*. Assunción: Intercontinental, 1999.
- CÁRDENAS, Erick Rincón; ARIZA, Erwin Santamaría; VILLEGAS, Juan Jacobo Calderón. *El Tratado de Libre Comercio, la Integración Comercial y el Derecho de los Mercados*. Bogotá: Universidad del Rosário, 2007.
- CARVALHO, Eugênio Resende de. *Dilemas históricos da integração latino-americana*. Revista Princípios, Edição n. 76. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004. Disponível em: <[http://www.femmelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=76&cod\\_not=520](http://www.femmelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=76&cod_not=520)>. Acesso em: 2 set. 2009.
- COMPENDIO DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (Diritto comunitario). 6. ed. Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2006.
- DAGTOGLOU, Prodromos. A natureza jurídica da Comunidade Européia. In: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Trenta anos de direito comunitário*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais da CE, 1984. p. 35-44.
- D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002.

- DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: Sistemas de Integración-Regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.
- FERREIRA ALVES, Jorge de Jesus. A natureza jurídica das Comunidades Europeias. In: *Lições de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. V. I.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projecto filosófico*. Tradução Artur Morão. Covilha: Lusofia, 2008.
- KERBER, Gilberto. *Mercosul e a supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001.
- KOWAR, Robert. As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais. In: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Trinta anos de direito comunitário*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais da CE, 1984, p. 115-157.
- LEIS, Hector Ricardo. Globalização e democracia: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: SCHERER-WARREN, Ilse et al. *Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa: Socius; Editora da UFSC, 2000. p. 52-81.
- MARCHIONI, Alessandra. Parlamento Europeu e Comissão Parlamentar Conjunta, um paralelo sobre o prisma democrático. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Direito da integração e relações internacionais: Alca, Mercosul, UE*. Florianópolis: Fundação Boitoux, 2001. p. 33-42.
- MELO, Adriane Cláudia. A supranacionalidade e a intragovernamentalidade no Mercosul. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy De Freitas Lima (Orgs.). *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 13-35.
- MENGOZZI, Paolo. *Trattato do Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'Economia*. Padova: Cedam, 1997. V. 15.
- MENEZES, Wagner. Mercosul dez anos: desenvolvimento institucional e o direito da integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Direito da integração e relações internacionais: Alca, Mercosul, UE*. Florianópolis: Fundação Boitoux Editora, 2001. p. 683-701.
- MISSIROLI, Antonio. L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESP: Opportunità e Incognite. In: BILNACIA, Paola; D'AMICO, Mari-fisa (a cura di). *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Milano: Giuffrè, 2009. p. 118-136.
- MONNET, Jean. Memórias: *A construção da Unidade Europeia*. Tradução de Ana Maria Falcão, Brasília: UnB, 1986. p. 197.
- MOTA DE CAMPOS, João. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.
- PELLET, Alain; DAILLER, Patrick; DINH, Ngyen Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- QUARESMA, Ruben de Azevedo. *Ética, Direito e Cidadania: Brasil socio-político e jurídico atual*. Curitiba: Juruá, 2008.
- SAINTPIERRE, Abade de. *Projeto para tornar a paz perpétua na Europa*. Brasília: UnB, 2004.
- SANTOS, Theotonio dos. (Coord.). *Globalização e regionalismo: hegemonia e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. V. 3.
- SENHORAS, Elói Martins. *A construção da América do Sul nas relações internacionais: da fragmentação colonial ao espaço regional transnacional da união sul-americana*. Boa Vista: UFRF, 2009.

- SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.
- STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- TESAURO, Giuseppe. *Diritto Comunitario*. Padova: Cedam, 1995.
- TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. Tradução Nuno Canas Mendes. Sintra: Publicações Europa-América, 1993.
- VELASCO, Manuel Díez de. *Las Organizaciones Internacionales*. 10. ed. Madrid: Fécros, 1997.
- VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

## PARTE 2

### ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS INFORMAIS

Afinal, o que são essas Organizações — a própria Máfia?  
O mistério e o silêncio são o poder de seu protagonismo?

Na inexistência de conceito definido, como confrontá-las?

Por que o Estado permanece impotente — seria cúmplice?