

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

**O Papel do Federalismo como Fonte da Construção
Europeia**

Joana Travassos Cortez

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações
Internacionais**

SETEMBRO, 2010



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais – variante de Estudos Europeus, realizada sob a orientação científica de Professor Doutor José Esteves Pereira e Professora Doutora Isabel Baltazar

[DECLARAÇÕES]

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Lisboa, 27 de Setembro de 2010

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

Os orientadores,

Lisboa, 27 de Setembro de 2010

Aos meus Pais,

*Pelos valores e princípios intemporais que souberam transmitir de forma exemplar e
que norteiam a minha vida.*

Pelo seu apoio incondicional, interesse e constante presença.

Ao Tio José Carlos Travassos Cortez,

Pela sua amizade, alegria e pelo seu brilhantismo desprendido.

*Pelo privilégio dos momentos que comigo partilhou e que guardo com imensa ternura e
saudades.*

Ao Tio devo a determinação, o empenho e a procura pela excelência.

E a minha paixão pelo piano: o mais sublime instrumento musical.

Ao Rui

AGRADECIMENTOS

Na preparação da presente dissertação de mestrado os meus reconhecidos agradecimentos aos meus orientadores, a Senhora Professora Doutora Isabel Baltazar e o Senhor Professor Doutor José Esteves Pereira. Pela partilha de conhecimento, pelas incansáveis revisões, pelas notáveis sugestões e pertinentes opiniões. Assertivos nas críticas, sempre construtivas, e insuperáveis através do estímulo pessoal imprescindível, nesta “navegação solitária”.

Ao Centro de Informação Europeia Jacques Delors que facilitou a consulta de parte da bibliografia utilizada neste trabalho.

ABSTRACT

THE ROLE OF FEDERALISM AS THE BASIS OF EUROPEAN CONSTRUCTION

JOANA TRAVASSOS CORTEZ

KEYWORDS: community, diversity, europe, federalism, federalization, integration, principle of subsidiarity, sovereignty, union, united states of europe

The idea of a European federation based on the principle of subsidiarity and shared sovereignty has a long history that can be traced into Ancient Greece or the Roman Republic. Federalism as a theoretical approach has been present in the European integration process since its foundation and still today it has an influential and central role in the European Union. The pioneerism, that flash of geniality of the founding fathers, was essential in the building up, of the step by step process that is the European construction. However, the winds of pessimism proclaim that Europe is wounded and dying. Another approach, a more optimistic one, advocates a Federal solution for Europe: the “*United States of Europe*”. In fact, federalism offers through its method and its spirit, the possibility of a political system that can withstand a world that sees a paradigm shift, where we see the weakening of the ideal of the Westphalian nation-state, and is divided between two trends: the globalization and the fascination for cultural uniqueness. The flexibility of the application of the federalist political system envisions the creation of a new federalist model in Europe. It will be amid tension and dialogue, and the coexistence between the current approaches, e.g. intergovernmental cooperation and the Community method that can be found the cornerstone of future European federalism, not as a "pure" one, but as a "hybrid" federalism, which does not involve total abdication of sovereignty and the dissipation of the nation-state. Currently the EU has a clear federal dynamic, despite the refusal of that by some European leaders. The future of Europe may imply the creation of a new *post* modern federal model.

RESUMO

O PAPEL DO FEDERALISMO COMO FONTE DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA

JOANA TRAVASSOS CORTEZ

PALAVRAS-CHAVE: comunidade, diversidade, estados unidos da europa, europa, federalismo, federalização, integração, princípio da subsidiariedade, soberania, união.

A ideia de uma Federação Europeia baseada no princípio da subsidiariedade e na soberania partilhada esteve presente ao longo da História e pode encontrar as suas origens na Grécia Antiga e na República Romana. O Federalismo enquanto abordagem teórica, esteve presente desde o início do processo de integração europeia, e ainda hoje desempenha um papel central na União Europeia. O pioneirismo, esse rasgo de génio dos pais fundadores, foi fundamental neste processo edificado degrau a degrau: a construção europeia. Todavia, são pessimistas os ventos que anunciam que a: *Europa está ferida de morte*. Porém existe outra abordagem, mais optimista, que propõe uma solução federal para a Europa: os “Estados Unidos da Europa”. De facto, o federalismo oferece através do seu método e do seu espírito, a possibilidade de um sistema político que resista a um mundo que observa uma mudança de paradigma, onde se descobre o enfraquecimento do ideal vestefaliano do Estado-nação, e está dividido entre duas tendências: a globalização e o fascínio pela singularidade cultural. A flexibilidade da aplicação do federalismo enquanto sistema político, antevê a criação de um novo modelo federalista na Europa. Será na tensão, no diálogo, e na coexistência entre as actuais abordagens, e.g. a cooperação intergovernamental e o método comunitário, que se fundarão as traves mestras do futuro federalismo europeu, não um federalismo “puro” mas um federalismo “híbrido”, que não implique um abdicar total de soberania e o conseqüente desaparecimento do Estado-nação. Actualmente a União Europeia tem uma dinâmica claramente federal, pese embora a recusa dessa evidência por alguns líderes europeus. O futuro da Europa poderá passar pela criação de um novo modelo federal *post* moderno.

ÍNDICE

Introdução	12
Parte I: O Federalismo: Princípios e Modelos.....	17
I. 1. A Teoria Política do Federalismo.....	17
I. 2. A História do Federalismo no Pensamento Ocidental..	21
I. 3. As Lições do Passado.....	28
I. 3.1. Motivos Militares.....	30
I. 3.2. Motivos Económicos	32
I. 4. A Componente Federal dos Processos de Integração.....	34
I. 5. Comunidade e Estado Federal.....	38
I. 6. As aplicações ou casos de sucesso do Federalismo.....	42
I. 6.1. Os Estados Unidos da América.	44
I. 6.2. A Confederação Helvética.....	48
I. 6.3. A Alemanha.....	51
I. 6.4. A Bélgica.....	55
I. 7. A Flexibilidade e Adaptabilidade dos Sistema Político Federal.....	60
Parte II: O Federalismo na Construção Europeia: História, Integração e Federalização da Europa	63
II. 1. História da Europa: o Império Romano, a <i>Res Publica Christiana</i> e a matriz judaico-cristã, e o Império Napoleónico.....	63
II. 2. A Influência Externa no Processo de Construção Europeia: os EUA e a Ameaça Soviética, a Importância da Europa num Contexto Sistémico Bipolar	71
II. 3. Os Pais Fundadores da Europa.....	75

II. 4. O Congresso da Haia: Integovernmentalismo <i>versus</i> Federalismo	90
II. 5. A Integração Europeia: dos Tratados Fundadores ao Tratado de Lisboa	98
II. 6. O Tratado de Lisboa	103
II. 7. A Federalização da Europa e/ou para um Federalismo Europeu	112
Conclusão	117
Bibliografia	121

LISTA DE ABREVIATURAS

AUE Acto Único Europeu

BRIC Brasil Rússia Índia e China

CdR Comité das Regiões

CECA Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED Comunidade Europeia de Defesa

CEE Comunidade Económica Europeia

CIA Agência Central de *Intelligence*

EFTA Associação Europeia de Livre Comércio

EM (s) Estados-membro(s)

EUA Estados Unidos da América

EURATOM/ CEEA Comunidade Europeia da Energia Atómica

JAI Justiça e Assuntos Internos

LECE Liga Europeia de Cooperação Económica

MSEUE Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa

NATO Organização do Tratado do Atlântico Norte

NEI Novas Equipas Internacionais

OECE Organização para a Cooperação Económica Europeia

ONU Organização das Nações Unidas

PAC Política Agrícola Comum

PCC Política Comercial Comum

PCT Política Comum de Transportes

PE Parlamento Europeu

PESC Política Externa de Segurança Comum

PESD Política Europeia de Segurança e Defesa
RFA República Federal Alemã
RI Relações Internacionais
SEAE Serviço Europeu para a Acção Externa
TCE Tratado da Comunidade Europeia
TEJ Tribunal Europeu de Justiça
TFUE Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TL Tratado de Lisboa
TUE Tratado da União Europeia
UE União Europeia
UEF União Europeia dos Federalistas
UEM União Económica e Monetária
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A Europa é um grande projecto, o primeiro sistema “político” pós-moderno. O êxito decorre, não somente da sua dimensão territorial, mas da forma como foi construída: um clube cuja adesão é voluntária. O pioneirismo, esse rasgo de génio dos pais fundadores, foi essencial num processo edificado degrau a degrau: a construção europeia. Todavia, deparamo-nos actualmente com uma perspectiva menos auspiciosa ao prenunciar que *a Europa está ferida de morte!*

O federalismo, identificado na ideia inicial dos “Estados Unidos da Europa”, não figura nos tratados relativos à integração europeia. Porventura carregaria uma conotação pejorativa. Percepciona-se comumente a União Europeia numa constante evolução, situada na dialéctica entre o intergovernamentalismo e o método comunitário: uma simbiose entre o poder de iniciativa da Comissão; a decisão do Conselho por maioria qualificada e a intensificação dos poderes do Parlamento Europeu.

Dusan Sidjanski, uma referência incontestável no estudo do federalismo e do projecto europeu, refere que “ (...) Portugal, após as suas conquistas além-mar, soube empenhar-se resolutamente na aventura europeia enquanto prosseguia a sua influência no seio da Europa e para lá das suas fronteiras”¹. Ressalta que tal como em França e Inglaterra, “(...) também, em Portugal, o federalismo não goza da melhor fama”². Posição que, na sua opinião, não surpreende, uma vez que os três países são o paradigma do Estado-nação. Sidjanski acredita que “durante muito tempo considerado uma ameaça à unidade da nação, o federalismo surge, hoje em dia, como a única forma de organização social susceptível de garantir as identidades nacionais e regionais em harmonia com as exigências de interdependência e de globalização”³.

É em torno destes prolegómenos que procuraremos lançar pistas de reflexão. Com o ressurgimento dos nacionalismos consideramos oportuno, senão imperativo, refazer o caminho da UE, reconstituir o fio do tempo e retornar às origens do federalismo.

¹ SIDJANSKI, Dusan, *O Futuro federalista da Europa*, Lisboa: Gradiva-publicações Lda., 1996, p. 9.

² IDEM, *Ibidem*, p. 9.

³ IDEM, *Ibidem*, p. 11.

Constatamos que a grande intuição dos pais da Europa foi descobrir que entre povos tão diferentes, que quase levaram o continente à destruição depois de 1939, existia um denominador comum. A sua mestria residiu na assunção de que a única forma de unificar nacionalidades tão distintas, só seria exequível através da cooperação económica. O pioneirismo, dos chamados Pais Fundadores, os precursores dos ideais de uma Europa Unida, ocupam, desta forma, um importante lugar neste processo, pelo que são nomes indissociáveis de um federalismo *strictu sensu*, o qual procuraremos descobrir, e que papel desempenhará o federalismo no processo de construção europeia, no contexto de uma arquitectura política futura.

Assim, a questão de partida que se coloca nesta dissertação de mestrado adivinha-se pelo que foi acima destacado: Qual o papel do federalismo no processo de construção europeia? Interessa, desta forma responder a uma série de questões que se inter-relacionam e são interdependentes, e que podem ser respondidas através da análise do Federalismo, dos seus princípios e modelos, e também percorrendo a História da Europa, com um especial enfoque nos últimos 60 anos, que correspondem ao início do processo de integração europeia.

A grande força do federalismo, incluindo a ideia federal e as estruturas e processos que resultam deste sistema político, assenta na sua flexibilidade, ou, na sua capacidade de adaptação, porém a sua discussão no plano teórico não deixa de ser complexa. Os princípios federais têm sido aplicados com sucesso de formas muito diferentes, e sob diversas circunstâncias. A sua flexibilidade joga com a sua ambiguidade, a qual tem grandes vantagens operacionais mesmo criando severos problemas teóricos.

A flexibilidade da aplicação do federalismo antevê a criação de um novo modelo federalista na Europa. Será na tensão, no diálogo, na coexistência entre as actuais abordagens, e.g. a cooperação intergovernamental e o método comunitário, ou outras, que se fundarão as traves mestras do futuro federalismo europeu, não um federalismo “puro” mas um federalismo “híbrido”, que não implique um abdicar da soberania e o conseqüente enfraquecimento do Estado-Nação. Ou, talvez, ainda, uma “abordagem federal”, como afirmou Jacques Delors.

A revolução federalista está entre aquelas que mais influenciou a mudança do *status quo* político global. As disposições federais têm sido amplamente aplicadas, por um lado, criando novas organizações políticas, preservando as legítimas diversidades

internas de variadas regiões e, por outro, ligando os regimes estabelecidos para obter vantagens económicas, sociais ou ao nível da segurança e defesa. Cerca de 80 por cento da população do mundo vive agora em regimes que são formalmente federais, ou, de alguma forma utilizam disposições federais, enquanto apenas 20 por cento, vive em contextos políticos que podem ser denominados como fora de qualquer regime federal.

O federalismo foi das correntes teóricas com maior influência no processo de construção europeia desde o *post* II Guerra Mundial até hoje. Na verdade, os elementos federais coexistiram com os elementos potencialmente intergovernamentais no projecto do Tratado Constitucional Europeu, e no actual Tratado de Lisboa. Realçam-se no âmbito federalista, o fim da rotação semestral da Presidência do Conselho Europeu e a criação de um Presidente com mandato de dois anos e meio. A criação de um Alto Representante dos Negócios Estrangeiros da União, que é mandatário do Conselho Europeu para a política externa e de segurança comum, preside ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e é Vice-Presidente da Comissão Europeia. Ainda assim, numerosos domínios da política pública continuam a ser decididos por unanimidade, o que pode consistir num factor de bloqueio. A resposta ao impasse criado pela recusa francesa e holandesa à Constituição europeia, materializou-se através do Tratado de Lisboa que, no essencial, não difere, no conteúdo e na forma, do Tratado Constitucional.

O mundo observa uma mudança de paradigma, anteriormente constituído a partir do ideal vestefaliano do Estado-nação e assim desenvolvido no início da época moderna no século XVII. Hoje, assistimos à redução da soberania do Estado e ao aumento das ligações interestaduais em torno de um constitucionalizado carácter federal. Esta mudança de paradigma, surgiu após a Segunda Guerra Mundial, e a criação das Nações Unidas, fundada em São Francisco, em Maio de 1945, como uma liga internacional de Estados soberanos políticos com o objectivo da manutenção da paz mundial, marcou o primeiro passo em relação à referida mudança. De facto, o federalismo oferece através do seu método e do seu espírito, a possibilidade de um sistema político que resista a um mundo que observa uma mudança de paradigma e está dividido entre duas tendências: a globalização e um forte fascínio pela singularidade cultural. Assim a necessidade de grandes espaços continentais político-económicos favorece também a federação como sistema político preferencial.

Perante a actual crise económica, política e social, que se observa no espaço europeu, a solução mais consistente parece residir na criação dos “Estados Unidos da Europa”. A federalização da Europa é, também, uma necessidade dos povos europeus, ou talvez até mesmo, uma questão de sobrevivência do projecto de construção europeia e da manutenção da relevância internacional do continente europeu.

No decorrer da investigação, observámos a existência de uma extensa bibliografia relativa ao federalismo enquanto sistema político, e quanto ao processo de construção de uma Europa unida, embora não abundem as obras que estudem o papel do federalismo na integração europeia. A investigação foi essencialmente baseada nas obras de autores de referência, como Dusan Sidjanski, Denis de Rougemont, Michael Burgess, William Riker, Murray Forsyth, Cheryl Saunders, ou Daniel Elazar. Foram, também, fundamentais, os contributos que resultaram da disponibilização de artigos *online* por variados *Think Tanks* europeus que se dedicam ao estudo da União Europeia, assim como a importante reunião de obras ou publicações disponibilizada pelo Centro de Informação Europeia Jacques Delors, em Lisboa.

Metodologicamente, este estudo foi baseado em fontes primárias, como as Constituições das Federações analisadas ou os Tratados Europeus, e na literatura publicada em torno da problemática em questão. Com efeito, consultámos bibliotecas e arquivos, bibliografias, enciclopédias, publicações especializadas na área da Ciência Política e Estudos Europeus, ficheiros em suporte escrito e bases de dados em suporte digital, jornais e publicações periódicas, no âmbito nacional e internacional.

A Construção Europeia foi um tema que sempre nos despertou a atenção e o interesse. Por dois motivos: é um processo precursor, singular, e sustenta-se numa história que galopa numa constante evolução. É fascinante verificar que, não sendo um processo estático, e independentemente do curso que tomar, é fruto de uma intensa e profunda reflexão de inúmeros intelectuais, pensadores, académicos e políticos que deram o seu inestimável contributo sem o qual, porventura, não viveríamos este momento de desenvolvimento económico e social, que as anteriores gerações não puderam desfrutar. Procurámos saber mais sobre o inovador projecto europeu. É intrínseco ao ser humano: a aspiração ao conhecimento faz parte da natureza humana, já enunciava Aristóteles. O mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, fomentou-nos a aspiração do aprofundamento das questões europeias; os seminários de

Construção Europeia, inseridos na vertente de Estudos Europeus confirmaram esse desejo, vontade e determinação.

Pretende-se com este estudo, a contribuição para uma melhor compreensão do papel do Federalismo no processo de construção europeia, que observa elementos que comprovam uma natureza visivelmente federal. Actualmente a União Europeia tem uma dinâmica claramente federal, pese embora a recusa dessa evidência por alguns líderes europeus. O futuro da Europa poderá passar pela criação de um novo modelo federal *post* moderno. Se a Europa Moderna nasceu com os Tratados de Vestefália, a Europa pós-moderna nasceu com os Tratados de Roma em 1957.

PARTE I – O FEDERALISMO: Princípios e Modelos

I.1.A Teoria Política do Federalismo

A integração europeia é um conceito que abrange um variado conjunto de instituições e desenvolvimentos ao longo do tempo, nomeadamente o processo desencadeado pelo Plano Schuman, que percorreu o Tratado de Roma, o Acto Único Europeu, o Tratado de Maastricht e, mais recentemente, o Tratado de Lisboa. De certa forma, este processo longo e assimétrico poderá ser rotulado como um processo federal, pois o relacionamento e a relevância das ideias federais estão nele presentes desde o início. Será assim relevante analisar o plano doutrinal do federalismo, podendo servir como pista para a compreensão do que significa a integração e clarificar algumas questões chave com as quais a Europa se confronta, agora, e no futuro.

O federalismo consiste na teoria ou na defesa dos princípios federais que dividem os poderes entre as unidades estaduais e instituições comuns. Ao contrário de um Estado unitário, a soberania nos ordenamentos políticos federais não é centralizada. As unidades políticas são autónomas e auto-governam-se em diversas áreas. Os cidadãos têm obrigações políticas, e os seus direitos são garantidos por duas autoridades, a estadual e a federal. A divisão de poder entre os membros da unidade e do centro é variável, normalmente o centro tem atribuições em matéria de defesa e política externa, mas as unidades estaduais poderão também ter um papel internacional em determinadas questões. Os órgãos de decisão das unidades estaduais, poderão de igual forma estar presentes nos órgãos centrais de decisão. Existe uma atenção crescente relacionada com o interesse político no federalismo, juntamente com resultados empíricos sobre a base necessária e legítima, para a estabilidade e a confiança entre os cidadãos na ordem política federal. As contribuições filosóficas e empíricas em relação ao federalismo abordaram os dilemas e oportunidades deste sistema político no Canadá, na Austrália, na Europa, na Rússia ou no Iraque, mencionando apenas algumas áreas onde os arranjos federais são vistos como soluções interessantes para acomodar as diferenças entre populações divididas por clivagens étnicas ou culturais⁴.

⁴ *Federalism*, in Stanford Encyclopedia of Philosophy Online, [<http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>], Consultado em 15 de Junho de 2010.

A revolução federalista está entre aquelas que mais influenciou a mudança do *status quo* político global. O Federalismo surgiu como uma forma de acomodar o desejo das populações, de preservação ou restabelecimento da intimidade das pequenas sociedades, bem como a necessidade crescente de mobilização para a melhor utilização de recursos comuns a diferentes unidades estaduais. Por conseguinte, as disposições federais têm sido amplamente aplicadas, por um lado, criando novas organizações políticas, preservando as legítimas diversidades internas e, por outro, ligando os regimes estabelecidos para obter vantagens económicas, sociais ou ao nível da segurança e defesa. Cerca de 80 por cento da população do mundo, vive agora em regimes que são formalmente federais, ou de alguma forma utilizam disposições federais, enquanto apenas 20 por cento, vive em contextos políticos que podem ser denominados como fora de qualquer regime federal. Ao acompanhar a referida expansão do regime federalista observa-se uma variedade de meios para traduzir a ideia e a prática federal. Considerando que, no século XIX, o federalismo foi considerado particularmente notável pela rigidez dos seus mecanismos institucionais, no século XX tem vindo a ser particularmente relevante a sua flexibilidade, quando se trata de traduzir os princípios em sistemas políticos. A Europa pré-moderna conhecia apenas um arranjo federal: a confederação. Numa confederação, o governo central é o criado e o subordinado dos governos constituintes e só pode funcionar através deles. Embora possa ser estabelecido de forma perpétua, o governo central é bastante limitado. Há dois séculos atrás, os Estados Unidos criaram o federalismo moderno e acrescentaram a federação como uma segunda forma, que foi amplamente copiada no século XIX. No século XX, especialmente desde a II Guerra Mundial, novas formas foram desenvolvidas onde os elementos federais têm sido reconhecidos⁵.

O Federalismo assume-se assim como um modo de associação e organização política que une diferentes unidades políticas em torno de um sistema abrangente, de forma a permitir que cada unidade mantenha a sua integridade política. Os sistemas federais requerem que o processo de decisão política seja partilhado, assim como a execução dessas mesmas decisões. Os princípios políticos que animam os sistemas federais enfatizam a primazia da negociação e da cooperação entre diversos centros de poder e salientam as virtudes da dispersão de centros de poder, de forma a salvaguardar

⁵ ELAZAR, Daniel J., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>], Consultado dia 30 de Junho 2010.

as liberdades individuais e locais. O ponto de partida de qualquer debate ou análise sobre o federalismo surge da palavra *foedus*, que em latim significa pacto, tratado, ou contrato. Por definição, as relações federais enfatizam a parceria entre indivíduos, grupos e governos, assim como as relações de cooperação que tornam essas parcerias reais, e a capacidade de negociação entre os parceiros políticos como base do poder partilhado.

O próprio verbo “federalizar” é utilizado para descrever a unificação de Estados separados, através de uma política federal e de uma permanente difusão do poder e da autoridade, entre o governo central e o governo constituinte. É nesta ambiguidade que reside a essência do princípio federal: a perpetuação da união, por um lado, e da descentralização, por outro. O Federalismo é mais do que uma disposição estrutural, é também um modo de conduta ou uma atitude política e social, que promove o compromisso de uma cooperação activa, assim como o estabelecimento de parcerias e a manutenção do respeito pela preservação da integridade das unidades políticas⁶.

Uma das formas de compreensão do federalismo moderno, enquanto sistema político constitucional de partilha de poder, onde é preservada a auto-regulação e a regulação partilhada, será através de conceitos que se incluem nesta definição, como a federação, a confederação, ou *federacy*⁷.

Uma Confederação existe quando várias organizações políticas pré-existentes se uniram para formar um governo comum para fins estritamente limitados, geralmente ao nível dos negócios estrangeiros e da defesa, e, mais recentemente, no âmbito económico, neste caso dependente das políticas dos governos constituintes⁸.

Uma Federação consiste num governo composto por entidades constituintes fortes e um governo central forte, no geral, cada um possuindo poderes que lhe foram delegados pelo povo e com poderes para lidar directamente com a cidadania no exercício desses poderes⁹.

A *Federacy* existe quando um poder maior e um poder menor estão ligados de forma assimétrica na relação federativa. As unidades políticas têm uma autonomia substancial e, em contrapartida não têm um papel no governo central. Semelhante a uma

⁶ ELAZAR, Daniel J., *Federalism an Overview*, Pretoria: HSRC Publishers, 1995, pp. 1-2.

⁷ *IDEM, Ibidem*, pp. 2-3.

⁸ ELAZAR, *op. cit.* (30 de Junho 2010).

⁹ *IDEM, Ibidem*.

federação, o relacionamento entre o governo central e o estadual pode ser dissolvido apenas por mútuo acordo. Ao contrário, um Estado-associado, consiste num arranjo assimétrico semelhante a uma *federacy*, porém pode ser dissolvido por qualquer das partes nos termos pré-acordados¹⁰.

O Consórcio é uma federação não territorial em que a sociedade é dividida em agrupamentos "permanentes" e transgeracionais, de carácter religioso, cultural, étnico ou ideológico. Conhecidos como "sectores" ou "pilares" federados, governados em comum pela coligação dos líderes dos diversos agrupamentos¹¹.

A União é um sistema político composto onde as suas entidades constituintes preservam a respectiva integridade, principalmente por intermédio dos órgãos comuns de administração pública e não através de uma estrutura governativa dual¹².

Uma Liga consiste na articulação de unidades politicamente independentes, tendo em vista fins específicos, funcionando através de um secretariado comum, em vez de um governo comum. Todos os seus sócios poderão retirar-se unilateralmente, pelo menos ao nível formal¹³.

A Autoridade Mista Funcional é uma agência criada por duas ou mais unidades políticas para a implementação conjunta de uma determinada tarefa ou missão¹⁴.

O Condomínio consiste na formulação de um governo em conjunto, através de dois poderes externos, de modo a que os seus habitantes detenham uma capacidade substancial de auto-regulação interna¹⁵.

O Estado associado, a Confederação, a Federação, e as modalidades do mercado comum, são aplicações pós-modernas do princípio federativo. Os cientistas políticos têm vindo a redescobrir o grau de federalismo envolvido em novos contextos governativos. Deste modo, existe a expectativa que o mundo pós-moderno irá desenvolver novas aplicações do princípio federativo, para além dos regimes que já

¹⁰ *IDEM, Ibidem.*

¹¹ *IDEM, Ibidem.*

¹² *IDEM, Ibidem.*

¹³ *IDEM, Ibidem.*

¹⁴ *IDEM, Ibidem.*

¹⁵ *IDEM, Ibidem.*

conhecemos. Assim, a própria realidade tem vindo a reflectir as diversas faces do federalismo¹⁶.

A revolução federal parece ainda não ter terminado. De facto, o federalismo oferece através do seu método e do seu espírito, a possibilidade de um sistema político que resista a um mundo dividido entre duas tendências: a globalização e o fascínio pela singularidade cultural. A necessidade de grandes espaços continentais político-económicos favorece também a federação como sistema político preferencial¹⁷.

A ideia de federalismo sugere, assim, um acordo entre entidades políticas soberanas, dotadas de um estatuto formalmente idêntico e que visam prosseguir objectivos comuns. A experiência histórica é fértil nesse tipo de fenómenos, de ligas e uniões, entre diversos tipos de Estado visando enfrentar um conjunto de ameaças à sua integridade e sobrevivência. Na história encontramos, também, o testemunho do carácter imperfeito, conflituoso e efémero de muitas dessas entidades, conotadas com uma dinâmica, aparentemente, federal¹⁸.

I.2.A História do Federalismo no Pensamento Ocidental

O conceito moderno de federação surgiu em 1787 nos EUA e é comumente referenciado como o primeiro sistema federal. A História do Federalismo tem origem, porém, na antiguidade. O primeiro sistema federal documentado tem origem nas antigas tribos israelitas, no século XIII a.C. Coloca-se a dúvida se o sistema possuía características de uma federação ou de uma confederação. A Bíblia refere o facto de observar elementos de uma constituição comum (a *Torah* de Moisés) e ao mesmo tempo, um elevado nível de descentralização. O sistema federal israelita durou quase 700 anos e é provável que existissem anteriormente diversas “confederações” tribais,

¹⁶ *IDEM, Ibidem.*

¹⁷ ROUGEMONT, Denis; SAINT-OUEN, François, *Fédéralisme (Néo-Fédéralisme)*, in Dictionnaire International du Fédéralisme, Paris: Bruylant, 1994, p. 87.

¹⁸ SOROMENHO-Marques, Viriato, *A Essência do Federalismo*, in Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa, [<http://www.ifl.pt/main/Portals/0/dic/FEDERALISMO.pdf>], Consultado em 28 de Março de 2010.

incluindo as tribos beduínas e a dos índios norte-americanos, foi no entanto a Federação Israelita a primeira a ser documentada e a ter uma constituição escrita¹⁹.

As primeiras confederações europeias surgiram na Grécia Antiga, com as Ligas Helénica e Jónica. Embora a ideia do pacto fosse um tema menor no pensamento político grego e romano, a aplicação dos dispositivos federais nas suas realidades políticas era generalizada. No século IV a.C., o crescente poder do reino da Macedónia acabou com a independência das referidas cidades-estado gregas, trazendo-as sob o domínio imperial macedónio. Porém a *Cosmopolis* não destruiu a *Polis*, os macedónios também eram gregos e desenvolveram certas sensibilidades gregas. Desenvolveram um estilo imperial que os romanos copiaram, e que se assemelhava fortemente a um federalismo imperial²⁰.

Em teoria, Alexandre, o Grande, estabeleceu o seu império mundial como presidente de uma liga de estados gregos: a Liga de Corinto. Em 311 a.C., Antígono, o seu sucessor, negociou um tratado com os seus rivais, gravado numa coluna de mármore, onde declarou que todos os gregos devem vincular-se por juramento, à defesa mútua da sua liberdade e da sua autonomia. Este tratado tornou-se a base do império pós-alexandrino na Jónia e na Ásia Menor. Nessa região, o império formal continuou a ser uma liga de cidades, agora com um governante imperial, mas salvaguardando a sua autonomia local e o direito de criar confederações regionais no interior do domínio imperial. Este e outros tratados eram essencialmente invocados para a garantia das liberdades tradicionais de cada cidade, e para determinar o seu estatuto dentro do império. Em certo sentido, observou-se uma fusão da cultura da cidade-estado canaã-fenícia com a cultura da *polis* Helénica, formando assim a base da política helénica. Novas cidades foram fundadas através do modelo Alexandrino quase federal. Nas regiões conquistadas por Alexandre e os seus sucessores, o controlo foi intensificado através da criação da *politea* como sistema de governo, cidades onde as ideias e os comportamentos helenísticos podiam florescer, sendo no entanto relativamente autónomas no seio das estruturas imperiais. Este modelo de federalismo imperial persistiu ao longo do período helenístico e também no Império Romano. O século III

¹⁹ ELAZAR, *op. cit.* (1995), p. 19.

²⁰ ELAZAR, Daniel, *The Hellenic-Ionian Leagues: The First European Confederations – A Research Note*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/articles/hel-ion-eurconfed.htm>], Consultado dia 15 de Junho 2010.

a.C., tornou-se um século de confederações, incluindo a Liga Jónica, a Liga da Beócia, dominada por Tebas, a Liga da Etólia, que envolveu três arenas: as cidades, os distritos tribais, e a confederação como um todo, e na verdade, uma Constituição federal. O mesmo aconteceu com a Liga Aqueia. Quando estas ligas não lutavam entre si, as duas confederações, estabeleciam uma superliga comum. Talvez a mais federal de todas fosse a Liga da Lícia, situada nas montanhas da Ásia Menor. Os lícios não eram gregos, porém sob a influência grega, desenvolveram uma constituição federal que se desenvolveu ao ponto de criar uma Assembleia Federal, um órgão representativo cujos membros eram proporcionais à população da cidade-estado-membro da Liga²¹.

A República Romana estabeleceu, pelo menos ao nível formal, uma terceira forma de federalismo, uma estrutura assimétrica onde Roma era o poder federador e as cidades mais fracas que iam sendo conquistadas juntavam-se com o estatuto de parceiros federais, preservando a autonomia local e em troca não adquiriam a totalidade dos direitos políticos dos cidadãos romanos. Mais tarde, a Roma imperial, embora preservando o federalismo no papel, tornou-se um império centralizado.²² No entanto, a ascensão de Roma não alterou a ênfase na *polis* grega e nas confederações como a *politeia*. Os romanos, assim como os seus predecessores gregos foram colonizadores, criando cidades por onde os seus exércitos trilham. Sob a égide de Roma, a *polis* tornou-se o *municipium*. Os Cidadãos do *municipium* observavam uma dupla lealdade, à sua cidade e a Roma. Assim, tem sido referido que "Roma conquistou pela força, mas governou através do consentimento". Na verdade, o Império Romano foi construído originalmente através de uma rede de tratados, presumivelmente entre iguais, entre Roma e os seus aliados, a *foederatii*. A realidade da liberdade municipal, dos tratados federais, e da filosofia contratual pública, desapareceu no Império Romano para ser substituída por uma versão europeia do despotismo oriental. Pelo menos, os ecos da teoria sobreviveram, reflectida no uso continuado dos termos *foedus*, *foedere* e *foederatii* no latim medieval, para descrever as relações de aliança e juramento entre grupos e indivíduos. Enquanto a Igreja pode ter tentado absorver uma versão do pensamento federal através da sua teologia, no que respeita a questões de governação, seguiu o modelo imperial romano e construiu uma hierarquia. A ideia do republicanismo cristão foi preservada por uma linhagem de pensadores políticos durante

²¹ IDEM, *Ibidem*.

²² ELAZAR, *op. cit.* (1995), p. 20.

a Idade Média. Com o fim do Império Romano, o caminho estava aberto a novas disposições que combinavam a experiência da hierarquia romana com outros derivados do pacto, convénio ou contrato²³.

Muitos dos primeiros pensadores federalistas pós-medievais exploraram a lógica e as fraquezas dos Estados centralizados. Johannes Althusius (1557-1630) é frequentemente considerado como o pai do pensamento moderno federalista. Desenvolveu os seus argumentos em *Politica Methodice Digesta*, em relação à autonomia da sua cidade, Emden, em oposição ao Senhor Provincial Luterano e o Imperador Católico. Althusius foi fortemente influenciado pelos franceses huguenotes e calvinistas. Com uma minoria permanente em vários estados, os calvinistas desenvolveram uma doutrina de resistência, é o caso do direito e do dever dos "líderes naturais" para resistirem à tirania. Os Calvinistas ortodoxos insistiram que a soberania nos círculos sociais estava subordinada apenas às leis de Deus. Os huguenotes franceses protestantes desenvolveram a teoria da legitimidade, apresentada em 1579 por um autor com o pseudónimo de Junius Brutus, em *Vindiciae Contra Tyrannos*²⁴. O povo, era considerado como uma pessoa colectiva inserida em comunidades hierárquicas territoriais, e tinha o direito concedido por Deus, de resistir aos governantes que não eram legítimos. Althusius rejeitava a teocracia e desenvolveu uma abordagem não-sectária, traduzida na teoria política contratualista não-religiosa das federações, que proibia a intervenção do Estado, mesmo quando estava em causa a promoção da fé. A acomodação da dissidência e da diversidade prevaleceria sobre qualquer interesse em subordinar os poderes políticos à religião ou vice-versa²⁵.

Tendo em conta que o ser humano é, na sua essência, dependente dos outros para obter uma vida confortável, é necessária a existência de comunidades e associações, que satisfaçam intrinsecamente as nossas necessidades. As famílias, as corporações, as cidades, as províncias, os Estados e outras associações, devem a sua legitimidade e o seu poder político à viabilização de uma vida feliz, inibindo o interesse individual na autonomia. Cada associação reivindica autonomia dentro da sua esfera de intervenção em oposição a outras associações. Utilizando um termo originalmente que salientava a aliança entre Deus e os Homens, Althusius afirma que as associações

²³ ELAZAR, *op. cit.* (15 de Junho de 2010).

²⁴ BRUTUS, Junius, 1579, *Vindiciae contra tyrannos*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

²⁵ ALTHUSIUS, Johannes, *Politica Methodice Digesta*, 1603, Indianapolis: Liberty Press, 1995.

entram no campo dos acordos seculares por interesse mútuo, o *Pactum foederis*. Vários autores exploraram o que agora podemos considerar como as precursoras das ordens políticas federais, como uma maneira de solucionar conflitos inter-estatais. Ludolph Hugo (1630-1704), no *De statu Regionum Germanie* (1661), foi o primeiro a distinguir as confederações com base em alianças, os estados unitários descentralizados, como o Império Romano, e as federações, que se caracterizam por um "governo duplo" com a divisão territorial de poder²⁶.

Em "O Espírito das Leis" (1748), Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu (1689-1755) defendia um regime confederado como uma combinação entre o melhor das grandes e pequenas unidades políticas. Por um lado, este sistema político poderia fornecer vantagens aos pequenos estados, como a participação republicana e a liberdade entendida como não-dominação, ou seja, uma segurança contra o abuso de poder. Assim as ordens confederadas garantiam os benefícios aos Estados mais pequenos, como a segurança e defesa militar. As unidades políticas conseguiam garantir a segurança externa, reservando o direito de secessão. Os membros da confederação podiam fiscalizar os outros membros, prevenindo a insurreição e o abuso de poder. Esta problemática foi recorrente nas contribuições posteriores, incluindo os debates sobre a União Europeia²⁷.

David Hume (1711-1776) discordou de Montesquieu quanto ao conceito de "tamanho menor é melhor". Em vez disso, afirmou que "numa grande democracia... há espaço suficiente para aperfeiçoar o seu carácter democrático". Na obra, "*Idea of a Perfect Commonwealth*" (1752), Hume recomenda um regime federal para deliberação de leis que envolvam tanto a unidade central, como as unidades estaduais. Estas dispõem de diversos poderes e podem participar nas decisões centrais, porém as leis e decisões judiciais podem sempre ser anuladas pelas instâncias federais. Hume defende essencialmente que um sistema federal de grandes dimensões é o mais eficaz na defesa do interesse público²⁸.

²⁶ RILEY, Patrick, 1976, "Three Seventeenth-Century Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz", *Publius*, 6 (3), 1994, pp. 7-42.

²⁷ LEVY, Jacob, "Beyond Publius: Montesquieu, Liberal Republicanism, and the Small-Republic Thesis," *History of Political Thought*, 27 (1), 2006, pp. 50-90.

²⁸ HUME, David, "Idea of a Perfect Commonwealth", 1752, in T.H. Green and T.H. Grose (eds.), *Essays moral, political and literary*, London: Longmans, Green, 1882.

Vários planos de paz para o século XVIII na Europa recomendaram o regime confederado. O Plano de Paz de 1713, de *Abbé Charles de Saint-Pierre* (1658-1743), permitiria a intervenção dos Estados-membros, para subjugar as rebeliões e a guerra com os não-membros, forçando-os a juntarem-se a uma confederação previamente estabelecida²⁹. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) criticou a proposta apresentada e Saint-Pierre, anunciando várias condições para a viabilidade do projecto. Todas as grandes potências deveriam ser membros da confederação, a legislação comum deveria ser obrigatória, as forças conjuntas deveriam ser mais fortes do que qualquer estado individual, e a secessão deveria ser considerada ilegal³⁰.

Immanuel Kant (1724-1804) defendeu uma confederação para a paz na obra "Paz Perpétua" (1796). Kant defende que o direito das nações deve basear-se numa federação pacífica entre Estados livres e não num tratado de paz ou num estado global: "A federação não tem como objectivo a aquisição de qualquer poder semelhante ao de um estado, mas apenas preservar e garantir a liberdade de cada Estado em si mesmo, juntamente com a dos outros Estados confederados, no entanto, isso não significa que não precisem de se submeter a leis públicas e a um poder coercivo que as impõe"³¹.

Os debates em torno da Convenção Constitucional de 1787, nos EUA, marcam uma clara evolução no pensamento federal. Uma característica central é que as federações eram vistas como um meio de não só unir as unidades estaduais em confederações, mas também um factor de união directa entre os cidadãos. No que se tornou conhecido como "*The Federalist Papers*", James Madison (1751-1836), Alexander Hamilton (1755-1804) e John Jay (1745-1829) argumentaram energicamente em favor de um modelo federal. Madison e Hamilton concordaram com Hume, defendendo que o risco da tirania da maioria era reduzido em repúblicas maiores, onde as unidades estaduais partilhavam um interesse comum e fiscalizavam-se entre si. Dividindo a soberania entre a unidade estadual e o centro, os direitos dos indivíduos

²⁹ SAINT-PIERRE, Abbé Charles, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, 1713, Paris: Fayard, 1986.

³⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1761, *A Lasting Peace Through the Federation of Europe*, London: Constable, 1917.

³¹ KANT, Immanuel, "Perpetual Peace: A Philosophical Sketch", 1796, in Hans Reiss (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970, pp. 93–130.

eram protegidos contra os abusos das autoridades de qualquer nível, assim acreditava Hamilton, citando Montesquieu para este efeito³².

John Stuart Mill (1806-1873), na obra "*Considerations on Representative Government*" (1861), recomendou as federações em para “parte da humanidade” que não esteja disposta a viver num espaço comum, evitando as guerras entre si e protegendo-as contra a agressão. Mill permitiria ao centro poderes suficientes, de modo a garantir todos os benefícios da união, inclusive os poderes para impedir a cobrança de direitos aduaneiros, para facilitar as trocas comerciais. Enumerou também três condições necessárias para uma federação: simpatia mútua suficiente, quanto à etnia, à língua, à religião, e, sobretudo, quanto às instituições políticas, como um meio de conduzir as unidades estaduais a um sentimento de identidade comum e de interesse político. Mill alegou também que um dos benefícios das federações consiste na redução do número de Estados fracos, reduzindo assim a tentação de agressão, que resulta em guerras e as restrições³³.

Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) é também nome incontornável. O “*federalismo proudhoniano*” está fundamentado num tipo de “dialéctica negativa”, em oposição ao pensamento hegeliano, reúne um novo tipo de “contrato federativo”. Apresenta uma singular teoria da justiça – i.e. da lógica que conduz da justiça ao mutualismo e do mutualismo ao federalismo. Da teoria proudhoniana no próprio projecto de construção europeia, importa ainda mencionar não só o ditame da busca pela paz protagonizado pelas nações europeias, mas também a importância dos esforços necessários para que, no seio da União Europeia, a unidade não anule a diversidade das culturas nem a influência dos grandes Estados prejudique a harmonia da União, antes a preserve e desenvolva – preocupações que eram já as do próprio Proudhon. O proudhonismo europeísta³⁴.

As reflexões filosóficas sobre o federalismo foram reanimadas durante e após a II Guerra Mundial, por diversas razões. A guerra devastadora foi em grande parte causada pelo nacionalismo exacerbado, eram então procuradas as alternativas ao Estado

³² HAMILTON, Alexander, *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, The Federalist Paper No 9, in The Avalon Project –Yale School of Law, [http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp], Consultado em 19 de Fevereiro de 2010.

³³ MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, 1861, New York: Liberal Arts Press, 1958.

³⁴ GAMA, Manuel, “*Proudhon : no bicentenário do seu nascimento*”. Braga: Centro de Estudos Lusíadas da Universidade do Minho, 2009, pp. 11-38.

soberano centralizado. A saída das potências coloniais de diversas regiões do globo, resultou em variados Estados multi-étnicos, sendo necessárias soluções criativas para combinar ao nível do governo compartilhado.

Altiero Spinelli e Ernesto Rossi ofereceram uma perspectiva completamente diferente através do Manifesto de Ventotene. Publicado em 1944, condenou o totalitarismo, os Estados centralizados e os conflitos intermináveis entre os mesmos. Estes eram chamados para a criação de um Estado federal europeu com competências altamente compartilhadas ao nível do poder militar e económico, ainda que cada Estado devesse manter a autonomia que necessita para uma articulação e desenvolvimento da vida política de acordo com as características específicas dos vários povos³⁵.

Recentes discussões filosóficas sobre o federalismo abordaram diversas questões quanto às razões que levaram à constituição do sistema político federalista, as suas fontes de estabilidade e instabilidade, a divisão legítima do poder entre a unidade estadual e o centro, entre outras. As contribuições dos autores acima referidos e dos modelos precursores do Federalismo foram importantes referências para a constituição dos modelos federalistas actuais e serviram de inspiração a muitos dos pensadores do actual processo de integração europeia. Interessa ainda compreender quais os motivos que levam à criação de uma federação, tais como factores geográficos, a necessidade de defesa comum contra terceiros, elementos de natureza económica e a similitude das instituições políticas.

I.3. As Lições do passado

Ao tecermos considerações relativas às Federações europeias importa relembrar que, somente, no decurso dos séculos XIX e XX, a Federação foi amplamente utilizada e consagrada a nível constitucional. As Federações anteriores ao século XIX eram raras, e alguns admitem que no século XXI este modelo seja cada vez menos apelativo³⁶.

³⁵ SPINELLI, Altiero, and Ernesto Rossi, *Il manifesto di Ventotene (The Ventotene Manifesto)*, 1944, Naples: Guida, 1982.

³⁶ RIKER, William H., “European Federalism, The lessons of the Past Experience”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe?: the costs, benefits, and preconditions of Federal Political Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 9.

Ponderados e assinalados os prolegómenos em epígrafe constata-se, sem hesitação, que nos dias de hoje, o Federalismo perfila-se como um modelo de organização reconhecido e consensual.

Porém, o surpreendente é assistirmos à coexistência de dois fenómenos: a emergência dos nacionalismos, o Estado-nação e a organização política soberana, que para além de ser reconhecida, está na ordem do dia, convive em simultâneo com o Federalismo. Duas formas ou realidades que se cruzam no mesmo tempo mas situadas em pólos antagónicos: o Estado-nação que, por norma, tem como base um único grupo étnico; por outro lado as Federações que podem, fazendo-o na maioria dos casos, a confluência de unidades políticas com diferentes bases étnicas³⁷.

Observa-se, desta forma que vivemos numa era dualista que abraça concomitantemente o pragmatismo constitucional associado ao Federalismo e a emocional, e por vezes irracional, lealdade que define o Nacionalismo.³⁸ Um facto idiossincrático do século XXI reside nesta convivência aparentemente paradoxal entre o federalismo e os nacionalismos.

O Estado Federal responde, no entanto, a uma série de necessidades fundamentais, enfrentadas por grandes espaços políticos, que se defrontam por um lado com a necessidade de coesão e união interna e por outro com o respeito e preservação das diferenças existentes no seu seio. Algumas das vantagens de um Estado Federal neste contexto são nomeadamente o facto de tornar possível a organização política racional e mais eficaz de grandes espaços nos quais as relações entre as partes que os compõem são paritárias e não simplesmente relações de subordinação. O federalismo tem-se revelado como uma forma de organização política visivelmente bem sucedida nas regiões que procuram simultaneamente preservar a sua unidade, mantendo por outro lado a diversidade das suas instituições políticas e das suas etnias, línguas e culturas. O Federalismo, na actualidade, oferece a possibilidade de lidar com duas tendências mundiais: por um lado a globalização e as necessidades económicas e políticas de vocação continental ou mundial e por outro o fascínio pela singularidade cultural e o desejo de viver em comunidades de dimensão humana. São muitas as razões que podem levar à criação, existência e permanência de um Estado Federal, tais como factores geográficos (por exemplo, a contiguidade espacial), a necessidade de defesa comum

³⁷ *IDEM, Ibidem*, p. 9.

³⁸ *IDEM, Ibidem*.

contra terceiros, elementos de natureza económica e a similitude das instituições políticas. Iremos analisar os motivos militares e económicos em particular³⁹.

I.3.1. Motivos Militares

É no passado que encontramos a raiz da formação de uma Federação. Se nos debruçarmos sobre as lições da história e da economia destacam-se duas razões fundamentais para a criação de uma Federação: os motivos militares e os motivos económicos. Quanto ao primeiro, importa, registar que a criação das Federações que perduraram no tempo tiveram na sua génese um cariz militar. Os exemplos abundam, entre eles, a *Dutch Republic*. A existência de uma guerra civil ou de uma rebelião promoveu a revolta contra o domínio espanhol. A consolidação da Federação americana facilitou a revolta contra o domínio britânico. Ainda inserido nos motivos de militares elencamos a defesa contra a ambição imperial dos Estados vizinhos. A história comprova-o. A criação da Confederação Helvética contra a ambição da Casa dos Habsburgos ou a criação da União Soviética como tampão à ameaça ocidental⁴⁰.

Um terceiro propósito prende-se com o desejo de expansão com o intuito da absorção de Estados vizinhos, um desígnio onde está implícita, porém, uma agressiva tentativa de expansão, da qual o melhor exemplo é ambição imperial de Tito enquanto líder da República da Jugoslávia. Todavia devemos registar que a União Soviética e a Jugoslávia do General Tito não figuram com toda a justiça nos exemplos citados por uma simples razão: não são regimes democráticos e não correspondem aos princípios de uma verdadeira Federação⁴¹.

De referir ainda uma outra tentativa de criação de uma Federação *aparentada* da última por manter o objectivo de absorção de Estados vizinhos mas agora numa perspectiva mais subtil, perspicaz e engenhosa. O objectivo é o mesmo, porém concretizado através do atenuar de eventuais tensões mediante a preservação da

³⁹ ALBUQUERQUE, Catarina, “O federalismo como forma de organização política de grandes espaços”, in *Janus 2001*, [http://www.janusonline.pt/2001/2001_2_2_3.html#1], Consultado em 29 de Março de 2010.

⁴⁰ RICKER, *op. cit.*, p. 12.

⁴¹ *IDEM*, *Ibidem*, p. 12.

autonomia de (alguma) soberania dos Estados. O Império Austro-Húngaro no século XIX retrata com clareza esse cenário de uma monarquia dual; o império germânico que absorve a Baviera e Wüterberg, após 1870, e a Índia que como Federação absorveu mais principados ainda quando comparada com o período pré-independência⁴².

A desagregação e o desaparecimento de Federações que ao fim de algum tempo deram origem a Estados independentes ou Estados unitários decorrem da falta de um motivo militar ou simplesmente de estruturas demasiado pequenas ou ao contrário de estruturas de grandes dimensões e desta forma dominantes que retumbaram num fracasso. Como aponta Rikker, dois exemplos ilustrativos são o colapso da URSS e a Jugoslávia depois de Tito. Na última a desagregação inicia-se quando se julga que nada há a temer, por parte da União Soviética e dos países satélites. Quanto à União Soviética, Rikker, é peremptório: “*The moral is that, with neither an external nor an internal raison d’être, the unpopular and unwanted federation collapsed*”⁴³.

Outras Federações simplesmente enfraqueceram como a Checoslováquia. No final da primeira Grande Guerra foi criada com o propósito de criar um governo viável fora do alcance do império Austríaco. Absorvida posteriormente pela Alemanha e depois pela União Soviética perde os seus motivos militares e depois da libertação do jugo militar soviético vê-se desprovida de uma justificação militar aparente e é fragmentada em dois países.

As federações surgiram desde a antiguidade, com a Grécia Antiga, a Europa Medieval e a Europa Moderna. O federalismo começou a florescer no século XIX, como consequência da Alemanha Imperial, assim como dos Impérios espanhol, português e britânico. O *break-up* destes impérios permitiu a criação de novas federações americanas, asiáticas e europeias. Na escolha pelo modelo federalista estiveram razões ligadas à segurança e defesa, observando como referência o modelo norte-americano, e tendo como causa o colapso dos impérios e a emergência de novos Estados multi-étnicos e multi-culturais⁴⁴.

É curioso observar que as razões de ordem militar parecem hoje desfasadas da realidade quotidiana. Os cidadãos europeus, por exemplo têm dificuldade em admitir que o carácter federalizante do processo de integração europeia teve origem também em

⁴² IDEM, *Ibidem*, p. 13.

⁴³ RIKER, William, *op. cit.* p. 15.

⁴⁴ RIKER, William, *op. cit.* p. 17.

razões militares, tudo porque foram nascendo lealdades nacionalistas ou étnicas, já enunciadas no início deste capítulo. O Professor John Loughlin refere no entanto que mudanças significativas ocorreram no carácter do Estado-nação, não estando o mesmo em vias de extinção na Europa, porém podemos observar a interdependência entre o regionalismo, o federalismo e o movimento para criar uma Europa federal⁴⁵.

Tomando como análise o modelo europeu não parece hoje expectável a emergência de um conflito interno ou externo que justificasse a reunião de recursos. No entanto devemos recordar que na origem das Comunidades Europeias está a manutenção da Paz e o receio da reemergência do conflito bélico que dilacerou a Europa. Podemos desta forma observar que no início do processo de integração europeia houve um motivo militar subjacente à criação das Comunidades, da mesma índole dos que presidiram à criação de outras Federações.

I.3.2. Motivos Económicos

Outro motivo apresentado para a criação de Federações é de cariz económico, geralmente, associado às trocas internacionais sobretudo para as Federações de grandes dimensões. A discussão sobre os motivos que levam à constituição de uma federação, sugere que o federalismo é bem-vindo apenas por razões materiais ou instrumentais. Porém, muitos foram os filósofos políticos que justificaram a fórmula federal com base em valores morais, como a promoção da liberdade individual e da preservação das características de pequenas unidades políticas⁴⁶.

O sucesso do federalismo como um instrumento de agregação de recursos e de protecção da liberdade faz com que muitos idealistas políticos da actualidade pensem o federalismo adaptado a novas circunstâncias, nomeadamente na Europa. Estamos longe de uma Europa federal, porém um dos argumentos mais evocados pelos teóricos do federalismo é a interacção e os incentivos económicos. Riker regista que o comércio livre dentro da federação promove a expansão da mesma, ao mesmo tempo, as minorias

⁴⁵ LOUGHLIN, John, "Europe of the Regions and the Federalization of Europe", in *Publius* 26 (4), 1996, pp. 141-162.

⁴⁶ RIKER, *op. cit.*, p. 19.

integrantes de uma federação podem ser beneficiadas relativamente às trocas com o exterior: *“on one hand, if the federation has internal free trade – and most do – then federation immediately expands the free trade area compared with its size before federation. On the other hand, a strong federation over a large territory can fairly effectively raised trade barriers in favour of some minorities of citizens of the federation. The combination may actually increase the incomes of a majority of citizens of federation over what they were prior to federating. This may be not the optimal way to increase income, but it may be a feasible way. If so there may be economic incentives for federation”*⁴⁷.

No entanto, as vantagens a longo prazo do comércio livre poderão não significar muito no mundo da política, no qual alguns grupos políticos dão maior importância aos ganhos a curto prazo que provêm de políticas proteccionistas. Assim, tendo em conta os interesses de alguns grupos políticos ou industriais, as razões relativas às restrições comerciais, os motivos económicos, terão representado um papel secundário para a criação de Federações. Os motivos militares surgiram sempre como uma prioridade. Se olharmos atentamente para o caso norte-americano, alguns dos seus pensadores políticos do século XVIII, ambicionavam um governo capaz de impor restrições comerciais, e ao mesmo tempo apto para gerir as relações internacionais da federação e fazer a guerra se necessário. Assim os motivos económicos não foram o protagonista, o fundamento, o motor mas deram um importante contributo. Percebemos porquê se nos detivermos no caso da Federação Canadiana e Australiana. A protecção das suas indústrias jogou um papel importante, porém longe de ser primário.

No caso europeu, os motivos económicos podiam assumir um papel importante para a formação de uma Federação. No mundo actual, o comércio e a economia são mais importantes quando comparados com as gerações passadas. Como Saunders refere, a obtenção de vantagens comerciais é importante para a manutenção de sistemas de tipo federal com um mercado comum, um mercado interno e um enquadramento normativo incentivador do desenvolvimento económico e da competitividade internacional. Para obter estes resultados é necessário existir um poder federal para impor direitos aduaneiros, assegurar uma política aduaneira comum, garantias de livre troca no

⁴⁷ *IDEM, Ibidem*, p. 20.

mercado interno e transferência de competências à Federação na área da política comercial⁴⁸.

O caso europeu impulsionado por um suave mas ainda assim existente motivo militar - a manutenção da Paz e da segurança no *post II* Guerra como defende Kincaid⁴⁹ e presentemente, de forma mais aguda, por razões económicas decorrentes da crise na Zona Euro e adicionando outras razões de cariz político podem impulsionar uma voz europeia uma política e mais forte no palco internacional. No caso europeu, parece ser possível associar a constituição de um espaço económico e político com maior grau de unidade à eficiência na resolução de questões económicas relevantes, como sejam a acomodação de choques económicos adversos ou a estabilização definitiva do projecto da moeda única, e mesmo de outras questões particularmente complexas, como seja a da sustentabilidade dos regimes relativos ao modelo social europeu.

I.4. A Componente Federal do(s) processo(s) de Integração

O federalismo é caracterizado por uma história enriquecedora ao contemplar uma ampla variedade de formas políticas. Esta afirmação é fundamental pelo facto de existir uma forte probabilidade de deslizarmos de uma correcta assunção: de que as estruturas federais são mais do que internacionais ou técnicas, e têm um aspecto inevitavelmente constitucional, para uma conclusão falsa: existe apenas um modelo de constituição federal. Um levantamento histórico revela tipos contrastantes e uma breve descrição destes ajudar-nos-á a trilhar um caminho realista em direcção ao âmago da questão. Em primeiro lugar, é necessário afirmar que cada sistema federal estabelece ou incorpora uma união e que o conceito dessa união é completamente federal. Mas em todos os sistemas federais que incorporaram uma união, registam-se variações. Falamos de dois pólos: a sua força e fraqueza. A distinção entre Confederação e Federação surge no século XIX numa tentativa de isolar ou discriminar as fraquezas e forças da união

⁴⁸ SAUNDERS, C, *The Constitutional Arrangements of Federal Systems – A Sceptical View from the Outside*, in HESSE, J. e WRIGHT, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 1996, pp. 46-69.

⁴⁹ KINCAID, John, SHAH, Anwar, *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, Baskerville: McGill-Queen's University Press, 2001.

exercício que ainda é realizado. Infelizmente essa diferenciação que começou por ser encarada como um precioso instrumento de análise ficou congelada numa rígida anti-tese. É amplamente assumido que com a ajuda de critérios simples, todos os sistemas federais podem ser etiquetados. Na realidade, não é rigoroso e a preocupação com a anti-tese concorre para um infeliz resultado: desviar os olhos para o elemento comum da união nos sistemas federais, assim como, para subtis gradações ou *nuances* entre as fraquezas e forças das uniões⁵⁰.

Walter Hallstein, o primeiro presidente da Comissão Europeia, demonstrou como uma rígida adesão à antítese Confederação/Federação, o que causou o desaparecimento da Comunidade do mapa federal. Por outro lado, argumentava Hallstein, a Confederação, definida na sua forma habitual, contém um corpo que não detém poderes legislativos que afectem directamente os membros da união. Assim a CEE não era claramente um Estado por este motivo, não sendo também uma Federação de acordo com a definição tradicional do termo. O que era então a Comunidade? Hallstein era cauteloso e não arriscava uma definição clara como por exemplo, um corpo federal preferindo referir-se-lhe simplesmente como a “Comunidade” mas curiosamente fixou-o como “uma união de Estados”⁵¹.

Mas mais do que o duelo entre a definição rigorosa dos conceitos de Federação e Confederação, será mais interessante focar a nossa atenção nos pontos de viragem da história das uniões federais por esclarecer e lançar pistas sobre os diversos níveis de um vocábulo basilar para a análise em questão.

A mudança operada pelo *drafting* da Constituição Americana, em 1787, é real e profunda. Pela primeira vez os protagonistas e oponentes da nova Constituição debateram na íntegra de forma completa (e eloquente) o futuro de um governo fortemente articulado e sustentado que foi criado no centro de uma união federal, juntamente com os governos dos estados membros da união. Esta característica como James C. Calhoun escreveu era “única, peculiar e sem precedentes”⁵². A guerra civil americana providenciou outro esclarecedor ponto de viragem e, desta forma um

⁵⁰ FORSYTH, Murray, “The Political Theory of Federalism – The Relevance of Classical Approaches”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, pp. 25-26.

⁵¹ *IDEM*, *Ibidem*, p. 32.

⁵² CRALLE, R, K, (ed), *The works of John C. Calhoun*, New York : D. Appleton and Company, 1853, p. 163.

momento decisivo. Assim, nesta altura, já podemos definir três níveis de intensidade da união federal. Um que se distingue pelo facto dos seus órgãos centrais não estarem consolidados completamente num governo, outro modelo em que já estão bastante consolidados mas no qual as suas unidades se mantêm iguais ao invés de serem superiores e, por último, outro no qual o governo tem supremacia, um poder superior, o seu *status* impera sobre os demais. Apesar de todas as diferenças avançadas é importante reter que todos permanecem designados como sistemas federais⁵³.

Outra diferença profunda está ligada ao grau pelo qual as pessoas formam a sua união e o seu nível de homogeneidade. Todas as anteriores Federações, a americana e as europeias eram homogéneas nos dois sentidos. Somente no século XIX emerge a diversidade étnica e linguística, na renovada Confederação suíça e na Federação canadiana, e a Confederação Norte-americana britânica. Esta heterogeneidade desempenha um papel na divisão de poderes e desenvolvimento da união. Existirá sempre um empurrar e afastar entre as unidades e o centro, entre a construção de uma nação/país e entre a construção da sua periferia mas num sistema de união federal heterogéneo existirá sempre um limite adicional e natural inerente à capacidade de consolidação da nação no centro. Num sistema homogéneo, o sistema federal poderá ser visto como desnecessário, resultado da expressão da unidade nacional. A Holanda foi uma união federal dois séculos, e depois até hoje tornou-se num Estado-nação⁵⁴.

Finalmente, existe uma manifesta diferença entre uniões federais entre Estados nos quais o braço executivo do governo é tradicionalmente poderoso, seja por ter sido concedido que funciona como o *pacemaker* legislativo num sistema parlamentar ou porque decorre de uma poderosa monarquia ou de tradições burocráticas. Entre uniões de Estados nos quais o poder legislativo é encarado como igual ou mesmo superior ao executivo, é inevitável que o Federalismo venha a ser mais executivo na estrutura legislativa que executiva. A história e o desenvolvimento do senado americano e do *Bundesrat* são um exemplo sobejamente ilustrativo deste contraste profundo. Porém estas diferenças não só ilustram as variações dentro do Federalismo como são igualmente relevantes para observar o processo integração europeia quando observada sob uma perspectiva federal. Não só a Europa é altamente diversificada linguística e etnicamente, como a posição do executivo (ou governo) *vis-à-vis* a legislatura, nas

⁵³ FORSYTH, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁴ IDEM, *Ibidem*, p. 33.

grandes potências europeias é excepcionalmente forte. E é improvável que, por este motivo, um sistema federal na Europa se assemelhe ao dos EUA apontado como o modelo clássico do Federalismo⁵⁵.

Uma das questões que poderá ser colocada é se todos os sistemas federais são uniões e, afinal, qual é a noção clássica de união. União é acima de tudo aquela pulsação de intensidade nas relações entre Estados. No seu ensaio Carl Schmitt argumentava que o aspecto político de qualquer grupo unido estava ligado não só aos seus aspectos económicos e religiosos, mas também com a intensidade dos laços entre os seus membros. Uma união federal é um corpo político neste sentido. Significa que foi traçado um acordo no qual foi desenhada uma linha firme entre “nós” e “eles” entre os de dentro e os de fora. No mínimo, uma união em cujo âmago é económico, significa que é um corpo que sistematicamente dá preferência aos de dentro no meio de um fechado espaço económico. Traduz sempre uma entidade territorial com uma fronteira (não no sentido de Mitraný). Implica também permanência. Um acordo temporário não é uma união. Não tem uma existência política. Daqui por diante a união vai para além de um acordo cooperante ou de uma aliança, ou um acordo comum para solucionar um problema particular ou pontual. A união está representada, no seu sentido clássico, por um conjunto de instituições que detém a capacidade de agir dentro das suas fronteiras e fora das suas fronteiras. Este conceito clássico das instituições representativas da União, ficam mais claras se colocadas em contraste com as disposições do Tratado de Maastricht que refere meramente que a União Europeia “vai ser servida por uma estrutura institucional comum”. Existem inúmeras diferenças que resultam na escolha desta terminologia. O estabelecimento destas instituições representativas e o seu legado, que se traduz no direito e o poder de agir interna e externamente, resulta na constituição ou criação da união. Daqui por diante, constituição não significa a criação de uma agência técnica capaz de levar a cabo determinadas tarefas, é um acto pelo qual a realidade é facultada por uma vontade política comum, a criação de uma personalidade política distinta. É um acto enfática ou categoricamente no presente que muda o *status* dos parceiros. A base da união é, desta forma, sempre mais do que um tratado convencional, é um tratado constituinte. A união não extingue os membros constituintes, caminha antes lado a lado. Por outras palavras, o direito e o poder dos

⁵⁵ *IDEM, Ibidem*, p. 34.

seus membros agirem interna (e muitas vezes externamente) conserva-se ou mantém-se em certas esferas. Deve existir sempre, tal como Calhoun afirmou com particular clareza, poderes “reservados” numa união. O “direito e o poder de agir internamente”, significa, essencialmente, o poder de fazer leis, ou para agir com discricção numa maneira ou forma que liga as fronteiras da união. Uma união implica a coexistência de dois poderes legislativos discricionários, um ao centro e outro nas partes. Se necessário, implica a supremacia das leis do centro, somente naquelas esferas nas quais está habilitado ou autorizado a agir. A delimitação das esferas nas quais este poder e direito discricionário podem ser exercidos, é um assunto secundário, uma questão circunstancial, não deixando, porém, de assumir grande relevância⁵⁶.

A UE não é uma federação como os Estados Unidos da América, nem é uma mera organização de cooperação entre governos como as Nações Unidas. Possui, de facto, um carácter único. Os países que pertencem à UE, os seus “Estados Membros”, continuam a ser nações soberanas e independentes, mas congregaram as suas soberanias em algumas áreas para ganharem uma força e uma influência no mundo que não poderiam obter isoladamente. O esboço ou rascunho das características chave de uma União Federal, de acordo com o conceito clássico, ajuda-nos a compreender os elementos federais que existem dentro da União Europeia, assim como os inexistentes.

I.5. Comunidade e Estado Federal

A decisão tomada em 1957 de ir mais além, passando de uma abordagem sectorial para criar um mercado comum, conseqüentemente definiu, de forma mais específica, um “mercado interno” ou uma “área sem fronteiras internas”, sendo clara a pretensão de manter a ideia da “União” e fazer da Comunidade Europeia uma entidade política no sentido traçado anteriormente. Desenhou-se assim umas fronteiras entre os “de dentro” e os “de fora” e estabeleceu-se de longe uma forma política interna preferencial. A distinção entre o interno e externo, foi aprofundada pelas subseqüentes revisões e emendas ao Tratado de Roma, como o programa para uma União Monetária e a criação para uma cidadania comunitária – um dos poucos ingredientes genuinamente

⁵⁶ IDEM, *Ibidem*, pp. 37-38.

constitucionais de Maastricht. Em segundo lugar, a Comunidade foi entendida como um corpo permanente; o Tratado de Roma foi concluído por um período de tempo ilimitado.⁵⁷ Em terceiro lugar as instituições comunitárias têm o poder de fazer leis, que unem os Estados-membros dentro da extensão territorial das fronteiras da Comunidade, sobre uma grande variedade de temas. Estas leis têm precedência sobre as leis e as constituições dos Estados-membros e os juízes nacionais são obrigados a não aplicar a lei dos Estados se a mesma conflitar com a lei da Comunidade⁵⁸.

O Tribunal de Justiça das Comunidades tem desempenhado um papel deveras importante ao desenhar todas as implicações federais no que concerne à produção de legislação comunitária. Ao mesmo tempo o Tribunal Europeu, enquanto enfatiza o real, directo e poder soberano detido nas mãos das Instituições da Comunidade, posiciona-se manifestamente desta forma: a comunidade está fora do corpo federal. Com uma precaução compreensível afirma que a Comunidade “não é um acordo internacional”⁵⁹, mas está envolvida na criação de uma nova ordem legal que co-existe com os sistemas legais dos Estados-membros. Para aquele que estuda o federalismo, as características federais da Comunidade expostas e interpretadas pelos Tribunais alemães são a quintessência do federalismo. Pode ser verdade que a Comunidade não seja um “Estado” ou “Estado federal”, mas, esta posição não a afasta de ser uma união federal, ou seja, um conjunto de estados permanentemente ligados formando uma entidade colectiva com uma distinta fronteira *vis-à-vis* ao mundo exterior, e, possuindo duas estruturas de governo, um ao centro e o outro ao nível dos Estados membros⁶⁰.

Olhando para a comunidade através das lentes do federalismo clássico, habilitamo-nos a ver a estrutura federal revestida de um aparato técnico-funcional. Permitimo-nos igualmente observar as instituições sob uma nova luz. A abordagem tradicional, vê os organismos supranacionais em confronto com os intergovernamentais, os primeiros sendo o motor, o guardião, os últimos, *e.g* o Conselho de Ministros da UE, sendo uma massa resistente que precisa de ser desenvolvida e aliciada para caminhar e fortalecer-se. Na perspectiva federal, esta é uma classificação ou categorização falaciosa e enganadora. Os corpos intergovernamentais não podem ser vistos como corpos secundários ou lamentáveis travões ao progresso. Ao contrário, os mesmos expressam

⁵⁷ *IDEM, Ibidem*, pp. 38-39.

⁵⁸ ROCHA, Isabel (coord.), *Tratados*, Porto: Porto Editora, 2003, pp. 270-271.

⁵⁹ FORSYTH, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁰ *IDEM, Ibidem*, p. 40.

um autêntico princípio federal, realizado em todas as uniões federais através de congressos ou conferências com as respectivas representações das uniões e estados-membros no centro da união. Assim, podemos afirmar que duas almas ou dois espíritos coabitam no processo de integração europeia tal como desenvolvido até agora. O mais visível, ou até agora o dominante, tem sido o técnico-funcional ou o programático. Em conjunto com este, o espírito federal-constitucional embora se manifeste de forma menos directa, por vezes disfarçado por uma linguagem técnico-funcional dos textos oficiais, não é, no entanto, uma mera ficção ou aspiração para o futuro⁶¹. Observemos neste âmbito o Tratado de Lisboa.

Pode ser levantada a questão de que não há necessidade de escolher entre a perspectiva técnico-funcional e a constitucional-federal, e que estes dois impulsos podem continuar a coexistir no trabalho futuro da integração como tem sucedido até hoje. Não se pode negar os progressos atingidos pela abordagem técnico-funcional, argumentando que outra via não podia ter sido seguida em 1950. É uma lição histórica, e, provavelmente nenhuma união federal, foi criada *ex-nihilo*; os Estados ou as políticas envolvidas sempre estiveram ligadas por um laço pré-existente. A abordagem técnica criou uma intensa rede de laços entre os Estados-membros da Comunidade, e, neste sentido, não contraditou, mas, ao invés, preparou o terreno para uma União Federal Europeia⁶².

A abordagem técnica tem revelado defeitos que não podem ser ignorados. O primeiro, e o mais óbvio, é a sua persistente aplicação, que pode eventualmente criar uma densa e opaca massa de estruturas e políticas, uma abrangente superabundância (prejudicial) de diferentes procedimentos para lidar com diferentes áreas económicas e sociais, as quais os cidadãos dos Estados-nação consideram virtuais e não se identificam. Não só este facto, mas, também, o tratado base de todo o edifício técnico, expande-se, gradualmente, como um imenso sistema semelhante a um código jurídico, que mistura o fundamental com o acessório, o geral e o específico, e sobre o qual é incapaz de conseguir atrair a lealdade daqueles a quem o assunto e o futuro afecta de forma profunda. As tentativas de inserir algumas formas de controlo democrático nesta teia de procedimentos, faz parecerem o sistema ainda mais complexo e impenetrável. Em segundo lugar, a natureza intrínseca do *apparatus* técnico no centro, faz com que

⁶¹ *IDEM, Ibidem*, pp. 41-42.

⁶² *IDEM, Ibidem*, p. 42.

seja inevitável que procuremos expandir desnecessariamente as suas actividades. Por outras palavras, a Comissão, o motor da Comunidade, cuja autoridade se sustenta numa superficialidade das suas bases, está directamente interessada em expandir as suas actividades a todas as áreas, algumas triviais ou desnecessárias⁶³.

Os passos tomados, através de Maastricht, para encorajar os Estados-membros e as suas unidades, a introduzir um travão aos poderes crescentes das instituições comunitárias, nomeadamente o princípio da subsidiariedade, e as várias cláusulas que afirmam o dever de respeitar a diversidade e a identidade cultural de todos os Estados-membros, são indicadores de uma extrema ansiedade que demonstra uma debilidade ou fragilidade, quando comparados com uma autêntica constituição federal. Finalmente, e ligado com o ponto anterior, pode ser argumentado que o espírito técnico do processo de integração cria uma tendência: subestimar a importância de factores que não são susceptíveis de precisar, de quantificar nomeadamente os factores culturais. Com isto não queremos referir a preservação de obras de arte, mas, antes, a ligação dos cidadãos à sua forma de vida. A ênfase que foi colocada pela Comunidade ao mercado interno sem fronteiras, tem sido invulgarmente intensa, quando comparada com outros sistemas federais de todo o mundo, e isto será, talvez, irónico, porque a diversidade cultural do continente europeu nasce da mente. É reconhecidamente difícil garantir a individualidade dos Estados-membros numa Constituição federal, mas, sem a forma de garantia, existe um perigo real de busca de uma homogeneização económica, que possa produzir alguma espécie de revolta ou uma reacção adversa étnica ou nacionalista⁶⁴.

A Comunidade Europeia tornou-se, essencialmente, uma confederação de uma maneira formal, quando se tornou a União Europeia em 01 de Janeiro de 1994, depois da entrada em vigor de Maastricht. É, de longe, o mais avançado e completo exemplo do novo fenómeno das ligações confederais, mas, não é o único; aliás serve como tónica para outros. Com efeito, assim, como os Estados Unidos da América na sua Constituição de 1787, se tornou o modelo de federação moderna, podemos esperar que a União Europeia, no âmbito dos seus vários tratados, se torne o modelo de confederação pós-moderna. Muitos estudos da União Europeia, especialmente sob seu nome anterior, a Comunidade Europeia, exploram e documentam a evolução da UE do funcionalismo

⁶³ *IDEM, Ibidem*, p. 42.

⁶⁴ *IDEM, Ibidem*, p. 43.

para fins económicos, a confederação⁶⁵. A Comunidade e a União parecem ser, assim, dois estágios em direcção a um rumo federal pós-moderno, que poderemos observar na UE. Porém, os exemplos clássicos, e os casos de sucesso do federalismo moderno, poderão servir como uma importante referência ao actual processo de integração europeia e a sua federalização.

I.6. As aplicações ou casos de sucesso do Federalismo

Propomos, nesta fase, um breve périplo por quatro modelos de federação. Com este exercício, é possível eliminar certos equívocos relativos aos modelos de Federação *lactu sensu*, apreendendo, ainda, os princípios básicos de cada um e averiguando a exequibilidade da sua aplicação para a União Europeia.

De realçar, e daqui resulta a primeira conclusão, que os modelos escolhidos sustentam-se em princípios idênticos mas no seu resultado descobrimos aplicações distintas. Falamos no modelo americano (EUA); da Alemanha; da Confederação Helvética e finalmente da Federação Belga.

A escolha dos modelos não foi aleatória. Porque não analisar a Federação Indiana, a Federação Australiana ou a Federação Brasileira? Três ordens de factores contribuíram para a nossa selecção. Em primeiro lugar, porque neles se verificam claramente os princípios do federalismo, o que não deixa margem para dúvidas de estarmos perante outro tipo de organização. Depois, por serem referenciados como os casos de sucesso da aplicação do federalismo o que, terceira razão, origina serem frequentemente os modelos mais analisados do chamado federalismo comparativo.

A segunda constatação desta análise comparativa, apesar do princípio da unidade na diversidade ser intrínseco aos mesmos, é a de que não existe um único modelo mas antes uma variedade de modelos, cada um produto do seu espaço geográfico e da sua própria história.

⁶⁵ ELAZAR, Daniel, *Three Federal-type Solutions in Dealing with Multi-ethnicity: Confederal Examples*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/articles/fed-ethn.htm>], Consultado dia 21 de Junho 2010.

Se no caso dos EUA é manifesta a separação de poderes caracterizada com o sistema de *check and balances*, na Alemanha, os *Länder* afirmam vigorosamente a sua autonomia. O caso Suíço caracteriza-se através de um pragmatismo, aliado à tradição histórica no qual, a pedra de toque, reside no indivíduo, não fosse este modelo apelidado “o país dos referendos”.

Apreciemos, neste momento, os aspectos, sete na sua totalidade, que estão presentes nos modelos federais em análise. Destaca-se, em primeiro lugar, a existência de uma Constituição que define os objectivos fundamentais da Federação e as relações entre os diversos níveis de poder. O grau de complexidade assume contornos distintos, de uma complexidade que difere dependendo do modelo em apreciação. Os preâmbulos das Constituições, dos estudos de caso seleccionados, espelham e sustentam esta afirmação ao manifestar, de imediato, o grau de autonomia conferida a cada um dos estados constituintes. Se, no caso dos EUA, é o povo que o protagoniza “*We the people of the United States*”, na Alemanha dos *Länder*, sucede o mesmo sendo enfatizando, além do mais, a autodeterminação do seu povo; na Confederação Helvética essa mesma autonomia é estabelecida pelo povo e pelos cantões, e no caso belga pelas comunidades e regiões que compõem a Bélgica.

O segundo ponto comum aos casos de sucesso do federalismo, revela a existência de uma explícita separação de poderes entre a autoridade e governo central e as unidades constituintes. A Federação, aqui só tem o direito de legislar quando e apenas estiver em causa a necessidade promover condições de vida equivalentes no território federal, ou, a manutenção da ordem jurídica ou económica no interesse de todo o Estado. A repartição de poderes não deve ser confundida com a separação de poderes, que perfaz a terceira característica. Outras características fundamentais, são a existência de um poder legislativo bicameral, com uma Câmara a representar os “interesses da população em geral”, e outra a representar os “interesses das entidades constituintes”; a verificação da supremacia da lei federal, e a existência de um “Tribunal Federal supremo”; o estabelecimento da garantia dos direitos fundamentais; a consagração na Constituição e a observância de todos os princípios que norteiam o modelo federal.

A análise comparativa das soluções colocadas em prática em cada uma das referidas federações permite, desde logo, esclarecer algumas incorrecções na análise do federalismo: a ideia de só existir um modelo de federalismo. Este tem-se revelado um

sistema político flexível, que se adapta a novas circunstâncias ao longo do tempo, embora mantendo nos seus casos de sucesso, os seus princípios fundamentais.

Uma federação é uma entidade composta por fortes unidades constituintes (os estados), e um forte governo-geral (federal), cada qual possuindo poderes delegados pelos indivíduos, e a quem foi dado poderes para lidar directamente com a cidadania no exercício de tais poderes. A essência do federalismo, não é para ser encontrada num número particular de instituições, mas na institucionalização de relações particulares dos participantes na vida política. Consequentemente, o federalismo é um fenómeno que concede muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as próprias relações são criadas, uma ampla variedade de estruturas políticas podem ser desenvolvidas que são consistentes com princípios federais ⁶⁶.

I.6.1. Os Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América (EUA) são o exemplo clássico do Federalismo. Modelo pioneiro, ou se preferimos, uma experiência piloto, é dela indissociável um pragmatismo precisamente por nunca ter sido experimentada. Era, assim à época, imperioso que o seu êxito estivesse assegurado.

O sistema vestefaliano que emergiu em 1648, observou o nascimento do Estado-nação como nota dominante da História Europeia, em simultâneo com o Iluminismo e o processo de Industrialização. Mais de um século depois, é iniciada a era do Federalismo com a experiência ou o modelo americano.

A necessidade imperativa da Grande Federação Americana decorre da urgência, dos treze estados iniciais que constituíam a Confederação, de construir uma defesa e solidariedade comuns, sob a égide de um poder federal superior. E, é precisamente nesta transição entre a Confederação dos primeiros treze estados para a Federação Americana, que destacamos os federalistas John Jay, Alexander Hamilton e James Madison, pelo papel decisivo que desempenharam nesta mudança. Os autores dos *Federalist Papers*,

⁶⁶ SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *O federalismo no processo de integração europeia*, 03 de Março de 2009, [http://in-devir.com/index.php?option=com_content&task=view&id=917&Itemid=142], Consultado em 14 de Junho de 2010.

permitiram a sedimentação filosófica do modelo federalista americano, através dos referidos artigos na imprensa nova-iorquina corriam os anos de 1787 e 1788. Jay, Hamilton e Madison adoptaram uma (já mencionada) abordagem pragmática desprovida do espírito de sistema, sem qualquer plano concebido *a priori*, desprendidos de ideias abstractas como o princípio da soberania una e indivisível.⁶⁷ Hamilton destaca com esse pragmatismo a necessidade de um modelo federalista capaz de evitar uma anarquia eminente: “*something (...) to be done to rescue us from impending anarchy*”.⁶⁸

Mas, importa recordar, o momento que se vivia antes da transição. Os peregrinos do Mayflower, foram os primeiros colonos a estabelecer-se na actual região dos EUA. Fundaram a cidade de Plymouth, que tornar-se-ia a capital da Colónia de Plymouth, actual Massachusetts. As ex-treze colónias auto-regulavam-se após a guerra com o Reino Unido, o país colonizador, formando uma Confederação.

E os *Articles of Confederation* colocam em evidência um aspecto revelador. Se, considerarmos o seu conteúdo, demonstram uma fragilidade, facilmente intuída, pelo receio de um governo central forte, demasiado dominador, sendo indispensável a necessidade de salvaguardar a independência dos Estados-membros.

A este respeito o Artigo II refere: “*Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled*”.⁶⁹ Os *Articles of Confederation* não mencionam qualquer tipo de poder judicial e executivo de cunho federal enfatizado, ainda, pela particularidade de que cada emenda constitucional deveria ser aprovada unanimemente por todos os Estados-membros originais⁷⁰.

Não foi necessária uma década para se observar que este tipo de governo não vingaria. Assim, no ano de 1789, na sequência da Convenção de Filadélfia, é consagrado o Federalismo, através de uma Constituição, garante de um governo central forte, mas, com a singularidade de permitir uma partilha de poder entre os Estados e a

⁶⁷ ROUGEMONT, Denis de; *Dictionnaire International Du Fédéralisme*, Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 69

⁶⁸ HAMILTON, Alexander, *Federalist No 15 - The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union*, [<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm>], Consultado em 11 de Dezembro de 2009.

⁶⁹ HANCOCK, John *et. al.*; *Articles of Confederation – 1777*, [<http://uscode.house.gov/pdf/Organic%20Laws/artconf.pdf>], Consultado em 11 de Dezembro de 2009.

⁷⁰ Os Estados-membros originais da Confederação Americana são: New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, Georgia.

Federação. Um modelo que distribui benefícios para todos, uma vez que a política americana, se pauta pela busca de um equilíbrio entre o poder federal e os Estados e os três poderes: o executivo, judicial e legislativo. Chegamos, neste ponto, a uma das características basilares do Federalismo americano, o chamado sistema de peso e contrapeso⁷¹.

O sistema de *checks and balances* que providência um equilíbrio entre a autoridade de um governo central, e os direitos e liberdades do cidadão comum, anulando a supremacia de um órgão federal sobre os restantes estados representa, desta forma, um dos pontos fulcrais do Federalismo Americano, ao separar funções e preservar a autonomia das instituições⁷².

A Constituição dos EUA, e a divisão de poderes nela estabelecida, mostra o equilíbrio de poderes entre o nível federal e o estadual no caso americano. Alexis de Tocqueville, o primeiro europeu observador atento ao modelo Americano, a este respeito referiu: “*In examining the division of powers as established by the Federal Constitution, remarking on the one hand the portion of sovereignty which has been reserved to the several states, and on the other the share of power which has been given to the Union, it is evident that the Federal legislators entertained very clear and accurate notions respecting the centralization of government*”⁷³.

A clara separação entre o poder executivo, legislativo e judicial, como a definiu Locke e Montesquieu, representa outra das características fundamentais do modelo americano. A Constituição Norte-Americana prevê, meticulosamente, os poderes atribuídos à Federação. O perigo de determinados sectores assumirem um protagonismo excessivo, promoveu esta explanação minuciosa das competências no contexto do Governo federal. Este tem apenas os poderes que lhe são conferidos pela lei suprema, com os remanescentes a ficarem sob a alçada dos estados. Fica, porém, uma limitação relevante (ou ressalva) que gira em torno da regra de as leis estaduais não poderem alterar qualquer dos poderes da Constituição.

A “*elastic clause*”, uma cláusula adicional, acaba por ser apenas uma limitação, uma vez que, apesar de os poderes residuais competirem aos Estados federados, o

⁷¹ SIDJANSKI, Dusan, *Para um Federalismo Europeu*, Cascais: Principia, 2001, p. 22.

⁷² *IDEM*, *Ibidem*, p. 22.

⁷³ TOCQUEVILLE, Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Consultado em 11 de Dezembro de 2009, [http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/1_ch08.htm].

Congresso reserva para si a autoridade para aprovar todas as Leis necessárias que entender para executar os poderes atribuídos pela Constituição ao governo federal⁷⁴.

Poderíamos assumir que esta cláusula permite a possibilidade do governo federal alargar, o seu alcance e a sua esfera de influência. Porém a explicitação, minuciosa das competências da Federação acaba por ser um freio essencial para o extravasar das suas competências em detrimento dos Estados. No que concerne à repartição de competências, três características são imediatamente evidentes. A primeira no que refere a matérias como a defesa, política externa, monetária, mercado interno unificado, matérias claramente supra-estaduais, e por este motivo, atribuídas à autoridade federal. A segunda característica está ligada a um princípio chave: a subsidiariedade com um pendor muito acentuado na medida em que as questões do foro local ou estadual são deixadas ao respectivo governo. Em outros casos dispõe de competências partilhadas. Terceira e última, não menos importante, a preocupação, sempre presente, de não transgredir as regras e violar leis por cada autoridade. Outros aspectos a ter em conta na análise e comum a todos os modelos federais decorre do facto de estar implícita a preocupação pela admissão de novos Estados e das fronteiras dos Estados existentes⁷⁵.

Desde 1789 vigoram 27 Emendas à Constituição. Destacamos as primeiras dez Emendas, conhecidas por *Bill of Rights*, adoptadas simultaneamente em 1791, por representarem as garantias mais expressivas do respeito do governo federal pelos direitos civis individuais.

O pioneiro modelo americano poderá servir de referência na federalização de diversas regiões do globo, e em particular, no caso europeu. Quanto a este último, podemos, no entanto, observar diferenças vincadas. O modelo americano distingue-se pela ausência de uma longa história de conflitos entre os Estados-nação e a diversidade de línguas e culturas, de estruturas e de tradições de um Estado para o outro, depois da assimilação através do *melting pot*⁷⁶.

O alcance da experiência do federalismo presidencial americano assumiu um novo significado, devido ao papel dos EUA na globalização. “Os EUA demonstram, apesar da sua Constituição herdada do século XVIII, uma grande capacidade de

⁷⁴ *IDEM, Ibidem*, p. 39.

⁷⁵ *IDEM, Ibidem*, p. 31.

⁷⁶ SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 22.

adaptação à revolução tecnológica e à sociedade de comunicação, assim como o ordenamento dos grandes espaços políticos em mudança com a «nova economia»⁷⁷.

O modelo americano, considerado um modelo de sucesso com imperfeições, serve assim como ponto de referência para a “nova Europa” e o processo de integração que se observa na região. Como refere Tocqueville, um sistema federal, assim demonstrou a experiência Americana, pode aglutinar a grandeza das pequenas nações num único sistema, oferecendo aos seus cidadãos vantagens no resultado que decorre desse processo. *“The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations; and a glance at the United States of America discovers the advantages which they have derived from its adoption”*⁷⁸.

I.6.2. A Confederação Helvética

O federalismo permanece como o princípio básico da Suíça moderna, desde sua criação em 1848, e figura em destaque na Constituição de 1999. Esta é o resultado da união de três elementos fundamentais à identidade suíça: a democracia pluralista, o federalismo e a tradição religiosa. O Preâmbulo da Constituição Federal da Confederação Helvética reúne estes três elementos: *“Au nom de Dieu Tout-Puissant! Le peuple et les cantons suisses, Conscients de leur responsabilité envers la Création, Résolus à renouveler leur alliance pour renforcer la liberté, la démocratie, l’indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d’ouverture au monde, Déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l’autre et l’équité, Conscients des acquis communs et de leur devoir d’assumer leurs responsabilités envers les générations futures, Sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres, Arrêtent la Constitution (...)”*⁷⁹.

⁷⁷ IDEM, *Ibidem*, p. 22.

⁷⁸ TOCQUEVILLE, *op. cit.*

⁷⁹ CONFÉDÉRATION SUISSE, *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse*, [<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/ani1.html>], Consultado em 11 de Janeiro de 2010.

Dentro dos sistemas federais, a Suíça, “(...) *the oldest and probably the most fully federal in its political culture and structure*”⁸⁰, é referenciada como um dos três modelos clássicos, juntamente com os EUA e o Canadá.

A Suíça é o Estado europeu com maior número de unidades políticas autónomas. Alguns autores classificam a Confederação Suíça, como “um sistema sem sistema”, ou, como uma “ordem anárquica”, sendo em parte um produto da História. A sua origem remonta a uma complexa rede de alianças entre comunidades de diferentes religiões, línguas, ideologias, orientações políticas e espaços topográficos, reflectindo o espírito comunitário da Idade Média, ainda hoje presente no sistema suíço⁸¹.

Os princípios do modelo suíço reforçam a manutenção e o reforço das comunidades locais e regionais, preservando, por um lado, a sua própria identidade, e por outro, a possibilidade de criar a melhor forma de auto-governo e de proporcionar aos seus cidadãos liberdades políticas. Assim, os ajustes federais têm vindo a ser desenvolvidos de forma pragmática e gradual, correspondendo à vontade política comum dos seus cidadãos, não sendo assim apenas o produto de uma construção racional.⁸² Napoleão afirmou, em 1803, perante uma delegação suíça: “*Les constitutions des petits cantons sont sûrement pas raisonnables; mais c’est l’usage qui les a établies. Quand l’usage et la raison se trouvent en opposition, c’est le premier qui l’emporte*”.⁸³

A Constituição suíça de 1848 foi revista na sua totalidade em 1874, transformando a Confederação num Estado federal. O modelo seguido foi a Constituição dos EUA, todos os poderes não delegados ao governo federal pela Constituição são reservados aos Cantões. Também, por inspiração no modelo norte-americano, foi criada uma segunda câmara no parlamento nacional suíço, onde estão representados todos os cantões. Tal como nos EUA, um poder executivo relativamente independente foi instituído, não a um Presidente, mas a um órgão composto por sete membros, representantes das diversas religiões, línguas e regiões da Suíça, o chamado Conselho Federal. Com a referida revisão constitucional de 1874, o poder federal foi

⁸⁰ ELAZAR, D. J., *Federal Systems of the World – A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, London: Longman Current Affairs, 1991, p. 252.

⁸¹ THÜRER, Daniel, *Switzerland: The Model in Need of Adaptation?*, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 220.

⁸² IDEM, *Ibidem*, p. 220.

⁸³ NAPOLEON, *Correspondence de Napoleon Ier – Publiée par ordre de L’empereur Napoléon III, Tome Huitième*, Paris: Typographie de Henri Plon, 1861, p. 188.

aumentado, resultado dos crescentes recursos financeiros do governo central, fazendo emergir um complexo sistema de relações intergovernamentais⁸⁴.

A Suíça emergiu gradualmente como um sistema centralizado, no qual o poder legislativo está concentrado ao nível federal, resultado das leis constitucionais e da realidade administrativa. No entanto, a percepção dos seus cidadãos, o elemento psicológico, observa a Confederação Suíça como profundamente heterogénea e pluralista. Assim a Suíça enquanto “estado de espírito” e “*sentiment politique*” não converge com a realidade política. Ou seja, o “*pays légal*” não corresponde ao “*pays mental, pays d’esprit*”⁸⁵.

No decurso do seu desenvolvimento, o federalismo suíço evidenciou forças e fraquezas. Entre as suas forças está a capacidade constitucional ao nível cantonal (e.g. criação do Cantão de Jura em 1976), e a abertura regional nas relações transfronteiriças com unidades regionais ou locais de outros Estados (cantões com alguma capacidade a nível internacional). Contam-se entre as suas fraquezas, a incapacidade de reestruturar com profundidade as relações cantonais-federais, e a incapacidade da integração da Suíça no processo de integração europeia. O federalismo suíço não foi capaz de encontrar o seu caminho no âmbito do projecto europeu⁸⁶.

Existem, porém, linhas convergentes entre o modelo federalista suíço e o processo de integração europeia. Tal como a UE, a Suíça é multinacional, multilingue e multiconfessional. A experiência observada no microcosmo suíço poderá servir de modelo inspirador ao macrocosmo europeu. Aliás, a Suíça, Estado federativo desde 1948, tentou responder a duas questões fundamentais que hoje a UE coloca: a questão do seu alargamento e a dificuldade em desenhar uma política externa comum.⁸⁷ Foi neste sentido que Churchill afirmou no discurso de Zurique em 1946: “*Yet all the while there is remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the Great majority of people in many lands, would as if by miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to recreate the European*

⁸⁴ THÜRER, *op. cit.*, p. 221.

⁸⁵ IDEM, *Ibidem*, p. 221.

⁸⁶ IDEM, *Ibidem*, p. 224.

⁸⁷ SIDJANSKI, Dusan, *Para um Federalismo Europeu*, Cascais: Principia, 2001, p. 25.

*family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build the United States of Europe*⁸⁸.

A uma escala de outra dimensão, a aplicação do federalismo na UE, poderia ser tentada através da solução suíça. Porém as responsabilidades dos seus membros, o seu peso económico no mundo e o seu potencial político, assim como os desafios que enfrentam, exigem a criação de um novo modelo, único, de aplicação ao caso europeu.

I.6.3. A Alemanha

O Federalismo emergente europeu obedece a uma lógica institucional, em que algumas das mais relevantes instituições da União Europeia, encontram um paralelismo no sistema federal alemão. O desenvolvimento do Federalismo alemão foi manifestamente caracterizado por uma preponderância de um governo burocrático, e de relações intergovernamentais em muito semelhantes com a União Europeia.⁸⁹ Por conseguinte, não é surpreendente detectar interesses coincidentes entre a política intergovernamental da Alemanha e da União Europeia.

A reunificação das duas Alemanhas, divididas durante mais de quatro décadas, serve para ilustrar a específica lógica institucional do Federalismo Alemão. A Unificação, é afinal, um processo de rápido alcance para uma transformação social e institucional. Este facto coloca a capacidade de adaptação das instituições alemãs perante um sério teste. E, acrescente-se, como a unificação consistiu num processo de inserção de novos Estados numa moldura ou organização federal já existente, assume-se, acima de tudo, como um importante teste estando em causa o “comportamento” do Federalismo alemão perante a mudança, uma alteração longe de contemplar o quotidiano político. Este processo de adaptação, está na maioria dos casos à beira da crise. Mas, também, muitas vezes, caracteriza-se por momentos de inovação. Naturalmente, requer em primeiro lugar o estabelecimento de rotinas, e, reproduz o

⁸⁸ CHURCHILL, Winston, *Speech at the University of Zurich*, 1946, in THÜRER, *op. cit.*, p. 230.

⁸⁹ LEMBRUCH, Gerhard, “German Federalism and the Challenge of Unification”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, p 169.

estabelecimento das estruturas da antiga República Federal. Contudo, as posições institucionais e os padrões da Alemanha Ocidental estavam comprometidos e emergiram, em proporção, novas clivagens e alianças. Aparentemente, as relações intergovernamentais (verticais e horizontais) são o mecanismo crucial do Federalismo Alemão. Pelo que, não é surpreendente que a Ciência política tenha ampliado a sua pesquisa sobre o desenvolvimento do Federalismo Alemão. Este, como afirmámos, obedece a uma lógica institucional específica que o distingue dos demais sistemas federais. Por isso, e para compreender o impacto do Federalismo na unificação das duas Alemanhas, é útil conhecer a sua génese e a sua transformação, o que também ajuda a encontrar possíveis caminhos para o seu desenvolvimento⁹⁰.

A formação do actual Estado Federal Alemão pode ser encontrada no comando de Bismarck da *Norddeutsche Bund* (Confederação da Alemanha do Norte) em 1867. Quatro anos antes tinha sido ampliada com a adesão dos Estados alemães do sul, agora com o nome de *Deustshe Reich*. Este período, de formação inicial, é fundamental para compreender a dinâmica institucional do Federalismo Alemão. Mas, também, para não esquecer algumas heranças do sistema federal pré-moderno do Império Romano-germânico, em particular na sua última fase, depois do Tratados de Vestfália em 1648. Segundo Max Weber, na Alemanha, a formação do moderno Estado burocrático foi distinta da construção de um simples Estado-nação. Assim, o federalismo alemão tem origem num processo de fortalecimento institucional de relações inter-governamentais. Bismarck criou um federalismo executivo, como uma barreira contra o desenvolvimento da responsabilidade parlamentar, característica da antiga e falhada confederação germânica. Consequentemente o *Reichstag*, o Parlamento nacional, ficou de fora da arena intergovernamental. Bismarck lidou, também, com o problema das tradições dinásticas, embora preferisse definir o Reich enquanto uma aliança de príncipes, enfrentando, ainda, a oposição de fortes tradições burocráticas autónomas nos mais Estados-membros do Reich⁹¹.

A importância das tradições burocráticas das unidades políticas alemãs levou a que Bismarck criasse o *Bundesrat* (Conselho Federal), como um órgão executivo federal do Reich, uma conferência de embaixadores, semelhante ao *Reichrat* da República de Weimar. A escolha da não eleição dos embaixadores reflectia o carácter

⁹⁰ *IDEM, Ibidem*, p. 170.

⁹¹ *IDEM, Ibidem*, p. 171.

electivo, então considerado fútil, do Senado americano. Esta tendência encontra o seu paralelo moderno no Conselho de Ministros da UE, e reforça a importância da tendência da negociação intergovernamental na construção de uma federação. O período de formação da federação alemã revela uma distinta interdependência entre a burocracia federal e estadual⁹².

Se olharmos atentamente, existem duas diferentes estratégias quanto moderno federalismo alemão, a centralização e a unificação. O conceito de centralização refere-se ao processo de decisão ou de definição de leis a nível central, porém, sem excluir a participação dos *Länder* (os Estados germânicos). Em oposição a esta estratégia, surge a unificação, que embora exista uma harmonização de procedimentos, esta é baseada na coordenação horizontal entre os *Länder*, ou entre os *Länder* e o *Bund*⁹³.

Na actual Constituição da República Federal da Alemanha, é dada grande ênfase à questão dos direitos humanos em torno de uma Europa unida: “*Consciente da sua responsabilidade perante Deus e os homens, animado pela vontade de servir à promoção da paz no mundo, em igualdade de condições com os demais países-membros de uma Europa unida, o Povo Alemão, no exercício de seu poder constituinte, adoptou esta Lei Fundamental. Os Alemães dos Estados de Baden-Württemberg, Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo- Pomerânia Ocidental, Baixa Saxônia, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia-Palatinado, Sarre, Saxônia, Saxônia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turíngia concretizaram, por livre autodeterminação, a unidade e a liberdade na Alemanha. Assim, esta Lei Fundamental aplica-se a todo o Povo Alemão.*”⁹⁴ O segundo capítulo da Constituição alemã, estabelece o federalismo como modelo de organização política, define alguns dos contornos essenciais das relações entre a Federação e os *Länder*, e evidencia o respeito pelos princípios que norteiam os modelos federais, a autonomia, subsidiariedade, participação e garantia.

Tal como uma larga maioria das federações existentes, a RFA tem duas Câmaras parlamentares, uma que representa o conjunto dos cidadãos alemães (*Bundestag*) e outra que representa o conjunto dos *Länder* (*Bundesrat*), às quais, genericamente, se atribui o poder legislativo federal. O *Bundestag* é constituído por representantes eleitos pelo

⁹² *IDEM, Ibidem*, p. 172.

⁹³ *IDEM, Ibidem*, p. 173.

⁹⁴ ALEMANHA, *Constituição da República Federal Alemã*, Preâmbulo, 1949, [<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>], Consultado em 24 de Junho de 2010.

conjunto da população alemã, por sufrágio universal, directo, livre, igual e secreto, por um período de quatro anos. Junto com o instituto do referendo, corresponde ao exercício do princípio da participação directa, existente em todos os modelos federais. Já o *Bundesrat* representa os interesses dos *Länder* que constituem, em conjunto, a Federação. Como refere o art. 50º, é através do *Bundesrat* que os *Länder* participam na legislação e na administração da Federação, e nos assuntos relacionados com a União Europeia. Note-se que, ao invés do que sucede em outras Federações, no caso alemão, os *Länder* não têm todos o mesmo número de votos nesta Câmara parlamentar, dependendo esse número do total de habitantes de cada *Land*. O poder executivo federal é exercido pelo Governo Federal, composto pelo Chanceler Federal e pelos ministros federais, com o primeiro a ser eleito pelo *Bundestag* sob proposta do Presidente Federal, e os últimos a serem nomeados por este sob proposta do Chanceler. O sistema observa, ainda, a existência de um Presidente Federal, eleito de modo indirecto, através de uma Assembleia Federal composta pelos membros do *Bundestag* e por um número igual de membros eleitos, de forma proporcional, pelas assembleias legislativas dos *Länder*⁹⁵.

No modelo federativo alemão o poder está, assim, repartido entre a *Bund* e os *Länder*, cada um dos quais com uma soberania parcial e por vezes, partilhada. Existem um certo número de sectores que estão reservados ao domínio federal: os negócios estrangeiros, a defesa, a moeda, os transportes e os problemas de imigração. Por outro lado, os *Länder* dispõem de competências reservadas, nomeadamente nos domínios da educação e da cultura, e em matérias que o Estado federal não tenha decidido legislar. No decurso do funcionamento do sistema federal alemão, como no caso suíço, foram desenvolvidos laços de cooperação entre os *Landër*, e com a *Bund*. Nesta rede de acordos encontram-se elementos de um federalismo cooperativo, que pode, também, ser observado, num contexto diferente, na UE⁹⁶.

A Alemanha, antes de ser um Estado, é uma nação, à qual, apesar da diversidade relativa dos *Länder*, não falta homogeneidade social, cultural e linguística de base, apesar de uma certa dissonância provocada pela “recente” reunificação. Ao contrário, observando o caso suíço, ou da UE, a diversidade das línguas e das culturas, das estruturas sociais, económicas e políticas, assim como dos comportamentos e dos estilos

⁹⁵ Vide ALEMANHA, *Constituição da República Federal Alemã*, 1949, [<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>], Consultado em 24 de Junho de 2010.

⁹⁶ SIDJANSKI, *op. cit.* (2001), p. 21.

de vida, fazem com que o modelo federalista alemão, apesar da sua experiência rica e dos seus contributos, não possa servir de modelo para uma Europa unida.⁹⁷

I.6.4. A Bélgica

O Reino da Bélgica, situado na Europa Ocidental é membro fundador da CECA, em 1951, e da NATO em 1949, cuja sede acolhe. É a pátria de René Magritte, de Audrey Hepburn, de Jacques Brel, de Georges Rémis, o conhecido Hergé criador da banda desenhada Tintim. Foi o belga George Lemaître, que teorizou sobre a origem do universo através do *Big Bang*. Somente na lista dos laureados do Nobel, figuram nove belgas. Só para nomear alguns. É inegável. Trata-se de um pequeno país que viu nascer personalidades, de várias áreas, que ficaram para a história e que são frequentemente confundidos com franceses. O insuperável e inconfundível detective belga Hercule Poirot, personagem de ficção, celebrado na obra de Agatha Christie reclamava dessa mesma confusão. Mas, não é de somenos importância ter sido o palco da conhecida Batalha das Ardenas, em 1944, a implacável contra ofensiva surpresa de Hitler.

Quanto à problemática que aqui analisamos, importa isolar uma ideia: a de subdivisões. A Bélgica é o lar de duas comunidades linguísticas distintas e simultaneamente rivais. Os Flamengos, a norte, na Flandres, que falam o holandês (ou neerlandês) região que contém cinco províncias e os Valões, a sul, na Valónia, falantes do francês divididos igualmente em cinco províncias sem esquecer uma minoria que fala o alemão. Assim, podemos afirmar que, no Estado federal da Bélgica a divisão das suas regiões corresponde igualmente a uma divisão linguística dentro do mesmo Estado. Bruxelas, a capital bilingue, com o neerlandês e o francês, é um enclave de maioria francófona situada na região flamenga. A referida pequena comunidade germanófila encontra-se a leste da Valónia. A diversidade linguística e os conflitos políticos e culturais fazem parte da sua história e explicam o seu complexo sistema político⁹⁸.

⁹⁷ *IDEM, Ibidem*, p. 21.

⁹⁸ SENELLE, Robert, “The Reform of the Belgian State”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, Vincent, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 270.

A Bélgica é uma Monarquia constitucional parlamentar, cujo chefe político é o Primeiro-ministro. Para além do Parlamento nacional, dispõe de três Parlamentos regionais. A Bélgica observa um sistema bicamaral cujo Parlamento é composto por um Senado e pela Câmara dos Representantes. O Rei é o Chefe de Estado, frequentemente associado um papel meramente simbólico. Porém, constataremos adiante a sua importância. Ao traçarmos a evolução da Bélgica é útil ter em mente a ideia que, tal como a Suíça, este país constitui a fronteira entre a cultura germânica e romana ou latina. Naturalmente separados por diferentes circunstâncias, mas, com um denominador comum: são dois países multi-linguísticos. Aliás, de notar que a diversidade que o multi-linguismo é uma característica que acompanha a Bélgica desde a sua história mais remota se tivermos em conta os antigos principados belgas⁹⁹.

O aspecto mais importante desta diversidade é a fronteira linguística que divide claramente a Bélgica actual; desde o norte de Lille até Achen na Alemanha. Até ao Norte o Holandês é a língua falada; a Sul fala-se o francês. Recorrente é a questão de a Bélgica ser um corpo artificial, um produto de uma luta entre os grandes poderes europeus para atingir o seu equilíbrio militar e político. Reduzir a sua existência, apenas com base neste julgamento é um erro. A Bélgica não é mais artificial que a Suíça ou outras nações multiculturais europeias. Os actuais reinos da Bélgica e da Holanda formaram nos séculos XV e XVI uma entidade política única que constituía vários principados. Graças ao génio dos Duques de Burgundy, conseguiu-se construir uma excepcional e próspera unidade económica e política. As partes constituintes do Estado “Burgundino” falavam francês e holandês mas partilhavam a mesma cultura socioeconómica e a mesma soberania que abraçava todas as partes constituintes dentro de uma União.¹⁰⁰ Este período situado entre 1382 até 1477, implica uma política, de pequenos passos de expansão económica, até que finalmente as províncias da Bélgica moderna e da Holanda, com excepção de Liège, foram unidas sob um Estado muito centralizado. No *ancien régime* não havia conflitos linguísticos. Os problemas começaram no final do século XVIII, momento em que o país se torna vítima do imperialismo da República francesa. O que não é de surpreender. A língua é a chave

⁹⁹ IDEM, *Ibidem*, p. 266.

¹⁰⁰ IDEM, *Ibidem*, pp. 266- 267.

para cada mudança, independentemente da área, seja cultural, comercial ou social: “*Linguistic alienation is the basis of all forms of cultural alienation*”¹⁰¹.

Este período foi desastroso para a Bélgica tendo sido iniciado quando a lei 9 Vendémiaire de 1 de Outubro de 1795 teve efeito. Esta lei ratificou a anexação das províncias belgas em Março de 1793. As forças ocupantes francesas, no intuito de assegurarem a irreversibilidade da anexação, impuseram o francês como língua única. Para atingir um padrão político, o governo francês tentava acabar como o holandês. O francês seria utilizado doravante para resolver assuntos do exército, educação, justiça, cultura, e, mesmo para o domínio ou vida pública foram tomadas medidas para banir o holandês. Assim os actuais problemas regionais da Bélgica podem remontar à maneira como a língua diferenciava as classes sociais¹⁰².

Em 1830, a Bélgica consegue a sua independência. Naquele período, de resto tal como hoje, 60 por cento da população falava holandês. Inicialmente e até à Grande Guerra a luta para a emancipação dos chamados *Flemish* era uma batalha cultural. Porém, no século XIX assistiu-se a um declínio do uso do holandês. E a evolução da recente sociedade belga reparte-se por sucessivas fases, traduzidas em legislação que começa, nesta matéria, em 1831, terminando em 1890 concedendo um papel primordial à língua.

No final da II Guerra uma segunda série de legislação introduz o princípio da territorialidade do monolinguísmo regional, *i.e.* a linguagem da região. O holandês na Flandres e o francês na Valónia passa a ser utilizado em áreas como a administração, educação e justiça. A capital regional Bruxelas foi, como referimos, e ainda é bilingue. Uma terceira série de legislação referente confirma estes princípios. Em 1962 chega finalmente a fronteira político-administrativa que divide a Bélgica em quatro regiões linguisticamente distintas: A Flandres com o holandês, a região onde se fala francês, uma região onde se fala o alemão e a capital bilingue, a Região de Bruxelas.

Em 1970, as classes políticas compreenderam que o estado unitário era uma marca do passado, e os partidos políticos começaram uma reforma que durou um quarto de século em torno da federalização do reino. Este longo processo resultou em quatro fases traduzidas em quatro revisões constitucionais: 1970, 1980, 1988, 1993. Os belgas aceitaram gradualmente que só através de um sistema federal, a Bélgica poderia

¹⁰¹ *IDEM, Ibidem*, p. 267.

¹⁰² *IDEM, Ibidem*, p. 267.

sobreviver. De facto, encaram o Federalismo como um modelo que permite a combinação do binómio unidade na diversidade. A característica chave do Federalismo permite a mistura de diferentes elementos que coexistem ao nível federal (ou nacional) e ao nível regional (cantões, *länder* e as províncias). O Federalismo requer, por este motivo, um diálogo constante seja conduzido por um espírito de tolerância¹⁰³. Assim a actual Constituição, resultado das já referidas quatro revisões constitucionais declara que a Bélgica é um Estado Federal: “*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*”.¹⁰⁴ Percorrendo a Constituição, esta esclarece que a Bélgica está separada por quatro regiões linguísticas: a francesa; a holandesa; a bilingue região da capital Bruxelas e a região alemã. Cada comunidade do Reino faz parte de uma destas regiões linguísticas. Os limites destas quatro regiões linguísticas só podem ser alterados pelas leis votadas pela maioria de cada grupo linguístico em cada câmara, na condição de que a maioria dos membros de cada grupo está na sua totalidade reunidos e que o resultado final da votação dos dois grupos linguísticos é igual a pelo menos 2/3 dos votos. Os Artigos 88, 105 e 106 da Constituição descrevem as competências do Rei, o Chefe do Governo (entendido como um todo), o Rei não é responsável perante as duas câmaras sendo-o, porém, o Governo. É improvável que o Rei tome a iniciativa política sem a aprovação dos seus ministros.¹⁰⁵ Contudo, o Rei assume um papel extremamente importante, não meramente simbólico, mas protagonizando um papel de cariz psicológico, como um conciliador nacional. O Rei pode dissolver a Câmara dos Representantes se, por exemplo, o Governo se encontrar em minoria e se não existir uma nova maioria disponível. A dissolução da Câmara dos Representantes produz a dissolução automática do Senado¹⁰⁶.

Quanto ao conceito de União Económica e Monetária na Bélgica, este é, claramente, mais ambicioso do que aquele que se observa na Europa. Não só pugna pela abolição total das barreiras internas para a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, como estabelece limitações muito rigorosas às acções das autoridades subnacionais, que podem distorcer a essência, o espírito do trabalho e do capital, sem restringirem formalmente a sua circulação. Ou seja, no contexto belga a noção de integração de mercado incorpora, também, a noção de eficiência, conceito que poderia

¹⁰³ IDEM, *Ibidem*, p. 270.

¹⁰⁴ BÉLGIQUE, *La Constitution Belge*, 1994, [http://www.senate.be/doc/const_fr.html#t1], Consultado em 30 de Junho de 2010, p. 271.

¹⁰⁵ IDEM, *Ibidem*.

¹⁰⁶ SENELLE, *op. cit.*, p.282.

ser essencial para a eficácia da integração europeia. A União monetária nunca foi seriamente contestada na Bélgica. Em contraste com outras áreas que evidenciam manifestamente o conflito, a política monetária permaneceu completamente fora do debate político, uma característica que distingue os partidos políticos belgas. Este consenso nacional deve-se à grande autonomia do Banco Nacional da Bélgica decorrente, por seu turno, de inúmeros factores. O caso belga demonstra uma proporcionalidade: quanto maior for a autonomia da instituição responsável pela política monetária maior é a aceitação e o consenso¹⁰⁷.

Coloca-se ainda questão do *jus tractati*. O Artigo 167 da Constituição estabelece a exclusividade do poder nesta matéria. Ao nível federal, é assumido pelo Rei como Chefe do Governo federal. Ao nível da Comunidade, pelos respectivos governos da Comunidade holandesa (Artigo 127), da Comunidade francesa (Artigo 128) e pela Comunidade alemã (artigo 130). Ao nível regional, pelos respectivos governos da Região Flamenga, da Região da Valónia e pela Região da capital, Bruxelas. De realçar, que, a referência ao *jus tractati* das regiões, é feita no artigo 167 (3) da Constituição, mas, apenas, regula o exercício de certos poderes. Para as matérias que recaiam em assuntos que entram no domínio da Comunidades e Regiões, os chamados Tratados Mistos, o novo Artigo 167 estabelece detalhadamente as regras para realizar tais tratados¹⁰⁸.

Destacando a dinâmica do Federalismo, com a última revisão constitucional, os poderes remanescentes ficam sob a alçada das regiões e comunidades. Porém, este novo sistema só pode entrar em vigor quando os poderes federais foram discriminados numa lista que deve ser elaborada pelo legislador investido por uma maioria. Mas, deve ser enfatizado que a Constituição Belga enuncia os poderes conferidos à autoridade federal, e os poderes atribuídos às Comunidades e Regiões. Lamentavelmente, o processo de federalização operado na Bélgica esteve, sempre, imbuído de uma profunda desconfiança na autoridade central por parte dos defensores do Federalismo¹⁰⁹.

Com a actual crise, económica e social, sentida na Europa, e, com repercussões políticas na Bélgica, o federalismo e o Estado belga foi colocado em questão. Porém, conceituados jornais estrangeiros começaram a falar numa possível divisão da Bélgica,

¹⁰⁷ IDEM, *Ibidem*, p. 279.

¹⁰⁸ IDEM, *Ibidem*, p. 308.

¹⁰⁹ IDEM, *Ibidem*, p. 288.

concluindo que o federalismo belga já não tinha futuro. Em Bruxelas, milhões de pessoas começaram a pendurar nas suas janelas a bandeira tricolor belga, mostrando, assim, o interesse na manutenção do país unido.

I.7. A Flexibilidade e Adaptabilidade do Sistema Político Federal

Como ficou anteriormente comprovado, o federalismo é, pela sua natureza, um conceito flexível, que se adapta à história local e em condições em constante mudança. Depois de analisados os casos de sucesso do federalismo moderno, podemos encontrar três tipos fundamentais de federalismo ou classificação dos Estados federais, distinguindo o seu grau de centralização do poder.

Em primeiro lugar, o Estado federal “centralizado” é formalmente federal, mas, na prática, funciona de modo semelhante aos Estados unitários centralizados. Neste caso, os Estados-membros da federação, não têm um papel real no processo de decisão política, e um Estado Federal previne-os de exercer uma autonomia genuína. A Rússia, o Brasil, a Venezuela ou a Nigéria são exemplos do Estado federal “centralizado”.¹¹⁰

Um segundo tipo de federalismo, está relacionado com Estados federais mais “maduros”. Estas federações podem não ter começado com um alto nível de descentralização, mas adquiriram um nível considerável de integração económica, social e política, entre as partes constituintes. Nas federações “maduras” as unidades subnacionais, exercem uma jurisdição constitucionalmente protegida sob diferentes áreas da vida pública, mas, na prática, concederam um elevado grau de autoridade ao governo geral, que desempenha o actor supremo no sistema constitucional. Os EUA, a Austrália, o México e a Alemanha são considerados, de forma geral, Estados federais com elevado grau de maturidade¹¹¹.

O modelo cooperativo, ou, conciliatório, caracteriza o tipo de modelo federal com maior nível de descentralização. É comum em regiões marcadas por uma grande diversidade cultural, étnica ou linguística. O modelo federal cooperativo ou

¹¹⁰ BEVIR, Mark (ed.), “Federalism”, in *Encyclopedia of Political Theory*, California: Sage Publications, 2010, p. 497.

¹¹¹ IDEM, *Ibidem*, p. 498.

conciliatório, desenvolve um processo de permanente compromisso e negociação entre o governo geral e as unidades estaduais. Este processo perpétuo resulta numa considerável equidade entre os membros da federação no que respeita à partilha de poderes e competências jurisdicionais. Alguns exemplos deste modelo são o Canadá, a Índia, ou a Suíça¹¹².

O princípio da subsidiariedade é fundamental para o federalismo, embora possa ser aplicado também em Estados unitários. Este conceito, surgiu originalmente no século XIX, com a doutrina social da igreja, e defende que o nível de governo mais indicado para lidar com as questões políticas, económicas e sociais é, em primeiro lugar, o nível local, e só depois, o nacional ou supranacional. A autoridade central deve actuar apenas na impossibilidade de os níveis de governo inferiores actuarem. A ligação deste conceito ao sistema político federalista é óbvia. Muitos modelos federais adoptaram o princípio da subsidiariedade, assim como a *quasi*-federal União Europeia¹¹³.

O federalismo é também o resultado da combinação dos princípios de *self-rule* e de *shared rule*, a combinação do auto-governo com uma actuação conjunta ou partilhada, com os demais componentes do sistema federal. Assim, a questão da determinação das competências de actuação para cada um dos níveis de intervenção, isto é, a repartição vertical de competências, revela-se um ponto nevrálgico nos sistemas de moldura federal¹¹⁴.

O federalismo, *lactu sensu*, envolve a ligação de indivíduos, grupos e entidades políticas em união última e limitada de tal maneira que procura a busca energética dos fins comuns enquanto mantém as integridades respectivas de todas as partes. Como princípio político, o federalismo observa a difusão constitucional do poder de tal forma que os elementos constituintes num arranjo federal, partilham os processos políticos e administração comuns por direito, enquanto as actividades do governo comum são conduzidos de tal maneira para manter as suas integridades respectivas. Os sistemas federais fazem isto pela distribuição constitucional de poder, pelos corpos gerais e constituintes, de uma maneira desenhada para proteger a existência e autoridade de todos. Num sistema federal, as políticas elementares são feitas e implementadas através

¹¹² IDEM, *Ibidem*, p. 498.

¹¹³ IDEM, *Ibidem*, p. 498.

¹¹⁴ SOROMENHO-MARQUES, *op. cit.* (14 de Junho de 2010).

da negociação, de tal forma que todos podem partilhar nos processos de execução e elaboração de decisão no sistema. Todas as formas de federalismo começam com a assumpção de que o governo de alguma forma é necessário, e que o desenvolvimento do governo efectivo é uma tarefa humana maior. A este respeito, as teorias federalistas são realísticas. O outro “dado” do federalismo é o de que os homens nascem livres, e que o bom governo deve ser estabelecido num quadro de máxima liberdade humana¹¹⁵.

A alternativa federalista, insiste que nem os governos nem os Estados são soberanos, a soberania política reside nas pessoas que delegam poderes através de dispositivos constitucionais, numa base limitada a diferentes governos tal como vê ser conveniente. Assim, as questões de soberania estão subordinadas a questões de constitucionalidade, utilidade e propriedade e nenhum Estado pode existir por si próprio. Num mundo crescentemente interdependente e complexo, onde o primeiro princípio de soberania do Estado, designadamente o de que o Estado soberano tem o direito e poder de ser o único determinante do seu destino, é claramente insustentável, mesmo no caso das superpotências, para não falar dos micro Estados, não surpreende que os dispositivos federais se estejam a espalhar em número e variedade, num esforço para substituir, mitigar ou contrabalançar o sistema existente. Michael Burgess defende que o federalismo – como uma função do imperativo de reajuste das prioridades nacionais – é apenas uma resposta estrutural e organizacional às circunstâncias inescapáveis da mudança internacional¹¹⁶.

O federalismo é um modelo político implantado em vários países do mundo, inspirados pela experiência secular e arrojada dos EUA. É, assim, altamente flexível e adapta-se a variados planos circunstanciais. Com efeito, o modelo de federalismo americano influenciou os pais fundadores das Comunidades Europeias e, actualmente, a UE tem uma dinâmica claramente federal, pese embora a recusa dessa evidência por alguns líderes.

¹¹⁵ *IDEM, Ibidem.*

¹¹⁶ BURGESS, Michael, *Federalism and European Union, The Building of Europe, 1950-2000*, London: Routledge, 2000, p. 30.

PARTE II – O Federalismo na Construção Europeia: História, Integração e Federalização da Europa

II.1. História da Europa: o Império Romano, a *Res publica christiana* e a matriz judaico-cristã, e o Império de Napoleão Bonaparte.

Numa análise cujo foco central é sondar as tendências quanto ao futuro do continente europeu, impõe-se um exercício *a contrario*: olhar para o seu passado elencando os momentos que consideramos decisivos na sua história. Tentaremos desta forma conhecer o nosso tempo através da lente do passado, da sua marca indelével que se reflecte no nosso presente, conscientes que só somos contemporâneos deste tempo se soubermos vislumbrar nos acontecimentos actuais, os efeitos de uma História muito antiga. O acto de recordar factos remotos, com método e o devido rigor, torna-os subitamente inteligíveis, *e.g.* a divisão entre duas tendências – a grega e a latina – do império de Roma, que é a matriz da história da Europa e que ainda hoje sustenta certas diferenças¹¹⁷.

A Europa, “o velho continente” suporta às suas costas o peso e, também, a distinção da sua “profecta idade”: vinte e cinco séculos de história. No entanto, no âmbito da construção europeia é ainda um projecto. Será o *saber de experiência feito* uma ajuda para o continente europeu modernizar-se e responder na medida adequada e esperada aos novos desafios? Ou, ao invés, veremos uma Europa, agrilhoadada à sua privilegiada e singular, porém, pesada herança que a torna débil para responder à modernidade com o fulgor necessário?

A História da UE, organização recente foi constituída formalmente em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Porém, a história da união europeia é, em primeiro lugar a própria história da Europa, a história das aproximações e afastamentos dos povos e das nações da Europa; a história das organizações que desde meados do século XX tentaram construir uma Europa “unida na diversidade”, “(...) é, finalmente o exame da situação actual e o perscrutar das perspectivas futuras de evolução da organização União Europeia e da realidade união europeia que lhe

¹¹⁷ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François; *História da Europa*, Lisboa: Editorial Estampa, 2002, p. 19.

subjaz”¹¹⁸. O que é, então, a Europa?

Heródoto confessa desconhecer a origem e o autor do vocábulo Europa. Hesíodo parece ter sido o primeiro a nomeá-la assim. Outros remontam à língua assíria ao *ereb* (Europa) ”terra da obscuridade” que, por oposição, a *asu* (Ásia) “terra do sol levante”, forma uma referência incerta que, contudo, não explica a luz que este continente experimentou.¹¹⁹

Uma versão mais completa refere-se à Europa como a bela filha de Agenor, Rei da Fenícia. A lenda conta que a filha talássica de Agenor, filho de Neptuno e da Ondina ou Ôceanide Líbia foi raptada pelo rei dos deuses Zeus, que transformado em touro, a terá levado para Creta e do fruto deste amor terá nascido Minos. Constatamos, desta forma, que “A Europa entra na história pela porta da Mitologia.”¹²⁰ Rubens pintou, em 1630, este rapto da Europa num óleo exposto actualmente no Museu do Prado em Madrid. Rembrandt repesca a ideia inspirado nas *Metaformoses* de Ovídio e pinta em 1632, um outro óleo, no seu original “*The abduction of Europe*” uma obra da colecção do Museu Paul Getty em Los Angeles. Esta versão é confirmada por Francisco Lucas Pires¹²¹ que explica o rapto como o resultado de um *coup de foudre* de Zeus. Enquanto se divertia com um grupo de amigos à beira-mar, ao vê-la, apaixonou-se de imediato pela formosa Europa, entretanto já deslumbrada pelo feroso touro que acaricia. Rapidamente os dois levantam voo até Creta, ilha natural de Zeus, e revelada a sua paixão à princesa, deixam quatro descendentes. Os mais conhecidos chamar-se-iam Radamanto e Minos. O último seria o fundador do império egeo-cretense. A civilização cretense parece ter sido o verdadeiro berço do “milagre grego” onde nasceu o germe de quase tudo o que fez a reputação da “velha Hélada”, ou “Grécia Antiga”. Minos descendente da Europa e rei da ilha seria o arquitecto de uma poderosa talassocracia que dominou não só o mediterrâneo oriental como boa parte da Grécia Continental¹²².

A mitologia começa por ser uma abstracção de limites ainda desconhecidos assim como uma fuga em relação à Ásia. A princesa Europa roubada por Zeus à Ásia é um acto carregado de simbolismo o que propícia um sentido sem limites à ideia da própria Europa. Este “rapto” da Europa à Ásia abre caminho para uma espécie de *novo*

¹¹⁸ VALÉRIO, Nuno, *História da União Europeia*, Lisboa: Editorial Presença, 2010, p. 9.

¹¹⁹ PIRES; Francisco Lucas, *O que é a Europa*, Lisboa: Difusão Cultural, 1994, pp. 22-124.

¹²⁰ LE GOFF, Jacques, *A Velha Europa e a Nossa*, Trajectos, Lisboa: Gradiva, 1995, p. 5.

¹²¹ PIRES, *op. cit.*, pp. 50-124.

¹²² IDEM, *Ibidem*.

mondo, nascido de um desejo de amor que Dénis de Rougemont classificaria idiossincraticamente europeu. A fuga para Ocidente é uma fuga para as contingências da própria geografia em nome de valores mais altos”¹²³.

Carece rematar que o Rei ordenou aos seus filhos que procurassem a irmã Europa mas esta busca revelou-se inútil. Para além de não regressarem, acontecer-lhes-ia o mesmo que à sua irmã afastada do berço natal para dar cumprimento ao que Zeus nem poderia pressagiar. A Europa torna-se assim igualmente uma peregrinação e, como sugerido pela sua etimologia corrente *euros/opo* (segundo Jean Pierre Faye), um olhar ao largo voltado para o longe. Sob muitos aspectos o mito resume a realidade antecipando-a, também, como a primeira ideia embrionária de Europa.

Podendo ser vista por vários prismas isolaremos sete. A Europa é “uma realidade geográfica. Uma realidade histórica. Uma realidade psicológica. Realidade política. Realidade religiosa. Realidade Económica. Realidade jurídica. Aqui temos algumas teses, entre tantas, sobre o que seja a Europa”.¹²⁴ Se nos detivermos na sua geografia a definição proposta por P. Pallas, e celebrizada por De Gaulle, a Europa é “como uma serpentina lançada do Atlântico aos Urais.”¹²⁵ O resultado é uma metáfora forte mas discutível não sendo intuitiva a legitimidade de tais limites. A *Euroásia*, definição que une diversos aspectos mas confunde, porém, realidades contrastantes e não satisfaz porque ultrapassa factores humanos. A geografia não exigia a individualização de um continente europeu, “O traçado das suas costas evidenciava a África ou as Américas. A Europa não é senão a imensa ponta do continente asiático que deverá, por isso, ser denominado euroasiático”¹²⁶. Os gregos, sem embargo, não respondem a uma questão basilar: “quais os limites da Europa a Leste? As estepes da actual Rússia, os altos planaltos que separam os vales da Anatólia do Eufrates e do Tigre constituem a zona indecisa donde emerge a Europa.”¹²⁷ É precisamente na Europa como realidade geográfica que nos detemos num impasse. “(...) Ainda no século XVIII, os geógrafos não sabiam muito bem se devia situar a Rússia na Ásia ou na Europa”. Foi dito também que “depois da Revolução russa, a fronteira da Europa, recuou de novo para o centro

¹²³ *IDEM, Ibidem.*

¹²⁴ ALBUQUERQUE; Martim de, *1º Ensaio sobre História da Europa no pensamento português*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1980, p.7, cf. Gonzague de Reynold, *L'Europe tragique*, Editions Spes, Paris, 1935, pp., 398-441.

¹²⁵ *IDEM, Ibidem.*

¹²⁶ LE GOFF, *op. cit.*, p.6.

¹²⁷ *IDEM, Ibidem.*

desta; a Rússia tornou-se mais asiática, ou mesmo mais que asiática, ela é a anti-europa”¹²⁸.

Para Karl Vossler, o Humanismo, “enquanto movimento internacional que perpassa todas as fronteiras, traz para a luz um caudal de cultura que já não pertencia a uma nação determinada”.¹²⁹ O Humanismo será favorável ao surgimento da ideia de Europa, dessa parte do mundo em que nasceu semelhante cultura e que era a sua depositária. Tudo para chegarmos a Erasmo, o *Humanista dos Humanistas* e à conclusão de Marcel Bataillon que isola “Erasmo como um personagem representativo da Europa. (...) O europeísmo cultural de Erasmo traduz-se num “mundo descentralizado, pluralista, em que Paris rivaliza com Roma e Basileia com Veneza”¹³⁰.

Paul Valéry sintetiza numa só fórmula, o que entende serem as grandes influências vividas pelos europeus. “Considerarei europeus, todos os povos que experimentaram ao longo da sua história, as três influências que vou enunciar: a primeira é a de Roma. Roma é a medida da potência organizada e estável. A segunda é o Cristianismo, que visa atingir profundamente a consciência. Vem enfim a Grécia. Devemos-lhe a disciplina do espírito”¹³¹.

H.L Fisher descreve a Europa como, “O florescimento do génio grego, a longa paz romana, a vaga pacificadora da ética cristã, a lenta reconquista da cultura clássica depois das invasões bárbaras, a descoberta do novo mundo com as viagens Oceânicas, o racionalismo do século XVIII e a filantropia do século XIX”. Um percurso que revela simultaneamente rupturas e continuidade mas indicativo de um movimento que verdadeiramente se concretizou¹³².

A construção da Europa no que nos respeita, cidadãos da casa europeia, tem início na segunda metade do século XX. No entanto, existiu no passado a tentativa de constituir uma Europa unida, não pela vontade dos Estados em abdicar de parte da sua soberania, mas através da força militar ou ideológica. No interior do espaço europeu, ocorreram, desde os primórdios da Humanidade, inúmeros acontecimentos no decurso dos quais se sedimentou paulatinamente uma certa identidade europeia. A herança

¹²⁸ ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p.8.

¹²⁹ IDEM, *Ibidem*, p. 19.

¹³⁰ BATAILLON, Marcel, “Erasmo, Europeo?”, in *Erasmo y el Erasmismo*, Editorial crítica, Barcelona, 1978, p. 51.

¹³¹ LUCAS, *op. cit.*, pp. 22-124.

¹³² IDEM, *Ibidem*.

greco-romana, o cristianismo, o contributo dos povos ditos “bárbaros”, a expansão ultramarina a partir do século XV, o lento estabelecimento dos Estados soberanos, o falhanço das tentativas de hegemonia de alguns deles - de Carlos V a Luís XIV, ou de Napoleão a Hitler - o surgimento de uma unidade europeia não pela força mas pelo mútuo consentimento que se materializa na construção da Europa.

Assim, a ideia de Europa já existia no Império Romano, durante a *Res publica christiana*, ou na tentação imperial de Napoleão Bonaparte em unir os povos da Europa sob os princípios da Revolução Francesa: a igualdade, a fraternidade e a liberdade.

Nos I e II séculos, Roma replicou na metade meridional da Europa, uma organização política, um modo de vida e uma cultura - com princípios fundamentalmente gregos que abarcavam, um poderoso elemento de unificação. Este, contudo, não abafou as identidades regionais nem afastou as forças da inovação¹³³.

Durante o império romano observou-se uma forma de unidade política, linguística e jurídica na Europa. O império era governado por uma administração central, na qual o imperador protagonizava a expressão máxima do poder político e religioso. Com o imperador Augusto observou-se uma reorganização do poder central em que o Senado e a ordem senatorial mantiveram o seu lugar mas o seu recrutamento foi alargado aos habitantes das províncias. As províncias europeias dividiam-se em três grandes grupos. Umas governadas por senadores, outras por procuradores-cavaleiros, e outras e.g. a província que englobava a Lusitânia, administrada pelos legados. O império como um orador grego o definiu era “uma federação de cidades”. Na Europa “romana”, no quadro geral das províncias, a cidade e o seu território eram, com efeito, a base da organização política e da vida social e religiosa dos seus habitantes. As cidades eram administradas por magistrados, fora das colónias romanas onde os habitantes beneficiavam do direito romano, as demais cidades tinham um estatuto jurídico restrito. Para além do legado do direito romano, a unidade linguística do império, está ainda, presente no espaço europeu. Com Augusto o mundo romano tinha sido dominado pelo bilinguismo greco-latino. A língua latina passou a ser oficial na Europa ocidental, o grego continuava ser a língua dominante na Europa oriental. Daqui decorre uma unidade cultural que se difundiu no conjunto das províncias através das obras de Homero ou Virgílio, um modelo de cultura greco-latino.

A passagem da Roma cristã à Europa cristã, verifica-se no período

¹³³ CARPENTIER, *op. cit.*, p. 95.

compreendido entre o século V ao século X. A organização administrativa, a reflexão teológica, o esforço missionário acompanharam as empresas políticas e militares. Cerca do ano mil, das planícies russas até à Espanha, estava já constituído – exceptuando uma zona meridional com a presença do islamismo – um mundo cristão que gravitava entre dois pólos: o pólo incontestado de Bizâncio; o outro, o pólo menos estável do papado e do sacro império romano-germânico.

A Europa Medieval, tinha-se tornado, ao nível do pensamento humano, uma comunidade de crentes em Cristo. Era o dever sagrado do Papa, do imperador, dos reis, dos barões, dos bispos e dos prelados, e de facto, de todo e qualquer cristão, viver e defender essa mesma comunidade. Assim, a única instituição uniforme que existia na Europa ocidental, de longe a mais importante instituição da Idade Média, era a “Comunidade Cristã” ou a *Res publica Christiana*¹³⁴.

O propósito religioso permaneceu acima de todos os outros durante a Idade Média: acima da prosperidade, da liberdade, da ordem, da justiça, até mesmo da paz. Olhando para a fragmentação da Europa medieval, a percepção da igreja como uma entidade supranacional, poderá parecer ilusória. Porém, a *Res publica Christiana*, afirmou-se como um modo, através do qual as autoridades seculares e religiosas justificavam a sua conduta. Assim, o papado desempenhava um papel de legitimação de toda a acção política no espaço europeu. A alegoria das “duas espadas” refere que tinham sido confiadas ao Papa duas espadas, uma temporal e outra espiritual. Conferiu a primeira às autoridades seculares, mas apenas se estas servissem os fins do papado e da igreja¹³⁵.

Na Europa medieval, os mais importantes diplomatas eram os representantes e agentes da Igreja. Os emissários católicos estavam preocupados em assegurar a conformidade entre as leis e os ensinamentos da igreja (*jus ecclesiasticum*) em toda a parte da *Res publica Christiana*. Eram também responsáveis na promoção da unidade, da paz e da tranquilidade na cristandade¹³⁶.

Por conseguinte, durante a Idade medieval, começa a visualizar-se uma entidade integradora *supra regna*, onde, de um lado, estão aqueles que podemos qualificar como os *projectistas da paz universal*, herdeiros dos defensores da *monarquia papal universal*

¹³⁴ JACKSON, Robert, *Sovereignty*, Cambridge: Polity Press, 2007, p. 33.

¹³⁵ IDEM, *Ibidem*, p. 33-34.

¹³⁶ MALTEZ, Adelino, *A Res Publica Christiana*, [http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/teoria_das_relacoes_internacionais/a_respublica_christiana.htm], Consultado em 29 de Março de 2010.

e antecessores dos chamados *mundialistas*, e, do outro, os defensores do Império, da instauração de uma *monarquia universal* pelo imperador. Se os primeiros apenas advogam o recurso a instituições do antigo direito das gentes, utilizando o método clássico da arbitragem ou o recurso a associações de unidades políticas autónomas, destinadas a proibir o recurso à força, já os segundos apostam na criação de uma autoridade temporal superior às unidades políticas particulares¹³⁷.

A difusão do cristianismo implicou, com efeito, a aceitação pelos diversos povos da Europa de concepções muito próximas sobre o mundo e a vida, sobre o destino último do Homem e o modo de o alcançar. Tudo traduzido no respeito de valores e na observância de regras de comportamento resultantes dos princípios de uma comum religião de matriz judaico-cristã e de uma vasta interpenetração de culturas em que o sistema jurídico e social de Roma amoldado a novas formas de existência no contacto com as instituições dos povo bárbaros, marca uma presença inconfundível¹³⁸.

Numa Europa assim submetida à religião cristã, a igreja de Roma exerce uma influência e consegue mesmo um acatamento tão generalizado no domínio temporal, que apesar das vicissitudes sofridas ao longo dos séculos, conseguiu impor à Europa uma unidade espiritual e formas de unidade política, que ficaram a marcar para sempre a sua história. O Império de Carlos Magno surge, neste especial ambiente da Europa Medieval, como uma magnífica representação da *Civitas Dei*, na concepção de Santo Agostinho, assente como esteve num vasto território europeu submetido a uma autoridade dual, política e religiosa, mas que no topo da hierarquia, na pessoa do Papa, reencontrara transitoriamente uma certa forma de unidade. De igual modo, o Sacro Império Romano Germânico conforma-se ainda, em larga medida, com o modelo político de uma Europa unificada, sob o signo da Igreja de Cristo.¹³⁹ Neste contexto político-religioso, o movimento das Cruzadas, que dominou um longo período histórico, em que eram ainda bem frouxos os conceitos de soberania nacional, apresenta-se como a expressão inequívoca como uma Europa una que mobilizando as energias colectivas contra o Islão, surge perante os infiéis a defender ideias e objectivos comuns a povos e príncipes submetidos todos, espiritual e temporalmente à autoridade voluntariamente acatada dos Papas de Roma.

No século XVIII, a Europa viveu durante vinte cinco anos na dependência das

¹³⁷ IDEM, *Ibidem*.

¹³⁸ CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, Curitiba: Juruá Editora, 2008, pp. 37-38

¹³⁹ IDEM, *Ibidem*, pp. 37-38.

iniciativas francesas. Foi, primeiro, em paz que ela acolheu as novas ideias – muitas vezes com paixão, e também, no mundo dos príncipes, com inquietação. Mas foi depois em guerra - quando o movimento revolucionário se extremou ou quando Napoleão se empenhou em impor o seu domínio ao continente – que ela lhes ergueu um dique lentamente unificado. Esse dique levou, de facto, a melhor. Mas nada daí em diante poderia ser como dantes: as ideias de liberdade e de nação, não desapareceriam.

O império que Napoleão havia submetido ao seu poder, cobria no momento da sua máxima extensão (1811) metade da Europa. Napoleão, senhor ou protector da Europa, encontrou colaboradores e admiradores em toda a parte dos territórios que conquistou. A Europa Napoleónica tinha sido unificada pela força militar, pela mestria estratégica de Jomini e pela aclamação dos ideais revolucionários. Mas o domínio da “Grande Nação” suscitou uma reacção paradoxal: de imitação e de rejeição. Com efeito, a França não se contentou em levar aos territórios ocupados a liberdade e igualdade civis de 1789: os povos submetidos deviam-lhe, como os povos aliados, contribuições e soldados. Napoleão tentou em 1815 modificar o destino. O regresso dos seus *Cem Dias* apenas serviu para dar condensar a lenda. Durante um breve tempo o soberano foi novamente o filho da Revolução; depois, a seguir a Waterloo, foi o romântico cativo de Santa Helena, onde pôde tomar para si o papel de criador da Europa das Nações. León Tolstoi, no romance *Guerra e Paz*, descreve o mito de Napoleão como grande homem e actor da História. A França de Napoleão, não inventou o liberalismo mas deu corpo ao Estado-nação. Os povos da Europa ganharam assim consciência de que uma vida comum lhes daria um comum destino histórico¹⁴⁰.

A Europa de hoje vive ainda sobre a herança greco-romana, a matriz judaico-cristã e sob as consequências dos ventos liberais trazidos pela revolução francesa. Depois de materializada a unidade da Europa por diversas vezes, só com o actual projecto de integração europeia, se observa a vontade de Estados soberanos em abdicar parte da sua própria soberania. A unidade europeia actual decorre assim da vontade e não, como outrora, da imposição. “A História da Europa é a súpula de crises recorrentes e de êxitos consumados.” Duvidámos se a Europa poderia vencer algumas rupturas: uma, depois do desmembramento do império romano, que arrastou consigo o desaparecimento do Estado e veio interromper a regular transmissão da herança cultural da antiguidade, outra, a seguir à peste negra, no século XIV; outra, depois da

¹⁴⁰ CARPENTIER, *op. cit.*, pp. 285 – 289.

fragmentação da cristandade no século XVI; outra ainda com a II Guerra Mundial, da qual a Europa saiu esgotada¹⁴¹.

Mas não capitulou e seguiu, não sem atropelos, um caminho repleto de curvas sinuosas, ataques inesperados e avassaladores. Mas cumpriu o seu destino e, como se de um puzzle se tratasse, consegue reunir perante as adversidades todas as suas peças o que lhe imprime um certo carácter de predestinação: o cumprimento da aventura europeia. A unidade europeia foi assim conseguida através dos séculos, primeiro pela força militar, e depois juntamente com um conjunto de valores e ideais que seriam desenvolvidos por toda a Europa. O actual processo de integração europeia, assume-se como a primeira vez em que a Europa se encontra unida através da vontade e da solidariedade entre os Estados e os povos, constituindo assim um exemplo único e assimétrico no plano tradicional das relações internacionais.

II.2. A influência externa no processo de Construção Europeia.

Qualquer processo de integração regional não é alheio ao contexto sistémico no qual está inserido. O início do processo de construção europeia coincide com o momento *post* II Guerra Mundial, onde se assiste à emergência de um sistema internacional bipolar, e conseqüentemente à competição estratégica entre as duas superpotências mundiais: os EUA e a União Soviética. A Europa foi durante todo o período da Guerra Fria, o centro geopolítico e geoestratégico da ordem sistémica então emergente.

Logo em 1946, Winston Churchill, num discurso no Missouri, EUA, refere que a nova distribuição de poder na ordem internacional, terá conseqüências directas no continente europeu. Uma cortina de ferro descia sobre a Europa: “*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these*

¹⁴¹ CARPENTIER, *op. cit.*, 2002, pp. 288-289.

famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in some cases, increasing measure of control from Moscow.”¹⁴² A ameaça da dominação soviética tornava-se clara aos olhos dos decisores políticos europeus. Ao mesmo tempo que surgiam duas esferas de influência, uma americana e outra soviética, o muro de Berlim, materializava a cortina de ferro de Churchill, e a fronteira que separava o bloco soviético do bloco da Aliança Atlântica, que viria a ser constituída em 1949.

George Kennan, embaixador americano em Moscovo, elabora em 1947, o “longo telegrama” onde apela à necessidade de os EUA embarcarem na contenção da União Soviética: *“In foreign countries Communists will, as a rule, work toward destruction of all forms of personal independence, economic, political or moral. Their system can handle only individuals who have been brought into complete dependence on higher power. Thus, persons who are financially independent--such as individual businessmen, estate owners, successful farmers, artisans and all those who exercise local leadership or have local prestige, such as popular local clergymen or political figures, are anathema. (...) We (U.S.) must formulate and put forward for other nations a much more positive and constructive picture of sort of world we would like to see than we have put forward in past. It is not enough to urge people to develop political processes similar to our own. Many foreign people, in Europe at least, are tired and frightened by experiences of past, and are less interested in abstract freedom than in security. They are seeking guidance rather than responsibilities. We should be better able than Russians to give them this. And unless we do, Russians certainly will”*.¹⁴³ Kennan alerta, deste modo, para o internacionalismo do marxismo-leninismo soviético e, mais do que isso, alerta para a concepção de infalibilidade dessa ideologia e, portanto, a incompatibilidade entre aquela e o capitalismo. Este é o ponto de partida doutrinário para a necessidade dos Estados Unidos e do resto do Ocidente desencadearem uma resistência total, militar, económica, financeira e intelectual a um sistema que é totalitário e expansionista porque é exclusivista. Ou seja, Kennan alerta para a necessidade da elaboração de uma Doutrina de Contenção e obviamente de uma política

¹⁴² CHURCHILL, Winston, *Iron Curtain Speech*, March 5, 1946, in Modern History Sourcebook, [http://www.fordham.edu/halsall/mod/churchill-iron.html], Consultado em 29 de Março de 2010.

¹⁴³ KENNAN, George, *The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State*, 861.00/2 - 2246: Telegram – United States of America, [http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm], Consultado a 29 de Março de 2010.

externa orientada para a contenção da URSS. Harry Truman, Presidente dos EUA recebe este telegrama e também o novo Secretário de Estado, o General Marshall. A resolução Vandenberg, votada no Senado a 11 de Junho de 1948, inicia uma verdadeira revolução na política externa dos EUA, que até então, apenas estabelecia alianças circunscritas a períodos de guerra.¹⁴⁴ A partir desta altura, os pactos tornam-se num instrumento privilegiado para a segurança nacional americana, estando assim aberto o caminho para a cooperação militar ao nível atlântico, o estabelecimento da Aliança Atlântica com a criação da NATO, em 1949.

O receio de uma agressão comunista na Europa foi despertado pelo Conflito da Coreia de 1950-53. O que fez com que os europeus acelerassem, ao nível político, económico e militar, o processo de aproximação mútua. Os primeiros passos dessa aproximação dão-se a partir de 1948, com a criação da Organização para a Cooperação Económica Europeia (OECE), que vai promover uma verdadeira colaboração comercial e monetária entre os dezasseis Estados europeus que beneficiam do Plano Marshall.¹⁴⁵ Idealizado pelo General George Marshall e anunciado na Universidade de Harvard no dia 5 de Junho de 1947, o mesmo permitiria o restabelecimento da paz social e da prosperidade na Europa Ocidental e a promoção de um sistema de comércio multilateral. A promoção da cooperação da Europa através da integração económica, a criação de instituições supranacionais de coordenação e controlo, iria construir um equilíbrio de poder entre os Estados europeus, a contenção da Alemanha, e a contenção da expansão do bloco soviético que tinha já chegado à Europa Oriental¹⁴⁶.

O Plano Marshall não foi o criador da ideia de uma Europa unida ou da integração europeia foi, no entanto, o elemento externo impulsionador destas ideias. No seu discurso em 1947, Marshall reforçou a necessidade da unidade dos europeus como uma condição para a ajuda americana. Mas estariam os Estados Unidos da Europa estariam na mente dos americanos?

Em 1947, o jornalista americano Theodore White, descreveu a Europa, como um continente congelado pelo controlo dos Estados, que lutavam contra a fome e o caos social. Os analistas políticos americanos, perante este cenário, imaginaram que a Europa

¹⁴⁴ U.S. Senate Resolution 239, *80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948 (The Vandenberg Resolution)*, [<http://www.nato.int/docu/basic/txt/b480611a.htm>], Consultado em 29 de Março de 2010.

¹⁴⁵ VAÏSSE, Maurice, *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa: Edições 70, 2005, p. 44.

¹⁴⁶ HOGAN, Michael J., *The Marshall Plan – America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-52*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 54.

poderia ser atacada pelos soviéticos, e que os grupos de refugiados que se estabeleceram nos Alpes poderiam organizar um movimento de resistência. Nos documentos da CIA, a Europa era apresentada como um continente enfraquecido e sitiado, fracturado politicamente, visão que depois se tornou também dominante na administração e nos *media* americanos. Logo no início da Guerra Fria, o jornalista do New York Herald Tribune, Joseph Aslop, sugeriu que a União Soviética estava prestes a iniciar uma guerra sem aviso na Europa de Leste, e a Europa Ocidental estava demasiado enfraquecida para pensar em rearmar-se novamente. Aslop, registou também visão dos franceses que viam o Plano Marshall, não como um gesto de altruísmo, mas de interesse próprio dos americanos. E de facto, a democratização da Europa era o grande objectivo promovido pela ajuda americana. A administração dos EUA, acreditava que uma democracia estável seria incompatível com partidos comunistas fortes¹⁴⁷.

Alguns académicos contemporâneos investigaram sobre a génese do conceito de unidade europeia dentro do Departamento de Estado dos EUA. Charles Meier indica, que jovens economistas dentro da Administração americana, procuravam já em 1946 um plano de ajuda económica coerente para a Europa. No dia 27 de Maio de 1947, o Vice-Secretário de Estado para os Assuntos Económicos, William Clayton, juntou as ideias de dois peritos em economia, Harold Van Cleveland e Ben T. Moore, sugerindo que George Marshall deveria criar uma Federação Económica Europeia. Isto levou a uma reunião em 28 de Maio de 1947, entre Kennan, Clayton, Marshall e outros chefes de departamentos da administração americana. Idealmente pretendiam a remoção das fronteiras económicas da Europa. Charles Bohlen, Assessor Chefe do Departamento de Planeamento, referiu nessa reunião, sobre o facto da ajuda americana estar dependente de um Plano Europeu de Recuperação Mútua, e possivelmente também do estabelecimento de uma federação económica. O historiador Alan Milward, vai mais longe e refere que o Plano Marshall pretendia a integração económica numa única entidade política. Michael Hogan, académico de renome, aponta ainda que os americanos pretendiam, pelo menos um mercado comum europeu, mas o ideal seria uma federação económica europeia¹⁴⁸.

¹⁴⁷ BOSSUAT, Gérard, *The Marshall Plan and European Integration: Limits of an Ambition*, in AGNEW, John (ed.); ENTRIKIN, J. Nicholas (ed.); *The Marshall Plan Today – Model and Metaphor*, New York: Routledge, 2001, p. 128.

¹⁴⁸ IDEM, *Ibidem*, p. 129.

Nas elites políticas europeias geraram-se correntes favoráveis à criação de uma federação europeia, o que virá a culminar na realização de um congresso na Haia, em 1948, onde fica expressa a vontade comum de criar uma União Europeia, mas onde o desacordo franco-britânico não permite que se vá muito longe. Surgem duas correntes no referido congresso, a francófona, que defende a criação de uma Assembleia Consultiva, embrião de um futuro parlamento europeu. A corrente inglesa, não quer ouvir falar da diluição ou abdicação da soberania nacional, e propõe apenas a criação de um simples Comité de Ministros. Em Janeiro de 1949, chega-se a uma solução de compromisso, prevendo a criação de uma Assembleia Consultiva Europeia, de competências limitadas. O Conselho da Europa, aberto aos dezassete países-membros da OECE, tem a sua primeira sessão em Estrasburgo, em Agosto de 1949, mas nada mais faz do que esboçar uma cooperação política e cultural ao nível europeu¹⁴⁹.

Foram então promovidas várias iniciativas tendentes a ultrapassar o antagonismo franco-alemão, através da criação de uma Europa Ocidental unida. A mais importante é o Plano Schuman. O Ministro francês dos Negócios Estrangeiros aproveita a ideia de Jean Monnet, que defendia a colocação da produção conjunta franco-alemã de aço e de carvão sob a alçada de uma alta autoridade comum, no seio de uma organização aberta a outros países europeus. O Plano Schuman inaugura a passagem da simples cooperação europeia, a uma verdadeira integração regional que se iria expandir na actualidade até à Europa de Leste¹⁵⁰.

Iria assistir-se até hoje, ao alargamento e aprofundamento do processo de integração europeia. De facto, os objectivos estratégicos dos decisores políticos americanos em 1947 foram concretizados, sendo que a integração, e cooperação militar através da Nato, na Europa, foram factores essenciais para a contenção da URSS, durante o período da Guerra Fria. Podemos assim considerar que existe um nexos causal entre as circunstâncias sistémicas internacionais, o interesse estratégico nacional dos EUA e a materialização do processo de construção europeia.

II.3. Os Pais Fundadores da Europa

¹⁴⁹ VAÏSSE, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁰ IDEM, *Ibidem*, p. 45.

Na História da União Europeia existe um panteão de profetas e heróis, que merecem esta honorífica denominação, exactamente pelo facto de terem conjecturado uma visão: a sua visão para o velho continente.¹⁵¹ A Europa dos *Founding Fathers* foi idealizada para solucionar um problema endémico: a guerra entre os Estados europeus.

O seu objectivo foi, até ao momento, cumprido mas a pergunta não deixa de ser válida: a visão dos Pais Fundadores estará hoje a ser aplicada neste contínuo processo que é a Construção Europeia?

A primeira tarefa que deparamos será a de atingir um consenso ao elencar os nomes dos chamados Pais da Europa, o que resulta num exercício de difícil concretização. O risco cresce quando se pretende avançar um número. A doutrina divide-se, assim, quando se pretende isolar quantos e quem foram, os elementos deste grupo de excepção: os arquitectos da União Europeia. Mas, em bom rigor, para perscrutar os grandes desígnios europeus, pelos quais lutaram este grupo de notáveis, devemos recuar até à Idade Média realçando a visão *avant-guard* enunciada por Dante Alighieri, 1265-1321, na sua obra *De Monarchia* (1310/ 1314), na qual apela a um poder supranacional que respeite a diversidade dos povos e suas tradições ou à república cristã de Pierre Du Bois (1255-1321)¹⁵². Desde esse período, outros projectos se sucederam. Propunham-se “...confederações dotadas de instituições comuns, de assembleias, até de exércitos”¹⁵³. Projectos que não se materializaram mas produziram, contudo, um eco determinante pois o seu contributo permanecerá decisivo para a difusão de uma Europa unida.

Ao analisarmos as acções concretas dos Pais da Europa, impõe-se *a priori* uma justa e merecida referência aos seus precursores. Referimo-nos a Emmanuel Kant mais concretamente ao seu enriquecimento para esta causa com o seu conceito de Paz perpétua. Ao escritor Victor Hugo (1802-1885) um dos intelectuais que durante a sua época, caracterizada por uma aguda tónica nacionalista, expressou uma teoria consistente sobre a unificação política e económica europeia.

¹⁵¹ LEACH, Rodney, *Europe: a concise encyclopedia of the European Union from Aachen to Zollverein, Founding Fathers*, London: Profile Books Ltd, 2000, p.124.

¹⁵² SIDJANSKI, Dusan, *O futuro Federalista da Europa, A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa: Gradiva, 1992, p.17.

¹⁵³ IDEM, *Ibidem*, p.17.

O conceito de “*Estados Unidos da Europa*”, idealizado por Victor Hugo, permanecerá, tal como à época uma utopia? Apesar de algumas das suas ideias, ao invés de se cristalizarem no tempo, pelo contrário, conseguiram materializar-se: *e.g.* a União Monetária e o desaparecimento das fronteiras nacionais com o espaço Schengen. Ficaram célebres os seus discursos e reflexões sobre a Europa, nomeadamente nos Congressos de Paz em Lausanne (1869) e Lugano (1872).

A iniciativa de organizar o primeiro Congresso, reunindo americanos e europeus deve-se a um economista Inglês, Richard Cobden (1804-1865) e a Giuseppe Mazzini (1808-1872), um patriota italiano e um dos aliados de Garibaldi na luta pela unificação italiana.¹⁵⁴ Os dois convidam Victor Hugo para o discurso de abertura do Congresso de Paz realizado, em Paris, a 21 de Agosto de 1849. Ficou para a história precisamente pelo conteúdo do discurso e, sobretudo, pela expressão aglutinadora que escolheu: “*Estados Unidos da Europa*”.¹⁵⁵ Victor Hugo ansiava, que chegasse o dia em que as balas seriam substituídas pelo sufrágio universal dos povos defendendo a criação dos Estados Unidos na Europa. “*Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France! [...]*”.¹⁵⁶ E continua, “*...Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant aux idées[...] Un jour verra où l'on verra ce deux groupes immenses, les États-Unis D'Amérique, Les États-Unis d'Europe placés en face l'un et l'autre se tendant la main par-dessus les mers[...]*”¹⁵⁷.

A lista de nomes que empresta brilhantismo à causa europeia não se esgota em Kant e Victor Hugo. Podemos ainda destacar Proudhon, Lamartine, Mazzini, o Abade de Saint-Pierre, o Duque de Sully e Jean-Jacques Rousseau. Pensadores, poetas, cujos projectos baseiam-se nos direitos do Homem e na participação activa do povo e de

¹⁵⁴ VIEGNES, Michel, *The French Vision of Europe from Victor Hugo's United States of Europe to the Constitution*, Centre de Recherche sur l'Imaginaire Grenoble III, 18 de Novembro de 2005, [http://www.ejop.org/archives/2005/11/the_french_visi.html], consultado em 21 de Fevereiro de 2010.

¹⁵⁵ IDEM, *Ibidem*.

¹⁵⁶ HUGO, Victor, *Discours d'ouverture du Congrès de la Paix - 21 août 1849*, [<http://crdp.ac-lille.fr/sceren/hugo/congres.htm>], consultado em 12 Março de 2010.

¹⁵⁷ VERHOFSTADT, Guy, *Les États-Unis D' Europe - Voix Politiques*, Bruxelles: Éditions Luc Pire, 2006, p. 5.

todos os seus membros unidos voluntariamente, por opção.¹⁵⁸ Sem esquecer Saint-Simon. Este último ao acrescentar uma “*dimensão económica e técnica*”¹⁵⁹ com o cunho da industrialização do século XX, vai prefigurar, com algumas diferenças o método funcionalista, inspirador de Jean Monnet na criação da CECA (1952), e mais tarde, da EURATOM e da Comunidade Económica Europeia (1957). O Acto único Europeu (AUE) em 1987 situa-se na junção das correntes funcionalista e federalista que constituem o fundamento do processo de integração europeia¹⁶⁰.

O chanceler alemão Gerard Schroeder, em 2001, apresentou um projecto para a constituição de um governo-geral europeu como o corolário natural ao processo de unificação dos mercados e das moedas do Velho Mundo. O objectivo: a unidade europeia consolidar-se no futuro num só corpo político. Ideia, que remonta aos tempos do Abade Saint-Pierre, um dos mais destacados pensadores do pan-europeísmo, cujos ensaios políticos, que datam de quase três séculos atrás, foram revistos e comentados por Rousseau. Tal como este extracto: *"Verei, pelo menos idealmente, os homens unirem-se e amarem-se; pensarei numa doce e sossegada sociedade de irmãos, vivendo em concórdia eterna, todos conduzidos pelas mesmas máximas, todos felizes com a felicidade comum. Compondo dentro de mim um quadro tão comovente, a imagem de uma felicidade que não existe far-me-á por alguns instantes experimentar uma felicidade verdadeira"*¹⁶¹.

Rousseau, aceitou a incumbência da Senhora Dupin, seleccionando e editando os manuscritos do Abade Saint-Pierre, falecido, em 1743, quase nonagenário. Quando o conde de Saint-Pierre, sobrinho do Abade, entregou os vinte e três volumes de manuscritos, Rousseau apercebeu-se que tinha uma tarefa hercúlea. Porém, não tardou em reconhecer naquela imensidão de papel, uma jóia, que por este motivo seleccionamos para o trabalho que apresentamos: encontrou um projecto para a Europa inteira.

Os dois ensaios de Saint-Pierre publicados entre 1717-18, com os títulos de “*Tornar a Paz Perpétua na Europa*” e o “*Discurso sobre a Polissinodia*” (regime

¹⁵⁸ SIDJANSKI, Dusan, *O futuro Federalista da Europa, A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa: Gradiva, 1992, p.18.

¹⁵⁹ IDEM, *Ibidem*.

¹⁶⁰ IDEM, *Ibidem*, pp. 18-19.

¹⁶¹ ROSSEAU, Jean Jacques, *Projecto de paz perpétua*, 1756, [<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/saintpierre.htm>], consultado em 12 de Fevereiro de 2010.

em que os conselhos substituem os ministros) estavam esquecidos. Paz e bom governo para todos, era a sua mensagem. Desde o Tratado de Utrecht de 1713 (assinado entre o Reino Unido e os representantes de Luís XIV da França) que o Abade Saint-Pierre entusiasmou-se em delinear uma perspectiva generosa para o Velho Mundo. Mas o renascimento das suas teses deve-se à releitura e síntese que Rousseau fez delas, quarenta anos depois de terem sido escritas. Os Estados europeus, pregou o bom homem, lembrando o sonho da República Cristã defendido primeiro por Henrique IV no século XVI, deviam renunciar à guerra. Uma sociedade das nações. No seu lugar deveriam erguer um sistema de arbitragem que impedisse as lutas dos príncipes, concertado numa sociedade das nações, provida com uma força militar própria. Quem erguesse a espada, ver-se-ia sitiado pelas lanças da segurança colectiva. Tudo muito interessante, pensou Rousseau, mas por que motivo os príncipes europeus iriam aceitá-la? Porque, responderia Saint-Pierre, se vivo fosse, as esperanças na razão eram ilimitadas.

Com o decorrer do trabalho, o filósofo foi-se envolvendo com o apaixonante tema de fazer os Estados europeus pararem de se dilacerar em guerras sem fim. Provavelmente Kant bebeu desse "extracto" de Rousseau para compor o seu ensaio intitulado de "*Zum ewigen frieden*", a *paz perpétua*, outra referência da literatura iluminista alemã, publicada com grande sucesso em 1795, no qual também advogou por uma sociedade das nações para prevenir a Europa das desavenças dos príncipes¹⁶².

Da mesma forma Bentham apresenta o seu projecto para a Paz. "*A plan for a universal and perpetual peace*" na senda do já havia sido idealizado por Pierre Du Bois e Saint-Pierre¹⁶³.

O Conde Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), de ascendência japonesa pelo lado materno e de seu Pai, um diplomata austro-húngaro, herda as suas raízes flamengas e gregas¹⁶⁴ foi o autor do ideário Pan-Europeu preconizando também a ideia da criação de uma União Pan-Europeia. Promoveu vários congressos "pan-europeus" logo depois da Grande Guerra tendo sido um indefectível conceptual dos "*Estados*

¹⁶³ROCHA, Acílio, *O ideal da Paz e o Utilitarismo - O Europeísmo de Bentham*, [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8822/1/O%20Ideal%20da%20Paz%20e%20o%20Utilitarismo.pdf], consultado em 12 de fevereiro de 2010.

¹⁶⁴LEACH, *op. cit.*, p.124.

Unidos da Europa” mesmo depois da II guerra¹⁶⁵. A difusão do “*Manifesto Pan-Europeu*”, em 1924, é aprovada no congresso em Viena, em 1926, com a presença de 2000 participantes de 24 estados¹⁶⁶, no qual são esboçadas as traves mestras de uma Confederação Europeia¹⁶⁷.

Aristide Briand, foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e presidente honorário da União. Ajudou a negociar, em 1925, o Pacto de Locarno que definia as fronteiras europeias. É considerado e aclamado pelos seus patrícios como um pioneiro europeu.¹⁶⁸ Em 1929, ao assumir a presidência do Conselho, pronunciou em nome da França, um discurso estrondoso perante a Assembleia da Sociedade das Nações em Genebra. Apelando aos povos da Europa que estabelecessem uma “espécie de laço federal”. Consta que foi a primeira proposta oficial de um governo inspirada pelo primeiro movimento europeu. A elaboração de um pacto federal entre os estados europeus é definido e publicado através do “*Le Mémorandum sur l’organisation d’un régime d’union fédérale européenne*”, datado de 1930, precisamente no mês de Maio, quando Hitler comemorava a sua primeira vitória eleitoral. Ficou imortalizado como o *Memorandum* Briand. Este primeiro projecto oficial embora condenado por três acontecimentos: a morte de Streseman, a ascensão de Hitler e a crise de 1929-30 faziam antever mau prenúncio relativamente à concretização desta união federal. Ainda que tenha promovido uma profunda influência. Consta que a real motivação de Briand seria a contenção da Alemanha; o seu opositor Gustav Streseman era movido pelo espírito de restituir a hegemonia da Alemanha na Europa Central, não estando imbuído deste espírito europeísta apesar, de mais tarde, os dois homens terem unido esforços para o desenvolvimento das relações Franco-Alemãs¹⁶⁹. E por ter inventado a “*linguagem Europeia*” ora não tivesse a impressão digital de Alexis Léger, grande poeta, próximo de Briand que escrevia sob o pseudónimo Saint-John Perse, secretário-geral no Quai d’Orsay.

¹⁶⁵ IDEM, *Ibidem*.

¹⁶⁶ KALERGI, Coudenhove R., *Pan Europe*, Paris: PUF, 1988, pp-139-140.

¹⁶⁷ Garantia da igualdade, da segurança e soberania confederal, aliança militar; criação progressiva da união aduaneira; valorização em comum das colónias dos Estados europeus; moeda comum; respeito pelas civilizações nacionais e protecção das minorias nacionais; colaboração da Europa com outro grupo de Estados no quadro da Sociedade das Nações. in SIDJANKSKI, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶⁸ LEACH, *op. cit.*, p.124.

¹⁶⁹ IDEM, *Ibidem*, p.124.

O leque de expressões que se tornaram correntes no discurso europeu é vasto: “um organismo federal *supranacional*”, “mercado comum”; “união aduaneira”, “circulação de mercadorias pessoas e bens”; “a comunidade dos povos europeus”, e tantos outros que se tornaram familiares no léxico europeu a partir da Declaração Schuman. De Dante a Saint-John Perse, o projecto Briand cai por terra mas as suas ideias marcam o espírito e o discurso europeu¹⁷⁰.

Do que acima referimos, é neste ambiente propício, findas as duas Guerras europeias que as ideias destes homens e os seus projectos encontram o momento certo para assumirem a forma de movimentos políticos¹⁷¹. De realçar que estes movimentos europeus estiveram na origem “das instituições da União e do seu núcleo dinâmico formado pelas comunidades europeias”¹⁷². Um traço distintivo se comparado com a tentativa de agrupamentos de Estados por todo o mundo. Se atentarmos no caso das organizações internacionais e regionais, a sua criação deve-se à iniciativa dos governos ou de organizações oficiais.

O caminho percorrido, a marcha para a união, aberta pela criação do Conselho da Europa e continuada e aprofundada pela Comunidade Europeia é fruto dos movimentos europeus¹⁷³.

Mencionados os precursores isolaremos, neste momento, sete personalidades que com a sua acção marcaram indelevelmente a Europa Ocidental no *post II* Guerra Mundial: os Pais da Europa - Jean Monnet (1888-1979), Robert Schuman (1886-1963), Alcide De Gasperi (1881-1954), Konrad Adenauer (1876-1967), Paul-Henri Spaak (1899-1972) e Winston Churchill (1874-1965). E Walter Hallstein, embora menos referenciado, desempenhou, porém, um papel determinante como veremos para o projecto de unificação europeia pelo que julgamos justa a sua inclusão nesta ilustre lista.

Um grupo de personalidades que num raro, singular e extraordinário rasgo de genialidade empenhou-se em exortar os seus povos a iniciarem uma nova era: novas estruturas, baseadas em interesses comuns e assentes em tratados que garantissem o primado da lei e a igualdade das nações na Europa Ocidental.

¹⁷⁰ SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷¹ IDEM, *Ibidem*, p. 19.

¹⁷² IDEM, *Ibidem*, p. 17.

¹⁷³ IDEM, *Ibidem*, p. 17.

Corria o ano de 1950. A 9 de Maio, mais tarde o Dia da Europa, Robert Schuman, político, advogado e Ministro dos Negócios estrangeiros francês entre 1948 e 1952, lê na *Clock Room*, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Quay D’Orsay, a famosa declaração originalmente lançada por Jean Monnet. Trata-se do documento fundador do processo de unificação europeia, marcando o primeiro passo na actual construção de uma Europa Unida ” *La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.*“¹⁷⁴. A Declaração Schuman é considerada o começo da criação do que é hoje a UE: a proposta da criação de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Processo que apesar de não estar concluído progrediu de forma notável. A célebre Declaração Schuman representa a primeira criação concreta de uma federação europeia, que promove uma contribuição chave para criar a Paz mundial.¹⁷⁵ Esta solidariedade “*de facto*” entre nações não só iria impedir, mas tornar inconcebível, novas guerras entre os membros plenos da CECA¹⁷⁶. A proposta de criação de uma Europa organizada tornava-se, desta forma, um requisito indispensável para a manutenção de relações pacíficas.

Originário da região da Alsácia-Lorena, na fronteira entre a França e a Alemanha, Schuman cedo compreendeu que a reconciliação entre a França e a Alemanha era condição *sine qua none* para construir uma Europa unida. Deportado para a Alemanha em 1940, ao fugir junta-se à resistência francesa dois anos mais tarde. Apesar disso, nunca manifestou qualquer ressentimento para com a Alemanha quando, após a guerra, se tornou Ministro dos Negócios Estrangeiros.

O famoso Plano Schuman propunha o controlo conjunto da produção do carvão e do aço, as matérias-primas mais importantes para a produção de armamento. A ideia

¹⁷⁴ SCHUMAN, Robert, *Declaration Liminaire*, [http://www.robert-schuman.eu/declaration_9mai.php], consultado em 12 Março de 2010.

¹⁷⁵ PISTONE, Sergio, *The Federal Perspective in the Shuman Declaration*, Perspectives on Federalism, Centre Studi sul Federalism, Vol.2, Issue 1, 2010, p. 20.

¹⁷⁶ SANTAGOSTINO, Angelo, *A Magna Solidarity Between Civilizations*, University of Brescia, European Commission – DG EAC/ Jean Monnet Project, Brussels, 24 and 25 May 2005, [http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confdial04/angelo_santagostino_en.pdf], Consultado em 12 de Março de 2010, p. 2.

fundamental subjacente à proposta era simples mas genial. Se um país não controlasse a produção de carvão e de aço não estava assim em condições de declarar guerra a outro.

Schuman informou deste plano o Chanceler alemão Adenauer, que nele viu uma oportunidade para pacificar a Europa e o aprovou. Pouco tempo depois, foi a vez dos Governos de Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos apoiarem o Plano. Os seis países assinaram o acordo constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em Paris, em Abril de 1952. A União nasceu, assim, de uma iniciativa de paz.

Schuman apoiou também a criação de uma Política Europeia comum de Defesa e foi Presidente do Parlamento Europeu entre 1958 e 1960. Robert Schuman, porém, já intuía a morosidade do processo ao afirmar, *“L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée: l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne”*¹⁷⁷.

Monnet natural da região de Cognac, em França, termina o liceu aos 16 anos momento que inicia um périplo por vários países como comerciante de conhaque e, mais tarde, como banqueiro. Neste momento seria interessante perguntar quem é Jean Monnet? Sabemos que foi o principal inspirador da famosa “Declaração Schuman” surge depois de Briand, Kalergi e Churchill, não participou em nenhum movimento europeu e nem esteve presente no Congresso da Haia.¹⁷⁸ Que papel desempenhou então na construção da Unidade Europeia? Durante as duas guerras mundiais, exerce cargos importantes relacionados com a coordenação da produção industrial em França e no Reino Unido. Consultor do governo francês, o *éminence grise*, entre 1952 e 1955, foi o primeiro Presidente do órgão executivo da referida Comunidade. No entanto, limitar a influência de Monnet à esfera económica é redutor. É da sua autoria a célebre frase: “Mais do que coligar Estados, importa unir os homens”. Uma das muitas marcas que deixa ao longo deste processo¹⁷⁹.

Alcide De Gasperi, entre 1945 e 1953, na qualidade de Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros desenha o trilho da política externa e interna da

¹⁷⁷ SCHUMAN, *op. cit.*

¹⁷⁸ BOSSUAT, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁹ LEACH, *op. cit.*, p. 125.

Itália no pós-guerra. Oriundo da região de Trentino-Alto Adige (Tirol do Sul), que fazia parte da Áustria até 1918 foi, como outros grandes estadistas do seu tempo, um activo defensor da unidade europeia. A sua experiência, esteve preso entre 1927 e 1928 antes de obter asilo no Vaticano, levou-o a concluir que só a união da Europa poderia evitar a repetição dos mesmos erros. Promoveu repetidas iniciativas para a unificação da Europa Ocidental, colaborando na realização do Plano Marshall e criando estreitos laços económicos com outros países europeus, em especial com a França. Apoia o Plano Schuman tendo contribuído para desenvolver a ideia de uma política europeia comum de defesa.

O primeiro Chanceler da República Federal da Alemanha, que se manteve à frente do novo Estado alemão entre 1949 e 1963, contribuiu de forma indiscutível para escrever o rumo da história da Alemanha e da Europa no *post-II* Guerra. Adenauer depois da Primeira Guerra Mundial realizou, também, que só se poderia alcançar uma paz duradoura com uma Europa unida. A sua experiência durante o Terceiro Reich (foi afastado do cargo de burgomestre de Colónia pelos nazis) veio confirmar essa convicção. Entre 1949 a 1955, Adenauer consegue alcançar objectivos de grande alcance em matéria de política externa: integrar a Alemanha na aliança ocidental: a adesão ao Conselho da Europa (1951), fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1952) e entrada da Alemanha na NATO (1955). Um marco fundamental da política externa de Adenauer foi a reconciliação com a França. Com o Presidente francês Charles de Gaulle, realiza um feito histórico: em 1963, a Alemanha e a França, outrora arqui-inimigos, assinaram um Tratado de amizade que se tornou um dos marcos do processo de integração europeia.

Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi e Robert Shuman são venerados pela Igreja Católica e, em 1999, o Vaticano deu os primeiros passos para iniciar o seu processo de canonização apesar de Spaak também ser merecedor de um profundo respeito pela sua acção em prole da causa federal à qual dedicou grande parte da sua vida e também pelo seu papel decisivo no desenho do Tratado de Roma (1957)¹⁸⁰.

O belga Paul Henri Spaak consegue omitir a sua verdadeira idade, e ser recrutado pelo exército do seu país durante a Primeira Guerra Mundial. Esteve dois anos como prisioneiro de guerra na Alemanha. Durante a Segunda Guerra Mundial, como

¹⁸⁰ LEACH, *op. cit.*, p.125.

Ministro dos Negócios Estrangeiros, tentou sem sucesso manter a neutralidade belga. Partiu depois para o exílio juntamente com o Governo, primeiro para Paris e, mais tarde, para Londres. Após a libertação da Bélgica, Spaak reintegrou o Governo, assumindo a pasta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de Primeiro-Ministro. No decorrer da Segunda Guerra Mundial, já havia tido formulado planos para uma união dos países do Benelux e, imediatamente a seguir à guerra, fez campanha pela unificação da Europa, tendo apoiado a criação da CECA e a Comunidade Europeia de Defesa. Para Spaak, unir países através de tratados vinculativos constituía o meio mais eficaz de garantir a paz e a estabilidade. Enquanto Presidente da primeira Assembleia Plenária das Nações Unidas, em 1946, e Secretário-Geral da NATO, entre 1957 e 1961, pôde contribuir para a realização desses objectivos. O papel de Spaak foi decisivo na redacção do Tratado de Roma. Em 1955 no decorrer da "Conferência de Medina", os seis Governos participantes nomearam-no presidente do grupo de trabalho responsável pela elaboração do Tratado.

Sir Winston Churchill, um antigo oficial do exército, foi, na sua juventude repórter durante a guerra dos Boers tendo sido igualmente prisioneiro de guerra. Mas o mundo conhece Churchill não (só) pelas suas frases brilhantes dotadas de um enorme sentido de humor, mas naturalmente na condução do cargo de Primeiro-Ministro britânico durante dois períodos da história: 1940-1945 e 1951-1955. No *post II* Guerra, estava convicto que só uma Europa unida poderia garantir a paz pelo ficou igualmente célebre o seu, "Discurso à juventude académica" proferido na Universidade de Zurique, em 1946. À semelhança de Victor Hugo, preconizou a criação dos "*Estados Unidos da Europa*" como forma de eliminar uma todas as "doenças" europeias do nacionalismo e do belicismo. "*(...) We must recreate the european family in a regional structure called it may be, tehe United States of Europe. If at first all the states of Europe are not willing or able to join the union, we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and those who can. The salvation of the common people of every race and every land from war or survitud must be established on solid foundations and must be guarded by the readiness of all men and women to die rather to submit to tyranny. Therefore I say to you: let Europe arise!*"¹⁸¹ O impulsionador da coligação contra Hitler tornou-se, assim, um militante activo da causa europeia.

¹⁸¹ VERHOFSTADT, *op. cit.*, p.5.

E Walter Hallstein? (1901-1982) Porque o incluímos neste grupo de excepção? Leccionou Direito nas universidades de Rostock e de Frankfurt e assumiu o cargo de primeiro Presidente da Comissão Europeia no período compreendido entre 1958-1969. Pelo seu *curriculum* conseguimos intuir a sua ligação ao projecto europeu. E, de facto, assumia-se como um europeísta convicto e um defensor determinante da integração europeia. Para Hallstein, a condição prévia para o sucesso da integração política europeia consistia na criação de instituições económicas comuns. Hallstein comungava com Jean Monnet da mesma fé nas instituições supranacionais.¹⁸² No exercício das suas funções como Presidente da Comissão Europeia, Hallstein empenhou-se na criação rápida do mercado comum. A sua determinação e a crença neste projecto em muito contribuíram para a causa da integração, mesmo depois de cessar o seu mandato de presidente. Assim, o processo da unificação durante o chamado “período Hallstein” tornou-se memorável. O antigo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros alemão conquistou pela primeira vez reconhecimento internacional na década de 50, com a chamada “Doutrina Hallstein”, que influenciou a política externa alemã durante largos anos que tinha como ideia central a integração da jovem democracia na Europa Ocidental.

Elencados os precursores e os fundadores impõe-se conhecer os sucessores deste projecto. Alberto Spinelli, figura como um dos protagonistas nesta fase. Descrito como a antítese de um tecnocrata, era um populista e um apaixonado defensor dos “*Estados Unidos da Europa*”.¹⁸³ Italiano, aos 17 anos, aderiu ao Partido Comunista. Esteve preso entre 1927 e 1943. No exílio escreveu com Alberto Rossi, o “*Manifesto Ventotene*” documento assim baptizado com o nome da ilha italiana onde foi redigido. É indiscutivelmente considerado como o primeiro documento Federalista europeu: “*The multiple problems which poison international life on the continent have proved to be insoluble: tracing boundaries through areas inhabited by mixed populations, defence of alien minorities, seaports for landlocked countries, the Balkan Question, the Irish problem, and so on. All these matters would find easy solutions in the European Federation, just as corresponding problems, suffered by the small States which became part of a vaster national unity, lost their harshness as they were transformed into problems regarding relationship between various provinces... To all of this must be*

¹⁸² LEACH, *op. cit.*, p.125.

¹⁸³ IDEM, *Ibidem*.

*added the disappearance of some of the most important dynasties, and the fragility of the bases which sustain the ones that survive. It must be taken into account that these dynasties, by considering the various countries as their own traditional perquisites, together with the powerful interests backing them, represented a serious obstacle to the rational organisation of the United States of Europe, which can only be based on the republican constitution of the federates countries... It will be the moment of new action and it will also be the moment for new men: the moment for a free and United Europe”*¹⁸⁴.

Numa conferência da resistência europeia realizada no início de 1944, foi um dos promotores do Manifesto Europeu. No fim da guerra, fundou em Itália o Movimento Federalista Europeu (MEF). Spinelli contribuiu para a unificação europeia na qualidade de conselheiro de Gasperi, Spaak e Monnet. Além disso, promoveu a causa europeia no meio académico, tendo fundado, em Roma, o Instituto para os Assuntos Internacionais. Na qualidade de Membro da Comissão Europeia, foi responsável pela política industrial e pela investigação entre 1970 e 1976. Foi deputado pelo Partido Comunista no Parlamento italiano durante três anos, antes de ser eleito deputado do Parlamento Europeu em 1979. O político foi o principal promotor do chamado “Plano Spinelli”, uma proposta completa do Parlamento Europeu relativa a um Tratado para uma União Europeia federal. Esta proposta foi aprovada pelo Parlamento em 1984 por uma esmagadora maioria e constituiu uma fonte de inspiração para a consolidação dos Tratados da UE durante as décadas de 80 e 90.

A geração seguinte não é mencionada nesta lista de ilustres: Valérie Giscard D’Estaing, Helmut Schmidt e François Mitterrand simplesmente por acreditarem menos numa Comunidade como um fim em si mesmo, mas como um meio infantizando as ambições Franco-alemãs¹⁸⁵.

Trabalhando de perto com Jacques Delors, o presidente da Comissão mais zeloso de sempre desde Hallstein, Helmut Kohl, o patrocinador político da moeda única e do Tratado de Maastricht, promoveu um vigoroso integracionismo.¹⁸⁶ Delors consegue delinear uma estratégia, dos pequenos passos, perseguindo o objectivo da integração económica *step by step* explicando a necessidade de interpretar cada ganho

¹⁸⁴ SPINELLI, Altiero, *Manifesto Ventotene*, [<http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/pdf/manifesto1944en.pdf>], consultado em 12 Março de 2009.

¹⁸⁵ LEACH, *op. cit.*, p.125.

¹⁸⁶ IDEM, *Ibidem*.

ou vantagem adquirida através da necessidade de um controlo supranacional e consequentemente da inevitável unificação política.¹⁸⁷

Por terras lusas será interessante verificar que os intelectuais, homens de letras e pensadores dedicaram igualmente o seu pensamento à Europa. Martim de Albuquerque explica que “o mito greco-romano da Europa, ao fundir-se com o mito bíblico-cristão permitiu que ao lado de um puro conceito geográfico se desenhasse um conceito ético, valorativo que perdura ainda modernamente na ideia de que a Europa representa um estádio superior resultante da convergência da cultura clássica e da cultura cristã”¹⁸⁸. Sabemos que Federico Chabod sustenta que “o próprio termo europeu é desconhecido até ao século XV, altura em que Eneas Silvio Piccolomini se principiará a usar *normaliter* tal vocábulo”.¹⁸⁹ Ao pretendemos demonstrar a atenção lusa dedicada à Europa verificamos que a visão de Camões, o Lusíada maior, concebeu a Europa como resultante de uma confluência: na base, na raiz está a cultura greco-romana (estrofe 72, canto II como o roubador da Europa, no tronco a ideia da *Respublica Christiana*. Camões distingue a “Europa cultura” da “Europa Geográfica”. A mente camoniana, configura a Europa como uma realidade no campo dos valores. E aí atribui-lhe posição cimeira. O poeta não exclui a ideia nacional. Se em 60% das vezes que alude à Europa ou aos seus derivados, utiliza adjectivos honrosos, a verdade é que a palavra Pátria não lhe mereceu entusiasmo¹⁹⁰.

A obra, “*Projecto de Guerra contra as guerras, ou de paz permanente, oferecido aos Chefes das Nações europeias*”, começa com a declaração que é oferecida aos “Chefes das Nações Europeias, em pública audiência do Universo”, significando com isso que a Europa constitui parte representativa e principal do todo, a ponto de lhe substituir.¹⁹¹ O seu autor idealiza ainda um *Congresso das potências europeias* onde se celebraria o *Pacto Imperial* de Renúncia à guerra e de resolução pacífica dos diferendos internacionais”. Desse *Congresso* sairia o *Conselho supremo* ou *Supremo Tribunal de Justiça*, um órgão tutelar da paz no qual os estados europeus tomariam assento. “A Paz

¹⁸⁷ IDEM, *Ibidem*.

¹⁸⁸ ALBUQUERQUE, Martim, *Primeiro Ensaio sobre a História da “Ideia da Europa” no pensamento português*, Lisboa: Imprensa-Nacional Casa da Moeda, 1980, p.17.

¹⁸⁹ CHABOD, Federico, *Historia de la idea de Europa*, Madrid: Editorial Norte Y Sur, 1967, p. 40.

¹⁹⁰ IDEM, *Ibidem*, p. 18.

¹⁹¹ RANGEL, José Máximo Pinto da Fonseca, *Projecto de Guerra contra as guerras, ou de paz permanente, oferecido aos Chefes das Nações europeias*, Coimbra: Imprensa da Universidade, s.d., Folha A2.

mundial, era pois a paz da Europa.”¹⁹² Pensamento idêntico encontra-se no livro *D. Carlos et D. Miguel*. “*Oui ou non, est-il de l'intérêt des puissances légitimes et monarchies de laisser périr dans la péninsule la monarchie et la légitimité*”. Obra que ilustra, no que toca a Portugal, “a lição de Friedrich Von Gentz, (...) um dos homens do Congresso de Viena e discípulo de Kant, de Burke e de De Bonald, confidente de Metternich, autor de um estudo acerca da paz perpétua se situa neste ponto dentro da óptica particular do *sistema europeu* saído da *Santa Aliança*, do chamado *Concerto Europeu*. Por isso mesmo e tendo em consideração os seus esforços em semelhante empresa, o Czar Alexandre I denominá-lo-ia, justamente o “Cavaleiro da Europa” . Para Rougemont era o “ secretário-geral presumptivo da Europa”.¹⁹³ A noção da Europa (como a própria Europa) sofre, desde o século XIX, uma das suas grandes crises. Dela constitui reflexo, as afirmações de superioridade de outros continentes sobre a Europa. E mesmo a ideia da decadência da Europa, ideia que encontramos largamente disseminada na centúria de oitocentos.¹⁹⁴ Mas a consciência europeia não sobraçará. Pelo contrário. O corpo reagirá.

Eça de Queiroz é um dos advogados de defesa de Portugal. Em “*O Mianthonomah*” aponta com um dedo acusador a consagração pela América da Doutrina (egoísta e mercantil de) Monroe e grava-lhe o ferrete de inferior. Pela falta de “Ciências Filosóficas”, de “Ciências Históricas” e de “Ciências Sociais”.¹⁹⁵ Há, sobretudo na América, na sua opinião, um profundo desleixo nas Ciências históricas que são a base fecunda das Ciências sociais. É a superioridade da Europa! Em outro ensaio, “*A Europa em Resumo*”, Eça condensa a diferença do velho continente em relação à Àsia, à África, à América e à Oceânia. “(...) Para se atingir a maioria há sempre crises a ultrapassar”.¹⁹⁶ Para o mesmo autor, a Europa mais do que uma elite moral (como para Faustino da Madre de Deus) é mesmo “um corpo, dotado de alma”. Grande corpo simbólico em que cada Pátria é uma forte qualidade física ou uma ambição inteligente da alma¹⁹⁷. “No Norte que é a alma, a França representa a ideia nítida, a razão ágil, e a Alemanha representa a imaginação e o sonho. No Sul que é o

¹⁹² IDEM, *Ibidem*, p. 35.

¹⁹³ ROUGEMONT, Denis, *Vingt-huit siècles de L'Europe, La Conscience Européenne a través les textes, D'Hésiode à nous jours*, Payot: Paris, 1961, p. 175.

¹⁹⁴ ALBUQUERQUE, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁹⁵ IDEM, *Ibidem*, p. 159.

¹⁹⁶ IDEM, *Ibidem*, p.39.

¹⁹⁷ IDEM, *Ibidem*, p.40.

corpo, a Itália, a Grécia são apreciação exterior pelos sentidos, que se traduz sempre, numa raça inteligente, pelo culto da forma; a Espanha é a exaltação nervosa, a Turquia é o sono animal; Portugal é a vigorosa acção vital, o movimento espontâneo, a decisão violenta do sangue.”¹⁹⁸ Encontramos também em Oliveira Martins atribuições de um espírito à Europa. Se no século XIX a chamada Geração de 70, em particular, viveu a crise da Europa, coube à *Geração Modernista* complementar, no plano conceptualizante, e no que concerne a Portugal, todo este processo. Fernando Pessoa, Almada Negreiros, Afonso Duarte, Adolfo Casais Monteiro e Agostinho da Silva. Almada repetidamente manifestou uma consciência “nacional europeia-universal”¹⁹⁹. Tomando Almada como exemplo: “entre Prometeu e Jesus Cristo, Almada coloca o cerne da sua concepção da Europa. Com o primeiro dá-se o “nascimento do nosso continente” que então adquire significado “humano”; com Jesus Cristo a Europa encontra a força da “vida” identificada com o *humano-divino* elemento religioso do Cristão chegado da Ásia à Europa”²⁰⁰.

A ideia embrionária de uma Europa unida que nasce na Idade média e viaja ao longo dos séculos com algumas *nuances* até aos dias de hoje. Por vezes encontramos períodos da História em que a ideia parece mergulhada numa aparente letargia. Mas logo percebemos que sempre permaneceu nas mentes dos europeus. Quando desperta novamente regressa de tal forma possante que confirmamos que nunca esteve adormecida nas mentes dos europeus que fizeram da Construção Europeia um sonho a realizar.

II.4. O Congresso da Haia: Intergovernmentalismo *versus* federalismo

Se analisarmos perfilam-se outros “activistas” da causa europeia. Cada um, à sua maneira, já havia sustentado a ideia da unidade e da tão necessária paz europeia, baseada nos direitos do Homem e na participação de um povo livremente unido.

¹⁹⁸ QUEIROZ, Eça de, *Da pintura em Portugal, in Prosas Bárbaras*, Livros do Brasil, Lisboa, *s.d.*, pp 227-228.

¹⁹⁹ ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p. 43.

²⁰⁰ IDEM, *Ibidem*.

Projectos que contrapõem a ideia de uma Europa unida pela força que Napoleão e Hitler preconizarão.

Mas *a contrario* os primeiros, e aqui reside a originalidade do projecto europeu, propunham simplesmente a materialização de uma federação constituída por livre consentimento.²⁰¹ E o vocabulário e as ideologias federalistas começam a fazer parte do ADN de pensadores como Denis de Rougemont e daqueles que iniciam os movimentos federalistas que se seguem. Esta onda vai repercutir-se no Congresso da União Europeia dos Federalistas, em Montreaux, corria o ano de 1947. Um ano depois realiza-se o Congresso da Europa na Haia.

No final da II Guerra surgem os primeiros movimentos de militantes europeus. A União Pan-Europeia e a União Parlamentar Europeia. Os dois movimentos organizam congressos e empreendem acções em prol da união europeia. Sem distinção de partido ou de nacionalidade reagrupam elites na prossecução do seu objectivo de união, inspirados numa ideologia *supranacional*²⁰².

A União Europeia dos Federalistas (UEF), criada em 1946 pertence a estes movimentos puramente europeus. Paralelamente a esta corrente pluralista e supranacional surgem grupos de inspiração partidária imbuídos do mesmo espírito europeu mas membros da mesma família política ou ideológica: o Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa (MSEUE) e as Novas Equipas Internacionais (NEI), oriundas dos partidos democratas-cristãos ou formadas por personalidades que lhe são próximas. Estes dois movimentos com a mesma vocação supranacional visam a eleição directa de uma *constituente europeia*. Distinguem-se por algumas *nuances* mas embora o denominador comum seja a elaboração da constituição federal europeia. A União Pan-Europeia explica que o projecto será submetido à ratificação dos povos quer perante os parlamentos nacionais quer pela via referendária. Esta ideia difundida pela União Pan – Europeia e pela UEF, ganha corpo na opinião pública mas é necessário que os governos se inspirem nelas. A UEF que contava com mais de 100 000 membros e uma dezena de movimentos ou secções federadas, tem finalmente o objectivo de trabalhar pela “criação de uma federação europeia, elemento essencial de uma confederação mundial, para a qual serão transferidos os poderes soberanos necessários à salvaguarda dos interesses

²⁰¹ *IDEM, Ibidem*, p. 18.

²⁰² SIDJANSKI, Dusan, *op.cit.*, Lisboa: Gradiva 1992, p. 23.

comuns dos cidadãos e dos Estados europeus”²⁰³. Os democratas-cristãos organizam-se, na mesma altura, a nível europeu nas novas Equipas Internacionais que se apoiam numa dezena de países, nomeadamente os seis países fundadores da CECA. Paralelamente sob a presidência de Spaak, o MSEUE empreende uma acção a favor dos Estados Socialistas da Europa. Em 1948 esta Europa Socialista dará lugar a uma Europa democrática e pluralista prevalecendo sob qualquer consideração partidária. Estes dois movimentos a que se juntará um terceiro, o Movimento Liberal pela Europa Unida são o embrião das federações de partidos pertencentes às três famílias políticas tradicionais. Por seu turno os movimentos europeus são apoiados pelas comissões com objectivos mais específicos, económicos e sociais *e.g.* a Liga Europeia de Cooperação Económica (LECE) fundada por Paul Van Zeeland.

Nas vésperas do Congresso da Haia são quatro as características fundamentais dos movimentos europeus: a união política e federal da Europa; todos tinham uma dimensão económica e social fundamento principal da Comunidade Europeia, cujo porta-voz é a LECE que surge como um elemento do projecto político e global. A acção cultural e educativa está ausente do plano europeu, por fim, estes movimentos representam diversas abordagens da união política e agem de forma dispersa. O Congresso da Haia tem como tarefa a coordenação destas vozes na sequência do Congresso de Montreaux, que definiu os princípios do Federalismo europeu organizado pela UEF nos dias 27 a 31 de Agosto de 1947. Foi a antecâmara do Congresso na Haia, o contributo dos federalistas europeus. Dos relatórios e exposições apresentadas no Congresso destacamos “*L’attitude Fédéraliste*” de Dénis de Rougemont e de Maurice Allais, Nobel de Economia, “*Aspects éconómistes du Fédéralisme*”²⁰⁴. Rougemont apela aos participantes uma reflexão sobre os seis princípios (ou virtudes segundo Montesquieu) nos quais se baseia uma federação já enumerada em capítulo anterior. Para Allais, todas as questões económicas susceptíveis de dividir os Estados federados devem ser entregues à união federal. Propõe a divisão de poderes segundo a qual cada Estado federado deve ser concedido o máximo de liberdade possível e a intervenção de ser considerada apenas nos casos estritamente necessários e como último recurso para dissipar eventuais dificuldades produzidas no interior entre Estados federados visto que o objectivo último final “da federação económica é a realização do *optimum* económico

²⁰³ *IDEM, Ibidem*, p. 25.

²⁰⁴ UNION EUROPÉENNE DES FEDERALISTES, *Rapport du premier congrés annuel de l’UEF*, Montreaux, Suisse, 27-31 Août 1947, pp. 8 -16 e 33- 57.

federal e uma repartição mais igual que não comprometa a maximização do lucro real. O termo final é a livre circulação das mercadorias, (mercados organizados na base da concorrência), dos capitais e dos homens no quadro de uma livre circulação das informações”²⁰⁵. As premissas para Allais no que concerne ao federalismo europeu são três: não existe uma federação política duradoura sem federação económica; a federação económica não é aplicável se não existir federação política prévia, e a federação económica reforça a federação política, e vice-versa. A federação económica e a federação política são aspectos indissociáveis. A sua realização simultânea é desejável, mas a experiência da integração testemunha que este paralelismo perspectivado pelos fundadores não correspondeu aos factos.

Em 1954, com o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e, depois do Projecto Fouchet em 1960, e apesar do Acto Único Europeu, a cooperação política atrasou-se em relação à integração económica. Para Maurice Allais as vantagens de uma federação europeia são consideráveis. Nos seus cálculos, o nível de vida se multiplicaria por um coeficiente compreendido entre 2,5 e 3 num período de 10 anos. Pelas imensas possibilidades que promoviam o federalismo económico, proporcionaria uma vitalidade nova e decuplicaria o espírito de invenção e de iniciativa e os recursos inesgotáveis da Europa seriam plenamente utilizados²⁰⁶. “A Europa tem uma carta para jogar, que é a última, mas também a mais bela. (...) Esta oportunidade esperada é o federalismo. Aproveitá-la a partir de hoje só depende dela. Que ela o entenda antes que seja demasiado tarde, são só nossos desejos!”²⁰⁷ Estas intervenções no Congresso de Montreux definem as duas grandes posições que os federalistas defenderão em Haia. No fim do congresso de Montreux em que os federalistas adoptam o projecto dos Estados Gerais da Europa, na mesma altura Churchill dando seguimento ao seu discurso de Zurique; apelando à *união* dos estados da Europa, de que a Inglaterra deveria ser uma das potências fiadoras; propõe a realização de um congresso por uma Europa unida. Estas duas iniciativas independentes: uma federalista e outra unionista, desembocarão no Congresso da Haia. Deste congresso saíram duas tendências em relação à construção europeia. A corrente federalista que reclamava a instituição de uma autêntica federação política, os Estados Unidos da Europa. A corrente pragmática ou unionista, porventura mais realista e prudente, hostil ao abandono da soberania por parte dos Estados.

²⁰⁵ SIDJANSKI; Dusan, *op. cit.*, p. 27.

²⁰⁶ IDEM, *Ibidem*, p. 28.

²⁰⁷ IDEM, *Ibidem*, p. 56.

Defendiam o intergovernamentalismo e a cooperação entre os Estados soberanos. Deste Congresso saiu a criação do “Comité para a Europa Unida” que em 1948 se iria federar no “Movimento europeu”.

Na Comissão de coordenação estão agrupados os seguintes movimentos: a UEF (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE, (Van Zeland), Conseil Français pour l’Europe Unie (Dautry), NEI (Bichet, secretário geral do MRP) e a Union Parlementaire Européenne (Coudenhove-Kalergi). A um milhar de delegados presentes juntam-se doze antigos presidentes do conselho de ministros, cerca de vinte ministros em exercício e 100 parlamentares de diversas filiações, entre os quais Adenauer, todos a título pessoal e vários escritores como Raymond Aron, Jules Romain, Etienne Gilson, Salvador de Madariaga e Dénis de Rougemont. Sem esquecer um cortejo de académicos, personalidades sindicais e religiosas. Foi a congregação em massa das elites europeias. A dialéctica, o debate ficou marcada entre as tendências Unionistas e Federalistas. No geral o Congresso não fica marcado por considerações partidárias com excepção feita para os Ingleses, Conservadores e Trabalhistas (salvo Mackay), formam uma frente unida de defesa da tese unionista contra todas as ideias de federação. Partidários de uma união frouxa, baseada numa ideia de cooperação internacional que respeitasse igualmente a soberania dos Estados. Ainda hoje é notória esta reserva inglesa face à integração europeia. “A Sr^a. Thatcher, não deixa de evocar os vestígios da abordagem unionista, prudente e pragmática”²⁰⁸. Dénis de Rougemont confirma esta hostilidade por parte dos ingleses para com instituições do tipo federal. E regista, “Antes das Haia muitos pensavam que o conflito principal oporia Trabalhistas aos Conservadores. (...) O único conflito profundo que dividiu o Congresso foi a oposição surda entre a frente comum dos insulares e as iniciativas dispersas (no plano táctico) dos continentais”²⁰⁹.

Os federalistas continentais unidos quanto ao objectivo a atingir, dividiram-se no que toca aos métodos de execução. Uns propuseram a constituição de um laço federal e de um conjunto de económico que suponha uma transferência de parcial das soberanias nacionais. “A união na diversidade” segundo Dénis de Rougemont²¹⁰. Os federalistas integrais apoiavam a assembleia europeia mas divergiam quanto às modalidades de

²⁰⁸ SIDJANSKI, Dusan, *op. cit.*, p. 29.

²⁰⁹ ROUGEMONT, Denis de, *L’Europe en jeu*, Neuchâtel: Éditions de la Bacconnière, 1948, pp. 134-135.

²¹⁰ SIDJANSKI, Dusan, *op. cit.*, p. 30.

designação. Propunham, exigindo mesmo, que a assembleia europeia emanasse dessas comunidades que, segundo Raymond Aron representam melhor, comparativamente com as assembleias parlamentares, a vida profunda dos países²¹¹. Paul Reynold propôs a eleição por sufrágio universal, na razão de um deputado por um milhão de habitantes, de uma assembleia constituinte da Europa mas recolheu apenas nove votos. Mais uma vez Rougemont descreveu o momento de forma pragmática: “Os Britânicos resistiram à ideia, o voto do Congresso opôs-se ao projecto concreto”²¹².

Apesar de todas estas divergências o Congresso da Haia marca uma viragem. Dele emergiu um manifesto europeu, um *programa de acção global* para a Europa unida, originou o movimento europeu e esteve na base do Centro Europeu da cultura, do Colégio da Europa, do Conselho da Europa e do Tribunal dos Direitos do Homem contribuindo ainda para a criação das Comunidades Europeias. Na sua *resolução cultural*, redigida por Rougemont, o Congresso considera que a União europeia passou a ser uma realidade e se baseia na unidade profunda da sua cultura. Para dar voz à consciência europeia, o Centro Europeu da Cultura, cujo programa foi inaugurado na Conferência Europeia da Cultura, em Lausanne em Dezembro de 1948, é finalmente inaugurado em Genebra em 1950. “*Dans la résolution de la commission culturelle du congrès de La Haye (d'où sortira le Mouvement européen) était inscrite la nécessité d'examiner «la constitution et les attributions d'un Centre européen de la culture ».* C'est à cette tâche que Rougemont ira alors se consacrer, en oeuvrant ausein de la commission culturelle du Mouvement européen, alors présidée par Salvador de Madariaga. Pour parvenir à ses fins, il dut surmonter les réticences de Duncan Sandys, «unioniste» notoire placé à la tête du Mouvement 5. Un «Bureau d'études» sera créé à Genève sous la direction de Rougemont le 15 février 1949. Ce bureau organisera, pour le compte du Mouvement européen, la première Conférence européenne de la culture, qui se tint à Lausanne du 8 au 12 décembre 1949. De cette conférence sortira le Collège d'Europe de Bruges et le Centre européen de la culture, inauguré officiellement à Genève, le 7 octobre 1950. Rougemont, qui inspira et dirige a cet organisme dès les premiers instants, lui consacra jusqu'à sa mort l'essentiel de ses forces...”²¹³

²¹¹ PHILIP, Olivier, *Le problème de L'union européenne*, Paris-Neuchâtel: Éditions de la Baconnière, 1950, p. 205.

²¹² ROUGEMONT, *op. cit.* p. 139.

²¹³ SAINT, Ouen; François, ROUGEMONT, Denis, *Le militant européen de la période des « Grands Congrès », in L'Europe en formation, n° 296, printemps 1995, p. 5.*

Resolução política; resolução económica e social e resolução cultural. Três resoluções cuja essência está resumida na mensagem aos europeus que Rougemont, seu autor, fez aprovarem no Congresso.²¹⁴ Federação ou União? Esta é a pergunta que coloca as duas grandes tendências presentes no Congresso. Decerto que se solicita a transferência de alguns poderes soberanos, a independência da Europa face a todas as potências e garantia de segurança dos povos, entre outras. Porém em momento algum, esse manifesta a vontade de criar uma autoridade ou governo europeu, uma exigência implícita do termo federação que só será afirmada em 1950 pelo Movimento Europeu. De registar que o Congresso especifica dois eixos de desenvolvimento, ao propor uma assembleia europeia, uma carta e um tribunal dos direitos do homem, afirmando os valores essenciais da Democracia europeia face ao perigo dos totalitarismos. Paul Reynauld assiste à substituição de da ideia “revolucionária” por uma mais prudente e moderada²¹⁵. No domínio dos direitos do Homem, o Congresso formula uma dupla proposta encarregando uma comissão de realizar de imediato uma tarefa: preparar a carta, e para defender os direitos da pessoa humana e os princípios da liberdade deve ser criado um tribunal de justiça aberto aos países associados com poderes de sancionar. Iniciativas que promoveram o nascimento do Conselho da Europa, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e o Tribunal de Justiça²¹⁶. Em 1949, na sequência dos esforços empreendidos por André Phillip que no seu memorando que nasce do Conselho da Europa que reflecte uma vez mais, o compromisso entre a posição britânica e a proposta dos governos francês belga. O Conselho da Europa em vez de ser uma assembleia europeia com poderes limitados passa a ser uma assembleia consultiva dotada de poderes reais, cujas resoluções passam pela unanimidade. Apesar dos progressos e do êxito alcançado pelo Movimento europeu e do desenvolvimento notável dos direitos do Homem, está patente o desequilíbrio entre os poderes consultivos da assembleia e os deliberativos do comité intergovernamental que irá desembocar num impasse na via de uma Europa unida. A ideia de uma assembleia europeia irá seguir o seu caminho através da primeira instituição representativa, depois da Assembleia Parlamentar das Comunidades Europeias, antes de dar origem *a posteriori* ao Parlamento europeu eleito por sufrágio universal directo.

²¹⁴ CONGRESSO DA EUROPA, *Résolutions*, Haia, Maio de 1948, editadas pelo Comité Internacional de Coordination des Movements Pour l'Unité Européenne, Paris-Londres, 1948.

²¹⁵ SIDJANSKI; Dusan, *op. cit.*, p. 31.

²¹⁶ IDEM, *Ibidem*.

Visando o desenvolvimento económico o “(...) Congresso visa realizar uma síntese entre as aspirações personalistas e as necessidades económicas novas”²¹⁷. Para garantir a independência económica e a fim de evitar qualquer tendência totalitária, o Congresso entende que os trabalhadores e as suas organizações representativas estejam intimamente ligados, associadas à criação e ao desenvolvimento da economia na Europa unida.

Na sequência do Congresso da Haia, a Comissão Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia transforma-se em *Movimento Europeu* sob a presidência de honra de Churchill, De Gasperi, Coundenhover-Kalergi, Spaak, Adenauer e Robert Schuman. Trata-se de uma vasta organização que reúne e coordena o conjunto dos movimentos europeus., comprimindo o *Movimento Europeu* um grupo de promoção exercendo pressão nos parlamentos nacionais e nas instituições europeias. Foi o *Movimento Europeu* que exerceu pressão e que preparou e apoiou a acção Monnet-Schuman, que está na origem das comunidades. “ (...) Se fizermos uma nova leitura à luz das resoluções actuais da integração, somos forçados a admitir que a maior parte das propostas de 1948 parecem ter sido realizadas. O *Manifesto Europeu* esgotou-se.”²¹⁸

Em 1988, quarenta anos depois do Congresso da Haia esta apreciação confirmou-se mas não houve inspiração nem força para formular um programa para a etapa seguinte.

Sentados na mesma sala: “Ridderzaal”- Binnenhof, discursam personalidades como Jacques Delors. Estão presentes Simone Veil, François Mitterrand, G. Andreotti, Henri Brugmans, Cheysson, Pisani R. Lubbers e R. Von Weizsäcker. O mesmo cenário com outros actores. “A diferença é que os primeiros iam abrir caminho para a união e os actores actuais enfrentam directamente a realidade.”²¹⁹

A resolução saída do Congresso da Haia refere: “*it is the urgent duty of the nations of Europe to create an economic and political union in order to assure security and social progress. (...) the time has come when the European nations must transfer and merge some portion of their sovereign rights so as to secure common political and economic action for the integration and proper development of their common*

²¹⁷ SIDJANSKI, Dusan, *op. cit.*, p. 32.

²¹⁸ IDEM, *Ibidem*, p.33.

²¹⁹ IDEM, *Ibidem*, p. 34.

resources.”²²⁰ Deste congresso surgiu a mobilização de ideias e vontades: as duas correntes de pensamento, unionista e federalista, que daqui emergiram, influenciaram decisivamente o processo de construção europeia, que tem a sua base jurídica nos Tratados que de seguida analisaremos.

II.5. A Integração Europeia: Dos Tratados fundadores ao Tratado de Lisboa

Integrar é fazer de várias partes um todo. Como vimos a ideia começa a ser lançada e amplamente debatida em Haia. Registamos, sobretudo, o voluntarismo e o cuidado de salvaguardar a soberania própria de cada Estado espelhada expressão “laço federal” de Briand. Se a ideia concreta de integração europeia preserva como objectivo essencial a paz observa-se uma evolução neste processo. O que outrora eram ideias exclusivas de pensadores, filósofos ou poetas, novos actores emergem e são agora os políticos e responsáveis governativos que se associam a este processo alteração que se revelou fundamental pelas capacidades de pressionar ou *convencer* as elites políticas nacionais.

A União Europeia assenta no primado do direito. Isto significa que todas as suas acções são fundadas nos Tratados, os quais são voluntária e democraticamente aprovados por todos os Estados-Membros. O Direito Comunitário define-se como o conjunto de regras que regulam o funcionamento das comunidades europeias, bem como as matérias ou áreas de competência das comunidades europeias. A conclusão dos Tratados comunitários implicou certamente para os Estados que nele participaram ou a eles aderiram mais tarde, a auto-limitação da soberania nacional e mais do que isso, a transferência para as instituições supranacionais do exercício de poderes soberanos dos Estados²²¹.

²²⁰ HAGUE CONGRESS, *Political Resolution of the Hague Congress* (7-10 May 1948), [http://www.ena.lu/?lang=2&doc=12226], Consultado em 12 de Maio de 2010.

²²¹ MOTA DE CAMPOS, João, *Manual de Direito Comunitário*, Lisboa: Fundação Calouste de Gulbenkian, 2004, p. 256.

Para acompanhar um mundo em constante mutação os tratados já assinados foram alterados e actualizados, formando assim o *acquis communautaire*, ou acervo comunitário.

O Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) assinado em 18 de Abril de 1951 em Paris, entrou em vigor em 23 de Julho de 1952 e chegou ao seu termo em 23 de Julho de 2002. O Plano Schuman que levou à Integração Europeia fala numa comunidade de interesses económicos com a finalidade da manutenção da paz, sem renunciar à união política. Este Plano caracteriza-se por uma comunidade sectorial. Resulta da vontade alguns Estados quererem fazer parte de uma comunidade para tratar de assuntos específicos ligados às matérias do aço e do carvão, sendo que foram estas matérias que tiveram na base de inúmeros conflitos na fronteira franco-germânica. A aproximação a uma comunidade mais abrangente começa assim com a criação da CECA mas desde logo ficou expresso que se estava num início do processo de constituição de uma organização supranacional que, através do método dos pequenos passos, iria obter resultados nunca antes imaginados. Nota-se, portanto, o cuidado de ir avançando com bases bem definidas sobretudo sustentadas nos necessários consensos. Baseado naquilo a que chamamos de Europa dos Seis. E como o entusiasmo não cessava de crescer, os pensadores mais idealistas pensaram em avançar para uma comunidade política logo em 1953 – A Comunidade Política Europeia.

No entanto, a integração económica parecia ser a área com mais potencial de desenvolvimento rápido. Pelo Tratado de Roma criou-se a CEE - Comunidade Económica Europeia - e a CEEA - Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM), assinado em Roma em 25 de Março de 1957 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1958. Os dois tratados são conjuntamente designados por Tratados de Roma.

Os Tratados de Roma, no seu conjunto, são considerados como a “Constituição” das Comunidades Europeias, assim no âmbito dos seus princípios salienta-se que a “Comunidade tem como missão, (...) o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente,

o aumento do nível da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade, entre os Estados-membros”²²².

Um avanço notável relativamente à CECA, porque a CEE passava a abranger a generalidade dos temas económicos e sociais e não apenas o carvão e o aço. Relativamente à Euratom, esta era essencial para controlar uma tecnologia perigosa e em crescente uso. Se a CECA se ocupa de sectores específicos, naturalmente que o seu tratado instituidor era bastante pormenorizado. Mas quando se está a redigir um Tratado que abrange toda a actividade económica apenas se podem concretizar as bases gerais para serem posteriormente desenvolvidas.

A década de cinquenta é, portanto, a década da criação das Comunidades Europeias, sendo por isso uma época em que são instituídos os meios e os métodos de actuação jurídica. O Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), ou Tratado de Roma.

O Tratado de Fusão assinado em Bruxelas em 8 de Abril de 1965, entra em vigor desde 1 de Julho de 1967. Instituiu uma Comissão e um Conselho únicos para as três Comunidades Europeias então existentes. Nas décadas seguintes, surge o alargamento a novos Estados e a partilha de novas matérias entre os Estados-membros.

Em 1972, o Reino Unido, a Dinamarca, a Irlanda e a Noruega aderem à CEE, Estados que tinham criado a EFTA, *European Free Trade Association*, uma zona de comércio livre e de promoção da cooperação entre os referidos países.

Quanto ao aprofundamento institucional das comunidades existiam algumas matérias e políticas que passavam dos Estados-membros para o âmbito comunitário ou supranacional. O Tratado de Roma previa apenas como políticas comuns, a PAC, Política Agrícola Comum, a PCC, Política Comercial Comum e a PCT, Política Comum de Transportes. Ao longo dos anos assistiu-se a um crescente número de matérias que passaram a estar sob a égide das instituições supranacionais.

Em 1981, adere a Grécia e, em 1986, aderem Portugal e Espanha. Em 1995, faz-se um alargamento à Áustria, à Suécia e à Finlândia. O Acto Único Europeu (AUE)

²²² Rocha, *op. cit.*, p. 185.

assinado no Luxemburgo e em Haia e entrou em vigor em 1 de Julho de 1987. Estabeleceu as adaptações necessárias para realizar o Mercado Interno²²³.

O Tratado da União Europeia foi assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993. Introduziu novas formas de cooperação entre os governos dos Estados-Membros em domínios como a defesa e a justiça e assuntos internos. Ao acrescentar esta cooperação intergovernamental ao sistema «comunitário» já existente, o Tratado de Maastricht criou uma nova estrutura, tanto política como económica, com base em três «pilares» da União Europeia (UE). O primeiro pilar, constituído pela Comunidade Europeia, a CECA e a Euratom, refere os domínios em que os Estados-membros agem através das instituições comunitárias. No âmbito deste pilar é aplicável o processo designado por “método comunitário”. O segundo pilar instaura a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e prevê que os Estados-membros possam empreender acções comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental. O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), que permite à União levar a cabo uma acção conjunta de Liberdade, Segurança e Justiça. O processo de decisão é igualmente intergovernamental²²⁴.

O Tratado de Amesterdão foi assinado em 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999. Alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia e atribuiu uma nova numeração às suas disposições, incluindo, em anexo, as respectivas versões consolidadas. As principais inovações do Tratado de Amesterdão podem sintetizar-se do seguinte modo: 1) Foram alargadas as matérias que devem ser tratadas através do processo de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento, sob proposta da Comissão, podendo afirmar-se que se tornou o processo legislativo normal no âmbito da União Europeia. 2) A designação do Presidente da Comissão passou a estar sujeita a ratificação do Parlamento. A designação dos restantes membros da Comissão passou a estar sujeita a acordo entre o Presidente da Comissão e os governos dos Estados-membros e a ratificação do Parlamento. 3) Foi criado o Alto Representante da União Europeia para a Política Externa, designado pelo Conselho, e reforçada a política externa e de segurança comum, em especial pela absorção da União da Europa Ocidental no âmbito das instituições da União Europeia. 4) Foram reforçadas

²²³ COELHO, Carlos *et. al.*, *Dicionário de Termos Europeus*, Lisboa: Aletheia Editores, 2006, p. 14.

²²⁴ IDEM, *Ibidem*, p. 329.

as garantias dos direitos individuais dos cidadãos, nomeadamente através da cooperação nos domínios policial e judicial, em particular pela absorção da Convenção Schengen no âmbito das instituições da União Europeia²²⁵.

De igual modo, na perspectiva do alargamento da União Europeia a um vasto conjunto de países europeus cujas candidaturas foram aceites e algumas estão ainda pendentes e para fazer face às dificuldades de ordem institucional que uma União mais ampla iria suscitar na ausência de disposições adequadas; e ainda para introduzir nos Tratados Comunitários alguns aprofundamentos e aperfeiçoamentos que se tornam necessários – foi assinado em 26 de Fevereiro de 2001 o Tratado de Nice. Em 2002, o Tratado CECA deixou de vigorar, pois tinha uma cláusula de vigência de 50 anos, sendo as suas competências, direitos, património e obrigações assumidos pela Comunidade Europeia.

O Tratado de Nice foi assinado em 26 de Fevereiro de 2001 entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003. Incidiu principalmente na reforma das Instituições a fim de assegurar o funcionamento eficaz da União Europeia na sequência do seu alargamento, em 2004, para 25 Estados-Membros, e em 2007, para 27 Estados-Membros - pelo Tratado de Atenas de 2003, assistimos à adesão de dez novos Estados: Chipre, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. A partir de Janeiro de 2007, juntaram-se a Roménia e a Bulgária.

Os Tratados de Amesterdão e de Nice são Tratados de Revisão, ou seja, revêem e alteram os tratados anteriores. As principais inovações do Tratado de Nice residiram em ajustamentos nas regras de votação no Conselho, introduzindo o princípio da dupla maioria para o processo de tomada de decisão, podendo ainda qualquer Estado-membro, reclamar a verificação de uma terceira maioria, da população dos Estados-membros, e na representação dos Estados-membros no Parlamento, com vista a permitir o alargamento até 27 Estados-membros. Além disso, tomou medidas para facilitar a extinção formal da CECA, através da cessação de vigência do Tratado de Paris de 1951. O Tratado de Nice enfrentou alguma dificuldade na sua ratificação devido à sua rejeição num primeiro referendo realizado na Irlanda. Porém, após alguns ajustamentos envolvendo garantias sobre o estatuto de neutralidade e a necessidade de aprovação pelo

²²⁵ VALÉRIO, Nuno, *História da União Europeia*, Lisboa: Editorial Presença, 2010, p. 127.

Parlamento Irlandês de qualquer envolvimento em processos de cooperação reforçada, o Tratado foi aprovado em segundo referendo²²⁶.

Sendo os Tratados Comunitários, os documentos jurídicos fundamentais do processo de construção europeia, e considerando a sua aplicabilidade directa do direito comunitário, faz sentido uma alusão ao federalismo jurídico comunitário. É próprio de um sistema federal que as leis emanadas dos órgãos centrais da federação sejam aplicáveis directamente em todo o território do Estado; que, no caso de conflito com leis locais, as autoridades em geral e os tribunais em particular devem reconhecer a primazia da lei federal sobre a lei do Estado federado. As normas de Direito federal devem também beneficiar de uma interpretação uniforme e de um tribunal supremo habilitado a assegurar a unidade do ordenamento jurídico nacional²²⁷.

A União Europeia, não é ainda, e talvez nunca venha a ser, uma federação de Estados. Mas a prossecução dos objectivos enunciados nos Tratados Comunitários, exige a aplicação uniforme do Direito Comunitário, como um direito comum a uma Comunidade de Estados que pretendem realizar a sua integração económica, e talvez, subentenda-se, política.

II.6. O Tratado de Lisboa

A UE viveu um momento de crise ao nível do aprofundamento, aperfeiçoamento e alargamento institucional. Uma circunstância originada pelo fracasso do Tratado Constitucional Europeu. Nos dias 18 e 19 de Outubro de 2007, realizou-se, em Lisboa, o Conselho Europeu que procurava a solução para o impasse que a Europa enfrentou, através da assinatura do Tratado Reformador, também denominado Tratado de Lisboa.

No dia 13 de Dezembro de 2007, os 27 Chefes de Estado e de Governo dos EM's da UE reuniram-se em Lisboa para a assinatura do novo tratado que pretende reforçar a capacidade da União para actuar, aumentando a eficiência e a eficácia das instituições e dos mecanismos de tomada de decisão, especialmente à luz dos novos

²²⁶ *IDEM, Ibidem*, p. 128.

²²⁷ *MOTA, op. cit.* (2004), p. 363.

desafios globais, e.g. como as alterações climáticas, a segurança energética, a imigração e os futuros alargamentos.

Se fizemos uma analepse da “história” do tratado em análise verificamos que o mesmo resulta de um longo processo de negociação, caracterizado por momentos de avanços e de recuos. Na Declaração de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, reconheceu-se que o modo de fazer diplomacia europeia estava ultrapassado, um motivo suficiente para concluir que as mudanças institucionais na UE eram prementes. Em 2002, foi realizada uma Convenção presidida por Giscard D’Estaing, com o intuito de discutir a reforma institucional e constitucional da Europa. Consequentemente, em Julho de 2003, foi apresentado aos Chefes de Estado e de Governo dos EM’s da UE um esboço do futuro Tratado Constitucional Europeu, que não iria ser implementado devido ao resultado negativo dos referendos de 2005 realizados em França e na Holanda. Na Presidência germânica da UE de 2007, foi apresentada a ideia do Tratado Reformador, que iria ser concretizada na Presidência portuguesa do mesmo ano²²⁸.

Guilherme de Oliveira Martins considera este Tratado indispensável “para garantir que a União Europeia possa ter voz activa na cena internacional – como potência cívica e factor de equilíbrio e paz, bem como para equilibrar a sua influência e peso económicos com a capacidade política – é indispensável criar um sistema de instituições que permita, a um tempo, representar os cidadãos e os Estados e assegurar a eficácia e a oportunidade das decisões relevantes para a defesa e salvaguarda dos valores e interesses comuns”²²⁹.

Interessa assim analisar o conteúdo do Tratado de Lisboa (TL) e as mudanças que aplica às instituições da UE, aos respectivos EM’s e os seus cidadãos.

O TL retrata na generalidade o conteúdo do Tratado Constitucional, disposto, no entanto, de uma outra forma. As excepções a essa regra geral marcam a diferença entre os dois tratados. O TL altera o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado da Comunidade Europeia (TCE), passando este último a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O Tratado de Lisboa é ainda complementado por protocolos e declarações.

²²⁸ HÖRETH, Marcus; SONNICKSEN, Jared; *Making and Breaking Promises – The European Union under Lisbon Treaty*; Discussion Paper C 181, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 2008, pp. 3-4.

²²⁹ MARTINS, D’Oliveira Guilherme; *O Novo Tratado Reformador Europeu*, Lisboa: Gradiva – Publicações Lda., 2008, p. 8.

Quanto à natureza do seu texto e em oposição ao Tratado Constitucional, o TL não reivindica um carácter constitucional. O “Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE”, passa a ser denominado como “Alto Representante para a Política Externa e Segurança”, os termos “leis” e “leis-quadro” desaparecem resistindo os termos regulamentos e directivas, o primado do Direito da UE deixa de estar implicitamente inscrito no tratado, e a referência aos símbolos da UE (o hino, a bandeira a moeda), não figuram no novo texto. Assim o TL apresenta-se fundamentalmente como um texto que altera os tratados actualmente em vigor²³⁰.

Porém, o TL permanecerá como um projecto híbrido entre uma Constituição e um Tratado, mantendo assim do anterior projecto, a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, a britânica Catherine Ashton. Com este cargo, uma das principais inovações introduzidas pelo TL, pretende-se reforçar a eficácia e coerência da acção externa da UE e resulta da fusão das funções de Alto Representante para a PESC e do Comissário para as Relações Externas. É um lugar que funciona como um “triplo chapéu”, porque as funções do incumbente passam por assumir funções semelhantes ao cargo anteriormente desempenhado por Javier Solana, o “Senhor PESC”. Contribuir com as suas “propostas para a elaboração da política externa e de segurança comum e assegura a execução das decisões adoptadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho”.²³¹ Assumir as responsabilidades da Presidência da União em matérias relacionadas com os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. Preside também ao Conselho dos Negócios Estrangeiros. Representa a União nos referidos domínios: “O Alto Representante representa a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum. Conduz o diálogo político com terceiros em nome da União e exprime a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais”.²³² Assumir o cargo de Vice-Presidente da União. “O Alto Representante é um dos vice-presidentes da Comissão. Assegura a coerência da acção externa da União”.²³³ Uma vantagem crucial neste novo sistema é que a UE vai passar a estar representada por um Alto Representante nos fóruns

²³⁰ HANAEL, M. Hubert; *Rapport d’information fait au nom de la délégation pour l’Union européenne sur le Traité de Lisbonne*; Senat Session Ordinaire de 2007-2008, p. 7.

²³¹ PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros; *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa*; Fevereiro de 2008, p. 30.

²³² IDEM, *Ibidem*, p. 30.

²³³ IDEM, *Ibidem*, p. 24.

internacionais e no diálogo com países terceiros. Actualmente a União era representada nos eventos internacionais por uma “*troika*” que consistia no Comissário para as Relações Externas, o Alto Representante e a Presidência Rotativa. Assim o Alto Representante conduz a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União. Dispõe para esse efeito de um direito de iniciativa em matéria de política externa e executa esta política como mandatário do Conselho de Ministros. Actua da mesma forma no que se refere à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Quando age no âmbito deste mandato, o Alto Representante não se encontra abrangido pelo princípio da colegialidade que rege a Comissão. O Alto representante dirige também o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) que compreenderá as actuais delegações presentes em quase 125 países. O SEAE assiste o Alto Representante no exercício das suas funções. O SEAE é instaurado por uma decisão do Conselho de Ministros após consulta do Parlamento Europeu e aprovação da Comissão. É composto por funcionários originários dos Serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho de Ministros e da Comissão, e por diplomatas nacionais destacados. Trabalha em colaboração com as redes diplomáticas dos Estados-Membros.

Dentro das inovações decorrentes do TL, destacamos o novo cargo de Presidente do Conselho da União Europeia, actualmente o belga Herman Von Rompuy; a Comissão Europeia com menos comissários a partir de 2014 mas novos poderes; uma nova redistribuição de votos no Conselho Europeu baseada no critério da dupla maioria, do Parlamento Europeu (PE) e do Tribunal Europeu de Justiça (IEJ); e a eliminação da possibilidade de veto em muitas áreas.

O artigo 2º do TL é exemplificativo dos valores humanistas que defende e pretende instituir na UE, imbuído do espírito humanista com o qual o projecto europeu começa a ser construído: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”²³⁴. O respeito por estes valores constitui uma condição prévia para a adesão de qualquer novo EM à União e é a referência para possíveis sanções para

²³⁴ PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros; *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa*; Fevereiro de 2008, p. 13.

aqueles que os infringam. Ainda neste âmbito é relevante destacar a referência que o texto faz à Carta dos Direitos Fundamentais, documento já aprovado em Nice representando somente uma declaração política. Mas ao integrar o TL ganha valor jurídico vinculativo, como expressa o artigo 6º: “A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados”²³⁵. Com efeito, a Carta ao sintetizar os valores europeus comuns, com os quais todos os cidadãos se podem identificar, fruto da herança cultural dos EM’s da UE, das suas tradições constitucionais e regras jurídicas, promove uma descrição da União como uma construção económica e uma comunidade com valores comuns. O texto do TL faz ainda referência à adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

Quanto aos objectivos da União, figuram no texto do tratado a promoção da paz, dos seus valores e do bem-estar dos povos. No artigo 3º encontramos outros mais específicos: “A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico”²³⁶. Concluimos que no âmbito dos valores da União Europeia, o TL reconhece como princípios gerais juridicamente vinculativos, “o respeito pela dignidade humana” e a “igualdade de oportunidades”, que trazem ao Direito da União Europeia e ao TJE, mudanças significativas.²³⁷ Quanto às alterações trazidas pelo TL, no âmbito dos objectivos da UE, constatamos que determinados objectivos foram retirados e outros adicionados se compararmos com o artigo 3º do Tratado da União Europeia. O resultado desta decisão terá um efeito prático na interpretação dos tratados pelo Tribunal Europeu de Justiça e as demais instituições da UE²³⁸.

²³⁵ *IDEM, Ibidem*, p. 15.

²³⁶ PORTUGAL, *op. cit.*, p. 13.

²³⁷ GREAT BRITAIN, House of Lords; *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*; London: The Stationery Office Limited, 2008, pp. 21-22.

²³⁸ *IDEM, Ibidem*, pp. 21-22.

A pedido do Reino dos Países Baixos, o TL modifica as disposições no âmbito do alargamento da UE, fazendo referência aos critérios de elegibilidade aprovados no Conselho, que remete para o Conselho Europeu de Copenhaga de Junho de 1993, que definiu como critérios de adesão: a democracia, uma economia de mercado viável, capacidade de assumir as obrigações que advêm da adesão à União Europeia e capacidade da União em assimilar novos membros²³⁹.

Quanto à cidadania europeia, o TL reafirma no Título II, artigo 9º: “Em todas as suas actividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo”²⁴⁰.

O Tratado Reformador prevê o direito de iniciativa popular, que se concretiza através de uma petição que recolha, pelo menos, um milhão de assinaturas de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de EM’s. Se este grupo de cidadãos preencher as condições requeridas pode convidar a Comissão a adoptar uma iniciativa legislativa, desde que compatível com o Tratado. Assim o Tratado de Lisboa implementa fundamentalmente duas mudanças significativas no âmbito da cidadania europeia: a iniciativa popular e novas competência em matéria de segurança social e protecção social relacionada com as liberdades de circulação e residência²⁴¹.

Por fim, ainda no domínio dos princípios, o artigo 5º do Tratado de Lisboa refere: “A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade”.²⁴² Este artigo reforça o papel dos Parlamentos nacionais que terão a responsabilidade de zelar pela correcta observância do princípio da subsidiariedade. No domínio institucional, o TL traz importantes inovações e modificações, trazendo alguns equilíbrios institucionais, sem no entanto, deixar de se prever alguns problemas na sua implementação.

Quanto o Parlamento Europeu (PE), podemos observar a extensão do processo de co-decisão a um grande número de matérias. A esta generalização do processo de co-

²³⁹ HANAEL, *op. cit.*, p. 12.

²⁴⁰ PORTUGAL, *op. cit.*, p. 17.

²⁴¹ GREAT BRITAIN, *op. cit.*, p. 23.

²⁴² PORTUGAL, *op. cit.*, p. 14.

decisão, o Tratado denomina como “procedimento legislativo ordinário”. Este procedimento promove o PE ao papel de co-legislador em paralelo com o Conselho da União Europeia. Em outros procedimentos, *e.g.* um parecer, o Parlamento emite a sua opinião, mas é o Conselho que aprova o acto legislativo. O procedimento de co-decisão fomenta a procura de um consenso em torno de um texto comum entre o Conselho e o Parlamento, existindo simultaneamente uma participação activa da Comissão Europeia. O Parlamento torna-se assim co-legislador em um grande número de áreas, *e.g.* a agricultura e pescas, os transportes, e a justiça e assuntos internos. Observa-se igualmente um aumento dos poderes do PE, no processo orçamental, como estabelecem os artigos 268º e 269º b) do TL, uma vez que este processo torna-se semelhante ao “processo legislativo ordinário”, mas apenas com uma única leitura e uma conciliação entre o Parlamento e o Conselho. A antiga distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias é suprimida, o que significa que a influência do Parlamento é estendida a todo o orçamento. Podemos considerar que se verifica um aumento dos poderes do PE com o TL, facto que se torna claro, quanto à extensão do processo de co-decisão. O novo balanço institucional ao nível do poder orçamental reforçou igualmente o papel do PE. Quanto ao processo de revisão dos Tratados, o PE torna-se um dos principais actores que vem de certa forma reforçar o carácter democrático da União²⁴³.

O TL reconhece o Conselho da União Europeia, a reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros, como uma das suas instituições. O Conselho da União Europeia passa a ser dotado de um Presidente eleito, por um período de dois anos e meio, o que constitui uma novidade institucional. Com o papel do Presidente do Conselho da UE, é reforçada a importância da preservação da unidade através de outra figura de liderança, oferecendo maior visibilidade da União junto dos EM's. De facto, esta instituição da UE, define-se como híbrida, tem uma abordagem funcional e não é completamente desligada dos EM's, nem representa apenas a visão dos mesmos.

Em colaboração com o Presidente da Comissão, e com base nos trabalhos preparatórios do Conselho de Assuntos Gerais, o Presidente do Conselho deverá dirigir e dinamizar os trabalhos do Conselho Europeu, para além de assegurar a sua preparação e continuidade. Deverá igualmente, actuar no sentido de facilitar a coesão e o consenso e apresentar um relatório ao PE após cada sessão. As regras de voto no seio do

²⁴³ DUFF, Andrew, *True Guide to the Treaty of Lisbon*, [<http://www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>], Consultado em 12 de Maio de 2010, p. 7.

Conselho também sofrem mudanças através de um alargamento das bases jurídicas suplementares, onde está instituído o voto por maioria qualificada, é o caso da maioria dos actos de matéria de justiça e assuntos internos. A maioria qualificada passa a ser constituída por 72% dos EM's representados e pelo menos 65% da população da União. As novas regras passarão a ser aplicadas a partir de 2014. Com o TL, acabam as presidências rotativas do Conselho Europeu, mas não as presidências do Conselho de Ministros, onde está prevista neste sentido a manutenção do sistema actual, com excepção dos Negócios Estrangeiros, que será presidida pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança²⁴⁴.

O Presidente da Comissão e o Alto Representante, assim como os outros membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Com base nessa aprovação, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada. O TL não altera substancialmente o modo de designação do Presidente da Comissão, mas a novidade surge quando o Conselho Europeu submete o candidato ao PE, que deve aprová-lo por maioria dos membros que o compõem. As outras disposições relativas ao Presidente da Comissão são praticamente idênticas às disposições contidas no Tratado de Nice.

Actualmente o sistema de votação, que se baseia na ponderação de votos definido no Tratado de Nice, irá estar em vigor até 2014. A partir desta data, o TL prevê um novo sistema de dupla maioria para a adopção dos actos por maioria qualificada. É assim necessário pelo menos 55% dos Estados-Membros do Conselho, num mínimo de 15, que reúnam pelo menos 65% da população. A formação de uma minoria de bloqueio, ou seja o número de Estados-Membros ou percentagem da população da União que impede a deliberação do Conselho por maioria qualificada, requer, que pelo menos 4 Estados-membros que perfaçam, pelo menos, 35,01% da população dos Estados-membros da União. O Sistema de dupla maioria é complementado pelo “mecanismo de *Ioannina*”, que diz que se um conjunto de membros do Conselho representar, pelo menos, três quartos da população ou três quartos dos EM's, necessários para constituir uma minoria de bloqueio, pode opor-se a que o Conselho possa chegar a uma solução num prazo razoável e sem prejuízo dos prazos obrigatórios, fixados pelo direito da União. A extensão das votações por maioria

²⁴⁴ *IDEM, Ibidem*, p. 5-7.

qualificada, substituindo a unanimidade anteriormente requerida, é um elo central da reforma institucional da União Europeia na perspectiva do seu alargamento. O TL introduziu a votação por maioria qualificada em 45 novas áreas²⁴⁵.

As disposições relativas à acção externa da União Europeia foram reformuladas de uma forma substancial, no sentido de reforçar o actual dispositivo e para que a acção da União no mundo ganhe eficácia e visibilidade. A União passou a gozar de personalidade jurídica própria e assumirá todos os direitos e obrigações da Comunidade Europeia e da União Europeia, na forma como estas se revestem actualmente.

O Tratado Reformador atribui à UE competência para definir e executar uma política externa e de segurança comum. Para além da instituição do Alto Representante, o TL prevê a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa.

Quanto à política de defesa da União, a PESD continua a fazer parte integrante da PESC. Esta política inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da União. O seu objectivo é conduzir a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida. Não obstante as disposições do Tratado da União Europeia em matéria de defesa foram substancialmente reforçadas, por disposições que permitem que um grupo de Estados constitua uma "cooperação estruturada permanente" e avance mais rapidamente que os outros em certas questões relativas a segurança e a defesa.

Não obstante as dificuldades circunstanciais que condicionam a sua implementação, o TL assume-se como um instrumento que pretende desbloquear o impasse que a União Europeia vive desde o falhanço do Tratado Constitucional Europeu.

Por um lado ressalta o balanço que se tenta encontrar, entre a tentativa de dar um carácter de maior democraticidade à União, e a necessidade de efectividade. Aliás já a declaração de Laeken de 2001, salientava a necessidade de ligar a União aos seus cidadãos, dando-lhe um carácter mais democrático. O TL dá resposta a isso, reforçando os poderes do Parlamento Europeu, assim como o dos Parlamentos Nacionais, e no plano dos valores a Carta dos Direitos Fundamentais da UE ganha um valor jurídico vinculativo.

²⁴⁵ *IDEM, Ibidem*, pp. 5-8.

No plano da referida necessidade de efectividade, o tratado introduz uma variedade de meios e novidades institucionais que permitem fazer face aos novos desafios, oportunidades e necessidades da União. Neste facto, se reflecte a novidade da existência de um Presidente do Conselho fixo pelo período de dois anos e meio, ou mecanismos institucionais como o novo sistema de votação de dupla maioria.

Outra marca que o Tratado de Lisboa pretende deixar é a afirmação da União Europeia no plano externo. Desta ambição resulta a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, uma das principais inovações do tratado. Da mesma vontade de afirmação internacional da União são reforçadas um conjunto de políticas sectoriais como a PESD e a PESC, ou outras relacionadas com o plano energético ou ambiental.

Com o Tratado de Lisboa, conseguiu-se encontrar uma solução para o velho problema da integração europeia, que consiste no dilema da abdicação de soberania em prol de um projecto vantajoso baseado nos interesses e valores comuns dos Estados-membros da União. O texto do Tratado é complicado e difuso, no entanto habilmente construído, face a todo o plano circunstancial que obrigou a recusa do projecto da constituição europeia. O conteúdo essencial do Tratado Constitucional permanece no Tratado de Lisboa. Este tratado permanece assim como uma oportunidade única de aprofundamento institucional, que oferece a possibilidade da continuidade da aplicação de reformas em torno do processo de constitucionalização da União Europeia, processo que está directamente relacionado também com a federalização da Europa.

II.7. A Federalização da Europa

O modelo actual da UE reproduz algo mais do que uma aliança entre Estados-nação. Porém está longe de ser um sistema político completo. A União ficou neste caminho, a meio caminho, entre a confederação e a federação, embora em muito menos tempo, do que os teóricos optimistas e pessimistas da integração europeia pensaram ser possível na década de 1950 e no início da década de 1960. Apesar de tudo, a constelação europeia está a mudar e novos factores parecem pressionar a integração política, como a crise económica que se vive actualmente na Europa e que exige

soluções políticas supranacionais. A Europa vai ter de lidar com as tensões crescentes entre a urgência de uma regulação efectiva central e a necessidade inelutável de respeitar as diversidades culturais e a autonomia institucional das nações e das regiões²⁴⁶.

Temida por uns e negada por outros, a união política se vier a ser uma realidade irá certamente encaminhar a Europa para um Estado federal. De facto, o texto do Tratado de Maastricht embora evite usar o termo federal, para não ferir a sensibilidade (especialmente) dos britânicos, refere: “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”²⁴⁷.

A subsidiariedade está obviamente ligada a outras questões, como um maior controlo democrático e transparência na legislação da União, entre outros. A perfeita aplicação do princípio da subsidiariedade permanece uma questão em aberto. O referido princípio persiste como um conceito *quasi* filosófico, que resulta da doutrina social da igreja, como reafirma a encíclica “*Quadragesimo Anno*” (1931) do Papa Pio XI. Este conceito apesar de ser algo nebuloso entre as elites políticas, oferece uma protecção contra processos centralizadores que podem ser detectados não só a nível comunitário mas também a nível nacional. A subsidiariedade não deve assim ser confundida com a sua verdadeira agenda, a federalização da União²⁴⁸.

É então forçoso, ao nível do processo de tomada de decisão e implementação de políticas europeias, prestar uma maior atenção às necessidades dos governos regionais ou sub-nacionais. Neste âmbito as declarações do presidente da Comissão europeia e os relatórios do Parlamento Europeu demonstram que existe uma crescente consciencialização que poderá trazer aos governos subnacionais maior importância e influência. A criação do Comité das Regiões (CdR) hoje um órgão consultivo poderá

²⁴⁶ SCHARPF, Fritz, W., *Can there be a Stable Federal Balance in Europe?*, in HESSE, Joachim J. (ed.), *Federalizing Europe?*, Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 361-362.

²⁴⁷ ROCHA, Isabel (coord.), *Tratados*, Porto: Porto Editora, 2003, pp. 186-187.

²⁴⁸ HESSE, Joachim Jens, WRIGHT, Vincent, *Federalizing Europe: The Path to adjustment*, in HESSE, Joachim J. (ed.), *Federalizing Europe?*, Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 392-398.

amanhã tornar-se um actor com maior influência na teia institucional de Bruxelas. Assiste-se assim a um processo contínuo de regionalização e descentralização que tem levado a uma série de reformas constitucionais em vários países da Europa ocidental. Desta forma observamos um grande apego à ideia de descentralização, regionalização e diversos níveis de governação, embora se deva ter em conta que as iniciativas europeias são tomadas a partir de objectivos estratégicos e motivadas por interesse próprio. Enfraquecer o Estado-nação e fortalecer a unidade regional assim como a regionalização das políticas europeias irá resultar na progressiva europeização do processo de tomada de decisão²⁴⁹.

Parece assim existir umnexo causal entre regionalismo, federalismo, e um movimento para a criação de uma Europa federal unida. Os movimentos recentes para a criação de uma “Europa das Regiões” assumem-se como uma expressão destas ligações. No entanto existem muitos tipos de regiões, e diversas formas de políticas regionais que podem não ser necessariamente a expressão do regionalismo ou de um federalismo europeu. Pode mesmo assim afirmar-se que a “Europa das Regiões” está a emergir na actualidade e importantes mudanças estão a ter lugar na natureza e funções do Estado-nação²⁵⁰.

A conclusão do processo que levou ao mercado comum europeu e à união económica monetária irá certamente aumentar a importância das funções governativas que só podem ser executadas ao nível europeu, mas não estabelece as linhas de orientação para uma união política e para a constituição de uma federação. A sua sobrevivência terá de respeitar e proteger a vitalidade e a autonomia da diversidade cultural dos seus membros constituintes, num maior grau do que é usual nos Estados federais. Isto poderá ser conseguido através de uma ordem constitucional bipolar que equilibra as preocupações legítimas da União e as responsabilidades dos EM’s e regiões, sob regras que evitam a institucionalização de um conflito constitucional²⁵¹.

No que respeita à exequibilidade do processo de federalização da Europa, quatro pontos emergem em jeito de conclusão. Em primeiro lugar a *performance* analítica das federações já existentes devem ter em conta as vantagens e desvantagens da governação federalizada. Na verdade, trata-se de uma forma de governo mais dispendiosa do que

²⁴⁹ IDEM, *Ibidem*.

²⁵⁰ LOUGHLIN, John, *Europe of the Regions and the federalization of Europe*, in LOUGHLIN, John (ed.), *Southern Europe Studies Guide*, London: Bowker-Saur, 1996, p. 26.

²⁵¹ HESSE, *op. cit.*, pp. 392-398.

muitos federalistas convictos querem reconhecer (ou conceder) e os benefícios da federalização não ultrapassam necessariamente os custos políticos, económicos e socioculturais. Em termos de prosperidade económica assim como estabilidade política e social, as federações da Europa ocidental são comparáveis às dos outros países. Mas não é fácil determinar o papel e o sucesso das suas estruturas de governo federais. A capacidade de solucionar problemas por parte das federações ocidentais parece alta. No entanto, não parece certo que arranjos legais e institucionais similares possam produzir resultados comparáveis em circunstâncias diferentes. O que sugere que existem inúmeras limitações à transferência de modelos federais entre o ocidente e o oriente²⁵².

Em segundo lugar, observa-se que o resultado dos processos de federalização é decisivamente influenciado pelos contextos político, económico e sociocultural. Embora exista espaço para a escolha política as decisões sobre a governação federal parecem pré-estabelecidas. Os requisitos para o sucesso da federalização parecem mais rígidos que os de um governo democrático unitário. Assim deve-se sublinhar a importância de um olhar crítico e atento às condições contextuais que permitem, ou não, a viabilidade do *federation building*²⁵³.

Em terceiro lugar com base nas considerações anteriores, a hipótese de assistirmos a uma progressiva federalização da UE deve ser vista com algum ceticismo. Uma análise histórica dos sistemas federais levanta dúvidas acerca dos requisitos fundamentais para o sucesso da criação de uma União Federal. Não vale a pena também questionar se a UE será uma federação *sui generis*. Obviamente, todas as federações são, até certo ponto, únicas, porém partilham certos pré-requisitos, que não podem ser ignorados ou criados através da vontade. Parece ainda ser evidente que no caso da Europa ocidental, as diferenças entre os sistemas políticos unitários e federais estão a diluir-se. Assim a uma convergência de estruturas e procedimentos governativos na Europa ocidental talvez devido à influência harmonizadora da UE sobre os governos nacionais e as tradições administrativas. A gradual permeabilidade dos Estados-nação a elementos federais constitui uma das maiores forças por detrás do referido processo de convergência.

Hoje a União Europeia, aproxima-se de um momento, em que após um período de coabitação, deverá escolher entre a via intergovernamental e a via federal. Ao

²⁵² *IDEM, Ibidem.*

²⁵³ *IDEM, Ibidem.*

avaliarmos o conjunto das capacidades e das actividades da UE, concluimos que a força da União tem residido mais no seu potencial económico e social, do que no seu modelo político ou militar. A sua força de atracção ou *soft power*, reside na força positiva gerada a partir da concretização de um projecto solidário nunca antes tentado, entre os Estados europeus. Uma inovação histórica materializada através das ideias dos seus pais fundadores e da vontade de diversas gerações de políticos europeus. É por isto, que Robert Cooper, classificou a Europa como “o mundo pós-moderno”. Criado a partir dos Tratados de Roma, deixa de colocar ênfase no Estado-nação e no nacionalismo, não enfatiza a soberania ou a separação entre os negócios estrangeiros e os assuntos internos. Para a contínua inovação e evolução deste processo inovador na História, necessitamos de enfatizar a necessidade de uma união política. Assim, em vez de observarmos a continuação da diplomacia por outros meios, iremos observar a continuação da política por outros meios²⁵⁴.

Perante os recentes acontecimentos relacionados com a crise económica europeia, Niall Ferguson, Historiador da Universidade de Harvard, nos EUA, refere: “*The difference is, of course, that the United States has a federal system, while the euro zone does not. In America, Texas automatically bails out Michigan via the redistribution of income and corporation tax receipts. What the Greek crisis has belatedly revealed is that such fiscal centralization is the necessary corollary of a monetary union. Europe now faces a much bigger decision than whether to bail out Greece. The real choice is between becoming a fully fledged United States of Europe, or remaining little more than a modern-day Holy Roman Empire, a gimcrack hodgepodge of ‘variable geometry’ that will sooner or later fall apart*”²⁵⁵. A federalização da Europa, parece ser assim, uma necessidade europeia, ou talvez até mesmo, uma questão de sobrevivência do projecto de construção europeia.

²⁵⁴ COOPER, Robert, *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa: Editorial Presença, 2004, pp. 34-49.

²⁵⁵ FERGUSON, Niall, *The End of the Euro*, in *Newsweek*, May 17, 2010.

CONCLUSÃO

A raiz da palavra federalismo deriva do conceito de *foedus*, que significa em latim, tratado, contrato, união, aliança, entre outros sentidos possíveis, no mesmo campo semântico. A ideia de federalismo sugere, assim, um acordo entre entidades políticas soberanas, gozando de um estatuto formalmente idêntico, visando prosseguir em conjunto objectivos comuns a cada um dos seus membros. A experiência histórica é fértil nesse tipo de fenómenos, de ligas e uniões entre diversos tipos de Estado, com o objectivo de enfrentar um conjunto de ameaças à sua integridade e sobrevivência. Na História encontramos, também, o testemunho do carácter imperfeito, conflituoso e efémero de muitas dessas entidades, conotadas com uma dinâmica de recorte, aparentemente, federal.

A chamada Revolução Federal, e o conceito moderno de federação surgiu em 1787 nos EUA, comumente referenciado como o primeiro sistema federal. A História do Federalismo tem origem, porém, na antiguidade. O primeiro sistema federal documentado tem origem nas antigas tribos israelitas, no século XIII a.C. Outros exemplos, precursores do Federalismo, são as ligas entre as cidades-estado da Grécia Antiga e a República Romana. Na verdade, o Império Romano foi construído originalmente através de uma rede de tratados, presumivelmente entre iguais, entre Roma e os seus aliados, a *foederatii*. Coloca-se, no entanto, a dúvida se estes sistemas possuíam características de uma federação ou de uma confederação.

O Estado Federal tem respondido ao longo dos tempos, a uma série de necessidades fundamentais, enfrentadas por grandes espaços políticos, que se defrontam, por um lado, com a necessidade de coesão e união interna, e por outro, com o respeito e preservação das diferenças existentes no seu seio. Algumas das vantagens das Federações, neste contexto, são nomeadamente o facto de tornarem possível a organização política racional e mais eficaz no âmbito dos grandes espaços nos quais as relações entre as partes que os compõem são paritárias, e não, simplesmente, relações de subordinação. O federalismo tem-se revelado como uma forma de organização política visivelmente bem sucedida, nas regiões que procuram simultaneamente preservar a sua unidade, mantendo, por outro lado, a diversidade das suas instituições políticas e das suas etnias, línguas e culturas. Na actualidade, oferece a possibilidade de lidar com duas

tendências mundiais: por um lado a globalização, as necessidades económicas e as políticas de vocação continental ou mundial, e, por outro, o fascínio pela singularidade cultural e o desejo de viver em comunidades de dimensão humana.

São diversas as aplicações de sucesso dos modelos federais, destacando-se o modelo americano, o suíço, o alemão e o belga. O federalismo é, pela sua natureza, um conceito flexível, que se adapta à história local e a condições e circunstâncias em constante mudança. O federalismo é um sistema político implantado em vários países do mundo, inspirados pela experiência secular e arrojada dos EUA. Sendo altamente flexível adapta-se a variados planos circunstanciais. Com efeito, o modelo do federalismo americano influenciou também os pais fundadores das Comunidades Europeias. Actualmente a UE observa uma dinâmica claramente federal, pese embora a recusa dessa evidência por alguns líderes europeus.

A Europa dos *founding fathers* é claramente uma Europa Federal. A ideia dos “Estados Unidos da Europa” esteve, claramente, presente na mente de muitos teóricos e decisores políticos do processo de integração europeia. Foram sete, as personalidades que com a sua acção marcaram indelevelmente a Europa Ocidental no *post II* Guerra Mundial, os Pais da Europa, Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Walter Hallstein, e Winston Churchill. Todos defendiam a unidade europeia, em torno de um novo modelo com traços federais.

O caminho percorrido desde o Tratado de Roma até ao Tratado de Lisboa evidencia uma lógica federalizante. A Comunidade e a União poderão consistir estágios no caminho em direcção a uma nova forma de federação na Europa. Hoje, a União Europeia, aproxima-se de um momento, em que após um período de coabitação, deverá escolher entre a via intergovernamental e a via federal. Ao avaliarmos o conjunto das capacidades e das actividades da UE, observamos que a força da União tem residido mais no seu potencial económico e social, do que no seu modelo político ou militar. A sua força de atracção ou *soft power*, reside na força positiva gerada a partir da concretização de um projecto solidário nunca antes tentado entre os Estados europeus. Uma inovação histórica materializada através das ideias dos seus pais fundadores e da vontade de diversas gerações de políticos europeus. Assistimos, assim, à emergência do primeiro sistema político *post* moderno, que observa uma influência clara do federalismo e da lógica federalista, em conjunto com outras perspectivas teóricas.

O que está a acontecer na União Europeia parece ser parte integrante da revolução federalista iniciada há dois séculos, e que se dissemina pelo mundo. Hoje, mais de 80 por cento da população mundial, vive de uma forma ou de outra sob a égide de um regime com traços federais. Se olharmos para as grandes potências mundiais, o federalismo, os seus princípios e modelos, assumem-se como vitais para a manutenção do seu lugar no mundo. Nos EUA, na Rússia, na Índia, no Brasil, e até na China, os princípios federalistas são aplicados de forma a acomodar diferentes unidades políticas sob o mesmo regime, salientando que na Rússia ou na China, estes são aplicados de uma forma não-democrática.

Para fazer valer o seu papel no mundo, onde a competitividade económica dos BRIC e a viragem da atenção geoestratégica americana do Atlântico para o Pacífico no século XXI, a UE deverá aproximar o seu sistema político a um modelo crescentemente federal. Perante a actual crise económica, política e social no seio da Europa, e tendo em conta o papel enfraquecido do continente europeu no sistema internacional, para muitos a criação dos “Estados Unidos da Europa”, será a solução.

Porém é, provavelmente na tensão, no diálogo, na coexistência entre as actuais abordagens, a cooperação intergovernamental, por um lado, e o método comunitário, por outro, que reside o futuro do federalismo na Europa, não um Federalismo “puro” mas um federalismo híbrido, que não promove necessariamente o enfraquecimento do Estado-nação.

A abordagem federalista fornece as bases para compreender o processo de integração europeia, e permite-nos também cogitar se o futuro da Europa será, *de facto*, tendencialmente federalista. Em oposição ao federalismo, observamos o peso e a influência da abordagem intergovernamental que tenta vingar na construção da Europa. O espelho deste facto reside, por exemplo, no esforço do Reino Unido em impedir a eleição de Guy Verhofstadt para o cargo de Presidente da Comissão Europeia em 2004. Tony Blair afirma na sua recente auto-biografia: *“Most of all, in June 2004 I had organised opposition to the French/ German demand that the Belgian prime minister Guy Verhofstadt become president of the Commission, and instead got José Manuel Barroso appointed. This was the first time that the twin-engine motor of Europe had*

been stalled in respect of such a big issue. (...) But Barroso was plainly a better choice if you wanted Europe to reform in a non-federalist direction”²⁵⁶.

O antagonismo entre as diferentes abordagens teóricas que moldam a construção europeia, revela que o processo de metamorfose da Europa continua inacabado, como Edgar Morin refere: “Contrariamente ao insecto, a Europa não tem o programa prévio da sua transformação, não tem o sistema nervoso central que a governaria. Mas, como para a lagarta, foram precisas as devastações e destruições totais da Segunda Guerra Mundial para que possa começar a sua metamorfose. Todos os países europeus de certo modo se transformaram e os do Oeste puderam elaborar em conjunto uma espécie de sistema nervoso simpático para regular os seus primeiros intercâmbios orgânicos. Mas o sistema cerebral ainda não pôde constituir-se. A metamorfose está inacabada, nós não somos nem lagarta, nem borboleta, encontramos-nos ainda na crisálida. O esforço decisivo está por fazer. A metamorfose pode abortar, mas está em curso. Sabê-lo é contribuir para ela”²⁵⁷. Neste processo que ainda decorre, o da metamorfose da Europa, o federalismo permanece como uma ideia-chave da fundação e do desenvolvimento do processo de integração europeia. Na actualidade, parece começar a revelar-se como uma necessidade, e uma questão de sobrevivência da Europa, face aos novos desafios que a região enfrenta.

²⁵⁶ BLAIR, Tony, *A Journey*, London: Hutchinson, 2010, p. 537

²⁵⁷ MORIN, Edgar, *Pensar a Europa*, Lisboa: Edições Europa-América, 1988, p. 168

BIBLIOGRAFIA / REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Martim, *Primeiro Ensaio sobre a História da “Ideia da Europa” no pensamento português*, Lisboa: Imprensa-Nacional Casa da Moeda, 1980

ALTHUSIUS, Johannes, *Politica Methodice Digesta*, 1603, Indianapolis: Liberty Press, 1995

BATAILLON, Marcel, “Erasmus, Europeo?”, in *Erasmus y el Erasmismo*, Editorial crítica, Barcelona, 1978

BEVIR, Mark (ed.), “Federalism”, in *Encyclopedia of Political Theory*, California: Sage Publications, 2010

BLAIR, Tony, *A Journey*, London: Hutchinson, 2010, p. 537

BOSSUAT, Gérard, *The Marshall Plan and European Integration: Limits of an Ambition*, in AGNEW, John (ed.); ENTRIKIN, J. Nicholas (ed.); *The Marshall Plan Today – Model and Metaphor*, New York: Routledge, 2001

BRUTUS, Junius, 1579, *Vindiciae contra tyrannos*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994

BURGESS, Michael, *Federalism and European Union, The Building of Europe, 1950-2000*, London: Routledge, 2000

CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, Curitiba: Juruá Editora, 2008

CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, Lisboa: Fundação Calouste de Gulbenkian, 2004

CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François; *História da Europa*, Lisboa: Editorial Estampa, 2002

CHABOD, Federico, *Historia de la idea de Europa*, Madrid: Editorial norte Y Sur, 1967

- COELHO, Carlos *et. al.*, *Dicionário de Termos Europeus*, Lisboa: Aletheia Editores, 2006
- CONGRESSO DA EUROPA, *Résolutions*, Haia, Maio de 1948, (ed) Comité International de Coordination des Mouvements Pour l'Unité Européenne, Paris-Londres, 1948
- COOPER, Robert, *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa: Editorial Presença, 2004
- CRALLE, R, K, (ed), *The works of John C. Calhoun*, New York: D. Appleton and Company, 1853
- ELAZAR, Daniel J., *Federalism an Overview*, Pretoria: HSRC Publishers, 1995
- ELAZAR, D. J., *Federal Systems of the World – A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, London: Longman Current Affairs, 1991
- FERGUSON, Niall, *The End of the Euro*, in *Newsweek*, May 17, 2010
- FORSYTH, Murray, “The Political Theory of Federalism – The Relevance of Classical Approaches”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996
- GAMA, Manuel, “*Proudhon : no bicentenário do seu nascimento*”, Braga: Centro de Estudos Lusíadas da Universidade do Minho, 2009
- GREAT BRITAIN, House of Lords; *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*; London: The Stationery Office Limited, 2008
- HANAEL, M. Hubert; *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Traité de Lisbonne*; Senat Session Ordinaire de 2007-2008
- HESSE, Joachim Jens, WRIGHT, Vincent, *Federalizing Europe: The Path to adjustment*, in HESSE, Joachim J. (ed.), *Federalizing Europe?*, Oxford: Oxford University Press, 1996
- HÖRETH, Marcus; SONNICKSEN, Jared; *Making and Breaking Promises – The European Union under Lisbon Treaty*; Discussion Paper C 181, Zentrum für

Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 2008

HOGAN, Michael J., *The Marshall Plan – America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-52*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987

HUME, David, “Idea of a Perfect Commonwealth”, 1752, in T.H. Green and T.H. Grose (eds.), *Essays moral, political and literary*, London: Longmans, Green, 1882

JACKSON, Robert, *Sovereignty*, Cambridge: Polity Press, 2007

KALERGI, Coudenhove R., *Pan Europe*, Paris: PUF, 1988

KANT, Immanuel, “Perpetual Peace: A Philosophical Sketch”, 1796, in Hans Reiss (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970

KINCAID, John, SHAH, Anwar, *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, Baskerville: McGill-Queen’s University Press, 2001

LEACH, Rodney, *Europe: a concise encyclopedia of the European Union from Aachen to zollverein, Founding Fathers*, London: Profile Books ldt, 2000

LE GOFF, Jacques, *A Velha Europa e a Nossa*, Trajectos, Lisboa: Gradiva, 1995

LEMBRUCH, Gerhard, “German Federalism and the Challenge of Unification”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996

LEVY, Jacob, “Beyond Publius: Montesquieu, Liberal Republicanism, and the Small-Republic Thesis,” *History of Political Thought*, 27 (1), 2006

LOUGHLIN, John, “Europe of the Regions and the Federalization of Europe”, in *Publius* 26 (4), 1996

LOUGHLIN, John, *Europe of the Regions an the federalization of Europe*, in LOUGHLIN, John (ed.), *Southern Europe Studies Guide*, London: Bowker-Saur, 1996

MARTINS, D’Oliveira Guilherme; *O Novo Tratado Reformador Europeu*, Lisboa: Gradiva – Publicações Lda., 2008

- MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, 1861, New York: Liberal Arts Press, 1958
- MORIN, Edgar, *Pensar a Europa*, Lisboa: Edições Europa-América, 1988
- NAPOLEON, *Correspondence de Napoleon Ier – Publiée par orde de L'empereur Napoléon III, Tome Huitième*, Paris: Typographie de Henri Plon, 1861
- PHILIP, Olivier, *Le problème de L'union européenne*, Paris-Neuchâtel: Éditions de la Bacconnière, 1950
- PIRES; Francisco Lucas, *O que é a Europa*, Lisboa: Difusão Cultural, 1994
- PISTONE, Sergio, *The Federal Perspective in the Shuman Declaration*, Perspectives on Federalism, Centre Studi sul Federalism, Vol.2, Issue 1, 2010
- PORTUGAL, *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Fevereiro de 2008
- RANGEL, José Máximo Pinto da Fonseca, *Projecto de Guerra contra as guerras, ou de paz permanente, oferecido aos Chefes das Nações europeias*, Coimbra: Imprensa da Universidade, s.d.
- RIKER, William H., “European Federalism, The lessons of the Past Experience”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe?: the costs, benefits, and preconditions of Federal Political Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1996
- RILEY, Patrick, 1976, “Three Seventeenth-Century Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz”, *Publius*, 6 (3), 1994
- ROCHA, Isabel (coord.), *Tratados*, Porto: Porto Editora, 2003
- ROUGEMONT, Denis de, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel: Éditions de la Bacconnière, 1948
- ROUGEMONT, Denis; SAINT-OUEN, François, *Fédéralisme (Néo-Fédéralisme)*, in Dictionnaire International du Fédéralisme, Paris: Bruylant, 1994

ROUGEMONT, Denis, *Vingt-huit siècles de L'Europe, La Conscience Européenne a través les textes , D'Hésiode à nous jours*, Payot: Paris, 1961

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1761, *A Lasting Peace Through the Federation of Europe*, London: Constable, 1917

SAINT, Ouen; François, ROUGEMONT, Denis, *Le militant européen de la période des « Grands Congrès », in L'Europe en formation, n° 296, printemps 1995*

SAINT-PIERRE, Abbé Charles, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, 1713, Paris: Fayard, 1986

SAUNDERS, C, *The Constitutional Arrangements of Federal Systems – A Sceptical View from the Ouside*, in HESSE, J. e WRIGHT, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, 1996

SENELLE, Robert, “The Reform of the Belgian State”, in HESSE, Joachim; WRIGHT, Vincent, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996

SCHARPF, Fritz, W., *Can there be a Stable Federal Balance in Europe?*, in HESSE, Joachim J. (ed.), *Federalizing Europe?*, Oxford: Oxford University Press, 1996

SIDJANSKI, Dusan, *O Futuro federalista da Europa*, Lisboa: Gradiva-publicações, Lda., 1996

SIDJANSKI, Dusan, *O Futuro Federalista da Europa, A Comunidade Europeia. Das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa: Gradiva, 1992

SIDJANSKI, Dusan, *Para um Federalismo Europeu*, Cascais: Principia, 2001

SPINELLI, Altiero, and Ernesto Rossi, *Il manifesto di Ventotene (The Ventotene Manifesto)*, 1944, Naples: Guida, 1982

THÜRER, Daniel, *Switzerland: The Model in Need of Adaptation?*, in HESSE, Joachim; WRIGHT, *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits, And Preconditions of Federal Political Systems*, New York: Oxford University Press, 1996

UNION EUROPÉENNE DES FEDERALISTES, *Rapport du premier congrès annuel de l'UEF*, Montreux, Suisse, 27-31 Août 1947

VAÏSSE, Maurice, *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa: Edições 70, 2005

VALÉRIO, Nuno, *História da União Europeia*, Lisboa: Editorial Presença, 2010

VERHOFSTADT, Guy, *Les États-Unis D' Europe - Voix Politiques*, Bruxelles: Éditions Luc Pire, 2006

Fontes electrónicas:

ALBUQUERQUE, Catarina, “O federalismo como forma de organização política de grandes espaços”, in *Janus 2001*, [http://www.janusonline.pt/2001/2001_2_2_3.html#1], Consultado em 29 de Março de 2010

ALEMANHA, *Constituição da República Federal Alemã*, Preâmbulo, 1949, [<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>], Consultado em 24 de Junho de 2010

BÉLGIQUE, *La Constitution Belge*, 1994, [http://www.senate.be/doc/const_fr.html#t1], Consultado em 30 de Junho de 2010

CHURCHILL, Winston, *Iron Curtain Speech*, March 5, 1946, in *Modern History Sourcebook*, [<http://www.fordham.edu/halsall/mod/churchill-iron.html>], Consultado em 29 de Março de 2010

CONFÉDÉRATION SUISSE, *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse*, [<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/ani1.html>], Consultado em 11 de Janeiro de 2010

DUFF, Andrew, *True Guide to the Treaty of Lisbon*, [<http://www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>], Consultado em 12 de Maio de 2010

ELAZAR, Daniel J., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>], Consultado dia 30 de Junho 2010

ELAZAR, Daniel, *The Hellenic-Ionian Leagues: The First European Confederations – A Research Note*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/articles/hel-ion-eurconfed.htm>], Consultado dia 15 de Junho 2010

ELAZAR, Daniel, *Three Federal-type Solutions in Dealing with Multi-ethnicity: Confederal Examples*, in Daniel Elazar Papers Index, Jerusalem Center for Public Affairs, [<http://www.jcpa.org/dje/articles/fed-ethn.htm>], Consultado dia 21 de Junho 2010

Federalism, in Stanford Encyclopedia of Philosophy Online, [<http://plato.stanford.edu/entries/federalism/>], Consultado em 15 de Junho de 2010

HAGUE CONGRESS, *Political Resolution of the Hague Congress (7-10 May 1948)*, [<http://www.ena.lu/?lang=2&doc=12226>], Consultado em 12 de Maio de 2010

HAMILTON, Alexander, *Federalist No 15 - The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union*, [<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm>], Consultado em 11 de Dezembro de 2009.

HAMILTON, Alexander, *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, The Federalist Paper No 9, in The Avalon Project – Yale School of Law, [http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp], Consultado em 19 de Fevereiro de 2010

HANCOK, John *et. al.*; *Articles of Confederation – 1777*, [<http://uscode.house.gov/pdf/Organic%20Laws/artconf.pdf>], Consultado em 11 de Dezembro de 2009.

HUGO, Victor, *Discours d'ouverture du Congrès de la Paix - 21 août 1849*, [http://crdp.ac-lille.fr/sceren/hugo/congres.htm], consultado em 12 Março de 2010

KENNAN, George, *The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State*, 861.00/2 - 2246: Telegram – United States of America, [http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm], Consultado a 29 de Março de 2010

MALTEZ, Adelino, *A Res Publica Christiana*, [http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/teoria_das_relacoes_internacionais/a_respublica_christiana.htm], Consultado em 29 de Março de 2010

ROCHA, Acílio, *O ideal da Paz e o Utilitarismo - O Europeísmo de Bentham*, [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8822/1/O%20Ideal%20da%20Paz%20e%20o%20Utilitarismo.pdf], consultado em 12 de fevereiro de 2010

ROSSEAU, Jean Jacques, *Projecto de paz perpétua*, 1756, [http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/saintpierre.htm], consultado em 12 de Fevereiro de 2010

SANTAGOSTINO, Angelo, *A Magna Solidarity Between Civilizations*, University of Brescia, European Commission – DG EAC/ Jean Monnet Project, Brussels, 24 and 25 May 2005, [http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confdial04/angelo_santagostino_en.pdf], Consultado em 12 de Março de 2010

SCHUMAN, Robert, *Declaration Liminaire*, [http://www.robert-schuman.eu/declaration_9mai.php], consultado em 12 Março de 2010

SOROMENHO-Marques, Viriato, *A Essência do Federalismo*, in Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa, [http://www.ifl.pt/main/Portals/0/dic/FEDERALISMO.pdf], Consultado em 28 de Março de 2010

SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *O federalismo no processo de integração europeia*, 03 de Março de 2009, [http://in-devir.com/index.php?option=com_content&task=view&id=917&Itemid=142], Consultado em 14 de Junho de 2010

SPINELLI, Altiero, *Manifesto Ventotene*, [<http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/pdf/manifesto1944en.pdf>], consultado em 12 Março de 2009

TOCQUEVILLE, Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Consultado em 11 de Dezembro de 2009, [http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/1_ch08.htm]

U.S. Senate Resolution 239, *80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948 (The Vandenberg Resolution)*, [<http://www.nato.int/docu/basic/txt/b480611a.htm>], Consultado em 29 de Março de 2010

VIEGNES, Michel, *The French Vision of Europe from Victor Hugo's United States of Europe to the Constitution*, Centre de Recherche sur l'Imaginaire Grenoble III, 18 de Novembro de 2005, [http://www.ejop.org/archives/2005/11/the_french_visi.html], consultado em 21 de Fevereiro de 2010