



## Universidades Lusíada

Marrana, Rui Miguel Sousa Simões Fernandes,  
1961-

### O conceito de integração

<http://hdl.handle.net/11067/4353>

<https://doi.org/10.34628/sxdq-w804>

### Metadados

#### Data de Publicação

2015

#### Resumo

O processo de construção europeia é normalmente definido através do recurso ao conceito de integração. No presente trabalho partimos da caracterização desse conceito – que tende a ser utilizado de forma imprecisa, mesmo no âmbito jurídico – por referência às limitações de soberania, para depois explicar que (ao contrário do que normalmente se afirma) essas limitações estão na origem do processo (são-lhe anteriores) e não surgem como consequência do mesmo....

The European Union – and its gathering process – is usually defined through the concept of integration. In this paper we seek to characterize the concept (frequently vague and imprecise, even at a legal level) starting on the sovereignty limitations and explaining that (contrary to the common assumption) those limitations precede the process (are at its origin, and not its consequence)....

#### Palavras Chave

Soberania, União Europeia - Adesão, União Europeia - História

#### Tipo

article

#### Revisão de Pares

Não

#### Coleções

[ULL-FD] LD, s. 2, n. 14 (2015)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T04:18:23Z com informação proveniente do Repositório

---

# O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO

Rui Miguel Marrana <sup>1</sup>

**Resumo:** O processo de construção europeia é normalmente definido através do recurso ao conceito de integração. No presente trabalho partimos da caracterização desse conceito – que tende a ser utilizado de forma imprecisa, mesmo no âmbito jurídico – por referência às limitações de soberania, para depois explicar que (ao contrário do que normalmente se afirma) essas limitações estão na origem do processo (são-lhe anteriores) e não surgem como consequência do mesmo.

**Palavras-chave:** Integração; Cooperação; União Europeia; Soberania.

**Abstract:** The European Union – and its gathering process – is usually defined through the concept of integration. In this paper we seek to characterize the concept (frequently vague and imprecise, even at a legal level) starting on the sovereignty limitations and explaining that (contrary to the common assumption) those limitations precede the process (are at its origin, and not its consequence).

**Keywords:** Integration; Cooperation; European Union; Sovereignty.

## 1. Introdução

A ideia de Europa vem sendo desenhada e redesenhada desde há séculos. O próprio conceito de Europa é historicamente complexo e mesmo no plano geográfico, não são sequer evidentes os limites do próprio continente. O pós-guerra trouxe consigo uma nova ideia de Europa que entre constantes dificuldades e não menos desconfianças, tem, no entanto, progredido a ponto de a construção europeia absorver já uma parte da antiga cortina de ferro.

De que se trata, afinal? O que há de novo neste fenómeno, cujos perigos cativam políticos, académicos e jornalistas, e cujos insucessos não param de ser repetidos, mas que apesar de tudo isso, não cessa de atrair novos interessados e

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada – Norte

não afasta sequer os mais tradicionais renitentes?

Praticamente ninguém é indiferente à construção europeia, o mesmo é dizer que o debate sobre o fenómeno seja permanente. Nesse debate há todavia, as mais das vezes, confusões e equívocos, impedindo a desejável responsabilização de todos nas opções essenciais sobre o devir histórico colectivo. O nosso trabalho procurará, por isso, contribuir ainda que modestamente, para introduzir no debate (cuja importância julgamos irrecusável), elementos objectivos que possibilitem uma visão coerente do fenómeno.

## 2. Cooperação e integração

Muitas são naturalmente as perspectivas segundo as quais se pode tentar compreender o fenómeno da construção europeia. Aquela que nos propomos seguir, nas próximas páginas, pretende ir ao encontro da essência do fenómeno da integração, o qual parece constituir a característica fundamental da construção europeia.

Julgamos que qualquer análise do processo de construção europeia que parta dos enquadramentos tradicionais das relações internacionais - e em especial da teoria das organizações internacionais - contorna essa essência do processo que, por ser qualitativamente inovadora, obriga uma compreensão prévia da sua problemática (Pescatore, 1974).

Assente o carácter central da integração, vejamos então, ainda que sumariamente, os contornos do conceito<sup>2</sup>, conhecida que é a falta de convergência da doutrina sobre o assunto (Soldatos, 1973, p. 12 ss.)<sup>3</sup>. Esta parece agrupar-se em duas tendências opostas: uma que entende a integração dentro da cooperação - na qual avultam os autores americanos - e uma outra que define a integração por oposição à cooperação - em cuja distinção insiste particularmente a doutrina europeia (von der Groeben, 1984, p. 18). De entre as tendências enunciadas, optamos claramente pela segunda, desde logo porque entendemos ser imprescindível distinguir qualitativamente a especificidade do processo de construção europeia dos outros processos tradicionais conhecidos de relações internacionais<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> O conceito de integração é recente, tendo surgido de empréstimo à economia, cuja doutrina o desenvolveu em meados do século XX (Soldatos, 1973, p. 11; Pescatore, 1974, p. 1).

<sup>3</sup> Nesta obra, o autor recolhe dezanove noções de integração, segundo outros tantos autores.

<sup>4</sup> A especificidade do processo de construção europeia por oposição aos processos tradicionais nem sempre é sublinhada por recurso aos conceitos agora expostos (cooperação e integração). Há autores - inclusivamente europeus - que preferem explicar essa oposição em volta das teorias federalista e internacionalista (Dagtoglou, 1981, p. 35 ss.). Compreende-se aquela que parece ser a motivação: a ideia de integração desenvolve-se primariamente a partir das obras federalistas, permanecendo esta teoria a única capaz de oferecer um enquadramento jurídico coerente para a justaposição de ordens jurídicas que se não excluam. Julgamos todavia ser preferível o quadro que aqui apresentaremos (assente na distinção entre cooperação e integração), por permitir uma

A nossa convergência com a doutrina europeia dominante vai, aliás mais longe, uma vez que, fazemos também depender a distinção entre cooperação e integração da existência de limitações à soberania (o que constituirá exactamente o traço característico fundamental dos processos de integração).

### 3. A soberania

A admissão de limitações à soberania nos modelos de integração consistindo num elemento central da análise, aconselha a que, antes de avançarmos, tentemos lançar alguma luz sobre o conceito, sua evolução e implicações.

É hoje muito difícil analisar o Estado sem fazer repousar o seu conceito na ideia de soberania. Pôr em causa a soberania implica, na maioria das análises, pôr em causa o Estado. E esse passo é de tal forma desconfortável para as mentalidades que muito dificilmente é equacionado. Na nossa análise a abordagem da questão impõe-se. Vejamo-la então.

A noção de soberania surge no século XVI, consistindo fundamentalmente na ideia da exclusividade do poder num território<sup>5</sup>.

O seu aparecimento<sup>6</sup> justifica-se naquilo que se entendeu ser uma necessidade – histórica – de concentração de poder que permitisse ao monarca garantir a pacificação interna em momentos relativamente conturbados (Goulemont, 1987, p. 32). E por se tratar da justificação dessa concentração, o princípio há-de afirmar-se e desenvolver-se através da eliminação dos outros níveis de poder<sup>7</sup>,

---

perspectiva aprofundada da complexidade do fenómeno e das variantes que ele permite.

<sup>5</sup> *A soberania é o poder político em última instância, supremo exclusivo e não derivado* (Marques Bessa & Nogueira Pinto, 1977, p. 126). Os efeitos desta ideia são, todavia, distintos no plano interno e no plano internacional. Internamente a soberania conduziu à pacificação social: definido o poder legítimo, cabia a este regular e tutelar os direitos. A proibição da auto-tutela dos direitos (condição essencial de pacificação) estava assim garantida, por edificação de um meio alternativo eficaz. No plano internacional o efeito foi o inverso (criando aliás uma grave contradição): os estados são soberanos pelo que não admitem qualquer poder que se lhes imponha. A sociedade internacional assenta portanto na auto-tutela, o mesmo é dizer que é anárquica – o que questiona o cabimento do próprio direito internacional (Colliard, 1985, pp. 102-103). É claro que qualquer manual de direito internacional elenca as diversíssimas teorias que pretendem ultrapassar a questão (Gonçalves Pereira & Quadros, 1993, p. 57 ss.; Azevedo Soares, 1988, p. 25 ss.; Queiró, 1960, p. 33 ss.). O facto é que a questão inicial permanece: exclusividade de poder é o contrário de submissão à lei e enquanto os estados se afirmarem soberanos não existem condições de pacificação internacional.

<sup>6</sup> A afirmação do princípio da soberania é normalmente atribuída a Jean Bodin (1993), na sua obra de 1576. Muito embora o pensamento deste autor seja bem mais aprofundado, a verdade é que a defesa que ele faz da monarquia real ou legítima (por oposição às outras variantes, nomeadamente a senhorial e a tirânica) decorre da obsessão deste em relação às guerras político-religiosas e às ameaças à unidade do reino, advogando por isso a autoridade última do monarca como garantia contra esses riscos. Será este o elemento caracterizador do seu pensamento que o colocará na origem do próprio absolutismo (Prélot & Lescuyer, 1990, p. 335 ss.) na medida em que a sua obra constituirá a referência fundamental da defesa do Estado forte (Goulemont, 1987, p. 33)

<sup>7</sup> A afirmação da soberania estadual pressupõe (ainda que implicitamente) a aceitação da

qualquer que seja a sua natureza (Goulemont, 1987, p. 34).

Essa eliminação justificou-se na altura como uma reacção contra a preponderância dos níveis de poder infra e supra-estaduais.

Reagiu-se contra o poder da Igreja cujo exercício era sentido como uma verdadeira intromissão (exterior e interior) na condução dos negócios do Estado<sup>8</sup> (principalmente na perspectiva dos principados do centro da Europa, com diminuta influência junto do papado, o que justificou o rápido entusiasmo destes na adesão ao protestantismo).

Reagiu-se contra o poder da aristocracia, cuja origem feudal implicava o reconhecimento de importantes prerrogativas territoriais e militares (as quais já não podiam justificar-se, como na época feudal, por necessidades da defesa).

Reagiu-se contra a estratificação socio-profissional resultante do controle das corporações.

A afirmação da soberania enquanto exclusividade do poder não correspondeu portanto a um processo natural de erosão e actualização, marcando antes uma alteração radical do entendimento da natureza do poder político, assumida como uma reacção voluntária ao sistema anterior, através de uma confrontação directa daquilo que eram os seus elementos mais característicos.

Ela constitui o meio através do qual será posto fim à estrutura feudal e dado início àquilo que ficou conhecido como o absolutismo<sup>9</sup>. Sem a justificação da exclusividade do poder, este nunca poderia ter sido absoluto (aliás, as noções de poder absoluto ou exclusivo nem sequer se distanciam significativamente).

---

superioridade do nível estadual sobre todos os outros (que, nessa lógica, se lhe não-de submeter). Alguns autores atribuem a Althusius (jurista germânico da segunda metade do sec. XVI) a afirmação dessa superioridade na sua obra *Politica methodice digesta* (Burdeau, 1980, p. 215). A doutrina veio, todavia, a demonstrar que a visão de Althusius é muito mais no sentido corporativo - próximo das teses federalista actuais - do que no da justificação da superioridade e imposição do Estado sobre os outros níveis de poder (Prélot & Lescuyer, 1990, p. 329 ss.). Parece, pois, que a superioridade do nível estadual (onde reside a legitimidade deste para absorver os outros níveis de poder) terá resultado essencialmente da evolução concreta e em especial da construção do absolutismo.

<sup>8</sup> A distinção de poderes nos âmbitos espiritual e temporal é, ao contrário do que se poderá pensar, uma novidade introduzida pelo próprio cristianismo. Avulta em favor dela, desde logo, a passagem de S. Mateus, no Novo Testamento (22,21), na qual relata a ordem de Cristo, mandando *dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus* (Prélot & Lescuyer, 1990, p. 173 ss.). O facto é que a assunção prática dessa distinção foi lenta e em ambos os domínios surgiu por diversas vezes a tentação de assumir funções alheias. Assim, tanto o papa aspirou à coroa como o imperador aspirará à tiara (Cartou, 1986, p. 23). Em alguns casos, como o britânico, essa coincidência não apenas ocorreu, como se tornou identitária.

<sup>9</sup> *O poder tornou-se absoluto apoiado na ideia de que o supremo legislador do género humano não é senão a universalidade dos homens, aos quais se aplicam as disposições coercivas da lei* (de Jouvenel, 1947, p. 44). Na verdade, a referência ao Direito Natural - ou no geral a uma origem divina no poder - enquanto inspirador e limite das normas positivas, impunha uma perspectivização teleológica que dificultava a instrumentalização do legislativo. Quando este passa a consistir apenas na vontade dos homens, todo aquele que consiga afirmar-se legítimo representante destes, deixa de ter qualquer limitação à actividade reguladora. E chamará ao seu controlo, todos os poderes.

Com a soberania, o Estado tornou-se a origem de todo o poder legítimo. E poucos foram os poderes por si tolerados que não o seu.

Assim surgiram os estados unitários.

E nem o fim do absolutismo afectou a ideia centralista. Em França, a revolução proclamará a unidade e indivisibilidade do Estado<sup>10</sup> limitando-se a transferir a prerrogativa soberana do monarca para a Nação<sup>11</sup>. E a concentração do poder manteve-se e desenvolveu-se<sup>12</sup>, supostamente justificada nos desafios cada vez maiores que se iam colocando aos estados, ao longo da História. Para citar apenas o último, recordemos a panóplia de funções socio-económicas que o estado contemporâneo exerce, vulgarmente enquadrada na noção de *welfare state*, ou, na terminologia jurídico-administrativa, do Estado de Direito Social.

O efeito desta tendência foi esmagador. A importância do Estado tornou-se absoluta. Subsistem hoje em dia poucos domínios de que o Estado não seja o garante, senão mesmo único responsável. Os cidadãos dependem hoje do Estado em termos nunca antes sentidos: segurança, emprego, saúde, educação, comunicações, etc.

Chegamos àquele ponto em que a ausência de alternativas viáveis torna perverso o sistema: porque tudo depende do Estado, este está permanentemente auto legitimado não havendo como não suportar os eventuais abusos que a sua onnipresença origina.

Chegado à situação de monopolista, o Estado age como tal e padece inevitavelmente das ineficiências próprias desse sistema.

É bem certo que as elites há muito compreenderam a impossibilidade da manutenção do *status quo*. As mais recentes crises têm tornado a situação mais evidente. E mesmo aqueles que acreditam no Estado Providência reconhecem a inevitabilidade da mudança, tão evidentes são os riscos e tão palpáveis os referidos efeitos perversos. Chegamos àquele ponto em que a contragosto, se reconhece que é necessário mudar alguma coisa para manter tudo na mesma (como é corrente concluir-se em política, quando as situações começam a tornar-se insustentáveis).

Mas se esse sentimento é dominante nas elites<sup>13</sup> - para quem a mudança

<sup>10</sup> Por todos, recorde-se a afirmação de Condorcet: *on a prononcé que la France formerait une République une et indivisible* (Imbert, Morel, & Dupuy, 1969, p. 317).

<sup>11</sup> As noções de Nação e de Pátria que nos chegam hoje, embora sejam anteriores, são desenvolvidas com a revolução francesa. Para uma análise desse desenvolvimento v. Delon (1987).

<sup>12</sup> A título ilustrativo atente-se à síntese que Jean-Jacques Rousseau faz do clausulado do contrato social: [*ces clauses, bien entendues, se réduisent toutes à une seule - savoir, l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté*] [E nestes termos, como] *l'aliénation se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite qu'elle peut l'être, et nul associé n'a plus rien à réclamer* (Rousseau, 1782, pp. 22-23).

<sup>13</sup> Repare-se como a mudança implica alguma preocupação, mesmo para os espíritos mais esclarecidos: [*s]e é verdade, como tudo indica, que a presente civilização, por virtude do mesmo processo técnico que nela é vórtice central irresistível, traz dentro de si o germe da sua própria destruição, novas formas de sociedade surgirão depois - se parte da humanidade sobreviver. Quem pode adivinhar como será depois do dilúvio?* (Machado, 1978, p. 108)

tende a ser naturalmente sentida como consequência da evolução no sentido da complexificação -, para os cidadãos a situação é bem mais difícil.

A centralização e especialização do poder habituou estes a entenderem as questões políticas como relativamente longínquas. E por isso, questionar o Estado na sua prerrogativa fundamental, é o mesmo que questionar toda a sua segurança.

Mesmo quando reconhecem algumas dificuldades, os cidadãos sentem que, com todas as deficiências, o *status quo* garante uma qualidade de vida nunca antes atingida e que por isso não poderá ser posta em causa levemente.

Caracterizemos pelo limite, a relação de dependência entre os cidadãos e o Estado: repare-se que a sobrevivência deste é hoje em dia, a única razão pela qual qualquer cidadão pode ser obrigado a sacrificar a sua própria vida. Morre-se - é-se obrigado a morrer<sup>14</sup> - apenas e só, pelo Estado ou porque o Estado entende. Nenhuma outra realidade justifica ou reclama objectivamente tais sacrifícios, seja ela a família, a Igreja ou a defesa de uma causa essencial (fora dos mecanismos estaduais).

Como podem os cidadãos para quem essa situação está praticamente assumida - os quais normalmente conhecem de perto exemplos de sacrifícios dessa natureza -, como podem eles, deixar de acreditar na essencialidade do Estado?

Questionar a soberania equivale a questionar o Estado - na sua fórmula actual. E questionar este, é questionar quase tudo aquilo que constitui a segurança das pessoas. Por isso, é tão fácil provocar reacções contra os fenómenos de integração: basta alertar os pacatos cidadãos para o facto de que por essa via, se está a pôr em risco a sua segurança.

#### 4. A sensibilidade às questões de soberania

Terá cabimento essa sensibilidade extrema às questões de soberania? Justificar-se-á essa reacção conservadora automática?

Naturalmente que sim.

Mesmo que não acreditemos que *vox populi vox Dei*, deveremos pelo menos reconhecer-lhe (à *vox populi*, bem entendido) uma capacidade tendencial de acolher o bom senso. Afinal, a essência da democracia também é, como referia Abraham Lincoln, a convicção de que *é possível enganar toda a gente durante algum tempo, é possível enganar alguém todo tempo, mas é impossível enganar toda a gente durante todo o tempo* (Fehrenbacher & Fehrenbacher, 1996, p. 277).

A defesa instintiva do Estado e do seu princípio estruturante resulta do

---

<sup>14</sup> A obrigação de morrer pelo Estado decorre da conjugação das regras constitucionais sobre o serviço militar (artº 276º CRP) e das normas sobre crimes militares (cfr. nomeadamente os artigos 58.º, 72º e 87º do Código de Justiça Militar).



medo (também ele instintivo) à mudança que, por sua vez, decorre da noção de que as alterações radicais dos sistemas implicam normalmente custos muito elevados. Na verdade, toda a mudança implica custos. E quanto mais importantes forem os âmbitos sujeitos à mudança, maiores tenderão a ser os custos.

Naturalmente que isso não justifica a manutenção do *status quo*, mas sem dúvida que aconselha a uma preferência por este (exigindo razões ponderosas para a sua alteração voluntária) e, por outro lado, obriga a que a mudança se faça segundo métodos tanto quanto possível graduais, de forma a facilitar a adaptação.

Mas quanto a este último aspecto – a conveniência do gradualismo da mudança – voltaremos adiante. Ainda antes disso, importa aprofundar a questão que nos colocámos.

Vimos como se justifica toda a reacção contra agressões da soberania. Deveremos então, ter por igualmente justificados os receios relativos à integração?

Se a integração desse origem a limitações de soberania pareceria necessário ter também por justificados esses receios. No entanto, ao contrário do que comumente se pensa (e conforme tentaremos demonstrar de seguida), a integração não causa limitações de soberania, mas apenas se limita a enquadrar limitações pré-existentes.

Em nossa opinião, é sempre mal orientado o ataque à integração em defesa da soberania, pois as limitações à soberania existem e subsistem independentemente da integração. Elas não nascem nos processos de integração, são-lhe anteriores e surgem por outras razões. O que os processos de integração fazem é enquadrá-las juridicamente.

## 5. Integração e limitações de soberania juridicamente enquadradas

Vale a pena insistir nesta precisão (em relação à enunciação geral da doutrina tradicional): quando referimos as limitações à soberania como características dos processos de integração, estamos a pensar apenas nas limitações juridicamente enquadradas e já não em quaisquer limitações da soberania.

Conforme já afirmámos anteriormente, a integração distingue-se qualitativamente da cooperação. Não chegamos à integração, por força das limitações da soberania, mas apenas de determinadas limitações: aquelas que são juridicamente enquadradas.

Hoje em dia as limitações de soberania não só são constantes como são também crescentes (e perfeitamente alheias aos processos de integração).

Para demonstrar esta afirmação bastará invocar a interdependência, um fenómeno que, não sendo novo, é todavia uma particular característica da evolução recente, face ao seu desenvolvimento exponencial.

O desenvolvimento dos sistemas de transportes e mais recentemente, a multiplicação das capacidades no domínio das comunicações tornaram



assustadoramente real a noção de aldeia global. Assim, ainda antes da constatação da sensibilidade mútua que se desenvolveu nas pessoas e nas comunidades<sup>15</sup>, o nível do crescimento dos fluxos comerciais – sempre superior ao crescimento das economias<sup>16</sup> – materializou essa interdependência<sup>17</sup>, dando forma à divisão internacional do trabalho, preconizada pelos clássicos<sup>18</sup> (que desembocou na globalização).

A interdependência implicou uma limitação do exercício do poder soberano tradicionalmente reclamado pelos estados, na medida em que a eficácia das decisões assenta cada vez mais em elementos externos (e por isso incontrolláveis pelo poder soberano)<sup>19</sup>. Ou, se se preferir numa abordagem mais literal, poderá mesmo constatar-se o facto de a interdependência jogar necessariamente no sentido inverso da soberania, já que esta se traduz no exercício exclusivo do poder num território (De Lupis, 1987, p. 3), o qual é tanto mais afectado quanto mais dependentes forem as nações umas das outras (e bem assim quanto mais se institucionalizarem solidariedades que transcendam os limites estaduais).

A interdependência tornou-se, de facto, numa característica de todo o sistema internacional – e já não apenas de determinadas situações, mais ou menos pontuais. E com ela, generalizaram-se as limitações de soberania. Trata-se de uma estranha contradição, uma vez que as relações internacionais se estruturam na base deste conceito que na sua essência, é absoluto<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> A interdependência social deu lugar ao *linkage*, ou seja, à interacção entre uma multiplicidade de actores e de decisões internas e internacionais – conceito desenvolvido por James Rosenau (Huntzinger, 1987, p. 205).

<sup>16</sup> Segundo dados do GATT de 1992, para o período posterior a 1950, a taxa de crescimento anual das trocas, foi superior a 6% em média, enquanto a produção mundial cresceu cerca de 4% (Nicolas, 1993).

<sup>17</sup> Richard Cooper definia, já em finais dos anos 60, a interdependência no plano económico, como sendo a situação na qual as economias nacionais são sensíveis e influenciáveis de forma significativa pelas alterações das economias estrangeiras, e em termos gerais, às mutações sentidas no meio económico internacional (Huntzinger, 1987, p. 189).

<sup>18</sup> A abertura das economias no pós guerra resultou de opções conscientes no sentido de evitar o retorno do proteccionismo que nos anos trinta, tinha sido responsável pelo agravamento da crise. Mais do que a consciência da impossibilidade da autarcia económica, reconheceu-se inversamente que a abertura das economias, constituiria o caminho mais rápido para a recuperação e a prosperidade económica. Daí que, essa preocupação seja central nas estruturas fundamentais do sistema económico internacional, como seja o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), transformado em Organização Mundial do Comércio, que era aliás a sua vocação inicial (Nicolas, 1993; Gerbet, 1987; Ikenberry, 1996). O grau de interdependência actual resulta exactamente dessas opções, conscientemente tomadas logo após a II Guerra Mundial.

<sup>19</sup> Sobre a caracterização da interdependência V. K. J. Holsti (1991, p. 53) ou Jacques Huntzinger (1987, p. 183 ss.).

<sup>20</sup> Alguma doutrina, na tentativa de enquadrar as limitações de soberania próprias da integração e a noção de soberania enquanto princípio estruturante da ordem internacional, salienta e bem (a nosso ver), que em boa verdade, na concepção moderna, é a Nação a detentora da soberania e não o Estado. E nessa perspectiva a Nação pode conceder o exercício dos poderes tanto a órgãos nacionais como a órgãos internacionais (Louis, 1995, pp. 13-14). A solução encontrada é interessante

Verificamos, assim, como a interdependência se generalizou implicando uma erosão da soberania tradicional dos Estados.

Todavia, com referimos anteriormente, não é ainda aqui – na permanente agressão ao carácter exclusivo do exercício de poderes – que nasce a integração. É que esta – ao contrário do que pretende alguma doutrina essencialmente americana (Soldatos, 1973, p. 21)<sup>21</sup> – não vem quantificar essas limitações, sendo eventualmente detectável a partir de um nível pré-determinado ou a determinar.

O resultado da interdependência são limitações *de facto* da soberania (as ordens jurídicas – internacional e nacionais – continuam a presumir a efectiva capacidade soberana dos estados e a construir sobre ela o sistema internacional<sup>22</sup>, não obstante as suas fragilidades evidentes). Trata-se aliás, a característica essencial do modelo clássico das relações internacionais que designamos de cooperação: o respeito inquestionado pela soberania (mesmo se a erosão desta, a torne pouco mais do que uma ficção jurídica).

A integração só surge quando há um enquadramento jurídico dessas limitações, o que implica um esforço assumido, da parte das ordens jurídicas envolvidas, no sentido de admitirem e regularem determinadas limitações de soberania (é esse o sentido que pretendemos do termo enquadrar<sup>23</sup>). Esta é

---

e válida, na medida em que assenta numa diferenciação efectiva. Em todo o caso a sua pertinência parece-nos mais académica do que real. Isto porque a ideia de Estado actual (a partir da Revolução Francesa), radica na identificação entre este e a Nação (donde decorre a expressão de Estado-Nação). Essa identificação de princípio, em nosso entender, retira por isso pertinência ao argumento, mesmo que nos situemos apenas no plano intelectual. Em termos práticos, a sua aplicação não permite responder a questões essenciais da integração, conduzindo aliás a uma perspectiva que temos por inadequada, nomeadamente a de insistir numa natureza inter-nacional da Comunidade, a qual vai bem mais longe, nomeadamente quando encontra legitimação directa em alguns dos seus actos via representantes dos cidadãos (a já não via representantes das diversas nações).

<sup>21</sup> Nesta obra o autor acusa os supranacionalistas de terem tendência a confundirem a integração com o supranacionalismo, excluindo daquela tanto a cooperação como qualquer forma de aproximação entre países. Reconhece todavia, em nota de rodapé, o facto de a distinção entre cooperação e integração se ter tornado corrente na literatura europeia.

Também Karl Deutsch relaciona intimamente a integração e a interdependência, entendendo aquela como regulação desta (aproximando-se assim da nossa noção, em termos materiais). No entanto, a par daquilo que é corrente na doutrina americana, este autor não distingue a integração da cooperação, nem atribui particular relevância às limitações de soberania na definição do processo de integração (Deutsch, 1988, p. 212 ss.). A divergência doutrinal entre europeus e americanos resulta da diferente perspectiva de análise em que se colocam: enquanto à doutrina europeia a integração interessa essencialmente como factor distintivo (caracterizador) do processo comunitário, para a doutrina americana a integração continua a ser uma teoria parcial das relações internacionais, a qual potencia situações de resolução de conflitos sem o recurso à força.

<sup>22</sup> É possível encontrar na doutrina jurídica autores que analisam concretamente as limitações do poder soberano, principalmente no quadro do direito internacional (de Lupis, 1987). Não obstante, a generalidade da doutrina teima em insistir na necessidade de abordar o conceito de soberania de forma menos rígida ou radical (o que se traduz na admissão de limitações) evitando todavia a reformulação ou o abandono do conceito (que, sendo absoluto, não admite variantes).

<sup>23</sup> O enquadramento jurídico das limitações de soberania traduz-se numa previsão e regulação das situações em que os estados envolvidos admitem que determinadas decisões sejam tomadas por

uma abordagem totalmente inovadora do desenvolvimento das relações entre as ordens jurídicas envolvidas – e bem assim das relações entre a comunidade resultante desse novo enquadramento e a comunidade internacional<sup>24</sup>.

A distinção é assim – insistimos –, qualitativa, ou seja, a existência de integração não é necessariamente sinal de maiores limitações de soberania, da mesma forma que o quadro tradicional de cooperação permite importantes limitações de soberania.

## 6. Integração e perdas de soberania

Nesses termos, é impróprio identificar os fenómenos de integração como sendo aqueles em que os estados perdem<sup>25</sup> soberania (ou poderes soberanos).

---

outras entidades (em princípio por organizações internacionais) que não eles próprios - podendo estes participar ou não na formação das mesmas decisões. Ilustremos o que acabamos de afirmar. As limitações de soberania no quadro europeu estão juridicamente enquadradas na medida em que estão previstas nos tratados constitutivos (e modificativos), nomeadamente por via da atribuição de competências para, através dos seus órgãos próprios, decidirem em determinadas matérias, sendo as suas decisões obrigatórias para os Estados-Membros, independentemente do assentimento destes sobre as referidas decisões. Em alguns casos, os órgãos europeus que adoptam as referidas decisões são compostos por representantes dos próprios Estados-Membros - como é o caso do Conselho - pelos que estes, podem defender ali os seus interesses, embora arriscando-se a que a decisão seja adoptada contra a sua vontade se não lograrem fazer convergir com a sua oposição, um número de votos suficiente para impedir a tomada da decisão (a chamada minoria de bloqueio). Em outros casos, a decisão pode mesmo ser da competência de órgãos compostos por personalidades independentes - como acontece com a Comissão, o Parlamento Europeu e os tribunais - o que significa que os Estados-Membros nem sequer participam directamente na formação da vontade do órgão (e consequentemente também não participam da adopção do acto).

<sup>24</sup> Justifica-se uma referência especial a esta segunda vertente do processo de integração, ou seja, das relações entre a comunidade que dela resulta e o exterior (a comunidade internacional). Assim, só quando as organizações internacionais são dotadas de personalidade jurídica podem surgir como verdadeiros sujeitos de direito internacional. De outra forma, parece ter de verificar-se uma de duas hipóteses: ou tais comunidades pura e simplesmente não pretendem desenvolver qualquer actividade internacional fora do quadro das suas relações mútuas, ou, ao fazê-lo pretendem reconduzir às partes que as compõem, todas as situações juridicamente relevantes. Esta foi a situação da União Europeia até ao Tratado de Lisboa: não era dotada de personalidade jurídica, surgindo na comunidade internacional a) através das Comunidades (CECA, CE, CEEA) sempre que se tratasse do domínio de competências destas, e b) através do conjunto dos Estados-Membros sempre que desenvolvesse actividades no âmbito dos outros pilares (Política Externa e de Segurança Comum - PESC - ou da Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal). A situação era particularmente estranha no tocante à PESC, dado tratar-se de um mecanismo vocacionado para intervenções externas, partindo no entanto de uma entidade à qual não foi reconhecida personalidade jurídica internacional. A questão foi ultrapassada, como se referiu anteriormente, com o Tratado de Lisboa que fez suceder a União às comunidades (cf. art. 1.º TUE §3 *in fine*).

<sup>25</sup> As limitações de soberania a que nos vimos referindo são por vezes referidas também como transferências de soberania ou ainda como atribuições de soberania (Louis, 1995, p. 14 ss.). Esta designação parece mais consentânea com os mecanismos de integração na medida em que, como se referiu anteriormente, nos tratados constitutivos, os estados atribuem à organização internacional

É bem certo que toda a integração implica a admissão formal de uma diminuição da exclusividade do poder político da nação no seu território, o que se traduz - formalmente também - numa perda de poderes soberanos. Mas essa admissão formal pode referir-se - e tenderá a fazê-lo como adiante veremos - a poderes que na prática (*de facto*) eram já objecto de significativas limitações. Se nesse domínio, a medida da interdependência era elevada, também o era a da perda efectiva de soberania. O que há de novo é a mera admissão do facto e o esforço em enquadrá-lo juridicamente.

Visto o correcto entendimento a dar à noção de que as limitações de soberania são características da integração, voltemos então á questão da eventual relação causal.

Em nosso entender, impõe-se desde logo a constatação de que, na integração, a admissão de limitações de soberania tende a surgir em domínios em que essa exclusividade de poder estava já muito erodida ou era mesmo puramente formal, como consequência do condicionamento do seu exercício por variáveis exógenas<sup>26</sup>. E nessa medida, o seu enquadramento jurídico não acarreta uma perda de soberania mas tão só, a especificação em termos normativos, de um mecanismo alternativo, no qual, o estado poderá mesmo recuperar na prática parte da influência perdida nesse domínio.

Ilustremos o que acabamos de afirmar.

Não é difícil identificarmos estados cuja soberania esteja severamente afectada, sem que isso decorra da participação em organizações internacionais de integração. Tenham-se presentes os casos dos países cuja sobrevivência depende da ajuda humanitária (por vezes designados como o quarto mundo<sup>27</sup>), ou daqueles cujas economias assentam apenas em um ou dois produtos cujo preço é definido nos países importadores, ou ainda, aqueles cuja fragilidade geopolítica os obriga a procurarem protecção ao abrigo de alianças desequilibradas<sup>28</sup>.

---

competências cujo exercício, em princípio, é independente do seu assentimento. Se tivermos presente o facto de o poder de decisão assentar normalmente em órgãos compostos por representantes dos estados, podemos afirmar que não há uma perda absoluta de soberania, mas tão só uma transferência para outros níveis decisórios que não estritamente estaduais em que já não há possibilidade de veto. Nesse sentido aliás, se utiliza por vezes a expressão de exercício conjunto de competências soberanas. Esta perspectiva sofre, no entanto, de uma imprecisão. É que, a referida participação dos estados no funcionamento das instituições, sendo normal não é todavia essencial, nem sequer característica. E nessa medida, nasce aqui o risco de se confundirem questões, nomeadamente entre as limitações de soberania e a forma do seu exercício, especialmente em âmbitos puramente intergovernamentais.

<sup>26</sup> No mesmo sentido, cfr. Jean-Victor Louis (1995, pp. 14-15).

<sup>27</sup> O quarto mundo corresponde ao conjunto de países cujo PNB é inferior a 200 dólares por habitante e que, na terminologia das Nações Unidas, se designam por países menos avançados, PMA (Huntzinger, 1987, p. 152).

<sup>28</sup> É o caso histórico das relações entre Portugal e Espanha que nos conduziu à aliança britânica, onde não faltam também exemplos de desequilíbrio. Na História mais recente, o caso mais interessante terá sido certamente o da Finlândia, Estado sob permanente ameaça do império soviético, o que condicionou radicalmente a sua postura internacional, obrigando-a durante todo o período da guerra fria a uma neutralidade cautelosa e um cuidado constante com a sensibilidade do

Formalmente, em todas as situações, estamos perante estados plenamente soberanos. Todavia as suas instituições políticas, mesmo que actuautes, estão muito longe do exercício exclusivo do poder. Não há integração – verificam-se tão só fenómenos de cooperação (na ajuda humanitária, no comércio de produtos ou na celebração de convenções leoninas) – e no entanto, a soberania é apenas uma miragem.

Simultaneamente, é possível identificarmos outros estados, participantes em organizações internacionais de integração, cuja afectação da soberania surge apenas em determinadas áreas – nas quais, tais prerrogativas ou poderes, vinham eventualmente a ser exercidas com importantes limitações.

Pensemos no caso português, relativamente à moeda. A autoridade monetária via-se permanentemente arrastada para situações induzidas pelo comportamento dos mercados internacionais e em especial das moedas mais fortes (quando não mesmo por ataques de especuladores que desafiavam essa mesma autoridade e as mais das vezes obtinham elevados benefícios desses ataques). Neste caso, a participação da moeda portuguesa nos mecanismos do Sistema Monetário Europeu, muito embora limitando a margem de intervenção das autoridades monetárias, oferecia-lhes uma série de mecanismos de apoio em caso de ataque e por outro lado, garantia-lhe que qualquer intervenção extraordinária nas moedas mais fortes, seria devidamente regulada e (pelo menos) antecedida de consultas que lhe permitissem minimizar a sensibilidade do escudo.

Assim, muito embora o leque e o âmbito das medidas disponíveis tivesse diminuído, a verdade é que a sua eficácia aumentou consideravelmente, garantindo às intervenções das autoridades monetárias maiores hipóteses de sucesso. A terceira fase da União Económica e Monetária, com a criação da moeda única assentou também numa perspectiva equivalente: os Estados-Membros participantes reconheceram a insuficiência dos mecanismos anteriores e apostaram que a nova moeda lhes garantisse maior estabilidade e potenciase a suas possibilidades de intervenção no sistema monetário internacional.

Eventualmente poder-se-ão até apontar situações, em que a participação nessas organizações internacionais de integração paradoxalmente potenciou o exercício de determinados poderes soberanos. Tal será o caso mais evidente, do aumento da capacidade diplomática internacional decorrente da integração na União Europeia, aumento esse que ocorre tanto em relação aos pequenos<sup>29</sup>

---

seu poderoso vizinho, a par do desenvolvimento de relações económicas artificiais.

<sup>29</sup> No quadro europeu era tradicional distinguir os grandes - França, Alemanha, Itália e Reino Unido, (ou seja, os Estados-Membros com cerca de 55 milhões de habitantes a que correspondeu durante muito tempo uma ponderação de dez votos nas votações por maioria qualificada -, os médios - Bélgica, Holanda Grécia e Portugal (com populações entre 10 e 15 milhões, e que merecia uma ponderação de cinco votos) e os pequenos - Dinamarca e Irlanda (com 3,5 e 5 milhões, respectivamente, o que valia apenas três votos nessa ponderação). De fora dessa distinção ficavam dois casos isolados: a Espanha quase grande (com 38 milhões de habitantes e oito votos) e o Luxemburgo, menos que

países (dentro dos quais incluímos, para o efeito, Portugal) como em relação aos grandes, nomeadamente a Alemanha ou a França.

Nos exemplos acabados de referir, continuamos a identificar como sendo de cooperação, as relações entre estados onde verificamos importantes limitações da soberania em termos puramente factuais. E identificamos como sendo de integração, as relações no quadro comunitário.

A distinção entre cooperação e integração – insistimos –, não reside no maior ou menor nível das limitações verificadas mas, diversamente na específica qualidade das limitações encontradas, as quais, nesta não-de ser juridicamente enquadradas. Como se referiu, a integração há-de decorrer da vinculação livremente assumida a tratados internacionais, os quais especificam essas limitações em termos objectivos, permitindo assim uma ponderação antecipada das vantagens, das implicações e da adesão aos objectivos definidos. E, mais importante ainda, permitindo que os diferendos sejam resolvidos através de mecanismos pré-determinados – preferencialmente por via judicial – através da aplicação de normas jurídicas, em desfavor da exibição, ameaça ou exercício efectivo da força<sup>30</sup>. Esta é a alteração qualitativa determinante.

---

pequeno, apenas 400.000 habitantes a que correspondiam dois votos. Esta distinção se já não era simples veio a complicar-se ainda mais nos últimos anos. Em primeiro lugar porque a Alemanha não viu o aumento da população resultante de unificação ser reflectido na ponderação de votos. O velho receio da hegemonia germânica foi suficiente para que nem o próprio governo o tenha solicitado, bastando-se com a atribuição de mais doze lugares no Parlamento Europeu (cfr. Decisão 81/93 do Conselho de 1.2.1993, JO L 33 de 9.12.93). Em segundo lugar porque no alargamento que lhe sucedeu – à Finlândia, Áustria e Suécia - veio a surgir uma nova ponderação de 4 votos, atribuída aos dois últimos, cujas populações se cifram pouco acima dos 8 milhões de habitantes (no caso finlandês a sua população praticamente equivalente à dinamarquesa determinou naturalmente a mesma ponderação). Os sucessivos alargamentos trouxeram naturalmente novas situações não enquadráveis na distinção tradicional. Por tudo isto, é hoje difícil estabelecer uma qualificação dos países dentro da UE. Permanece todavia válida e útil a noção de grandes já que se trata para todos os efeitos de estados com populações - e economias também, embora já não tão aproximadas - claramente mais importantes dos que as dos outros parceiros. E se permanece válida a noção de grandes, podemos sempre a contrario apelar os outros de pequenos, sempre que o âmbito em questão dispense uma abordagem mais precisa, como acontece nesta fase do nosso trabalho, a propósito do assunto em questão.

<sup>30</sup> G. John Ikenberry num artigo sobre a ordem pós guerra-fria (já anteriormente referido) oferece uma análise que não vindo directamente a propósito da nossa questão, concorre no entanto para uma visão mais alargada da mesma. Ao defender a vitalidade daquilo que ele apelida a ordem liberal-democrática do pós guerra, este autor especifica os seus traços fundamentais, um dos quais será o do constitucionalismo, ou seja, no esforço sistemático das nações ocidentais em fundarem os seus compromentimentos mútuos em normas e princípios, a par de mecanismos institucionais reguladores de conflitos e de acordos específicos (Ikenberry, 1996). Partindo da tese deste autor, poderíamos enquadrar a nossa exposição nos termos seguintes: a ordem liberal-democrática do pós guerra, assentou em boa parte no desenvolvimento de relações fundadas em acordos entre os países ocidentais que, por essa via, estabeleceram mecanismos institucionais capazes de regular os seus interesses e resolverem os seus conflitos. No âmbito dessa ordem liberal democrática o fenómeno da integração europeia constituiu um passo mais avançado, no qual estes mecanismos - graças às limitações de soberania expressamente admitidas pelos estados em favor das instituições criadas -



Por outro lado, as ilustrações avançadas questionam directamente aquela que é a percepção corrente, no sentido de fazer equivaler a integração às perdas de soberania. Essa equivalência é comprovadamente imprópria, como demonstram as situações em que se verifica exactamente o inverso.

Não nos basta todavia a demonstração da impropriedade dessa equivalência. Devemos constatar (ou pelo menos indiciar) ainda a tendência de os fenómenos de integração incidirem sobre os âmbitos em que o exercício de funções tradicionalmente soberanas se encontra erodido.

Essa demonstração não parece apresentar dificuldades: qualquer análise histórica rápida do fenómeno da construção europeia permitir-nos-ia verificar isso mesmo: a integração surgiu em resultado da constatação pelos Estados-Membros de uma debilidade importante das suas prerrogativas, debilidade essa eventualmente contornável através de uma conjugação de esforços (Cartou, 1986, p. 54) de nível avançado (entenda-se, com admissão de limitações de soberania, o que constitui uma inovação). Os estados admitem transferir o exercício de competências soberanas quando - e apenas porque - constatam a sua incapacidade de as exercerem plenamente, procurando através de um exercício conjunto recuperar essa capacidade<sup>31</sup>.

O acolhimento nos tratados do princípio da subsidiariedade<sup>32</sup>, vem reforçar essa constatação. Segundo este princípio, a intervenção da Comunidade - e da União - tem de justificar-se e medir-se pela insuficiência das intervenções dos Estados-Membros e na demonstração da eficiência comunitária<sup>33</sup>. Quer isso dizer: a intervenção comunitária não se faz retirando aleatória ou gratuitamente competências aos Estados-Membros, mas diversamente, apenas surge quando e porque os Estados-Membros sofrem dificuldades no exercício dessas mesmas competências<sup>34</sup>.

---

puderam ser particularmente desenvolvidos e alargado seu âmbito de intervenção.

Naturalmente que o paralelo total entre o processo interno da ordem liberal democrática e o processo de integração parece ser forçado. Este é, na verdade, mais do que uma sub espécie daquele. Não obstante, também é verdade que a integração parece só poder surgir e desenvolver-se no seio da ordem liberal democrática. É que, como salienta o mesmo autor, *as democracias não assinam acordos apenas; elas criam processos políticos que reduzem as incertezas e constroem a confiança através de compromissos* (Ikenberry, 1996, p. 87).

<sup>31</sup> Em sentido aproximado Ernst Haas quando salienta que a principal motivação dos europeus no fenómeno de integração terá sido resultante do impulso conservador, procurando inovar para preservar algo que já existia, ou existira anteriormente e tinha sido perdido com a guerra (Haas, 1968, p. preface).

<sup>32</sup> Cfr. artº 5º do TUE.

<sup>33</sup> Esta norma veio pôr cobro a alguns receios que viam no constante alargamento de competências da Comunidade Europeia uma tendência desta se transformar progressivamente num poder soberano à custa do esvaziamento de competências dos Estados membros (Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias, 1992, p. 54).

<sup>34</sup> Poder-se-ia tentar contra-argumentar recordando que o princípio da subsidiariedade, tal como é acolhido no direito originário, se aplica apenas nos domínios de competências concorrentes, ou seja, nos casos em que tanto a União como os Estados-Membros têm competência para intervir (cfr. artº 5º



Nestes termos, se a ineficiência – por erosão – do poder estadual é requisito da intervenção comunitária, então é porque essa ineficiência lhe é pré-existente. E nesse sentido não existe relação de causa-efeito entre a integração e a limitação de competências, ocorrendo exactamente o inverso.

Por outras palavras: o acolhimento deste princípio determina um critério de repartição de competências entre a comunidade e os Estados-Membros que assenta exactamente naquilo que vimos afirmando: no facto de a insuficiência ou incapacidade do exercício pelos estados de determinadas funções ser causa, medida e critério de controlo das transferências de soberania.

Nessa medida, as limitações de soberania na integração não parecem sequer poder encarar-se como um preço da integração, já que é a constatação das debilidades que cria condições ao fenómeno.

O preço da integração parece ser afinal o desconforto resultante da admissão formal dessas limitações, e já não a existência das limitações em si, que afinal estão na origem da integração.

A impropriedade de qualquer relação directa entre integração e perdas (efectivas) de soberania é fundamental para uma percepção correcta daquela. E constitui quicá um esclarecimento sem o qual todo o debate em torno da integração acaba por ser equívoco.

## **7. A transferência de competências por arrasto de outras**

Faltará porventura colocar mais uma questão de forma a delimitar com precisão aquilo que vimos afirmando.

Vimos como a integração, enquanto fenómeno inovador das relações internacionais, se distingue da cooperação (tradicional) por enquadrar juridicamente limitações à soberania. A novidade não está na existência dessas limitações - que lhe são anteriores, como julgamos ter demonstrado - mas sim na existência do seu enquadramento jurídico.

Poder-se-á então levar ao limite esse nosso entendimento, afirmando que toda a integração se constrói sobre competências previamente erodidas? Ou, se preferirmos colocar a questão ao contrário: será que nos fenómenos de integração,

---

TUE). Assim sendo - dir-se-ia - falta demonstrar que, nas outras situações - ou seja, nos âmbitos em que a União tem competências exclusivas - há também uma anterioridade da erosão das competências em relação à sua transferência para o nível comunitário. Muito embora essa demonstração se possa efectuar taxativamente, a verdade é que ela parece poder também discorrer-se em termos lógicos. Senão vejamos: fará sentido que os Estados-Membros exijam a demonstração da maior eficiência para o exercício pela Comunidade de competências em que reservam a possibilidade de intervenção concorrente e paralelamente, tenham transferido integralmente competências que poderiam exercer com maior eficiência? Parece evidente que não. Se há domínios em que os Estados-Membros abdicaram totalmente de uma intervenção sua, atribuindo uma competência exclusiva do nível comunitário é necessariamente porque reconheceram - nesses domínios mais do que em quaisquer outros - a ineficiência da sua intervenção, ou seja, a prévia erosão da sua prerrogativa soberana.

não são detectáveis competências transferidas o nível comunitário cujo exercício não tenha sido sentido como limitado *de facto* ao nível nacional?

Em termos puramente lógicos julgamos que essa situação apenas pode ocorrer por arrasto. Queremos com isso dizer que, quando excepcionalmente tenham sido transferidas competências cujo exercício ao nível nacional era apesar de tudo, sentido como satisfatório, essa transferência há-de então justificar-se por razões sistemáticas.

Ilustremos a nossa afirmação de forma a torná-la mais evidente.

Suponhamos que – tal como aconteceu efectivamente – se pretendem eliminar totalmente os controlos à circulação das pessoas nas fronteiras internas da União<sup>35</sup>. Nestas circunstâncias pareceu inevitável estabelecer-se uma política comum de vistos.

Sem uma política comum de vistos, as autoridades apenas poderiam aferir em concreto da legalidade da presença de qualquer estrangeiro se dispusessem de uma informação permanente sobre as autorizações concedidas pelos diversos Estados-Membros. Mas, mesmo que isso acontecesse, a possibilidade de um Estado-membro impedir eficazmente a entrada no seu território de um determinado estrangeiro estaria gravemente afectada, na medida em que esse estrangeiro poderia entrar na Comunidade por um qualquer Estado-Membro e seguidamente aceder livremente ao território desse Estado que pretendia evitar a sua entrada. Só enquanto todos os Estados-Membros dispuserem de toda a informação e puderem interferir nas decisões sobre a entrada de qualquer estrangeiro, estará assegurada essa condição (que parece imprescindível por razões de segurança pública). Isso constitui uma política comum de vistos.

Repare-se que a eliminação dos controlos nas fronteiras pode ter surgido por razões económicas – *maxime* para garantir a efectiva livre circulação dos factores de produção dentro de um Mercado Comum. E uma política comum de vistos ultrapassa em muito o âmbito económico. Não obstante, se não considerarem outros motivos válidos para a transferência dessa competência (se ela não se justificar por outra via, nomeadamente por ser mais eficazmente exercida ao nível comunitário) ela deverá ser pesada enquanto custo. O mesmo é dizer que constatada a necessidade transferência dessa competência como condição da eliminação dos controlos fronteiriços, teve de pesar-se se era preferível suportar a ineficiência decorrente da manutenção destes ou inversamente, se se justificará

---

<sup>35</sup> O objectivo da eliminação total dos controlos fronteiriços à circulação das pessoas resultou do Livro Branco sobre o Mercado Interno (da Comissão) de Junho de 1985 que está na origem do objectivo da Europa sem fronteiras em 1992, inscrito no Acto Único Europeu. Foi, no entanto, o Tratado da União Europeia (Maastricht) a inserir no Tratado de Roma (actualmente TFUE) uma nova disposição – na altura o artº 100º-C – prevendo exactamente uma política comum de vistos (até porque a efectiva eliminação dos controlos à circulação das pessoas só viria a ocorrer no âmbito de um regime especial acordado entre alguns Estados-Membros apenas, que ficou conhecido pela Convenção de Schengen, cujo acervo viria a ser integrado no direito originário com o Tratado de Amsterdão mas contemplando ainda excepções importantes).

essa transferência por arrasto.

Em nossa opinião só se poderão verificar transferências de competências não previamente afectadas, em situações deste género.

E se o afirmamos em termos gerais é porque sentimos que efectivamente toda a transferência de competências de um determinado nível de poder para o nível superior – mais abrangente – tem de justificar-se em termos de eficiência.

Assim sendo, a conclusão à questão colocada surge de forma lógica. Toda a transferência de competências há-de justificar-se à luz do princípio da subsidiariedade. Este obriga a demonstrar a maior eficiência do nível superior, o mesmo é dizer, a menor eficiência do nível inferior, o que por sua vez equivale como vimos à constatação da erosão dessa competência. Donde apenas são transferíveis as competências cujo exercício haja sido previamente objecto de um erosão ao nível inferior. Fora dessa circunstância apenas poderão existir transferências por arrasto ou seja por força de outras transferências.

## 8. Conclusão

O que nos permite concluir finalmente – no sentido da maioria dos autores europeus – serem as transferências de soberania que caracterizam o fenómeno da integração (que está na origem do processo de construção europeia). Entendemos porém que, paradoxalmente, nenhuma limitação de soberania decorre da integração. Esta limita-se a enquadrar juridicamente limitações que lhe são anteriores ou que resultam de outras transferências.

### Bibliografia citada

- Azevedo Soares, A. (1988). *Lições de Direito Internacional Público* (4.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Bodin, J. (1993). *Les six livres de la République*. Paris: Librairie Générale Française.
- Burdeau, G. (1980). *Traité de Science Politique* (Vols. II - L'État). Paris: LGDJ.
- Cartou, L. (1986). *Communautés Européennes* (8<sup>ème</sup> ed.). Paris: Dalloz.
- Colliard, C.-A. (1985). *Institutions des Relations Internationales* (8<sup>ème</sup> ed.). Paris: Dalloz.
- Dagtoglou, P. D. (1981). A natureza jurídica da Comunidade Europeia. Em Comissão das Comunidades Europeias, *Trinta Anos de Direito Comunitário* (pp. 35-44). Bruxelas-Luxemburgo: SPOCE.
- Delon, M. (1987). Nation. Em P. Ory, *Nouvelle histoire des idées politiques* (pp. 127-135). Paris: Hachette.
- Deutsch, K. (1988). *The Analysis of International Relations* (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Fehrenbacher, D. E., & Fehrenbacher, V. (1996). *Recollected Words of Abraham Lincoln*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Gerbet, P. (1987). *La naissance du marché commun*. Bruxelles: Éditions Complexe.
- Gonçalves Pereira, A., & Quadros, F. (1993). *Manual de Direito Internacional*

*Público* (3.ª ed.). Coimbra: Almedina.

Goulemont, J.-M. (1987). *Etat*. Em P. Ory, *Nouvelle histoire des idées politiques*. Paris: Hachette.

Groeben, H. von der (1984). *Combat pour l'Europe, la construction de la Communauté européenne de 1958 à 1966*. Bruxelles-Luxembourg: SPOCE.

Haas, E. (1968). *The Uniting of Europe - political, social and economic forces 1950-1957*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Holsti, K. (1991). *Change in the International System: Essays on the Theory and Practice of International Relations*. Aldershot: Edward Elgar.

Huntzinger, J. (1987). *Introduction aux relations internationales*. Paris: Seuil.

Ikenberry, G. (1996). The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, 75(3), pp. 79-91.

Imbert, J., Morel, H., & Dupuy, R.-J. (1969). *La pensée politique des origines à nos jours*. Paris: PUF.

Jouvenel, B. de (1947). *Du Pouvoir*. Genève: Ed. du cheval ailé.

Louis, J.-V. (1995). *A Ordem Jurídica Comunitária*. Bruxelas-Luxemburgo: SPOCE.

Lupis, I. D. de (1987). *International Law and the Independent State* (2nd ed.). Andershot: Gower.

Machado, J. B. (1978). Participação e Descentralização. *Revista de Direito e Estudos Sociais*, pp. 1-108.

Marques Bessa, A., & Nogueira Pinto, J. (1977). *Introdução à Política*. Lisboa: Edições do Templo.

Nicolas, F. (1993). Multilatéralisme: le GATT en crise? (I. F. Internationales, Ed.) *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies - RAMSES*, pp. 202-228.

Pescatore, P. (1974). *The Law of Integration: Emergence of a new phenomenon in international relations based on the experience of the European integration*. Leiden: Sitjoff.

Prélot, M., & Lescuyer, G. (1990). *Histoire des Idées Politiques* (10ème ed.). Paris: Dalloz.

Queiró, A. R. (1960). *Direito Internacional Público, Lições ao 2º ano jurídico 1959-1960*. Coimbra: João Brantes (policopiado).

Rousseau, J.-J. (1782). *Du contrat social, ou principes du droit politique*. Londres: Cazin.

Soldatos, P. (1973). *Vers une Sociologie de l'Intégration Communautaire Européenne*. Vander.