

A
SOLUÇÃO FEDERAL
PARA
A
UNIÃO EUROPEIA

Orientador:

Professor Doutor Sousa Franco

Professora Doutora Maria da Glória Garcia

Mestrante:

Luis Filipe de Melo e Silva

1996 / II

Faculdade de Direito de Lisboa

*À memória dos meus avós e
dos vivos que não estão mortos*

AGRADECIMENTO

Seja-nos permitido estas singelas palavras de agradecimento para aqueles sem os quais este trabalho não seria possível.

Em primeiro lugar, uma palavra de muito apreço para os meus queridos orientadores Professor Doutor António de Sousa Franco e Professora Doutora Maria da Glória Garcia, pelos caminhos que deram a conhecer, na sempre pronta disponibilidade, de pessoas para quem o tempo precisaria de muitas horas extraordinárias, pela abrangência da sua colaboração e dedicação.

Também um agradecimento muito especial a todos os funcionários do Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz, para onde fui requisitado da Universidade de Évora nestes últimos três anos e, em particular, ao Senhor Director Dr. Carlos Alberto Marques Pinto, pelo constante interesse manifestado, apoio afectivo e efectivo que não se pôde dispensar.

Sem deixar de invocar, a Técnica Superior desse Estabelecimento Dr.^a Laura Saraiva, que mais que uma estagiária, é uma certeza confirmada de uma carreira auspiciosa quicá um dia como Directora, cuja determinação e entrega, principalmente nos momentos de desfalecimento, teve a presença, a lucidez de espírito e o voluntarismo de "agarrar" e renovar a esperança e a confiança.

Uma palavra também para, entre outros, os reclusos deste Estabelecimento, Coimbra de Sá, Manuel Calado Rodrigues, Sérgio Nunes, Vítor Inácio e Luís Manuel Almeida, pela ajuda nas traduções, no processamento de texto e na composição da obra final, nas difíceis condições que a reclusão proporciona. Ainda uma palavra, para todos os que não estando aqui identificados, com este trabalho estão solidários, destacando-se todos os funcionários do E.P.P.C., em especial, os funcionários das Secções de Reclusos e Justiça e com particular destaque para a Senhora D. Rosa e Senhor Tomé, e tantos outros que, por isto ou aquilo, mostraram que se podia contar com eles e como foi fundamental e preciosa a sua colaboração.

"The last but not least", uma profunda gratidão sem palavras, para os meus avós já falecidos que muito desejaram este momento e para "os vivos que não estão mortos", nomeadamente, para as minhas filhas Raquel, Rute e Filipa e o meu filho Nuno, para quem esta privação não foi uma renúncia, mas dois anos de profundo amor e testemunho.

A TODOS BEM HAJAM

"Era linear, solene, e tinha um estar pensativo, uma tristeza de sarraceno e um brilho lúgubre no rosto cor de Outono."

Cien Años de Soledad
Gabriel Garcia Marques

"Cada obstáculo á sua marcha tornou-se ocasião e medida de uma vitória. Temos, agora, um exemplo perante nós, que nos abre o caminho e nos dá coragem."

A Última Tentação
Nikos Karantzakis

INTRODUÇÃO

“... a história da construção europeia demonstr-o, o êxito económico conduz, em política, a mais um passo em frente”.

Jacques Delors¹

Em Agosto de 1943, em plena guerra, em Argel, Jean Monnet sustentava “ não haverá paz na Europa se os estados se reconstruírem a partir de uma base de soberania nacional “ e acrescentava “ a prosperidade e os progressos sociais indispensáveis serão impossíveis enquanto os Estados da Europa não se integrarem numa Federação ou Entidade Europeia que faça deles uma unidade económica comum ”.²

Igualmente aquando da primeira e ainda única presidência portuguesa da Comunidade, no primeiro semestre de 1992, estavam pela frente desafios decisivos³ que, nas palavras de Jacques

¹ Jacques Delors, Prefácio - apud Aníbal Cavaco Silva. Portugal e a Moeda Única. Verbo, 1997, pág.18

² Adriano Moreira, Ciência Política, Almedina, Coimbra, 1984, pág. 367; - “Jean Monnet, por muitos chamado o Pai da Europa, a quem a Universidade de Lausana, em 2 de Fevereiro de 1970, concedeu o título de Doutor Honoris Causa, com a seguinte citação: “Em homenagem ao pioneiro da reconciliação e da união dos povos europeus”.

³ Victor Martins, Portugal e as Comunidades apud Revista Administração - CEE 1992 o semestre Português, n.º 1, Série III, Ano0 VII, Jan/Fev. 1992, pág. 51: - “o ano de 1992 é já um ano emblemático a muitos títulos. Além de constituir o ano-meta do grande mercado interno será, por certo, um “ano-charneira” para

Delors, podem ser sintetizados em três: a concretização do objectivo “ Mercado Interno “. a concretização dos resultados do Conselho Europeu de Maastricht e, por fim, a afirmação de uma identidade europeia no domínio das relações internacionais.

Na mesma altura, que Jacques Delors considerava essencial para a construção da Europa comunitária, Egon Klepsch, na sua qualidade de Presidente do Parlamento Europeu, sustentava eufemisticamente que “ neste nosso caminho para uma União e uma Federação Europeias face às mudanças a leste do nosso continente e à crescente divisão entre os países ricos do norte e os países pobres do sul, nós temos responsabilidades acrescidas, cuja assunção e consequências devemos assumir “.

O supremo objectivo teleológico era, ontem como hoje, instituir uma Comunidade mais solidária, com uma maior união entre os povos, baseada numa maior coesão económica e social, numa moeda única e, a longo prazo, no federalismo com respeito pelas diferenças, constituindo-se, para alguns, uma “espécie de Estados Unidos da Europa “,⁴ aliás, já perspectivados, em 1946, por Winston S. Churchill, na Universidade de Zurique. No fundo, é a concretização do pensamento de Attlee de que a “Europa deve federarse o perecer”.⁵

No contexto de tudo quanto vai dizer-se, deve ter-se sempre em conta o respeito do Princípio da Subsidiariedade, dado o receio manifestado por muitos de que, precisamente em matéria social, se venham a limitar as competências dos Estados-membros.

O Tratado da União Europeia, na perspectiva da realização do Mercado Interno e da União Económica e Monetária, alarga

lançar a dinâmica da União Europeia. É esse o novo rumo da construção europeia”.

⁴ Winston Churchill apud Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, A.A.F.D.L., 1983, pág.19

selectivamente as competências comunitárias e, antes de mais, nos domínios relativos à coesão e à dimensão social.

Efectivamente, verifica-se que a coesão económica e social constituiu, se bem que expressa ainda em termos muito gerais, um dos aspectos mais importantes do Acto Único. A filosofia subjacente a este importante aspecto da competência comunitária é, por seu lado, evocada por numerosos autores, dada a importância de que se reveste por força do Tratado de Maastricht, no seu Título XIV (artigos 130-A a 130-E), do Tratado de Roma e do Protocolo relativo à Coesão Económica e Social que dispõe como objectivo “ promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade. “

Para Portugal, a coesão económica e social é interpretada com uma maior amplitude, constituindo um elemento intrínseco do Mercado Interno e da União Económica e Monetária que impõe ou deve impor obrigações à Comunidade e aos Estados-membros mais ricos para com os Estados-membros mais atrasados, nos mesmos termos em que um Estado Federal tem obrigações para com os seus Estados federados menos desenvolvidos.

Como tem sido defendido, para além das inovações directamente pertinentes à visão da União política, como sejam, nomeadamente, as questões da cidadania, as alterações de tipo institucional, a extensão das competências da União aos pilares extra-comunitários da PESC e da Justiça e Assuntos Internos, o certo é que o reviver do impulso federalista é particularmente sensível na estruturação da União monetária no dizer de Dusan Sidjanski, “ a moeda única encarna um atributo de soberania de que são dotados os Estados federais”⁶ e levando Pitta e Cunha a

⁵ Attle apud Carlos Francisco Molina Del Pozo, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Editorial Trivium, S.A., pág.17

⁶ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 234

defender que a sua “justificação parece residir no seu potencial de alastramento no sentido da formação de um Estado federal na Europa”.⁷

Sensivelmente na mesma altura, embora noutra sede, Pitta e Cunha reiterou que com a introdução de uma moeda única, “se à renúncia dos Estados membros aos seus poderes nos domínios da política monetária e cambial se fizerem acrescer as severas limitações da margem de manobra das políticas orçamentais nacionais (repressão dos “défices excessivos”) poderá concluir-se que o objectivo federal está bem presente na união económica e monetária”.⁸

Sousa Franco, a este propósito, defenderá que “independentemente de concepções mais estruturalistas ou mais funcionalistas, é o federalismo europeu a ideia nuclear que manifestamente inspira o Tratado de Maastricht”.⁹

Na mesma esteira da construção da Europa comunitária, estabelece o artigo 104.º do Tratado da União, uma importante medida de transição para um sistema de moeda única que impõe restrições drásticas à possibilidade de criação de moeda pelos Estados-membros e proíbe a concessão de créditos sob a forma de descobertos, ou sob qualquer outra forma, pelo Banco Central Europeu ou pelos Bancos Centrais Nacionais dos Estados-membros, em benefício de instituições ou organismos da Comunidade, Governos Centrais, Autoridades Regionais ou Locais. Do exposto, resulta que os Estados-membros se encontram numa situação comparável à de um Estado federado em relação ao Estado federal.

⁷ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e o Objectivo da Moeda Única, Revista da Banca, n.º 38 – Abril / Junho, 1996, pág. 81

⁸ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia – Almedina, 1996, pág. 9.

⁹ António de Sousa Franco, A União Europeia na Encruzilhada – Problemas Financeiros e Orçamentos da União Europeia – Almedina, 1996, pág. 41

O Quadro Comunitário de Apoio (QCA)¹⁰ para o nosso País, decidido em Outubro para o quadriénio de 1989-1993, previa um total de despesas públicas de cerca de 18400 milhões de ECU's (cerca de 3200 milhões de contos) dos quais 60% (cerca de 1920 milhões de contos) são ajuda comunitária. Conforme tem sido referenciado no conjunto dos dois quadros comunitários de apoio, ou seja, entre 1989 e 1999, Portugal deverá receber 25.946 milhões de ECU's – qualquer coisa como 5.190 milhões de contos. Ou seja, o correspondente a um terço do nosso Produto Interno Bruto (PIB) anual.

Em matéria institucional, se bem que muito esteja ainda por fazer, o Tratado de Maastricht procura vir ao encontro de um certo número de preocupações fundamentais, entre as quais as de reforçar os poderes do Parlamento Europeu, conferir à Comissão um maior grau de legitimidade e estabelecer uma partilha equilibrada entre as competências das instituições comunitárias e das instituições nacionais e regionais, dentro do respeito do princípio da subsidiariedade.

Não se vê como é que a eliminação ou a diminuição do sempre apontado défice democrático, pelos euro-cépticos, que “nada tem que ver com Maastricht e que Maastricht só veio atenuar, possa ser realizada sem que se dê um passo significativo no sentido do federalismo e seria desejável que daqui até 1996 o problema fosse discutido a todos os níveis e, se possível, com maior participação popular, com vista a que esse passo pudesse ser dado no contexto

¹⁰ António Covas. (1995a). União Europeia, Estado Nacional e Colectividades Territoriais: Que Política de Desenvolvimento Regional? , Porto, III Encontro Nacional da APDR, apud. António Covas, A Revisão do Tratado de União, Introdução, Celta, 1996, pág. 34: - A primeira geração dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) (Política Estrutural da Comunidade) foi elaborada e aplicada (1989-93) sem mercado único e sem união económica e monetária. Ao contrário, a segunda geração dos QCA será implementada num quadro envolvente radicalmente distinto, com mercado único e, muito provavelmente, com união monetária”.

da revisão do Tratado de Maastricht".¹¹

O Tratado de Maastricht abriu a via a uma defesa europeia e "espera-se a sua integração na União Europeia".¹² A UEO poderá ser esse instrumento, porém, ainda não foi fixada a doutrina do emprego desta futura defesa.

É de apoiar que os protagonistas da última grande guerra e co-fundadores da Comunidade tenham, por ocasião da sua quinquagésima-nona cimeira em La Rochelle, em 22 de Maio de 1992, assinado o acto de criação do corpo militar franco-alemão, para dotar a União Europeia de capacidade militar própria e, a prazo, de uma política de defesa comum. Porém, mais não fizeram que dar expressão à sua "aliança" manifestada na "altura das negociações do Tratado de Maastricht, ao passo que a França e a Alemanha preconizavam uma abordagem mais europeia no seio da Aliança Atlântica",¹³ em oposição às posições da Itália e da Inglaterra.

Se a Política Externa Comum constitui um dos aspectos fundamentais da União, convém, todavia, precisar que nesta matéria estamos muito longe de uma política única e que, nos termos do artigo J.1, os objectivos dessa política serão a cooperação sistemática entre os Estados-membros e a realização gradual de acções comuns nos domínios em que estes têm interesses em comum. Não deixam, porém, de ser contundentes as palavras de Marcelo Rebelo de Sousa ao considerar que "a Europa continua a ser um projecto teórico no que se refere à política

¹¹ Pedro Álvares, Maastricht - A Europa e o Futuro, Publicações Europa-América, 1992, pág. 213

¹² Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 287: - "O Conselho é chamado a apresentar em 1996 ao Conselho Europeu, prevendo a integração definitiva da UEO na União Europeia, que poderá ocorrer em 1998".

¹³ Dusan Sidjanski, locs. cit., pág. 285

externa e à política de defesa”.¹⁴

Actual é a expressão atribuída a Rùud Lumbers aquando da aprovação do Tratado de Maastricht, de que não era pelo simples facto de ter sido suprida a vocação federal do Tratado da União que este deixa de ser federal. A mesma opinião tem alguma doutrina, nomeadamente portuguesa, como é o caso de Pitta e Cunha para quem “pese embora a supressão, na fase final das negociações, da referência explícita à “vocação federal”, o tratado marca uma viragem no sentido da reafirmação do impulso federalista.”¹⁵

Não é fantasmagórico nem despiciendo que os demais povos europeus são confrontados com a opção entre a balcanização da Europa e a adesão à Comunidade Europeia, sendo curiosa e paradigmática a quantidade de países europeus que demonstraram o seu interesse em pertencer a este espaço sem fronteiras, de 360 milhões de pessoas.

Conforme sustenta Lucas Pires, “tudo isto levaria sentido a pensar numa unidade mais densa - a da União - dentro de outra que a compreendesse e à qual servisse de “íman” – a da Confederação pan-europeia. Retormar-se-ia assim uma velha proposta do Presidente Mitterrand” para concluir que os “países de Visegrado, estariam agora já a ser abrangidos no círculo federador”.¹⁶

Esses países repartem-se entre a Turquia (1987), Chipre (1990), Suíça (1992) e a crónica Noruega, para além dos países de Visegrado, pois o art. 237.º e o art. O, do TUE, assim o permitem. Significativo é o facto de este número ficar muito aquém dos reais interessados mas o Conselho Europeu de Corfú

¹⁴ Marcelo Rebelo de Sousa apud Maria Eduarda Azevedo, A Europa em movimento, Notícias, 1997, pág. 9.

¹⁵ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia – Almedina, 1996, pág. 7.

¹⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1996, pág. 87

decidiu que as negociações formais para a adesão de mais dez novos Estados-membros não poderão ter lugar enquanto não estiver concluída a Agenda 2000. Como Lucas Pires sublinhou, há “condições definidas e estruturas em vigor” mas “o alargamento não poderá ser torrencial”.¹⁷

Parece paradoxal esta aposta desses Estados numa Comunidade Europeia que não deixa de se automutilar em querelas de um futuro imprevisível mas que, numa prognose volitiva de cariz meramente académico, avança etiquetas consoante os figurinos de interesse, alianças ou oportunidade.

Fala-se em França da teoria dos círculos concêntricos para obter um desiderato de uma UE mais integrada que a actual, de uma Europa a duas velocidades preconizada pela Alemanha do Chanceler Kohl para um mesmo nível de integração mas para um ritmo diferente a que corresponderiam períodos transitórios ou excepções temporais e, finalmente, é ainda oferecida uma Europa “à la carte” ou “de geometria variável” em que cada Estado escolhe o nível de integração nos sectores em que desejar.

Lucas Pires lembra a propósito que o P.E., ao analisar a CIG-96, “se recusaria a aderir a propostas tipo “ sistema europeu de controlo parlamentar (SECP), uma espécie de geometria variável parlamentar em função dos vários opting-out nacionais” e conclui no sentido de que “ pediu mesmo, por razoável maioria, o fim do opting out inglês”, fundamentando que “ a força dos cidadãos perante a nova densidade e complexidade do poder está em a sua representação não ser segmentada”.¹⁸

Este tipo de questões, ao serem abordadas, não deixam de ter subjacente a temática principal que está no centro dos debates: a afirmação do Velho Continente como poder, nas palavras de

¹⁷ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1996. pág. 87

Adriano Moreira, “a vontade de poder traduzida em sistemas de técnicas de domínio”¹⁹. É nesta perspectiva que, para alguns, esse poder anda indissolivelmente ligado a Projectos Federais, já com as fundações mas sem os meios adequados á volumetria desejada.

Para outros, será no corolário de uma hábil articulação entre a comunitarização e a manutenção de áreas de cooperação intergovernamental que poderá residir o sucesso da solidificação do poder da União Europeia, atendendo até ao facto de a “União Europeia continuar prisioneira das solidariedades de facto, dos direitos funcionais, do primado das variáveis instrumentais e do calculismo das circunstâncias e contingências da política doméstica. Receamos que o calculismo domine as negociações da CIG-96”.²⁰

O desejo de vencer os desafios assumidos e, assim, concretizar os objectivos, não deixa de estar bem presente na agenda da CIG, que se iniciou em 1 de Janeiro de 1996, sob a presidência italiana, com a seguinte ordem de trabalhos: criação de uma política comum de defesa; introdução de uma hierarquia normativa; possível unificação dos três pilares da União; possíveis melhoras institucionais que aumentem a democracia e a transparência; e incremento da política exterior e de segurança comum.

A Conferência Intergovernamental de Amsterdão decorrida entre 16 e 17 de Junho de 1997, deixou nas suas fronteiras a profecia de Lucas Pires,²¹ as certezas de Jacques Santer²² e acabou

¹⁸ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1996, pág.192

¹⁹ Adriano Moreira. A Europa em formação. Lisboa, 1974. p. 57

²⁰ António Covas. A Revisão do Tratado de União – reequilibrar o “sistema da união. Celta, 1996, pág. 119

²¹ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1996, pág.23: - “ Em bom rigor, (o próximo Tratado) será o primeiro Tratado virtualmente pan-europeu, na lógica da original construção europeia”.

²² Jacques Santer. Discours de signature du Traité d’Amsterdam, le 2 Octobre 1997, pág.3: - “ Les contours de l’Europe du XXIème siècle se dessinent à

por dar a resposta possível, a quatro objectivos principais: colocar o emprego e os direitos dos cidadãos no centro da União; eliminar os últimos obstáculos à livre circulação e reforçar a segurança; dar mais voz à Europa nos assuntos europeus; e tornar a estrutura institucional da União mais eficaz na perspectiva de um novo alargamento”.²³

Em relação ao Tratado de Amsterdão, Jacques Santer considerou que “il répond aux critiques émises à l’occasion de la ratification du Traité de Maastricht” para se vangloriar de que “le traité d’Amsterdam est un bon traité” embora não deixando de admitir que “ces réformes ne sont cependant pas suffisantes”.²⁴

Na ocasião anterior, Medeiros Ferreira sublinhava que, na “cimeira de Amsterdão, pela primeira vez, os dirigentes europeus deram um sinal claro de que a defesa dos direitos humanos e a promoção das liberdades públicas não eram um mero instrumento de lutas ideológicas”.²⁵

Por seu lado, Jaime Gama reconheceu que, apesar dos vastos progressos, a “União Europeia continua a ser uma fórmula pioneira e inovadora de associação e integração de estados”.²⁶

O Federalismo assume-se, na actualidade, como uma alternativa de organização social que, pelas suas características intrínsecas, valores e princípios que veicula, é susceptível, nas palavras de Dusan Sidjanski, de “garantir a identidade nacional e regional” das partes componentes de forma harmoniosa mas tendo

présent clairement. J’appelle de mes vœux une Europe forte, confiante et solidaire”.

²³ Eur-op News. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. vol. 6, n.º 2. Luxembourg. 1997. pág.3

²⁴ Jacques Santer. O Tratado de Amsterdão e a Nova Agenda Europeia. Centro de Informação Jacques Delors. Centro Cultural de Belém. 7 Outubro 1997, pág.5

²⁵ José Medeiros Ferreira, Espaço de Liberdade e Segurança e Justiça. Centro Cultural de Belém. 29.Setembro.1997, pág.2

²⁶ Jaime Game. O Tratado de Amsterdão e a Nova Agenda Europeia – A Europa e o Mundo – Acção Externa e diplomacia Comum. Centro Cultural de Belém. 29.Setembro.1997. pág.1

sempre presente “as exigências da interdependência e da globalização”.²⁷

Como iremos ver, alguns “querem ficar numa simples confederação” outros querem “um federalismo centralizado” e finalmente, há quem deseje “um federalismo descentralizado, sui generis”²⁸ e cooperativo.

Na esteira de Abraam Lincoln para se saber o que é preciso fazer e como fazê-lo, é preciso, primeiro, saber de onde se vem e para onde se vai. E, como nota Adriano Moreira, se “a federação, a Confederação ou qualquer forma de unidade pelo consentimento, era a alternativa democrática para a unidade pelo constrangimento que os frustrados planos da guerra procuraram impor”,²⁹ hoje só uma “Europa unida en estructura federal sobre bases democráticas, pluralistas y comunitarias”³⁰ que possibilite a “coabitação das tendências para a globalização e da vontade de afirmação da personalidade das unidades membros, Estados, regiões e comunas”,³¹ poderá levar a “une Europe libre et pluraliste, dénuée d’ambitions expansionnistes, prenne la place internationale que lui réservent ses affinités culturelles et ses relations privilégiées avec différentes parties de globe.”³²

²⁷ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 11

²⁸ Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992, pág. 17-18

²⁹ Adriano Moreira, Ciência Política, Almedina, Coimbra, 1984, pág. 413

³⁰ Carlos Francisco Molina Del Pozo, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Editorial Trivium, S.A., pág. 17

³¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, pág. 11, Gradiva, 1996

³² Nicolas Moussis, Accès À L’Europe – Manuel des politiques communautaires -, 1992, 2ème édition révisée, Edit-Eur, pág. 22

A Europa

*fez-se e far-se-á com homens e ideias que
saibam colocar as interrogações necessárias,
frequentemente antes do tempo
em que os decisores políticos lhes podem dar respostas.*

*Só o futuro
pode demonstrar de que lado está a razão,
mas parte dela ficará de certeza com aqueles que
tiveram a coragem de remar contra as ideias feitas,
contra os lugares comuns e
contra o sentimento de indiferença ...
... é importante mobilizar em todos os momentos
os cidadãos para o projecto.*

“ O futuro Federalista da Europa ”

José Manuel Durão Barroso,

BOQUEJO HISTÓRICO

“Un’ ideologia economico-pacifista e anti-nazionalista era all’origine dei progetti degli “europeisti” e delle scelte dei governi che negli anni Cinquanta hanno dato vita alle Comunità Europee ... lo stato ...

...poco importa se chiamato unitario o federale?”³³

2.1. A Génese da Europa

Teria razão Bismark quando afirmou: "Wer von Europa spricht hat unrecht" (Quem fala em termos de Europa está enganado?).³⁴ Julgamos que não. Bismark, um "junker" autoritário, estava obcecado pela homogenia alemã após ter conseguido a unificação da Alemanha. Não podia, assim, aceitar a ideia de Europa.

Temos, todavia, de começar pelo princípio: como surgiu a ideia de Europa, quais os seus contornos geográficos e a sua

³³ Fluvio Artinà. Nazionalismo e europeismo. apud Identità, Partiti Ed Elezioni nell'Unione Europea. Cacucci Editore-Bari, 1995, pág.8-20

³⁴ M. Jacinto Nunes. De Roma a Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 19

evolução histórica?

O valor da história é ser uma fonte de ensinamentos - a sua ignorância ou o seu deliberado esquecimento estão na origem de muitos erros cometidos através dos tempos.

Em consonância com a natureza deste trabalho, vamos traçar, de forma muito sumária, o esboço histórico dos antecedentes remotos da Europa, anotando os acontecimentos que se nos afiguram mais relevantes para o nosso propósito.

A primeira noção de Europa como continente - continente que é afinal uma península da Ásia - parece ser dos Gregos, que assim designavam as terras que se situavam a norte do território onde se desenvolveu a sua civilização, isto se não tivermos em conta, da mitologia grega, a lenda do rapto da filha de Agenor segundo a qual “ Europa era filha do rei da Fenícia (actual litoral sirio-palestiniano) Agenor e de sua mulher Telefaassa. Quando se distraía com as suas companheiras à beira do mar, foi raptada por Zeus, disfarçado num belo e manso touro - para evitar os ciúmes de sua esposa Hera - que a levou para Creta. Ai, revelou-lhe a sua identidade e tiveram três filhos, Minos, Radamanto e Sarpedon. Mais tarde, Europa terá casado com o rei de Creta, Astérion, do qual teve uma filha, a que deu o nome de Creta”. ^{35 36 37 38 39 40 41}

Também “ há quem atribua a paternidade de Europa a Fénix mas este era sim um dos seus três irmãos, filhos, como ela, de Agenor e Telefaassa.

³⁵ R. Block, “Roma e o seu Destino”, em Rumos do Mundo, Vol. IV, Cosmos, Lisboa 1964. apud.

³⁶ M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht. Publicações Dom Quixote. 1993. pág. 20

³⁷ J.-B. Duroselle, História da Europa. Circulo de Leitores - Publicações Dom Quixote.. Lisboa. 1990. apud. locs cits.

³⁸ G. Livet, História Geral da Europa, 3 Vols., Publicações Europa-América, Lisboa. 1986. apud. locs cits.

³⁹ R. Lopes, “Nascimento da Europa” em Rumos do Mundo, vol. VI, Cosmos, 1965. apud. locs cits.

⁴⁰ Edgar Morin, Penser l'Europe, Gallimard, Paris, 1987. apud. locs cits.

⁴¹ Jacques-Henri Pirenne, As Grandes Correntes da História Universal, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro. Lisboa, 1950-1962, . apud, locs cits.

Esta história mitológica foi consagrada por vários pintores e pode ver-se no Louvre num quadro de Boucher ou no Museu da Academia de Veneza numa pintura de Zucarelli. Referência deve ser feita igualmente ao fresco mural de Pompeia que reproduz também a lenda. ^{42 43 44 45 46 47 48}

Para outro autor, “ Parece ser Hesíodo quem, no verso 357 da sua Teogonia, faz a mais antiga referência à Europa, acrescentando “que Heródoto não podia dizer nada de seguro sobre a origem”.⁴⁹

A ideia de Europa foi evoluindo. Primeiro, com os Romanos, uma Europa Mediterrânica que incluía o Norte de África e a Ásia Menor. Por isso se diz que o Império Romano foi uma dádiva do Mediterrâneo, tal como o Egipto fora uma dádiva do Nilo.

Também as consolidações territoriais dos povos Bárbaro e Árabe, embora em períodos históricos distintos, deram um contributo importante para o delinear da Europa dos nossos dias.

O primeiro, com as suas divisões, poderá mesmo considerar-se na origem da pluralidade que tem constituído característica dominante da Europa. No tocante ao mapa da Europa, os bárbaros retiraram-lhe o Oriente e incluíram-lhe as terras do Norte que, à excepção da Inglaterra, não faziam parte do Império Romano. Ao mesmo tempo, com a conversão ao cristianismo (Clóvis, 496), está na base do grande elemento unificador na Idade Média.

No mesmo sentido actuaram os árabes, quebrando a unidade

⁴² M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 20

⁴³ Block, “Roma e o seu Destino”, em Rumos do Mundo, Vol. IV, Cosmos, Lisboa 1964, apud.

⁴⁴ J.-B. Duroselle, História da Europa, Circulo de Leitores - Publicações Dom Quixote., Lisboa, 1990, apud. locs cit.

⁴⁵ G.Livet, História Geral da Europa, 3 Vols., Publicações Europa-América, Lisboa, 1986, apud. locs cit.

⁴⁶ R. Lopes, “Nascimento da Europa” em Rumos do Mundo, vol. VI, Cosmos, 1965, apud. locs cit.

⁴⁷ Edgar Morin, Penser l'Europe, Gallimard, Paris, 1987, apud. locs cit.

⁴⁸ Jacques-Henri Pirenne, As Grandes Correntes da História Universal, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lisboa, 1950-1962, , apud. locs cit.

⁴⁹ Bernard Voyenne, Nueve (los) libros de la História, Barcelona, 1968, Livro 4º, pág. 11

religiosa do mediterrâneo e "empurrando o cristianismo para norte desse mar".^{50 51 52 53 54 55 56} A Europa começa assim a tomar os seus contornos naturais do Atlântico aos Urais.

Actualmente, a Europa desenvolve-se longitudinalmente entre os meridianos nove e oitenta e situa-se no hemisfério norte entre os paralelos trinta e cinco e setenta e um (aproximadamente).

Com uma superfície de dez milhões de quilómetros quadrados - só o continente australiano tem uma superfície menor - é caracterizada por ser o continente que, em relação à sua área, tem a maior extensão de costas marítimas dados os seus inúmeros recortes - a relação é de um quilómetro de orla marítima para 290 quilómetros quadrados de área, enquanto na África a um quilómetro de costa marítima corresponde uma área cinco vezes maior que a europeia.

A população da Europa é de pouco mais de 680 milhões de habitantes incluindo as repúblicas da ex-União Soviética e a população da parte europeia da Federação Russa, ou seja, inclui-se a população da Estónia, Letónia, Lituânia, Bielorrússia e Ucrânia e ainda a da Federação Russa que habita a parte europeia desta. Apenas 25% do território da federação Russa se situa na Europa, mas nela vivem 75% da sua população total.

A parte ocidental da Europa é mais densamente povoada - 101 habitantes por Km². A outra metade da sua superfície, que abrange os territórios da ex-URSS, tem uma densidade de 36 habitantes por

⁵⁰ R. Block. "Roma e o seu Destino", em Rumos do Mundo, Vol. IV, Cosmos, Lisboa 1964, apud.

⁵¹ M. Jacinto Nunes. De Roma a Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 20

⁵² J.-B. Duroselle, História da Europa, Circulo de Leitores - Publicações Dom Quixote., Lisboa, 1990, apud, locs cit.

⁵³ G. Livet, História Geral da Europa, 3 Vols., Publicações Europa-América, Lisboa, 1986, apud, locs cit.

⁵⁴ R. Lopes, "Nascimento da Europa" em Rumos do Mundo, vol. VI, Cosmos, 1965, apud, locs cit.

⁵⁵ Edgar Morin, Penser l'Europe, Gallimard, Paris, 1987, apud, locs cit.

⁵⁶ Jacques-Henri Pirenne, As Grandes Correntes da História Universal, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lisboa, 1950-1962, , apud, locs cit.

Km². A média para o total do continente é, assim, de 68 habitantes por Km², constituindo três vezes a da América Latina, cinco vezes a da América do Norte, mais de vinte vezes a da Oceânia, mas um pouco mais de metade da Ásia, se desta excluirmos os territórios da ex-URSS. Se os incluirmos, a densidade populacional europeia é cinco vezes a asiática.

Considerando apenas a Europa comunitária, a sua superfície é um pouco menos de metade da Europa Ocidental ou, noutro termo de comparação, cerca de 24% da superfície total da Europa - territórios da ex-URSS incluídos. A população desta área é de cerca de 345 milhões de habitantes, o que corresponde a uma densidade de 146 habitantes por Km², muito superior à da restante parte da Europa Ocidental - 56h/km².

2.2. Da República Christiana ao Colapso de 1945

Foi sustentado que: " o drama da Europa e o que torna o seu futuro tão problemático é o facto de, historicamente, a Europa não ter passado".⁵⁷

Com efeito, historicamente, ela caracteriza-se mais pela diversidade do que pela unidade e as tentativas de unidade, mal conseguidas e temporárias, foram sempre hegemónicas, embora tenhamos de reconhecer que alguns desses períodos deram um contributo não despidendo para uma certa homogeneidade da Europa, como por exemplo, a influência do Direito e da Administração nos tempos do Império Romano ou da dominação Napoleónica.

A primeira tentativa hegemónica da Europa - tal como era então concebida - foi a dos Romanos. O Império Romano, ainda

mais marcadamente após a era cristã, tornou-se uma comunidade com tendência à harmonia e à homogeneidade. Um cidadão que viajasse de Eburacum (Iorque) a Cádiz sentia-se no seu país.⁵⁷ O imperador Romano que celebrou, em 248, o primeiro milénio da fundação de Roma, era árabe.

Pelo Édito de Tessalónica (380) do Imperador Teodósio I, o "Evangelho de Augusto" foi substituído pelo "Evangelho de Cristo". Já anteriormente, o Édito de Milão (313) permitia aos cristãos e a todos os outros seguir a sua religião.

Apesar de os Bárbaros terem precipitado a queda do Império Romano do Ocidente com a entrada em Roma, a 25 de Agosto de 410,⁵⁸ aqueles que mais tiveram o sentido do Império Romano foram os Godos.

Teodorico, O Grande (454-526), ainda tentou substituir o Império Romano pelo Império Gótico e o mesmo desígnio alimentou Ataulfo ainda antes da queda do Império Romano. A resistência dos Hunos, as lutas intestinas entre os Godos, os antagonismos religiosos e a desconfiança entre Romanos e Germanos tornou impossível esse sonho de domínio godo.

O espírito europeu, se de tal se pode falar, foi guardado por Bizâncio. Na organização do estado e do exército, nas letras, nas artes e na economia, é Bizâncio que conserva a herança de Roma.

O Imperador Justiniano (482-565) de Bizâncio ainda conseguiu a reconquista de quase metade do antigo Império Romano do Ocidente mas, a pouco e pouco, o território reconquistado foi sendo perdido embora alguns desses territórios subsistissem na posse de Bizâncio até ao século XI.

⁵⁷ Edgar Morin, Encontros Internacionais de Genebra sobre a "Europa, hoje", 1985, apud. M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 22.

⁵⁸ Jacques-Henri Pirenne, As Grandes Correntes da História Universal, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lisboa, 1950-1962, apud, locs cit.

⁵⁹ Robert Lafont, Historire du développement culturel e scientifique de L'Humanité - Vol. II, UNESCO.

Embora igualmente frustradas, são de assinalar as tentativas hegemónicas de Clovis, rei dos Francos, dos seus sucessores - " O seu neto Teodoberto I mandou cunhar moedas de ouro, numa das quais inseriu o título de "Augusto ",⁶⁰ e de Carlos Magno (742-814). Esta última tentativa terá sido a mais relevante da Idade Média, ainda que de duração limitada.

Foi a contingência histórica do processo político que definiu um condicionalismo que levou à criação da república cristã, sendo a sua unidade uma resposta ao desafio da unidade romana. Todos leram e escutaram as mesmas máximas da fé. O princípio da unidade estava apenas nas mãos da Igreja, rica em tradições de cinco séculos.

Sustentavam-na doutrinariamente os seus doutores e santos, nomeadamente Santo Ambrósio e Santo Agostinho, apoiados na Escritura, com a força das decisões das suas assembleias de prelados, com uma hierarquia administrativa organizada e centralizada e, sobretudo, com a fé que move montanhas. Por isso, " é no momento em que o Império Romano se estilhaça e desaparece que a Igreja católica se une e se forma definitivamente".⁶¹

Emerge assim o sustentáculo de uma nova unidade espiritual, cultural e política, de que Carlos Magno será o primeiro símbolo laico. No Natal de 800, foram conferidos a Carlos Magno, " somando as tradições teocrática do Velho Testamento e a imperial, o título e a coroa " definindo-se os dois pilares da unidade europeia: a um personalismo cristão correspondeu uma tradição ética geral, contraposto a um poder imperial com uma tradição

⁶⁰ M. Jacinto Nunes. De Roma a Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 23

⁶¹ Guizot, Histoire de la civilization en France. apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação. Lisboa, 1974, pág. 14

maquiavélica que inspirou muitas guerras civis da cristandade. ⁶²

Os três netos de Carlos Magno dividiram entre si o Império pelo Tratado de Verun (843) malogrando o projecto de seu avô. Quando morreu o último descendente do neto de Carlos Magno que herdara a Alemanha (Luís, O Germânico), o Reino Alemão tornou-se electivo e foi eleito Rei o Duque de Saxe, Otão I, que, após várias conquistas, se fez coroar Imperador, em 962, fundando o chamado Santo Império que abrangia a Alemanha e a Itália. A ideia de Otão I fracassa com as derrotas de Otão III (980-1002), não obstante a sua aliança com o Papa Silvestre II.

A partir do século X e até ao século XIII, a ideia unitária é abandonada na Europa. Com efeito, nesse periodo, verifica-se um surto populacional e com ele ressurgem o particularismo nos domínios económico, político, social, religioso e intelectual, perante a fraqueza do poder central. O feudalismo instala-se na Europa.

A Guerra dos Cem Anos (1340-1453) que foi alimentada pela difusão do ideário dos legistas onde pontificou Guilherme de Nogaret, o blasfemo de Bonifácio VIII, que pugnava pela independência do poder temporal face ao poder divino, conduziu rapidamente à nacionalização da Igreja e ao absolutismo do Estado sob a forma de um nacionalismo feroz que marca o princípio da Idade Moderna. Inicia-se, pode dizer-se, um novo movimento de domínio na Europa, por parte dos Habsburgo, designadamente, Carlos V (1500-1558).

De facto, este, já senhor dos Países Baixos, juntou-lhe, em 1515, a Espanha e as suas possessões, bem como o Milanês, Nápoles e a Sicília, além dos domínios hereditários da Áustria, tendo disputado ainda a França. Após a sua morte, o Império

⁶² Adriano Moreira. A Europa em Formação. Lisboa. 1974. pág. 16

Romano-Germânico foi mais uma vez dividido.

Um acontecimento atinge grande realce na segunda metade do século XV, com consequências profundas no século XVI e que influencia a história até aos nossos dias: as descobertas dos Portugueses e Espanhóis que transportam, com sucesso, o modelo europeu para o Novo Mundo mas com menos êxito nos continentes asiático e africano.

As descobertas trouxeram aos Europeus a hegemonia marítima e fizeram deles os criadores do universalismo - fonte da sua grandeza até ao nosso século - que constituiu mais um elemento definidor da identidade europeia.

No início do séc. XVI, a Reforma vem reforçar a divisão da Europa, provocando a ruptura da sua unidade católica e originando uma série de lutas internas.

A Contra-Reforma procura restabelecer a autoridade papal e lutar contra a formação de igrejas nacionais.

As lutas religiosas só se atenuam, todavia, com a Paz de Vestefália, (designação conjunta dos Tratados de Münster e Osnabruck de 1684) que ditou a derrota da política religiosa dos Habsburgo. Como já foi sustentado “ só a partir de então, Estado e Igreja se diferenciam verdadeiramente”⁶³ e se consagra também, nas disposições constitucionais, a supremacia do Estado.

A Paz assinada em Vestefália marcou o início da mutação “da ideia hegemónica pela ideia de equilíbrio na Europa, embora conferindo certa preponderância à Espanha, que vem a perdê-la a favor da França com o Tratado dos Pirinéus (1659)”.⁶⁴ Consolida-se a fragmentação da sociedade internacional negando-se a

⁶³ Jacques-Henri Pirenne, *As Grandes Correntes da História Universal*, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lisboa, 1950-1962, apud. locs cit. pág. 24

⁶⁴ M. Jacinto Nunes, *De Roma a Maastricht*, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 24

subordinação comum a um princípio superior e afirmando-se a pura soberania dos Estados como entes máximos nas relações internacionais.

Ainda decorrente da Paz de Vestefália emerge, a partir de então, o equilíbrio das forças de agressão e a sua notória precariedade suscitou a iniciativa, em 1712, do Abade de Saint-Pierre que elaborou um "Projecto para estabelecer a paz perpétua na Europa".⁶⁵

A ideia hegemónica veio de novo ao de cima no último quartel do século XVII, com Luís XIV, desaparecido o factor Europeu de aglutinação, que era a subordinação ao Papado.

O Tratado de Utreque (1713) restabelece de novo o equilíbrio europeu na linha do Tratado de Vestfália, com predominância para a Inglaterra.

O século XVIII vai ser duplamente marcante para uma constante histórica que - madrastra - parecia perpetuar a desunião e a belicosidade no Velho Continente.

Desde o legado, no século XIV com Pierre Dubois, "De Recuperatione Terrae Sanctae", passando, no século XV, pela proposta aos Príncipes Cristãos feita por Jorge Podiebrad, Rei da Boémia, de uma Liga de Defesa Colectiva, até á clarividência de Piccolomini em plena Dieta de Frankfurt, será, porém, neste século que, para além do contributo do Abade de Saint-Pierre, a Europa verá renascer, com Kant, em 1795, no seu "Projecto de Paz Perpétua", o Ideal Europeu.

Em 1789, já o feudalismo levava um milénio de existência e as Repúblicas Urbanas tinham um percurso de quatrocentos anos, numa sedimentação progressiva desde o século XII, apontava-se para uma oligarquia e fixavam-se as primeiras bases do

⁶⁵ Adriano Moreira, A Europa em Formação. Lisboa, 1974, pág. 50

federalismo que, mais tarde, iria inspirar movimentos políticos fundamentais. Por isso, a revolução francesa era inevitável, não sem que antes fosse criado o primeiro estado fundado pelos europeus fora da Europa - os Estados Unidos.

A independência dos Estados Unidos, no final do século XVIII e das colónias portuguesas e espanholas na América Latina, assinalam um retrocesso da influência europeia no mundo que viria a consumir-se nos nossos dias, mas a marca da Europa ficou bem vincada na América do Sul e do Norte, na Austrália, assim como influencia, ainda hoje, a nova África e inúmeros países da Ásia.

Esta fase da vida europeia - talvez por força do espírito que alimentou a Santa Aliança - conheceu concepções arrojadas: para além de Saint-Simon, citaremos os prussianos Van Goyl e Krauss que apresentaram projectos de união europeia ou Mazzini também adepto do federalismo europeu ou Ernest Renan que em 1870 sugeria a formação de uma federação europeia. Foi precisamente a concepção deste último autor, cujo objectivo era a aproximação entre a França e a Alemanha - que precedeu de um século ideias essenciais à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

O século XVIII será dominado pelas contradições da política francesa orientando-se ora para o continente ora para o mar, o que vai conduzir a uma série de conflagrações que deslocam para o leste o centro de gravidade da Europa, o que constitui um facto novo de primacial importância, conforme observa Adriano Moreira, "a agressividade francesa, sobretudo napoleónica, fez com que o nacionalismo alemão adoptasse o caminho da reacção e não o do apoio ao ideário da Revolução, o ideário dos exércitos que invadiram, humilharam e arruinaram a terra alemã".⁶⁶

Ao americanismo, que constituiu o primeiro desviacionismo

⁶⁶ Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, 1974, pág. 50

ocidental consumado, correspondeu uma primeira tentativa europeia de organização segundo a teoria do directório. Foi uma tentativa em duas fases porque, ao mesmo tempo, desenvolvem-se a experiência napoleónica e a experiência da Pentarquia, que evolucionou para o Concerto Europeu.

Napoleão foi um devoto do estado forte e, para realizar um programa de déspota esclarecido, no início do séc. XIX corporiza uma das mais típicas e relevantes tentativas hegemónicas da Europa que soçobra às portas de Moscovo - que invadiu em 1812, como o fizeram os alemães em 1914 e 1941, e levou a que se sustentasse que "a palavra Europa deve ser apagada da História"⁶⁷ e em Waterloo.

Ele próprio declarou em 1810: "é necessário um código europeu, uma mesma moeda, os mesmos pesos e medidas, as mesmas leis" e reforçou "é preciso que eu faça de todos os povos da Europa um mesmo povo e de Paris a capital do Mundo".⁶⁸

O Congresso de Viena (1814 -15), assegurando o triunfo legitimista contra Napoleão, estabelece novo equilíbrio na Europa que seria protegido pela "Santa Aliança" e uma confederação das grandes potências: Inglaterra, Rússia, Áustria e Prússia, a que se juntou depois a França, mercê do talento de Talleyrand.

Contudo, os objectivos da congregação ideológica e da estabilização da correlação de forças na Europa, não conseguiram impor-se às ancestrais rivalidades das partes componentes. Assim, os Congressos de Aix-la-Chapelle, Tropau, Libach e Varone, constituem um percurso desde 1818 a 1823, que definiu uma evolução no sentido de relegar para segundo plano a preocupação da Unidade Europeia, elevando em seu lugar o objectivo do

⁶⁷ Oswald Spengler, *Decline of the West*, I, New York 1947, pág. 201

⁶⁸ François Siegal, *L'Europe de Maastricht*, J C Lattès, Paris. 1992, apud, M. Jacinto Nunes, *De Roma a Maastricht*, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 25

equilíbrio entre potências.⁶⁹ Por esta altura conforme dá conta Políbio de Oliveira, “o continente americano encontrava-se afastado das preocupações e das coligações estabelecidas pelos grandes Estados europeus”.⁷⁰ O posterior abandono da Santa

⁶⁹ François Siegal, *L'Europe de Maastricht*, J C Latès, Paris, 1992, apud, M. Jacinto Nunes, *De Roma a Maastricht*, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 25

⁷⁰ Políbio Valente de Oliveira, *do Poder do Pequeno Estado*, I.R.I. – Lisboa, 1990: “Porém, ao mesmo tempo que se desenvolviam em Viena os princípios e as bases da Pentarquia, surgia no novo mundo uma filosofia política e uma doutrina muito afins daquela: um grande Estado poderia e deveria gerir a vida e o destino dos outros - menores em tamanho e em força - colocados nas suas vizinhanças por fatalidade histórica ou geográfica. Era isto, em síntese, o que afirmava a Doutrina de Monroe, uma declaração política de 2 de Dezembro de 1823, cuja envergadura e consequências se fizeram sentir na vida política do continente americano durante todo o século XIX.

A doutrina de Monroe, como demonstrou um eminente norte-americano, podia mostrar o contraste «between the principle that foreign nations must not annex American territory and the equally well established principle that the United States may annex what she pleases»

Sem negar a afirmação anterior, o senador americano Lodge acrescentou um pequeno contributo para o seu entendimento, segundo uma perspectiva de justificação, ao afirmar: « We stand by the the Monroe Doctrine for the same reason that England upholds Afghanistan and takes the Shan States from China, because it is essential to our safety and defense, the Monroe Doctrine rests primarily on the great law of self-preservation»

Qual foi, pois, o significado prático daquela doutrina? Que consequências teve para a vida dos pequenos Estados?

Em 1783 os Estados Unidos da América do Norte iniciavam a nova fase da sua vida política com uma população de 4 milhões de indivíduos e uma área inferior a 900 000 milhas quadradas. Ano depois, ao iniciar-se o século XIX, como a Espanha não quisesse ceder nem vender territórios, a força das armas decidiu o destino da Louisiana e da Flórida a favor dos americanos. As reclamações que se seguiram por parte da Espanha foram ignoradas ou desatendidas: as suas insistências para delimitar fronteiras mediante justos acordos bilaterais, principalmente na área do Texas, foram recusadas. A administração americana sentia-se confiante e forte para rejeitar protestos: em 1823 – ou seja, 40 anos após a independência – tinha duplicado a área do seu território.

A declaração política de Monroe começou a ser definitivamente uma doutrina de conquista a partir de 1845 com a subida ao poder do presidente Polk. A partir dessa época, como claramente sintetiza o o prof. Hart, , a par das continuadas afirmações de pacifismo, os EUA começaram « systematically to rearrange the map of North America at the expense of their neighbors and maintain with all her might that was a mysterious thing called the Monroe Doctrine which prevented any one from interfering with the Latin-Americans. - except ourselves».

Assim, em 1845 foi anexado o Texas; em 1846, em disputa com a Inglaterra, foi incorporado o Oregon; em 1848 o Novo México e a Califórnia foram retirados ao México pela força das armas.

Simultaneamente, o governo americano começou a tentar pressionar a Espanha com vista à aquisição de Cuba. Mas, como aquele Estado europeu se negasse terminantemente a ceder foram organizadas diversas expedições e invasões a partir de território americano as quais, sob o pretexto de libertarem a ilha, ali entraram, sem sucesso, nos anos de 1849 a 1851. A questão arrastou-se e, em 1854, o governo de Washington ordenou aos seus embaixadores em Espanha, França e Grã-Bretanha que se encontrassem num ponto da Europa, a fim de estudarem em conjunto o problema cubano e proporem soluções. A

Aliança pela Inglaterra que se afastou do princípio legitimista pela recusa em intervir nesse sentido dentro dos países, levou à variante do concerto Europeu, cuja origem está no Tratado de 20 de Novembro de 1815 e veio criar nova instabilidade. Esta fase, que alguns autores, como Stanley Hoffman e Maurice Bourquin, haveriam de reputar como uma tentativa de organização europeia ou, como Paulo de Pitta e Cunha, um antepassado da Sociedade das Nações e da Organização das Nações Unidas, veio de novo criar a instabilidade.

Na segunda metade do século passado, as pretensões de Napoleão III (1808-1873), sobrinho de Napoleão Bonaparte, acabam com a derrota da França pela Alemanha, em Sedan. A Guerra Franco-Alemã de 1870, exactamente como as guerras de 1914-1918 e 1939-1945, demonstraram e reiteraram o fracasso da unidade europeia e a impossibilidade de organizar um regionalismo que eliminasse a tendência para a acção isolada de cada Estado.

Bismark, após a derrota da França, prossegue a reunificação da Alemanha e restabelece o Império Alemão ao atribuir esta dignidade ao rei da Prússia, Guilherme I, coroado em Janeiro de 1871, em Versalhes, por Luís da Baviera (o Império francês de Napoleão III terminara em 4 de Setembro de 1870, dois dias após a derrota de Sedan).

A predominância alemã no continente leva a nota de tentativa de domínio europeu por Guilherme II (1859-1941), imperador da Alemanha de 1888 a 1918 que, a pretexto do assassinio do Arquiduque Francisco Fernando da Áustria, levou à Primeira Guerra Mundial, em 1914, que terminou com a derrota da

reunião realizou-se em Ostende e dela saiu um «manifesto» assinado por aqueles três representantes em que os mesmos propunham, no caso de a Espanha não querer vender Cuba, a conquista da ilha pela força.

Alemanha e do seu aliado, o Império Austro-Húngaro, constituindo um dos exemplos maiores desta viragem de sinal nacionalista, que se desmembra após a derrota de 11 de Novembro de 1918, exactamente como aconteceu com o Império Turco e o Império Russo. Este desmembramento leva ao aparecimento de novos Estados, como a Finlândia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia e as nacionalidades emergentes do Império Austríaco. O pluralismo político europeu, acrescido do princípio das nacionalidades e do direito dos povos à livre disposição, torna-se mais acentuado.

A Primeira Guerra Mundial leva a Rússia ao afastamento da Europa, com o triunfo da Revolução Socialista de 1917. A Rússia, que havia sofrido a influência de Bizâncio, tinha aderido à Europa no final do séc. XVII com Pedro O Grande (1682-1725), política prosseguida por Catarina II que governou de 1762 a 1790.

A Segunda Guerra Mundial de 1939-1945, foi o ponto final do Euromundo. Alguns dos países vencedores eclipsaram-se com a vitória, como aconteceu com a França e a Inglaterra. Ao desviacionismo americano juntou-se o soviético que cresceram em poder e se prepararam para organizar e repartir o mundo de forma bipolar.

Foi a mais sangrenta e temível tentativa, pela força, de unidade europeia - a de Hitler - que, além dos milhões de mortos que causou, provocou durante decénios a divisão da Europa, enfraqueceu ainda mais a Inglaterra e, consagrando a URSS como grande potência militar mundial, alimentou durante quatro décadas a "guerra-fria", que traduziu a hesitação dramática entre a soberania nacional, a democracia e a chefia individual, raramente carismática, entre o totalitarismo e o pluralismo.

Acontecimentos recentes restabeleceram, em parte, a situação anterior à Segunda Grande Guerra Mundial e, também em certa

medida, o que foi grave, a situação que antecedeu a Primeira Grande Guerra. Sustentavam alguns autores que, se a Europa Oriental se reencontrasse com a Europa Ocidental e a Alemanha se reunificasse, ressurgiriam com extrema acuidade os problemas dos Balcãs, da Checoslováquia e os decorrentes da desagregação do Império Soviético.

2.3. Do pós-guerra aos nossos dias

A conferência de Versalhes, iniciada a 18 de Janeiro de 1919, revelou-se o germe de males futuros. Os participantes representavam 32 Estados, os vencedores, muito embora as verdadeiras decisões fossem tomadas por um conselho restrito de dez membros, englobando dois delegados por cada grande potência: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão.

Praticamente, as negociações visavam a desforra dos países vencedores: pagamento integral das indemnizações devidas, desmilitarização da Alemanha, entrega da Alsácia-Lorena à França, administração do Sarre pela Sociedade das Nações, reconhecimento de novos Estados anteriormente integrados em impérios dinásticos (por exemplo Jugoslávia, Checoslováquia e Polónia).

Por essa razão, a Sociedade das Nações, S.D.N., teve uma vida difícil. A sua criação, proposta pelo presidente Wilson, (14º ponto da mensagem ao Congresso, do dia 8 de Janeiro de 1918), tinha um fim muito diferente daquele que a organização veio posteriormente a assumir, por força das próprias negociações de Versalhes.

Inicialmente, a S.D.N. visava garantir a independência política e territorial tanto dos pequenos como dos grandes Estados. O conteúdo do número 3.º dos famosos 14 pontos de Wilson, pugnava no sentido do desarmamento alfandegário e da liquidação do proteccionismo nacionalista, visando a supressão das barreiras económicas e o estabelecimento de condições comerciais iguais para as nações pacíficas. É aqui que o Secretário-Geral Adjunto da S.D.N., Jean Monnet, começa a notabilizar-se.

Na prática, fazendo parte integrante do tratado de Versalhes (artigo 1.º a 26.º), concluído em 28 de Junho de 1919, e dos outros tratados de paz, a Sociedade surgiu como forma de garantir a nova ordem jurídica internacional resultante da guerra. E a sua actuação posterior ressentir-se-á disso mesmo.

O pagamento das indemnizações «Erfüllung» estipuladas pelo tratado de Versalhes foi sentido na Alemanha como uma verdadeira imposição (Diktat). Em 1925, por ocasião do famoso pacto de Locarno, o seu montante total foi avaliado em 116 biliões de marcos-ouro, a pagar em 57 anos (nos termos do chamado plano Young). Mais tarde, os aliados reduziram as suas exigências para três biliões, que a Alemanha, aliás, não pagaria.

Mas a opinião pública alemã cedo manifestou a sua total desaprovação em relação à assinatura do tratado, o que acabou por enfraquecer a própria república de Weimar e o gabinete social-democrata no poder. Revoluções e contra-revoluções, putschs e barricadas sucederam-se, minando a democracia alemã do pós-guerra.

Só com simplicidade cómoda poderá aceitar-se a explicação do Artigo 291 do Tratado de Versalhes atribuindo as culpas do conflito às ambições desmedidas da Alemanha e do Império Austro-Húngaro. O facto de o Tratado ter sido assinado pela

Alemanha, não tem o valor de uma confissão e muito menos de uma ratificação da exactidão do diagnóstico. A Alemanha estaria em período de plena expansão, depois de 1890, exigindo novos mercados e uma política agressiva de exportação.

Há historiadores que se inclinam a não aceitar esta explicação.⁷¹ Se é verdade que não se pode recusar a importância dos factores económicos, não pode deixar de dar-se primazia aos factores de ordem política. O Estado tinha de defender-se mais da revolução interior do que dos inimigos exteriores.

Habilmente explorado, o descontentamento do povo alemão permitiria ao partido de Hitler (NSDAP) obter, nas eleições de Setembro de 1930, cerca de 6,4 milhões de votos e 107 lugares no Reichstag, logo atrás do partido social-democrata; nas de 31 de Julho de 1932, 13,7 milhões de votos (230 deputados), tornando-se o partido mais forte da Alemanha; e em 30 de Janeiro do ano seguinte assegurar a designação de Hitler como chanceler.

A política de aproximação entre França e a Alemanha (Aristide Briand e Gustav Stresemann), encetada com o pacto de Locarno em Outubro de 1925, em que participaram a França, a Inglaterra, a Bélgica, a Itália, a Polónia e a Checoslováquia, levou a que fossem assinados cinco acordos. Aquilo a que se chamou o espírito de Locarno, implicou a reintegração da Alemanha vencida na comunidade internacional, a renúncia à guerra e a garantia das fronteiras. A desocupação da Renânia pelos franceses cinco anos antes da data prevista pelo tratado de Versalhes, cessaria bruscamente. As consequências seriam desastrosas para a paz europeia.

Não se pode dizer que o período entre as duas guerras não

⁷¹ Pierre Renouvain, *Histoire des Relations Internationales*, Paris, 1953-1957, apud, Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, 1974, pág. 105

tenha sido fértil em projectos de construção de instituições europeias, cabendo aqui focar alguns nomes e iniciativas:

- Coudenhove-Kalergi, sem esquecer o precedente que foi o Manifesto dos Prisioneiros de Ventotene, na sua obra «Pan-Europe», propôs a constituição de uma federação europeia baseada no abandono voluntário, por parte dos Estados europeus, de uma parcela da sua soberania. A «União Pan-europeia», de que Aristide Briand veio a ser o presidente de honra, foi o movimento surgido para concretizar tal ideia. Criaram-se ainda a «União económica aduaneira europeia» e a «Federação para o entendimento europeu»;

- Aristide Briand apresentou à Assembleia Geral da Sociedade das Nações, no dia 7 de Setembro de 1929, num discurso retumbante, um projecto em que declarava que entre os povos da Europa deve existir uma “espécie de laço federal”,⁷² embora sem violação da soberania de cada um deles. Esta proposta da criação de uma União Europeia, inscreveu-se como mais uma iniciativa não estadual para mobilizar os espíritos europeus, reconhecendo expressamente o desviacionismo americano e soviético. O projecto era animado da convicção de que a Paz dependia da situação económica internacional e sugeria como mecanismos de garantia, a existência de uma Conferência Europeia, um Comité político permanente e um Tribunal Arbitral.

O Memorandum de Briand aos Governos europeus, referente à «organização de um regime de união federal europeia» ou, como sustenta Fausto de Quadros, “um Pacto que os vinculasse à construção da União Europeia”,⁷³ cuja redacção lhe tinha sido

⁷² Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva, 1996, pág. 19

⁷³ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, pág. 117-118 – Coleção Teses, Almedina, 1984. Fora por isso que já em 1 de Maio de 1930 Aristides Briand propusera aos Estados Europeus a conclusão de um pacto que os vinculasse à construção de uma Europa federal. Mais tarde, também os vários projectos elaborados pelos diversos movimentos de resistência, ainda durante a segunda grande guerra, apontavam no mesmo sentido, ou seja, da necessidade da

acometida, foi lido no II Congresso em Berlim, acabando porém, por ser enviado a uma Comissão de Estudos para uma União Europeia, constituída em 1930, encarregada de o apreciar e de onde, infelizmente, não passou.

A S.D.N regista ainda intervenções felizes (por ex. no conflito greco-búlgaro, 1925) no campo da política internacional, no campo do direito de trabalho, nomeadamente, com a actividade do B.I.T., na reconstrução e saneamento financeiro da Áustria e da Hungria, na criação de um «espírito de Genebra», favorável à conciliação entre vários países membros, o que conferiu à organização um grande prestígio, apesar da iniciativa de Politis e Bénès de 1924, que pretendia consubstanciar no Protocolo de Génève a fórmula da arbitragem, rejeitada pela Inglaterra.

A crise económica de 1929 foi, porém, um rude golpe para a S.D.N. que se mostrou incapaz de a debelar. Por outro lado, o falhanço em Génève da famosa Conferência do Desarmamento, em Fevereiro 1932, ficou a dever-se a três acontecimentos principais: o serviço militar obrigatório decretado na Alemanha em 16 de Novembro de 1935; o ataque da Itália à Etiópia iniciado em 3 de Outubro de 1935; e o início da guerra de Espanha em 17 de Julho de 1936.

Foi nesta última guerra que se definiram os alinhamentos da segunda grande guerra. Não foi assim tão paradoxal o rearmamento

criação de uma Federação Europeia. Não, porém, uma Federação Europeia no sentido meramente «externo» do tipo do federalismo de Hamilton, mas, mais do que isso, uma Europa moldada pelo figurino do federalismo «interno» ou, melhor, «integral», de Proudhon. Essa era, aliás, expressamente, a proposta apresentada pela União Europeia dos federalistas.

Este método federal, unanimemente sugerido então para a União Europeia, defendia que esta devia ser conduzida por forma global e coerente, desdobrando-se numa série de medidas e acções sucessivas que visassem a obtenção, a prazo mais ou menos curto, da união política da Europa, que devia ter o seu fundamento numa Constituição Europeia. Fora, aliás, a opção feita nessa altura a favor do método federal que determinara a escolha do próprio termo Comunidade.

alemão e o declínio da S.D.N., que assistirá, impotente, às reivindicações territoriais de Hitler, nos últimos anos da década de 30.

A recusa da ratificação do tratado de Versalhes pelo Senado dos E.U.A., que condicionou desde o início a sorte da S.D.N., com a posterior saída de alguns países, como a Alemanha em 1931, o Japão em 1933, e a Itália em 1937, que nela não encontraram apoio às suas reivindicações marcou o inevitável início do declínio da organização, que a entrada de novos países, como o México (1931), a Turquia (1932) e a União Soviética (1934) não conseguiu evitar, para além da expulsão da União Soviética em 1939 na sequência do seu ataque à Finlândia.

Por outro lado, a S.D.N. dispunha de escassos poderes para efectivar as suas decisões, cujo respeito dependia, em grande parte, da boa vontade dos Estados-membros. O Pacto determinava, é certo, que estes últimos deviam garantir reciprocamente as suas independência política e integridade territorial; defender qualquer Estado vítima de um atentado a estes direitos (artigo 10º.), não recorrer à guerra para dirimir os respectivos litígios, mas fazer apelo, quando necessário, à arbitragem da organização (artigos 12º., 13º. e 15º.).

Esta podia mesmo, em caso de guerra ou de ameaça de guerra, adoptar medidas, tais como sanções militares, económicas e financeiras (artigo 16º.), adequadas à salvaguarda da paz e ao integral respeito, pelos Estados membros, das suas deliberações. Mas estes só eram obrigados a seguir as recomendações do «Conseil», quando tomadas por unanimidade (artigo 5º.).

A Renânia remilitarizou-se a 7 de Março de 1936. A partir de então, a organização limitou-se a assistir, entre outros eventos belicosos, ao «Anschluss» austríaco, consumado pela invasão da

Áustria, ao desmembramento da Checoslováquia em 1938-39 e à invasão da Polónia pelas tropas alemãs em 1 de Setembro de 1939.

A política tergiversante das nações ocidentais levava Hitler a formular as suas reivindicações territoriais e a executá-las. A França e a Grã-Bretanha chegaram mesmo a pressionar fortemente o presidente checo, Bènés, para aceitar a imposição do Fuhrer quanto à região montanhosa dos Sudetas. Os três milhões de alemães que aí habitavam eram apenas um dos muitos grupos étnicos, ao lado de ucranianos e polacos. A conferência de Munich, inspirada por Mussolini, trouxe ao encontro de Hitler Daladier e Chamberlain que tiveram o mundo suspenso de 29 a 30 de Setembro. A vítima imediata e determinante do encontro não estava presente. Os acordos acabaram por consagrar a amputação irremediável da Checoslováquia mas, ao contrário do que pensavam Chamberlain e Daladier, ao regressar da cidade alemã, «a vitória diplomática conseguida» não traria a «peace in our time». Muito pelo contrário.

Em 15 de Março de 1939, Hitler invadiu a Checoslováquia, anexou os Sudetas, erigiu a Eslováquia em Estado protegido e transformou a Boémia e a Morávia em províncias da Alemanha, tendo Mussolini em Abril desse ano invadido a Albânia. A Inglaterra viu-se obrigada a concluir em 12 de Maio de 1939, um acordo de auxílio e assistência com a Turquia. A 31 de Março, garante a independência e a integridade da Polónia e a 14 de Abril, a da Roménia e a da Grécia. No dia 27 do mesmo mês, a Câmara dos Comuns restabelece o serviço militar obrigatório em tempo de paz.

O famoso Pacto de não-agressão, assinado em 23 de Agosto de 1939, entre a Alemanha hitleriana e a Rússia soviética, inscreve-se na chamada política de Rapallo. "Este Pacto marcou o fim

definitivo da Paz Armada”.⁷⁴ O receio que essa política despertou também acelerou o reconhecimento do regime soviético e o levantar do cordão sanitário. Porém, não restava margem para dúvidas. Definidas as respectivas «esferas de interesse», o Reich receberá a Lituânia e a Polónia, o Estado Soviético a Finlândia, a Estónia e a Letónia. Mas os britânicos, desta vez, não cedem. Sem hesitação, proclamam que o pacto não poderia ter a menor influência sobre as suas relações com a Polónia.

Hitler ameaça e promete, enquanto desenvolve uma verdadeira guerra de nervos contra a Polónia. No dia 1 de Setembro a Polónia foi invadida. A 3 de Setembro a Grã-Bretanha e a França, sucessivamente, declararam guerra à Alemanha. A segunda guerra mundial começou. Vítimas: 38 milhões de pessoas, com 30 milhões de desalojados no final do conflito. Evolucionou para o tipo de guerra total, com a destruição indiscriminada das cidades, das populações e dos monumentos. A Europa fica em ruínas.

Por isso, as perspectivas são bastante deprimentes quando, na 21ª sessão da Sociedade das Nações, que decorreu de 8 a 18 de Abril de 1946, esta deliberou transmitir a sua missão à recém-criada Organização das Nações Unidas.

Terminada a segunda Grande Guerra, “a Europa não é mais que um vasto campo em ruínas: exausta espiritualmente, dividida por ódios indivisíveis, profundamente endividada e economicamente destroçada.”⁷⁵ Tríplicemente fragilizada assistiu a um verdadeiro desabrochar de movimentos pró-europeus, em que a palavra de ordem era “Construir a Europa”⁷⁶ nas vertentes política, de defesa e económica.

Na vertente política: - Winston Churchill, em discurso

⁷⁴ Adriano Moreira, *A Europa em formação*, Lisboa, 1974, pág. 112

⁷⁵ Mota Campos, *Direito Comunitário I Vol.*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 40

⁷⁶ Mota Campos, *locs. cit.*, pág. 43

pronunciado em 19 de Dezembro de 1946, na Universidade europeia de Zurich, lança a ideia de que “ nós devemos recriar a família europeia num quadro regional que se chamará - talvez - os Estados Unidos da Europa; e o primeiro passo prático será o de constituir um Conselho da Europa ... Eu vos conjuro, pois “⁷⁷ ... “Ergue-te, Europa “

Em Agosto de 1946, pouco antes dessa “ exortação de Churchill - é preciso criar os Estados Unidos da Europa”⁷⁸, nasceu em Herteinstein o embrião da “ União Europeia dos Federalistas “ corolário do projecto da Declaração dos Resistentes Europeus que haveriam de publicar em Montreux, um ano mais tarde, um ambicioso programa federalista.

Seguem-se-lhe o Comité Internacional de Estudos e de Acção para os Estados Unidos Socialistas da Europa que, em Novembro de 1948, se transformaria no “ Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa“, o “Movimento para a Europa Unida“ lançado por Winston Churchill, a reconstituição da União Parlamentar Europeia, devida a Coudenhove-Kalergi, o “ Conselho Francês para a Europa Unida, fundado por Ed. Herriot, a “Liga Independente de Cooperação Económica Europeia, de iniciativa de Van Zeeland e as “Novas equipes internacionais“ de matriz democrata-cristã.

Em 1947, assiste-se á constituição de um “Comité Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia“ que convocou o Congresso de Haia, que teve lugar de 7 a 10 de Maio de 1948. Entre os presentes, destaque para Churchill, Schuman, De Gasperi, Spaack, Monnet e Léon Blum.

Desde o início que “pelo menos duas tendências bem marcadas

⁷⁷ Jean Lecerf, “ Histoire de l'unité européenne “, Gallimard, 1965, apud, Mota Campos, Direito Comunitário I Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág.45

⁷⁸ Mota Campos, Direito Comunitário I Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág.46

dividiam os partidários da “ ideia europeia “:

Uma corrente federalista que reclamava a instituição imediata de uma autêntica federação política, ou seja, a criação dos Estados Unidos da Europa;

Uma corrente pragmática, aparentemente mais realista ou mais prudente, agrupava os que, hostis aos abandonos de soberania por parte dos Estados, parecia acreditar, sobretudo, nas vantagens dos contactos intergovernamentais e insistiam em que o objectivo último da unificação da Europa deveria ser alcançado progressivamente, através de uma cooperação cada vez mais estreita entre Estados soberanos”.⁷⁹

Tal como hoje: Cooperação ou Integração ? Numa só palavra: Confederalismo ou Federalismo ?

Este movimento preocupou-se em assegurar a criação de uma União Europeia, dotada de uma Assembleia de carácter consultivo que representasse os interesses europeus mas a existência de graves dissensões no que respeita à representatividade e poder de execução desta, impediriam momentaneamente a concretização da ideia.

Em 28 de Janeiro de 1949, o Conselho Consultivo da União da Europa Ocidental, após ter tomado conhecimento do relatório do Comité, por si designado para esse fim, decidiu que deveria ser constituído um Conselho da Europa, formalmente instituído na Conferência de Londres, a 5 de Maio de 1949. De entre os seus promotores mais proeminentes sobressaem Winston Churchill na Inglaterra, Van Zeeland na Bélgica, Édouard Herriot e René Courtin na França, Brugmans e Henri Frenay entre os federalistas.

Os seus objectivos encontram-se no artigo 1.º: “ o objectivo do Conselho da Europa é realizar a maior unidade entre os

⁷⁹ Mota Campos, Direito Comunitário I0 Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág.47

membros com o fim de salvaguardar e realizar os ideais e princípios que são a sua herança comum e de facilitar o seu programa económico e social --⁸⁰

Apesar de ser constituído por um Comité dos Ministros, uma Assembleia Consultiva e um Secretariado e dado a unanimidade ser a regra para as suas decisões, nunca lhe foi " creditada qualquer contribuição para a definição de um processo europeu de formação de decisões políticas unitárias. " Uma excepção a todo este parco labor, foi a assinatura, em Roma, a 4 de Novembro de 1950, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que constitui um texto com valor jurídico e protecção jurisdicional executado e fiscalizado, respectivamente, por uma Comissão e um Tribunal Europeu dos Direitos dos Homens.

Salienta-se, em síntese, que: " o papel do Conselho é o de agrupar todos os membros da família europeia e o de manter assim o ideal da unidade da Europa, considerada como um todo".⁸¹

Mas as iniciativas não ficaram por aqui. O período do pós-guerra viu igualmente nascer o «Conselho das Comunas da Europa» (1951) que reúne periodicamente os «Estados Gerais das Comunas da Europa» e a «Comunidade Europeia de Defesa» que, aliás, falhará completamente em 1954, dando origem a um movimento de fundamental importância: o «Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa».

Na vertente da defesa: - A União Soviética, por seu lado, dera início à sua política de expansão camuflada, transformando em «democracias populares» a Polónia, a Checoslováquia, a Hungria, a Roménia, a Bulgária e a Albânia. Só a Jugoslávia conseguiu manter-se numa situação de relativa independência ideológica em

⁸⁰ Art. 1.º da Convenção de Londres de 5 de Maio de 1949, apud, Mota Campos, Direito Comunitário I.º Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 67

relação a Moscovo.

Desde o início que a revolução soviética foi imediatamente entendida como um desvianismo fundamental. A chamada política do cordão sanitário, definida e praticada num mundo ainda governado pelo Ocidente, constituiu, incluindo o americanismo, uma reacção geral. "As campanhas de Denikin, Yudenich e Kolchak pareceram poder eliminar os revolucionários. Em 1920, porém, era claro que a revolução estabilizara na Rússia",⁸² acentuando a sua vocação de Estado director em movimento, primeiro no campo socialista e depois no contexto mundial.

A Europa encontrava-se, deste modo, dividida em dois blocos, acabando o problema alemão por desencadear o antagonismo latente entre ambos.

Mesmo após o fim da guerra, havia dos dois lados, "do que haveria de chamar-se cortina de ferro", o medo do rearmamento alemão. Este trauma, ainda bem presente, levou á assinatura em 4 de Março de 1947, do Tratado de Dunquerque, entre a França e a Inglaterra, constituindo o primeiro catalisador da Europa militar.

Sensivelmente um ano mais tarde, "a organização militar do espaço europeu apontou a Rússia como catalisador"⁸³ tendo como efeito não só agrupar a Alemanha no grupo dos ameaçados, mas também alargar a Comunidade Militar Europeia, o que será formalizado no Tratado de Bruxelas, de 17 de Março de 1948, encontrando-se aí a génese da União Europeia Ocidental.

As perspectivas aí defendidas são originais em certos aspectos e assentam não apenas na mudança da definição do eventual

⁸¹ The Council of Europa In prefácio a Robertson, Leyde, 1962, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 196

⁸² Sidney e Beatrice Webb, Uma nova civilização, Rio de Janeiro, 1945, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 93

⁸³ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 149

inimigo nem na reconstrução económica, ou na uniformização das políticas de cunho social mas afirma-se, pela primeira vez no pós-guerra, a existência de uma comunidade cultural, de um grupo de povos ligados pela mesma concepção do Mundo e da vida, com vista a “promover a unidade e encorajar a integração progressiva da Europa” Art. 2.º Protocolo n.º I, referindo-se ao Tratado de Bruxelas.⁸⁴

Tendo sempre presente os receios do passado e as memórias da guerra, o senador Vandenberg apresentou ao Senado dos Estados Unidos um projecto de resolução “recomendando a associação do seu país a um sistema de medidas regionais ou colectivas e proclamando a vontade de exercer o direito de legítima defesa.”⁸⁵ Após a sua aprovação, conjuntamente com o Canadá concluíram um texto com as cinco potências do Tratado de Bruxelas, que precedeu a assinatura em Washington, em 4 de Abril de 1949, do Tratado do Atlântico Norte, no qual intervieram vários países, entre eles Portugal, mas não a Alemanha.

Em Abril de 1950, o Conselho Nacional de Segurança dos E.U.A., sob a presidência de Truman, dado as tropas norte-coreanas terem ultrapassado o paralelo 38.º e invadido a Coréia do Sul, pressionou os países europeus no sentido de a Alemanha ser integrada nos planos de defesa.

Foi aproveitado o Pacto de Bruxelas como “elemento que possibilitaria a integração da Alemanha e a articulação com a sua participação no Pacto do Atlântico”.⁸⁶

O procedimento seguido foi a Declaração de 23 de Outubro de 1954, pela qual convidam a Itália e a República Federal da Alemanha. Pelo Tratado de Varsóvia, em 14 de Maio de 1955 foi admitida a Alemanha na NATO.

⁸⁴ Adriano Moreira, *ibidem*, pág. 150

⁸⁵ Adriano Moreira, *ibidem*, pág. 151

⁸⁶ R.O.I., *La Unión Europea Occidental*, Revista de Política Internacional n.º 20, 1954, apud, Adriano

A rivalidade franco-alemã era a maior dificuldade para aproximar esses dois países e a sensibilidade da França não era acompanhada de um poder efectivo. A tradução mais significativa foi a Comunidade Europeia da Defesa, segundo o Plano de Plevén. A Defesa Comum seria gerida por um conjunto de órgãos que não divergiam muito dos órgãos existentes no Conselho da Europa: um Conselho de Ministros, uma Assembleia, um Comissariado, um Tribunal.

Este projecto tinha um carácter federal. Não era, porventura, um “federalismo global ou territorial”.⁸⁷ Mas era a aposta entusiástica e apaixonada num federalismo funcional, que visaria gerir uma vertente importante, senão fundamental, dos interesses comuns. Porém, não deixou de surgir o problema da igualdade dos participantes que, conjuntamente com os “ reflexos do federalismo funcional no conceito da soberania”⁸⁸, levaram ao fracasso do projecto, a 30 de Agosto de 1959, na Assembleia Nacional francesa.

Na vertente económica: - No pós-guerra a primeira intervenção de apoio á reconstrução de uma Europa em ruínas, sem indústria, com equipamento obsoleto para as exigências, com inflação, sem capitais de investimento e os mercados comprometidos, partiu dos E.U.A. através do Plano Marshall, anunciado, por si, na Universidade de Harvard: - “ temi ao princípio que os Estados Unidos olhassem com hostilidade os Estados Unidos da Europa, mas alegra-me que a grande república desta parte do mundo se tenha elevado acima de tais ideias. ”⁸⁹

Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 150

⁸⁷ Adriano Moreira, A Europa em formação, Lisboa, 1974, p. 149: “(...)Comunidade Europeia de defesa este projecto tinha um carácter federal. Não era ainda um federalismo global ou territorial. Mas era um federalismo funcional, para gerir um capítulo importante dos interesses comuns” “a soma dos federalismos funcionais poderá levar a um federalismo territorial”.

⁸⁸ Locs. Cits., p. 150

⁸⁹ Adriano Moreira, A Europa em formação, Lisboa, 1974, p. 149

O problema europeu foi equacionado por Marshall, no seu discurso de 5 de Junho de 1947, nos seguintes termos: - “ A verdade das coisas é que as necessidades da Europa para os próximos três ou quatro anos ... são de tal modo superiores á sua presente capacidade de pagar que ela necessita ter ajuda substancial suplementar ou enfrentar uma deteriorização económica, social e política de carácter muito grave”⁹⁰. Em 2 de Abril de 1948, foi formalmente aprovado como “European Recovery Program”.⁹¹

Apesar da grande instabilidade que se vivia principalmente na Itália e em França, este último país conjuntamente com a Inglaterra, convidaram 16 países para se reunirem em Paris no dia 16 de Julho de 1947, a fim de conceberem um plano concreto de recuperação económica.

Essa Conferência nomeou um Comité de Cooperação Económica Europeia que, em 22 de Setembro, apresentou um relatório em que deu conta das linhas gerais de um plano quaternal que seguiria quatro principais linhas de acção: um poderoso esforço na produção, com o objectivo de restaurar a agricultura nos níveis anteriores á guerra e de elevar a produção industrial a um ponto “mais alto do que estava em 1938, a criação e manutenção da estabilidade financeira interna, o estabelecimento de uma maquinaria permanente de cooperação entre os países interessados cobrindo a produção, o desenvolvimento de recursos, o comércio, os transportes e o movimento de pessoas e suprir o déficite em dólares de cada participante como resultado de uma

⁹⁰ European Recovery. by Secretary of State George C. Marshall, made at commencement exercises at Harvard University, 5 de Junho de 1947, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 201

⁹¹ Mota Campos, Direito Comunitário I Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 56

expansão das suas exportações”.⁹²

Dado os Estados participantes terem chegado a acordo, assinaram, em 16 de Abril de 1948, a Convenção de Paris, que criou a Organização Europeia de Cooperação Económica (O.E.C.E.). Em 14 de Dezembro de 1968, os dezoito Estados Europeus membros da O.E.C.E., os Estados Unidos da América e o Canadá, decidiram convertê-la na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico. (O.C.D.E.)

Quando, em Novembro de 1948, americanos e ingleses decidiram, a sós, restituir aos Alemães a gestão das indústrias da região do Ruhr, o perigo do rearmamento futuro da Alemanha criou descontentamento e apreensão nos meios franceses que reagiram energicamente. Para resolver o conflito, as três potências ocidentais criaram, em 28 de Abril de 1949, a Autoridade Internacional do Ruhr.

Neste contexto, Robert Schumann assumiu propor a aplicação das ideias veiculadas por André Philip em Westminster, em nome do Movimento Europeu: “ tratava-se de levar os Estados europeus a pôr em comum um certo número de indústrias de base, designadamente “les secteurs du charbon et de l’acier”.⁹³

Em 18 de Abril de 1951, com o Tratado de Paris, a Europa democrata-cristã de Jean Monnet, Robert Schumann, Adenauer e De Gasperi iniciava, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, C.E.C.A., um processo federativo que mereceu a oposição, embora ainda longe do poder, de De Gaulle.

Como o exprimiu o próprio Robert Schumann, o fim do tratado é essencialmente político, aceite que seja a fórmula proposta «il réalisera les premières assises concrètes d'une fédération

⁹² CEEC. General Report, Paris, 1947, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 202

européenne indispensable à la préservation de la paix». A este propósito e apesar da letra de forma do objectivo "une federation", Fausto de Quadros não deixa de se interrogar se "a reconstrução política e económica da Europa e a sua união, deveriam ser obtidas segundo um modelo federal ou confederal".⁹⁴

⁹³ Nicolas Moussis, *Accès à L'Europe*, Edit-Eur, 1992, pág. 24

⁹⁴ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 117-123: - "A reconstrução política e económica da Europa, e a sua união, deveriam ser obtidas segundo um modelo federal ou funcional? No binómio federal-funcional, identificado nalguns casos, como vimos, com o binómio federal-confederal, fácil foi escolher o federalismo. Com efeito, mais uma vez a História era a grande mestra: ela mostrava que uma Europa solidária, coesa e unida não podia assentar numa solução de tipo confederal, fundada na soberania dos Estados. Um rol impressionante de lutas entre eles e o declínio do prestígio da Europa no Mundo avisava os Estados de que o futuro político seu e da Europa tinha de ser procurado for a desses moldes clássicos da cooperação internacional. E, a nível mundial, o estrondoso fracasso da Sociedade das Nações, que também assentara na intangibilidade da soberania dos Estados, aí estava a confirmá-lo.

Com efeito, quando no Comité Jurídico encarregado das negociações do Tratado CECA, o representante alemão, o professor e embaixador Ophlūs, propôs para a nova entidade a designação de Comunidade, no sentido exacto de Tönnies, tinha em vista, como o próprio o reconhece, o modelo «federal».

Foi dentro do mesmo espírito que nas negociações do Tratado CEE a designação de «Mercado Comum», prevista para a nova entidade no projecto do respectivo tratado, foi relegada para o art. 2.º do Tratado, subordinada ao conceito de Comunidade, que se tornou no conceito oficial da nova organização.

A estrutura da CECA pelo método da integração parcial significou a recusa para essa Comunidade do método federal, dissé-mo-lo há pouco. Ora isso tem, como vimos, uma explicação histórica: os sucessivos reveses dos federalistas, devido à oposição vinda até aí sobretudo dos Britânicos, determinaram que os teóricos e práticos da integração Europeia, por razões de realismo ligadas à necessidade de se evitar maior perda de tempo, decidissem avançar pela via do funcionalismo. Mas não há razões nem políticas nem jurídicas, ao contrário do que pretendem alguns autores, como Constantiner, para se ver nessa recusa a rejeição, pelos funcionalistas, do federalismo, para a ulterior marcha da integração europeia.

O carácter funcional do método adoptado ficava claramente demonstrado na Declaração de Schuman. De facto, ao afirmar que «a Europa não se fará de um momento para o outro(...)», Schuman atrasava no tempo a união política da Europa; e, ao acrescentar «(...) nem numa construção global: ela far-se-á através de realizações concretas criando, antes de mais, uma solidariedade de facto», justificava a escolha do sistema da integração sectorial em detrimento do método da integração global, que era communmente entendido como constituindo uma imposição do federalismo.

As razões por que os fundadores da CECA se inspiraram no federalismo consagrado na Constituição dos Estados Unidos reconduzem-se a duas:

A primeira foi que a Lei Fundamental de Bona, de 1949, cujo sistema federal parecia no princípio estar mais destinado a servir de modelo à CECA, havia acabado de entrar em vigor quando se iniciaram as conversações para a instituição desta Comunidade. Daí adivinha sobretudo o inconveniente de não se ter formado em torno dela nem uma doutrina sólida nem uma prática esclarecedora.

A segunda razão, esta mais importante, foi que, das mais significativas experiências federalistas em vigor na época, a experiência dos Estados Unidos era a que melhor havia sabido conciliar o federalismo com o funcionalismo.

A natureza funcional, ou parcial, ou sectorial do funcionalismo dos Estados Unidos parece não deixar dúvidas, e já há século e meio era descrita por Tocqueville como a característica essencial do Estado Federal norte americano e que o distinguia de todas as demais experiências similares. Para aquele historiador francês, o federalismo norte-americano apresentava-se como «uma forma de sociedade na qual vários povos se fundem realmente num só em relação a alguns interesses comuns, mantendo-se separados quanto a todos os outros. No que concerne a esses interesses comuns, o poder central actua directamente sobre os governados, administrando-os e julgando-os ele próprio, como o fazem os governos estaduais, mas isso só se passa em relação a um círculo restrito».

As instituições criadas seriam naturalmente complexas: uma Alta Autoridade, uma Assembleia Parlamentar, um Conselho de Ministros especial e um Tribunal. Dado o seu carácter supranacional, as decisões devem ser acatadas pelos órgãos nacionais dos países membros. Compreende-se assim a oposição inglesa, nesta fase inicial.

Trata-se, naturalmente, de um contributo de carácter funcional, expresso nas palavras de Robert Schuman em 9 de Maio de 1950 : - “ 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 ... Dans ce but le gouvernement français propose immédiatement l’action sur un point limité mais décisif”.⁹⁵

Pretendeu-se preparar o advento de uma comunidade política europeia mediante a construção de uma comunidade económica, com o objectivo de uma integração económica que se entende por, na definição de Gottfried Haberler,⁹⁶ “uma plena liberdade de movimento para as mercadorias, o capital e o trabalho, dentro de um território que seria pertença de vários países”.

Em Junho de 1955, realiza-se em Messina (Sicília) a conferência de Ministros de Negócios Estrangeiros que deliberam criar um Comité intergovernamental de peritos encarregado de estudar a possibilidade de institucionalização de um mercado comum de âmbito genérico, sob a presidência de Paul-Henri SPAAK. É o primeiro passo com vista a superar o impasse a que se chegara, devido ao “ chumbo “ da C.E.D.

Porém, é necessário quase um ano para se chegar a um acordo. Em 25 de Março de 1957, em Roma, como corolário dos

⁹⁵ Nicolas Moussis, *Accès à L’Europe*, Edit-Eur, 1992, pág. 23

⁹⁶ Gottfried Haberler, apud, Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa,

trabalhos concluídos pela comissão, são assinados os Tratados que instituem a Comunidade Económica Europeia, C.E.E., e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, C.E.E.A., ou EURATOM, que entram em vigor no dia 1 de Janeiro de 1958.

Apesar das vicissitudes interiores, sobressaíram dois aspectos fundamentais, “a criação de uma personalidade jurídica exterior e a criação de órgãos competentes para exprimir uma vontade normativa própria do Mercado Comum”.⁹⁷

O Tratado de Roma que instituiu a CEE precisa os princípios fundamentais a que a Comunidade deve obedecer: livre circulação de mercadorias entre os Estados membros mediante a eliminação das tarifas aduaneiras e dos contingentes e a elaboração de uma tarifa aduaneira comum em relação aos países não membros; estabelecimento de uma política agrícola comum; livre circulação de pessoas, mediante a supressão das discriminações em função da nacionalidade dos trabalhadores e liberdade de estabelecimento; livre circulação de serviços; livre circulação de capitais; e estabelecimento de uma política comum de transportes.

Por seu turno, a política económica da CEE assenta, nomeadamente: no reconhecimento dos acordos entre empresas visando limitar a produção, o desenvolvimento técnico ou os investimentos, bem como repartir os mercados ou fontes de abastecimento, ou criar condições desiguais entre os parceiros comerciais; na interdição do «dumping» e das discriminações fiscais; na harmonização progressiva das legislações de carácter económico e social.

1974, pág. 209

⁹⁷ Robert Alterman, *Le Marché Commun, histoire et grandes problèmes*, Paris, 1971, apud, Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, 1974, pág. 209

As suas instituições, cujo Tratado de Bruxelas ou de “fusão”, de 8 de Abril de 1965, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1967, estendeu às outras comunidades são: a Comissão, que tem o poder de iniciativa; o Conselho, que detém o poder de decisão e o Parlamento Europeu, cujas funções não foram definidas com toda a exactidão, mas que assume um papel cada vez mais importante e aspira a obter plenos poderes de co-decisão no âmbito do processo legislativo. Desde 1979 que os seus membros são eleitos por sufrágio directo.

Em Dezembro de 1985, a Comunidade decidiu, com a assinatura do Acto Único, criar um autêntico mercado interno. Para alcançar este objectivo eram necessárias cerca de 280 directivas. Para permitir um funcionamento eficaz de um tal mercado tornou-se, todavia, indispensável adoptar outras medidas, designadamente no domínio fiscal, social e monetário.

Duas conferências intergovernamentais foram dedicadas a estes problemas. Na cimeira de Maastricht, em Dezembro de 1991, foi finalmente decidido “ultrapassar o limiar da integração política. Empenhou-se no processo de exercício em comum dos atributos essenciais da soberania nacional, a saber: política externa e de segurança, defesa comum a prazo, união económica e moeda única, cidadania europeia, segurança jurídica e assuntos internos.

São domínios qualificados como sectores políticos por excelência e que fazem parte das atribuições tanto da Confederação Suíça como do poder federal na Alemanha e nos Estados unidos”⁹⁸ concluindo que “o Tratado de Maastricht confirma e desenvolve a vocação federativa da Comunidade”.

⁹⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, pág. 323, Gradiva, 1996

Não podíamos deixar de entrar na antecâmara do nosso tema, sem ser através das palavras dramáticas de um homem dedicado à causa europeia como foi W.S. Churchill que, a determinada altura, manifestou o “desejo de falar-nos hoje da Europa. Este nobre continente compreende no seu conjunto uma das regiões mais cultivadas da Terra, goza de um clima temperado e constante. É o berço de todas as grandes raças das quais saíram os povos ocidentais. É a fonte da Fé e da Moral cristãs. Está na origem de todas as religiões, artes, filosofias e ciências dos tempos antigos e modernos. Foi da Europa que partiu esta vaga de espantosas paixões nacionalistas que tiveram a sua origem nos países alemães e que, no século XX, destruíram a paz e fizeram soçobrar as esperanças de toda a humanidade”.⁹⁹

⁹⁹ W.S. Churchill. History of the second World War, 6 vols., 1948-1953 apud Adriano Moreira, A Europa em formação, Lisboa, 1974, p.144

COOPERAÇÃO VERSUS INTEGRAÇÃO

“Le procès remarquable de l’unification européenne est couramment centré sur l’intégration institutionnelle, économique, législative et politique...”

... Mais le succès ne sera pas atteint sans la recherche d’éléments d’une nature spirituelle et dimensionnelle qui nous unissent”

Vaclav Havel¹⁰⁰

A doutrina de uma maneira geral tem delimitado dogmáticamente os campos em que se inscrevem a cooperação e a integração que, Adriano Moreira em relação à “C.E.E.”, qualifica de “global”.¹⁰¹ A propósito, Nicolas Moussis sustenta que “numa organização internacional de cooperação, os Estados membros comprometem-se a cooperar com os seus parceiros em certos domínios previamente definidos, sem abdicar em nada da sua soberania nacional. Ao contrário, numa organização de integração económica, os Estados membros declaram-se dispostos a ceder partes da sua soberania nacional a uma comunidade supranacional

¹⁰⁰ Vaclav Havel, apud, La patrie de Vaclav Havel, Ferdinand Kinsky, L’Europe en Formation, Été, 1997, n.º 305, pág.49

¹⁰¹ Adriano Moreira, A Europa em formação, Lisboa, 1974, p.210

ou, dito de outra forma, a uma soberania comum”.¹⁰²

A este propósito reagiu veemente o então Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, pois considerava que “aderir a uma federação da Europa Continental era algo que nós sentimos até à medula dos ossos que não podemos aceitar”¹⁰³, mais não fazendo em 1952 do que reiterar, por outras palavras, aquele que tinha feito na Universidade de Zurich, um célebre discurso à “unificação europeia embora não concebendo que a Inglaterra possa ser mais de que madrinha”¹⁰⁴.

Assim, enquanto que a cooperação é vista na perspectiva de partilha da soberania indivisa ou, na esteira de Braz Teixeira, como “organizações cuja instituição não afectou a soberania nacional dos Estados”¹⁰⁵, já a integração conduz a determinadas perdas de autonomia que poderão levar à falta de personalidade internacional, pois essas organizações implicam “a transferência de certas competências dos Estados, a submissão ao controlo jurisdicional do cumprimento das obrigações assumidas nos tratados, a produção normativa autónoma, a deliberação por maioria e o facto de os titulares dos órgãos representarem a Comunidade e não os Estados”¹⁰⁶.

Consideramos que está ultrapassada uma etapa com que se escreveu a história desta Europa no imediato ao pós-guerra - a etapa da cooperação - “ que se desenvolveu no pleno respeito da soberania dos Estados europeus “ - para lhe suceder - a etapa da integração - “ tendente à instituição entre os estados participantes de um embrião de laço federal vocacionado para congregar, um

¹⁰² Nicolas Moussis, *Accès À L'Europe - Manuel des politiques communautaires* -. 1992, 2ème édition révisée. Edit-Eur, pág. 22

¹⁰³ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, I.º Vol, F. C. G. , 3.ª edição, 1989, pág. 95

¹⁰⁴ João Mota de Campos, *locs. cit.*, pág. 45

¹⁰⁵ Braz Teixeira, *Direito Comunitário*, Sumários, A.A.F.D.L., 1989, pág. 13

¹⁰⁶ Braz Teixeira, *ibidem*

dia, no quadro dos Estados Unidos da Europa, um grupo de países que, ao longo dos séculos, se haviam periodicamente enfrentado nos campos de batalha”.¹⁰⁷ Numa posição mais moderada Carlos Westendorp y Cabeza,¹⁰⁸ porém que isso não signifique outra divisa, senão de “l’Europe unie dans une monde uni”.¹⁰⁹

Em todo o percurso sucederam-se também recuos traumáticos que determinaram atavismos, bloqueios e euro-cépticos que Maastricht não ultrapassou nem conquistou. Há quem assuma que chegou a hora de “deixemo-nos de trapacices. O tempo está-nos contado. Se a República Federal prosseguir até ao fim a sua evolução, a Europa não existirá e será, no século XXI, aquilo que eram os balcãs no século XIX”.¹¹⁰

Dos recuos traumáticos ficam, para a justiça que os tempos nunca negam, o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Defesa, assinado em 27 de Maio de 1952, que pretendia “uma Europa que fosse a Pátria comum dos europeus”.¹¹¹ Também o Tratado de 9 de Março de 1953 “contendo o estatuto da Comunidade Europeia”¹¹² que instituiria a Comunidade Política Europeia e, mais recentemente, a imposição inglesa de que fosse retirada “a vocação federalista”,¹¹³ para além das cláusulas de “opting-out” no actual Tratado da União Europeia. Porém, é precisamente a propósito da evolução da construção europeia que

¹⁰⁷ João Mota Campos, *Direito Comunitário*, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 1989, pág. 49

¹⁰⁸ Carlos Westendorp y Cabeza, *España y el Tratado de la Unión Europea*. Editorial Colex, 1994, pág. 11-12: - “dentro del sistema coexisten, a la vez que compiten, las relaciones de integración y las relaciones de cooperación. Pues ya sabemos que el proceso de construcción comunitaria es el resultado de dicha coexistencia en constante tensión”.

¹⁰⁹ Arnaud Marc-Lipiansky, *Montreux cinquante ans plus tard. L’Europe en formation*. Été, n.º 305, pág. 5

¹¹⁰ Alain Minc, *A Grande Ilusão*, Difel, 1989, pág. 8

¹¹¹ João Mota Campos, *locs. cit.*, pág. 100

¹¹² João Mota Campos, *ibidem*, pág. 102

¹¹³ Enrique Baron, *La Union Europea*, Cuadernos de Europa, n.º 4, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, pág. 13: - la expresión sobre la “vocación federal” del borrador no se ha mantenido, como concesión final a la tozudez británica que había convertido la palabra “tabú” en piedra de toque”.

Jacinto Nunes sustenta que “os factos não devem de ser examinados à luz dos argumentos, mas os argumentos à luz dos factos”¹¹⁴ e como dizia Benedetto Croce a “l’histoire est un procès toujours ouvert”.¹¹⁵

Revisitando o passado, as balizas sinalizadoras dessa história, recuam para o ano de 1947, onde encontram no Tratado de Dunquerque a primeira pedra do edifício da cooperação, embora no plano da defesa. Sucedeu-lhe uma trajectória que passou pelo Tratado de Bruxelas, o Tratado do Atlântico Norte e os Acordos de Paris de 1954, que instituíram a U.E.O. - União da Europa Ocidental.

No limiar dos anos cinquenta, tinha-se dado início à cooperação política com a assinatura, em Londres, em 5 de Maio de 1949, do Conselho da Europa. Estrutura esta que Maurice Duverger considera ser “estritamente confederal”¹¹⁶ dado que a sua Assembleia é puramente consultiva e o seu Conselho de Ministros só decide por unanimidade concluindo que o Conselho da Europa “tem o sonho geopolítico de ser o confederador da Grande Europa”.¹¹⁷

A cooperação económica começou a desenhar-se desde 5 de Junho de 1947, na Universidade de Harvard, que levou à Convenção de Paris de 1948, que voltaria a ter lugar 20 anos mais tarde com “objectivos diferentes, mais amplos e genéricos”¹¹⁸ que levou à criação da O.C.D.E. - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico - com a diferença em relação à sua antecessora de poder contar com a entrada dos Estados Unidos da

¹¹⁴ M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág. 29

¹¹⁵ Benedetto Croce, apud, Andrea Chiti-Batelli, Pour une nouvelle stratégie fédéraliste, L’Europe en formation, Été, n.º 305, pág. 42

¹¹⁶ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos - A Eclosão -Edições Asa, pág. 43.

¹¹⁷ Maurice Duverger, ibidem, pág. 45

¹¹⁸ João Mota Campos, Direito Comunitário, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 60

América e do Canadá.

Contudo apesar da cooperação, ao nível militar, económico e político, ter prestado a sua inegável contribuição à Europa, havia homens e países que a compunham que cedo verificaram que “a alternativa para um europeu é bem simples: ou se tem de alinhar com a Grã-Bretanha e renunciar a construir a Europa, ou tentar construir a Europa sem a Grã-Bretanha. Pela minha parte escolhi a Segunda via”.¹¹⁹

Assim a necessidade de relançamento em novas bases, do esforço de unificação da Europa, levou a que, na “sala do relógio” do Quais d’Orsay, em 9 de Maio de 1950, Robert Schuman declarasse: - “A colocação em comum (...) assegurará imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira “étape” da Federação Europeia”.¹²⁰ Acabava de nascer a C.E.C.A. - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

C.E.C.A., cujo verdadeiro papel Jean Monnet não deixou de expressar nos seguintes termos: - “cabem-nos, simultaneamente, responsabilidades imediatas e a de preparar transformações tão importantes que nenhum tempo deve ser perdido para as concretizar. A construção da Europa não tolera mais atrasos”.¹²¹ até porque, sustentava o mesmo Autor “a experiência concreta que instituímos terá preparado antecipadamente as soluções para os problemas mais difíceis que uma estrutura federal suscitaria”.¹²²

Hoje, o significado dessa proclamação passa despercebida no

¹¹⁹ Paul-Henri Spaak, apud. João Mota Campos, *Direito Comunitário*, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 1989, pág. 82

¹²⁰ João Mota Campos, locs cit., pág. 90

¹²¹ Jean Monnet, apud. João Mota Campos, *Direito Comunitário*, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 97

¹²² Jean Monnet, *Les États-Unis d’Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, pág. 17-110, apud, Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 41

contexto social, económico e político, tal como aconteceu aos eventos de há aproximadamente quarenta anos, que marcaram o relançamento, em novas bases, do esforço da unificação da Europa ocidental, com a C.E.E. - Comunidade Económica Europeia, e a C.E.E.A. - Comunidade Europeia da Energia Atómica, mantendo-se ainda hoje a interrogação de Jean Monnet: - "os ingleses não crêem senão em factos. Criemos o facto europeu e eles acreditarão nele?"¹²³

Raymond Aron, fala numa espécie de integração sem dor quando se quer referir à União Política, mas as premissas dessa constatação estão expressas na declaração de 9 de Maio de 1950 e como sustenta Dusan Sidjanski, "ao forjar uma solidariedade de facto, que se propagará a pouco e pouco a outros sectores, a nova comunidade provocará uma reviravolta".^{124 125}

Só assim se compreende que a resposta da Europa comunitária tenha sido a C.E.C.A., a C.E.E.A., a C.E.E. e a União Europeia, que garantem uma integração por funções, por sectores, "com carácter funcional"¹²⁶ mas, nem por isso, menos federalista.

Há, porém, quem reconheça que a partir de 14 de Janeiro de 1958, passaram a existir "três Comunidades - três distintas organizações internacionais - passam a responder pelo processo de integração europeia".¹²⁷ Também João Caupers que vê "que as

¹²³ João Mota Campos, Direito Comunitário, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 109

¹²⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 71

¹²⁵ Enrique Baron, La Union Europea, Cuadernos de Europa, n.º 4, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, pág 4: - "la creación posterior de la CECA.-Declaración Schumann de 9-V-50-, fueron capaces de desmentir a la historia, iniciando um proceso de avance a partir de "pequeños pasos concretos" con el objetivo de lograr la "Federación Europea"

¹²⁶ João Caupers, Introdução ao Direito Comunitário, A.A.F.D.L., 1988, pág. 21

¹²⁷ João Mota Campos, Direito Comunitário, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 106 -108: - "distinguem-se claramente os tratados CECA e CEE: enquanto o primeiro é considerado como um tratado-regra - que regula com grande pormenor e rigor as matérias de que se ocupa, reservando para as instituições comunitárias uma função eminentemente executiva - o Tratado CEE apresenta o carácter de um tratado-quadro".

finalidades últimas da integração europeia se reflectem de forma diversa nos três Tratados:^{128 129}

- Os tratados que instituíram a C.E.C.A. e a C.E.E.A. apresentam um objecto delimitado em função da produção, desenvolvimento e comercialização de bens específicos - o carvão, o aço e a energia nuclear;

- O tratado que instituiu a C.E.E. tem finalidades económicas gerais e, portanto, um âmbito de aplicação muito mais vasto - liberdades de circulação de pessoas, mercadorias, serviços, capitais e o estabelecimento de uma união aduaneira¹³⁰.

Razão apresenta quem sustenta que “falar hoje das Comunidades Europeias não é já falar da C.E.E. e muito menos da C.E.C.A. ou C.E.E.A. Hoje discute-se a Comunidade Europeia, a União Europeia, a Integração Económica e Monetária, uma Europa (para-) federal”,¹³¹ vendo Dusan Sidjanski que a “União Europeia é animada e arrastada por um núcleo federador formado em torno do par franco-alemão”.¹³²

Integrar é crescer, numa dada zona delimitada, compatibilizando os diversos planos de um conjunto de centros de decisão formando-se um único sistema económico, baseado na “l'économie de marché, un sens de justice sociale et de notre environnement”.¹³³ Todo o processo de crescente integração “lacto

¹²⁸ João Caupers. Introdução ao Direito Comunitário. 1988, A.A.F.D.L., 1988. pág. 18

João Caupers, Introdução ao Direito Comunitário, 1988, A.A.F.D.L., 1988. pág. 18

¹²⁹ M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, pág. 44: - “As Comunidades integram, desde então, três organismos: a CECA, a CEE e a CEEA.

¹³⁰ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu. Fim de Século. 1992, pág. 55. Art. 9.º TCEE: - “A Comunidade assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias (...) bem como a adopção de uma Pauta Aduaneira Comum nas suas relações com países terceiros”

¹³¹ Luis Guimarães de Carvalho. A outra lógica da Integração Europeia, Perspectivas, Edições Cosmo 1993, pág. 11

¹³² Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 335

¹³³ Vaclav Havel, apud, La patrie de Vaclav Havel, Ferdinand Kinsky. L'Europe en Formation, Été, 1997, n.º 305, pág. 49

sens” a que se tem assistido foi iniciado na conferência de Messina em que, a uma plena liberdade de circulação dos produtos, do capital e da mão-de-obra, dentro de um espaço territorial pertencente a vários Estados, se veio juntar uma Pauta Aduaneira Comum, como face externa da União aduaneira. Esta forma de integração não constituiu nada de novo: era uma realidade que data de há mais de um século e meio, como poderemos ver.

Efectivamente, as Uniões Aduaneiras¹³⁴ são o fruto de uma certa dialéctica da história económica da Europa Ocidental que propiciou o aparecimento, em antinomia ao liberalismo de Adam Smith, de uma corrente de pensamento que se lhe contrapôs: o proteccionismo.

Esta concepção da Economia germinava na Alemanha na segunda década do século XIX e tem em Friederich List o seu mais qualificado intérprete, na obra “Sistema Nacional de Economia Política”, publicada em 1841.

É preciso acentuar que quer o Autor quer a sua Obra são, em substância, o fruto das condições políticas que caracterizaram a história da Alemanha de 1800 a 1840: a ânsia de unidade nacional. É, pode dizer-se, a transposição dessa ideia para a Economia, ainda eivada de espírito corporativo e feudal.

Em 1815, a Alemanha, dividida em inúmeros Estados, era também um xadrez de barreiras alfandegárias: List contava, em 1819, nada mais nada menos que 38 no interior da Confederação Germânica.

A este estado de coisas a nível doméstico contrapunha-se,

¹³⁴ Peter Robson, Teoria Económica da Integração Económica Coimbra Editora, Ld.ª, 1985, pág. 27: - “As características essenciais de uma união aduaneira (UA) são: 1.ª abolição de direitos alfandegários sobre as importações provenientes dos países membros; 2.ª adopção de uma pauta externa comum (PEC) sobre as importações provenientes do resto do mundo; 3.ª a distribuição das receitas aduaneiras entre os Estados membros segundo uma fórmula acordada”.

suma contradição, a total abertura das fronteiras exteriores aos produtos estrangeiros (nomeadamente ingleses) que, invadindo a Confederação, lançavam o pânico entre industriais, comerciantes e agricultores levando-os a constituir, apoiados no ideário de List, a Associação Geral dos Industriais e Comerciantes Alemães, em 1819.

Um pouco por efeito mimético colhido da Prússia que, em 1818, levou a cabo a sua unificação mercantil, transpondo para a fronteira político-administrativa as barreiras alfandegárias, surgem na Alemanha movimentos idênticos.

É assim que, em Janeiro de 1828 e na sequência do protocolo de Heidenberg de 1824, se constituem as duas primeiras uniões aduaneiras conhecidas: uma entre a Baviera e o Wurtemberg, a outra entre o Hasse-Darmstadt e a própria Prússia.

Entre estas duas uniões aduaneiras verifica-se desde logo uma certa aproximação que conduziria, em decisão tomada em 22 de Março de 1833, à sua fusão.

Com a adesão do Saxe surgiu, em 1834, o Zollverein. A Áustria, o Bade, Nassau e Frankfurt juntaram-se-lhes em 1835 e 1836, tendo ficado de fora Mecklemburgo, as cidades livres de Hansa, Hanover, Brunswick e Oldenburgo.

Estavam lançadas as bases económicas para a unificação política da Alemanha e o Zollverein deu lugar à implementação das seguintes medidas:

- Liberdade de circulação das mercadorias;
- Estabelecimento, na fronteira, de uma pauta aduaneira comum.

A pauta adoptada foi, para o conjunto da União, a da Prússia de 1819, considerada liberal e que, com a renovação do Zollverein em 1841 e o aparecimento da referida obra de List, provocou o

confronto entre liberais e proteccionistas.

Dele não saiu List particularmente vitorioso, apesar do êxito da sua obra, já que o Zollverein se decidiu em 1846 tão só por um ligeiro aumento dos direitos.

De qualquer modo, quer o “Sistema Nacional de Economia Política” quer, posteriormente, no período da União Aduaneira, o Zollvereinsblatt, List condensou em pensamentos como “do mesmo modo que uma nação se fortalece politicamente pela coesão moral dos seus cidadãos, também a sua coesão económica aumenta a energia produtora de cada um deles e a sua prosperidade” a força de um conceito que, elaborado como factor de protecção haveria, um século depois, de sublimar-se no espirito neo-liberal subjacente à União Aduaneira da Comunidade Económica Europeia.

Unificada com a constituição do Império Alemão em 1871, a Alemanha haveria de emergir no contexto das Nações como uma temível potência industrial e militar e, nas palavras de Políbio de Almeida, “a Alemanha engrandecera-se. Transformara-se no exemplo mais flagrante da lei da concentração crescente do poder político”¹³⁵ e, cega pela alucinação do poder que reputava

¹³⁵ Políbio de Almeida. Do Poder do Pequeno Estado. I.R.I., Lisboa, 1990, pág. 42-43: “Em 1648, pelo Tratado de Westfália, cerca de 600 Estados tinham perdido a sua soberania; em 1803, sob a pressão de Napoleão, outros 200 Estados deixaram de ter personalidade política; o processo continuou e, ao tempo do Congresso de Viena, apenas 36 Estados soberanos compunham a Confederação Alemã; estes, em 1871, estavam reduzidos a 12 que, mais tarde, viriam a agrupar-se em um só.

Com a velocidade adquirida a Alemanha orientou-se para a expansão colonial. As suas vitórias e prosperidades reclamavam a satisfação de outras ambições. A indústria em pleno desenvolvimento, a população acrescentada, pareciam exigir a busca de novos mercados. Por outro lado, autores que viriam a consagrar-se nos domínios da geografia relacionada com a política, difundiam um largo sentimento de insatisfação a respeito da organização territorial vigente na Europa do Meio. A filosofia de Kant tinha aberto novos horizontes a um idealismo «sui generis» e, sob sua influência, o povo alemão acreditava no primado da razão (Kant), na necessidade de movimentar os processos históricos (Hegel), no postulado que deveria remontar às origens germânicas para se afirmar como Nação e como Estado (Herder), nas forças espirituais que teria recebido da Natureza (Schelling). Os «Discursos à Nação Alemã» de Fichte orientaram aquele idealismo para o imperialismo e as obras de Ratzel vieram, finalmente, coroar este processo, afirmando que «espaço é poder» e que o povo alemão seria mais qualificado para organizar e dinamizar os espaços, qualquer espaço. Finalmente, a filosofia política de Bismarck consolidava as teses vigentes, todas elas susceptíveis, pensava-se, de engrandecer o império”.

invencível, lançava-se no primeiro conflito mundial em que capitulou, tendo sido reduzida à impotência militar pela paz de Versalhes, cujas decisões deram origem a vários Tratados.

Desses Tratados, o Tratado de Paz de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de Setembro de 1919 no seu Protocolo n.º 1, de Genebra, de 4 de Outubro de 1922, fixou uma cláusula para obrigar a Áustria a não se unir à Alemanha a fim de impedir o renascimento desta - o artigo 88º daquele Tratado que rezava “ a independência da Áustria é inalienável (...) em consequência, a Áustria compromete-se a abster-se, salvo consentimento do Conselho das Nações, de qualquer acto cuja natureza possa comprometer directa ou indirectamente a sua independência”.

Esta disposição foi posta em causa pelo conselho da Liga das Nações que, em 19 de Maio de 1931 recorria ao Tribunal Permanente de Justiça Internacional, de Haia, solicitando dessa instância um parecer sobre a sua compatibilidade com o Protocolo Austro-Alemão de 19 de Março de 1931, que estabelecia as bases para um Acordo de União Aduaneira entre os dois Países.

Este acordo não chegou a entrar em vigor, uma vez que, por força do Parecer Consultivo de 2 de Setembro de 1931 do referido Tribunal, foi considerado, por parte da Alemanha, como uma tentativa de anexação da Áustria, o que contrariava o disposto no artigo 88º.

De qualquer modo, é curioso sublinhar que nele se encontravam também consagrados os elementos essenciais das uniões aduaneiras:

- a pauta e a legislação aduaneira comuns;
- a supressão de direitos aduaneiros,
- as receitas comuns.

Se bem que ensaiada, a prática das uniões aduaneiras não se

generalizou, contudo, no século XIX.

Mas, mesmo antes do impulso que a União Aduaneira da C.E.E. haveria de dar à integração económica, encontramos, no primeiro quartel do século XX, em primeiro lugar, a União Económica Belga-Luxemburguesa (U.E.B.L.) constituída na base de uma união aduaneira pela Convenção de 25 de Julho de 1921.

Estes dois países, após a assinatura dos Tratados de Roma, em 1957, constituíram, com os Países Baixos, uma União Económica (BENELUX) por força do Tratado de Haia de 3 de Fevereiro de 1958.

Este Tratado representa uma lenta evolução a partir de uma Convenção Aduaneira assinada em Londres a 5 de Setembro de 1944 pelos Governos, então no exílio, dos três países.

Entre eles, existia já uma certa tradição de cooperação no domínio aduaneiro, uma vez que desde 1948 aplicavam uma pauta de direitos de importação comum.

É curioso que num caso como no outro, a integração não obedece, a julgar pelos textos em vigor, ao princípio da calendarização, o que pode muito bem justificar-se por uma complementaridade real das economias preexistentes e, no caso do BENELUX, pelo facto de os três países se quererem apresentar no seio da CEE como um bloco, para daí retirarem os maiores dividendos.

Por seu lado, a Conferência Helvética posteriormente consolidada e unificada a respectiva estrutura e administração das alfândegas, haveria de constituir, por seu turno, uma união aduaneira com o minúsculo Principado de Liechtenstein, pelo Tratado de 29 de Março de 1923 que, assinado na cidade de Berna, entraria em vigor a 1 de Janeiro de 1924.

A 18 de Março de 1963 seria, enfim, a vez de a República

Francesa e o Principado do Mónaco celebrarem, em Paris, uma Convenção Aduaneira por força de cujo artigo 1º se constituía entre ambos uma união aduaneira.

É efectivamente com base na sua União Aduaneira, que a Comunidade ao eliminar as barreiras aduaneiras entre os Estados membros “y al elevar una tarifa exterior común frente al resto del mundo, en la europa comunitaria se vio nacer una nueva potencia de impresionantes dimensiones”¹³⁶ avançou para o Mercado Comum, encontrando-se na fase terminal a sua União Económica e Monetária, considerada simultaneamente “um objectivo fundamental da integração económica e uma finalidade de natureza federativa”.¹³⁷

Porém, se o arranque foi económico o “chão” que lhe deu horizontes não foi a conquista de mercados ou a constituição de um cartel internacional. Ao invés, foram motivações relacionadas com o “problema das relações franco-alemãs e a questão da paz na Europa Ocidental”.¹³⁸ Era imperativo enterrar a instabilidade política ocasionada pelo crescimento acelerado dos ideais nacionalistas, pela expansão colonial das grandes potências, pelo aparecimento de novos Estados (Itália, Alemanha) na cena europeia e pelo espírito de desforra decorrente das guerra franco-prussiana de 1871, 1914-18 e 1939-45.

Não admira que com uma “génese” preenchida com elementos tão dispares e motivações por vezes antagónicas entre os interesses das partes, que se verifique uma permanente tensão e jogo de forças “aparentemente” incompatíveis. No fundo, é a recriação da correlação de forças já presentes no Congresso de Haia.

¹³⁶ Carlos Francisco Molina del Pozo. Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Editorial Trivium, 1990, pág. 33

¹³⁷ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 333

¹³⁸ João Mota de Campos. Direito Comunitário. I.º Vol, Fundação Calouste Gulbenkian, 3.ª edição, 1989. pág. 91

De uma lado estão os chamados “federalistas”, que pugnam nos diversos projectos, por “reunir elementos diversificados num equilíbrio dinâmico, salvaguardar a qualidade de cada minoria, região ou nação, instituir um espaço de liberdade, de democracia, e de participação num pluralismo de ideias, culturas e crenças” segundo os princípios, nomeadamente, da subsidiariedade, da autonomia e da participação”.¹³⁹

A estes opõem-se os “nacionalistas”, os que desejam manter intacta a sua soberania nacional como algo imutável e que não se cede mas que se exerce em casos limitados de forma pactuada entre os Estados e sem a necessidade de criar instituições comuns.¹⁴⁰ A este propósito, Dusan Sidjanski afirmará que “o federalismo é a renúncia à hegemonia, à simplificação totalitária da uniformidade imposta pelo Estado-nação”.

A constante dialéctica entre os referidos campos opostos traçou sempre o azimute e concomitantemente o ritmo do processo de construção europeia, que geralmente abriu caminho através de uma síntese ou de uma convergência de concessões entre os elementos federais e os intergovernamentais. O chamado “sistema comunitário” típico, o “sistema Monnet” que abordaremos no capítulo seguinte, ao contrário do que certos autores sustentam, nomeadamente, Carlos Westendorp que era “precisamente ir mais além na simples relação de cooperação entre Estados soberanos sem chegar à federação, no sentido que damos hoje a este conceito, como uma realidade acabada”, é afastada por Dusan Sidjanski.

Este Autor, citando Jean Monnet, atribui-lhe a seguinte passagem, “ a CECA marca a direcção em que a futura Europa

¹³⁹ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, pág. 18, Gradiva, 1996

¹⁴⁰ Carlos Westendorp y Cabeza, *Aproximación al Tratado de La Unión Europea*, apud España y el Tratado de La Unión Europea, pág. 11, Colex, 1994

deverá procurar a sua via para uma comunidade federal pacífica mais vasta, mais próspera e a viver ao ritmo do mundo moderno”¹⁴¹

A Europa das Comunidades nasceu, pois, abrindo passo. Carlos Westendorp descreve com a propósito mas, cremos, invertendo os termos, saiu-lhe descaracterizada a concepção correcta dos papéis, “la Europa de las Comunidades nació, pues, abriéndose paso entre el ensueño quijotesco de los federalistas y un nacionalismo sanchopancista” mucho más a ras de tierra”¹⁴²

Após o hiato temporal em que sobreviveram a todas as intempéries, as Comunidades dos “seis”, em plena “primavera” de vida, ainda arranjam estofos para receber, em 1972, três novos elementos. Pena é que o prato federalista da balança do “equilíbrio dos contrários” não encontrasse no Reino Unido e Dinamarca, o fervor entusiástico. Sufragando-se Lucas Pires, “os recém-chegados trazem sempre uma convicção mais fresca que revitamina o conjunto”.¹⁴³

Ao invés, contrapõem a criação de uma grande zona de comércio livre sem maior conteúdo económico e muito menos político, numa readaptação dos objectivos do Conselho da Europa: - “criação de uma autoridade política europeia dotada de funções limitadas mas de poderes reais”.¹⁴⁴

Após aquele alargamento, seguiram-se mais seis admissões, tendo-se desde 1 de Janeiro de 1995, elevado para quinze o número de “associados”, “cooperantes” ou “Estados membros”. Mais importante que o “nomine iuris” são os constantes relançamentos do impulso comunitário, por renovadas manifestações de adesão de países que reconhecem ser esta uma

¹⁴¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, pág. 41, Gradiva, 1996

¹⁴² Carlos Westendorp y Cabeza, locs. Cits. (adaptado)

¹⁴³ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, pág. 17, Difusão Cultural, 1996

¹⁴⁴ João Mota Campos, Direito Comunitário, I Vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 81

experiência paradigmática na Europa, uma União tão complexa com método e défices. “como adaptável”, com ou sem geometria variável, mas seguramente com federalismo em devir.

Federalismo entendido como “diversidade entre comunidades cooperativas, soberania partilhada bem como repartição efectiva da autoridade política e dos limites que lhe são impostos enquanto autonomia e participação das comunidades que, com garantias constitucionais credíveis, pode significar para a Europa o início de um século fabuloso”.¹⁴⁵

3.1. A Integração

Falar de integração é falar-se de um método interactivo, de interpenetração de domínios, sectores ou funções de certas entidades, nomeadamente dos Estados. Sugestivamente, Nicolas Moussis acrescenta que “la beauté de l’édifice communautaire qui se construit depuis quarante ans consiste dans l’originalité et la simplicité. La méthode de construction choisie – l’intégration volontaire de nations différentes – n’avait jamais été testée auparavant dans l’histoire des hommes”¹⁴⁶ e concretiza que a “construction de L’Europe se fait brique par brique et étage par étage”¹⁴⁷

A doutrina de uma maneira geral, considera que, ao nível dos Estados, a integração poderá compreender duas fases distintas. Por um lado, a eliminação de obstáculos, como que a preparação do

¹⁴⁵ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa, pág. 324. Gradiva. 1996

¹⁴⁶ Nicolas Moussis. Accès À L’Europe – Manuel des politiques communautaires -, 1992, 2ème édition révisée, Edit-Eur, pág. 20

¹⁴⁷ locs. Cits., p.22: “ les étages sont les étapes de l’intégration économique. Ils se distinguent clairement une fois terminés, mais, en cours de construction, il se peut qu’on bâtitse déjà une partie de l’étage supérieur, alors que celui d’en-dessous n’est pas terminé. Cela se fait parce que certains objectifs de l’étape précédent ne peuvent être atteints que si l’on pous«rsuit en même temps les objectifs d’une étape d’intégration plus avancée”.

“terreno”, com vista à liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, serviços, capitais e harmonização de legislações, isto é, a chamada integração negativa. Por outro, a construção propriamente dita da integração, através da instituição de um sistema orgânico e de uma ordem jurídica articulada e coerente, ou seja, a integração positiva.

Na proposta de resolução sobre a constituição da união Europeia, a Comissão dos assuntos institucionais do P.E., fixava que “ a organização dos poderes a nível europeu pode ser concebida teoricamente em torno de quatro modelos abstractos: um modelo intergovernamental ou co-federal, um modelo federal puro, um modelo federal baseado nas regiões e um modelo federal cooperativo e descentralizado”¹⁴⁸

O primeiro modelo de integração, “intergovernamental ou co-federal baseia-se na manutenção da soberania dos Estados-membros, que decidem exercê-la em comum em determinados sectores bem definidos. Neste sistema, os governos nacionais conservam sempre a última palavra, dado que detêm a legitimidade democrática que só pode ser conferida por um parlamento nacional directamente eleito”.¹⁴⁹

Molina Del Pozo, reforça “ una verdadera organización internacional regulada por el Derecho internacional”¹⁵⁰

E considera, em posição que não subscrevemos integralmente que, “em termos institucionais europeus, isto transforma o Conselho Europeu no órgão supremo da Comunidade e no seu principal centro de decisão mas, dado que apenas pode decidir por unanimidade, o Parlamento transforma-se apenas num fórum para

¹⁴⁸ Projecto de Constituição da União Europeia e segundo relatório da Comissão dos Assuntos Institucionais sobre a constituição da União Europeia, relator Herman, Ferdinand pág. 12 e segs., Debates do Parlamento Europeu, n.º 3-442 e A3-0064/94, 9.2.94

¹⁴⁹ Projecto de Constituição da União Europeia, locs. cit. pág. 12/13

debates públicos, a Comissão torna-se num gabinete de peritos que prepara as decisões do Conselho e o Conselho passa a ser o COREPER do Conselho Europeu".¹⁵¹

Concluindo ser de excepcionar apenas o que diz respeito ao último ponto, pois é com base num esquema deste tipo que funciona o Conselho da Europa, ou a cooperação política no seio da CE, ou o grupo de TREVI".¹⁵²

A este propósito, a que em sede própria voltaremos, sempre se dirá ponto por ponto, com Dusan Sidjanski que a diferença entre "uma Europa da geografia e uma Europa da vontade, ilustra bem a situação do pós-guerra. Ainda hoje a União Europeia constitui o núcleo dinâmico, a saber, a Europa da vontade é animada por um núcleo federador formado em torno do par franco-alemão".¹⁵³

Caracterizam o modelo federal puro como implicando que a "a Comissão se tornasse o governo federal cujo presidente seria designado pelo Parlamento Europeu; o Conselho seria reduzido a um senado dos Estados; o Parlamento seria eleito directamente pelos cidadãos numa base proporcional à população, o que seria vantajoso para os grandes Estados. Em contrapartida os Estados-membros seriam representados no senado em pé de igualdade".¹⁵⁴

Porque este modelo é a questão nuclear deste trabalho, a ele voltaremos em sede própria.

Quanto ao terceiro modelo enunciado, o modelo federalista regional, é considerado como sendo aquele em que "a legitimidade democrática se encontra melhor assegurada ao nível mais próximo

¹⁵⁰ Molina Del Pozo, Manual de Derecho De La Comunidad Europea – El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957, pág. 58. Editorial Trevium. S.A., 1990

¹⁵¹ Projecto de Constituição da União Europeia, ibidem, pág. 12/13

¹⁵² Projecto de Constituição da União Europeia, ibidem.

¹⁵³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 335

¹⁵⁴ Projecto de Constituição da União Europeia, locs. cit. pág. 13

do cidadão. A região seria o elemento de base a introduzir nas instituições e a aplicação do princípio da subsidiariedade conferiria a este nível um máximo de competência. O Conselho das Regiões detém um poder de co-decisão com o Parlamento Europeu, o Conselho transforma-se numa câmara alta desempenhando um papel de reflexão à semelhança do que acontece com os senados em determinados países”. Dusan Sidjanski, refere mesmo que a Europa das regiões é, por definição, uma comunidade fundada na diversidade das regiões, espaços de desenvolvimento e de participação”¹⁵⁵

Luís Sá considera, numa incursão ancilar ao Estado federal que existe entre este e o Estado regional uma diferença importante e difícil de estabelecer, pois “ enquanto, de algum modo, o Estado federal é criado pelos Estados federados, no caso da região esta é uma realidade criada ou, no máximo, reconhecida e a que são atribuídos poderes pelo Estado unitário, no uso dos seus poderes constituintes e/ou legislativos.”¹⁵⁶

Quanto ao modelo federal cooperativo descentralizado, “baseia-se numa dupla legitimidade democrática, a dos cidadãos e a dos Estados. Neste modelo, os Estados e a Comunidade encontram-se associados em todas as fases de decisão (cooperação) mas a execução destas decisões é essencialmente deixada aos Estados-membros (descentralização)”.

Acrescentando que “esta participação conjunta, esta co-decisão alarga-se a todos os actos legais: - lei, orçamento, designação, tratado com países terceiros, constituição. A igualdade de estatuto entre o Conselho e o Parlamento pode ser obtida para todas as categorias de actos ou resultar de uma repartição em dois

¹⁵⁵ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 136.

¹⁵⁶ Luís Sá, As regiões, a Europa e a Coesão Económica e Social, Edições Cosmo, 1994, pág. 26

grupos de actos mais ou menos iguais, aqueles em que é o Conselho que tem a última palavra".¹⁵⁷

É este modelo que mais convém à situação actual do desenvolvimento da integração europeia. Molina Del Pozo, dirá mesmo que " las Comunidades Europeas se aproximan más a una estructura de corte federal que a otras estructuras jurídico-políticas"¹⁵⁸

3.1. O Método de Integração

São diversos os Autores que se têm debruçado sobre a questão do método comunitário. Verdadeiramente não é manifesta a unanimidade quanto a um método, identificado e reconhecido por todos. Os autores, baptizam os métodos de "Monnet", "técnico-económico-funcional-", "democratico-político-constitucional",¹⁵⁹ "método da União, comunitário e intergovernamental", e "método Delors"¹⁶⁰, "método funcionalista e federalista".¹⁶¹

Lucas Pires, na esteira da doutrina maioritária, afirma que o método "Monnet" consistia "em ir somando solidariedades avulsas como factos consumados",¹⁶² e Carlos Westendorp considera que "é pois, uma forma possível de progredir, um compromisso entre forças antagónicas, os que querem ir longe e depressa e os que preferem apenas caminhar ou optam por ficar mais perto".¹⁶³

¹⁵⁷ Projecto de Constituição da União Europeia, locs. cit. pág. 13

¹⁵⁸ Molina Del Pozo, Manual de Derecho De La Comunidad Europea – El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957, Editorial Trevium, S.A., 1990, pág. 58

¹⁵⁹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1996, pág. 15

¹⁶⁰ António Covas, A Revisão do Tratado de União. Introdução, Celta, 1996, pág. 3

¹⁶¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, pág. 18, Gradiva, 1996

¹⁶² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1996, pág. 14

¹⁶³ Carlos Westendorp y Cabeza, Aproximación al Tratado de La Unión Europea, apud España y el Tratado de La Unión Europea, Colex, 1994, pág. 11

O método de integração idealizado pelos fundadores da Comunidade Europeia e implementado em seguida, distingue-se dos modos clássicos da integração dos Estados em, pelo menos, quatro pontos concretos: é indirecto, com a exclusão das «high politics» do domínio da integração e o apoio político das elites e meios profissionais; é evolutivo e baseado, pelo menos em parte, no mecanismo de engrenagem (spill-over); supõe a criação de organismos de tipo supranacional, mais ou menos autónomos em relação aos Estados-membros e detentores de verdadeiros poderes normativos e jurisdicionais; supõe a criação de uma ordem jurídica autónoma relativamente ao direito internacional e superior aos direitos dos Estados-membros, abrangendo as normas imediatamente válidas na ordem jurídica interna e directamente aplicáveis às pessoas físicas e morais.

Os traços particulares das Comunidades Europeias em relação a outras organizações internacionais e as restrições sensíveis à soberania que decorrem da participação dos Estados nas primeiras, vão permitir qualificar a Comunidade Europeia como uma organização supranacional, com linhas federais.

Em geral, decorre um segundo qualificativo que é atribuído à Comunidade, o de federação funcional, o que quer dizer federação desprovida de soberania territorial, como nos dá conta Lucas Pires, citando, Constantin Stephanou¹⁶⁴, a que mais adiante voltaremos.

Carlos Westendorp confrontado com a sua própria interrogação em que é que consistiria este “método Monnet”, acaba por reconhecer que consiste basicamente na criação de um

¹⁶⁴ Constantin Stephanou em *L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale*, *Revue des Affaires Européennes*, n.º 1/1995, pág. 83 apud Francisco Lucas pires, *Portugal e o futuro da União europeia*, Difusão Cultural, pág. 77

“espaço jurídico, económico e politicamente integrado, com o seguinte conteúdo:

- um espaço jurídico integrado - através do Direito Comunitário formado pelo Direito Primário, ou conjunto de disposições dos Tratados constitutivos e o Direito Derivado ou produção normativa das instituições comunitárias. O âmbito deste espaço jurídico desenvolve-se à medida em que se aprofundam as competências da Comunidade;

- um espaço económico integrado - que também se tem vindo a construir progressivamente. Numa primeira etapa, os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias propuseram-se alcançar gradualmente o objectivo da União Aduaneira, assim como ir criando políticas e acções sectoriais com vista à criação de um mercado comum. Mais tarde, o Acto Único, promove a criação de um Mercado Único. O Tratado da União Europeia abre uma última fase para chegar à integração económica da Comunidade com a realização da União Económica e Monetária, ao mesmo tempo que promove, pela primeira vez, objectivos de União Política;

- um espaço político integrado - é no Tratado da União Europeia que se apresenta, pela primeira vez, o objectivo de uma União Política junto dos Estados-membros, depositários últimos da soberania nacional. Coexistem as instituições comunitárias, de entre as quais o Parlamento Europeu, a Comissão e o Tribunal de Justiça que obedecem claramente a uma concepção supranacional. Inclusive o Conselho de Ministros, quando toma as decisões por maioria, deixa de ser uma instância de cooperação intergovernamental para se converter numa verdadeira instituição supranacional”.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Carlos Westendorp y Cabeza, Aproximación al Tratado de La Unión Europea, apud España y el Tratado de La Unión Europea, Colex, 1994, pág. 11

Concluindo que “dentro do sistema coexistem, ao mesmo tempo que competem, as relações de integração e as relações de cooperação”, como aliás já tínhamos deixado expresso.¹⁶⁶

É, todavia, conveniente sublinhar que o método comunitário não conduziu (e não é provável que seja susceptível de conduzir) a verdadeiras perdas de soberania. A Comunidade não chegou de facto ao estágio último de integração económica, que implicava a existência de uma Moeda Única e dum federalismo financeiro. Permanece, por enquanto, muito afastada da União Política, na medida em que a política estrangeira *stricto sensu* e a política de defesa se mantêm na competência dos Estados-membros, como também iremos ver.

Na medida em que depois da criação das Comunidades a soberania não é mais reconhecida como absoluta e indivisível, o critério baseado na soberania tornou-se um critério quantitativo.

Por outro lado, certos elementos do sistema comunitário, como por exemplo, o lugar privilegiado reservado ao Conselho de Ministros no processo decisivo e a possibilidade concedida aos Estados-membros de influenciar, e até de bloquear, as decisões tomadas no seu seio, permitem qualificar o sistema comunitário como um regime de soberanias partilhadas e o modelo federal de federalismo cooperativo.

O critério da soberania não permite definir com precisão o estatuto jurídico dos Estados-membros da Comunidade Europeia, como não permitiu outrora distinguir a Confederação de Estados, por um lado e o Estado federal por outro. Em vez do critério de soberania, o teórico Austríaco Verdross desenvolveu nos anos 20 o critério da dependência imediata internacional (*Volkerrechtsunmittelbarkeit*), baseado no acordo das entidades componentes da ordem jurídica internacional. Trata-se, segundo este critério, de saber se as entidades componentes estão directamente submetidas ao Direito Internacional.

Elas estão-no no seio das Confederações dos Estados mas não no seio dos Estados federais. No seio destes últimos, as referidas entidades retiram as suas

¹⁶⁶ Carlos Westendorp y Cabeza, *ibidem*.

competências das constituições federais, mesmo nos casos em que elas dispõem de uma competência no domínio internacional.

Nesta perspectiva, constata Stephanou, já citado e que temos vindo a sufragar, “que les États membres de la Communauté et de l’Union européenne restent, en absence d’une véritable constitution européenne, directement soumis au droit international”.¹⁶⁷

Este entendimento não é pacífico, nem na doutrina, nem na Jurisprudência do T.J.C.E.

O mesmo autor não deixa de se louvar em Dehousse, ao sustentar “na participação dos Estados-membros nas tomadas de posição comunitárias nas negociações internacionais, releva a participação dos componentes do Estado Federal na elaboração na política estrangeira”.

Para Alexia Müller, porém, “o desenvolvimento da integração europeia fez da União Europeia uma organização dificilmente comparável a outros modelos existentes. Por esta razão é utilizada para a designar a expressão “ organização sui generis”.¹⁶⁸ Por seu lado, António Covas sustenta que “não nos custaria aceitar um sucedâneo mais ligeiro do pacto federal sugerido por Jacques Delors, como seria, por exemplo, a comunitarização completa dos segundo e terceiro pilares ainda que mantendo, no essencial, o figurino institucional actual”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ R. Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*. Bruxelles. Bruylant. 1991, chapitres 6 et 7, pp. 121-199. apud, Constantin Stephanou, *ibidem*

¹⁶⁸ Alexia Müller, *L’Union Européenne à la Lumière du Fédéralisme Suisse - Les défis de l’intégration européenne - Colloque Latsis 1995*. Institut Européen de L’Université de Genève, pág. 153

¹⁶⁹ António Covas, *A Revisão do Tratado de União, Introdução*, Celta, 1996, pág. 3

3.1.1 Integração de Geometria Variável

Tem sido diversas vezes focado nos órgãos de comunicação social e veiculado através da própria doutrina, que a construção comunitária será de uma “Europa à la carte”, uma “Europa de círculos concêntricos”, uma “Europa de duas ou mais classes”, uma “Europa de integração diferenciada” ou uma “Europa de geometria variável ou assimétrica”. Ana Guerra, em algumas notas sobre a integração diferenciada, não deixará de constatar que há grande “infixidez terminológica”¹⁷⁰, pelo que, apresentamos uma resenha conceitual, baseada nas citadas “notas”.

Assim, para a citada Autora a “Europa à la carte”, não seria mais que a liberdade concedida aos Estados de se resguardarem ou “avançarem no processo de integração mais que os outros”.¹⁷¹

O grande inconveniente seria o de poder constituir um “processo conducente à desintegração a curto prazo”.¹⁷²

Quanto à “Europa de círculos concêntricos” haveriam duas espécies de Estados-membros, em que os fundadores estariam no centro e “desejam uma maior integração”,¹⁷³ enquanto que na “periferia encontram-se os Estados que só aspiram a formas ténues de integração”.¹⁷⁴

A propósito desta última concepção, Guimarães de Carvalho, não deixará de sustentar que um “novo tema de discussão aprofundará a discórdia entre europeístas convictos e os mais moderados: - a questão da integração europeia por círculos concêntricos, em que num primeiro círculo nuclear se incluirão os seis países fundadores (e eventualmente a Espanha), como verdadeiros detentores do poder no seio da União e um segundo círculo de estudos cooperantes, onde se

¹⁷⁰ Ana Maria Guerra Martins, A Europa a Duas Velocidades e o Acto Único Europeu, A.A.F.D.L., 1991, pág. 11

¹⁷¹ Ana Maria Guerra Martins, locs. cit., pág. 12

¹⁷² Ana Maria Guerra Martins, ibidem, pág. 13

¹⁷³ ibidem, pág. 13

¹⁷⁴ ibidem, pág. 13

depositarão os restantes Estados, facilitando assim a entrada dos novos Estados do centro e este europeu".¹⁷⁵

Quanto à "Europa de duas ou mais classes" "pressupõe que os Estados membros que desejam realizar os maiores progressos em todos os domínios são sempre os mesmos".¹⁷⁶

Quanto à "Europa de integração diferenciada" Ana Guerra refere que este conceito, partindo das diferenças económicas acentuadas entre os Estados-membros, "mais não é do que a resposta jurídica a este problema".¹⁷⁷

Quanto à "Europa de geometria variável ou assimétrica" a citada autora considera curiosamente que se trata de "cooperação ou de acordos especiais multilaterais que não abrangem todos os Estados-membros, mas alguns deles".¹⁷⁸ Sem menosprezar recortes conceituais em que nos identificámos com a autora, parece-nos não ser de sufragar esta posição, tendo-se presente os "opting-out" britânico e dinamarquês.

É claro que não sendo aqui a sede própria para discutir do rigor da terminologia e do seu conteúdo, é certo que há autores para quem "aparentemente" as citadas derrogações "abrirão a via a uma "Europa à lista"¹⁷⁹ ou que se questionam "onde se situa a "massa crítica" que distingue uma verdadeira união de uma união de geometria variável, para não criar uma Europa a duas velocidades"¹⁸⁰

Pitta e Cunha, tomando os exemplos ingleses e dinamarqueses fala em "perigosos indícios de uma "Europa à la carte", em que se perde de vista um processo de integração partilhado por todos". Porém, no desenvolvimento da

¹⁷⁵ Luís Guimarães de Carvalho. Integração Europeia – A Outra lógica da Integração Europeia – Ed. Cosmos. 1993. pág. 18

¹⁷⁶ Ana Maria Guerra Martins. A Europa a Duas Velocidades e o Acto Único Europeu. A.A.F.D.L., 1991. pág. 15

¹⁷⁷ Ana Maria Guerra Martins. *ibidem*, pág. 24

¹⁷⁸ Ana Maria Guerra Martins, *ibidem*, pág. 11 e segs

¹⁷⁹ Pascal Fontaine, A União Europeia, Ed. Estampa, pág. 85

¹⁸⁰ Pascal Fontaine, *ibidem*, pág. 86

posição, não deixa de, “aparentemente”, subsumir a “Europa à la carte” à “geometria variável” que afirma ter ocupado o “centro das novas realizações”.¹⁸¹

Explicita no entanto a sua posição, com a qual concordamos, de que a “solução de geometria variável limita-se a excepções ao regime geral, reservadas a título temporário” por Estados membros que embora concordantes com os objectivos não têm condições, no momento, para avançarem. O exemplo é o da União Económica e Monetária, em que “um grupo central de países coexistirá com aqueles que não tenham cumprido os critérios de convergência”.¹⁸²

Não deixa de concluir “que os opting out excedem manifestamente o sentido razoável da fórmula da geometria variável”.¹⁸³

Sousa Franco, tendo por base o que chama de “opting out inglês e as exclusões da Dinamarca”, prefere qualificar a Europa, “não a duas, mas a várias velocidades e recortes, uma “Europa à la carte”.¹⁸⁴

Lucas Pires, em nota de rodapé, não deixa de questionar, embora parecendo não o aceitar, “a ideia de um bloco ibérico, de um bloco latino, ou de um bloco sul, em contraponto a blocos nórdicos, germânicos, anglo-saxónicos, eslavos, seria afinal a versão “cultural” da Europa das “várias velocidades”, ou mesmo da “geometria variável”.

Parece concluir de forma diversa Quermone, citado por Lucas Pires, quando afirma que “ a “geometria variável” admite a diferenciação dos compromissos dos Estados membros de modo tendencialmente irreversível, em função de campos de acção plurais e sob esse aspecto é idêntica à “Europa à carta” mas tal diferenciação organiza-se, em princípio, “à volta de centros de gravidade formados por Estados comprometidos entre si por um máximo de vínculos comuns”.¹⁸⁵

¹⁸¹ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia – Almedina, 1996, pág. 13.

¹⁸² Paulo de Pitta e Cunha, ibidem, pág. 13

¹⁸³ Paulo de Pitta e Cunha, ibidem,.

¹⁸⁴ António de Sousa Franco, A União Europeia na Encruzilhada – A Problemas financeiros e Orçamento da União Europeia - Almedina, 1996, pág. 39.

¹⁸⁵ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia – 33, Difusão Cultural, 1996, pág. 67

3.1.2. Os desafios da integração

O caminho da integração, que começa por se inspirar no modelo francês, empreende progressivamente a via do federalismo. A União Europeia coloca no centro dos seus princípios e preocupações a participação dos cidadãos, das regiões e dos Estados-membros, privilegiando os pequenos estados e comunidades.

O recurso aos princípios da subsidiariedade e do reconhecimento mútuo, o esforço de regionalização e de redistribuição confirmam a orientação federalista.

No entanto, o seu desequilíbrio original entre a integração económica (U.E.M) e a integração política ao nível da (P.E.S.C.) e da (J.A.I.) ainda não foi plenamente corrigido.

A crise Jugoslávia revelou as insuficiências da P.E.S.C. no caso de conflitos graves na Europa, revelou a ausência de uma estratégia comum e de uma acção coerente, de forma que os esforços concentraram-se no restabelecimento da coesão franco-alemã em vez de procurarem a resolução do conflito.¹⁹³ A falta de análise de conflitos potenciais revelou a necessidade de criar uma célula de análise e previsão a funcionar sob a responsabilidade conjunta da Comissão e do Conselho.

Não é mais tranquilo para o cidadão comum o que se verifica ao nível da cooperação no domínio da J.A.I., já que o Tratado da União deixava entrever que a chamada “cooperação intergovernamental da Segunda geração continuaria a sofrer das hesitações”¹⁹⁴ de tempos pretéritos e o resultado foi a escalada da criminalidade organizada e do terrorismo sem peias.”Daí que em Amesterdão se tivesse tornado imprescindível a definição clara e inequívoca dos objectivos a

¹⁹³ Pascal Fontaine, A União Europeia, Editorial Estampa, pág. 17: - “A Jugoslávia estoira, oferecendo à Europa impotente o espectáculo da violência. O barril de pólvora balcânico suscita a inquietação das chancelarias europeias, aumentando a indignação de uma opinião pública que sente a impotência da comunidade, ao mesmo tempo que teme os riscos de uma extensão do conflito”.

¹⁹⁴ Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança, Centro Cultural de Belém, 29.091997, pág. 13

suiço ou americano, mas um federalismo novo, original e flexível”.¹⁸⁸ Como diria Lucas Pires, sufragando Quermone quando este sustenta que “em rigor, a alusão a “várias velocidades” deveria significar apenas calendários diferentes para objectivos comuns”.¹⁸⁹

Não podemos deixar de sufragar António Covas, quando sustenta que iremos assistir “de um lado, à lógica global da consolidação dos tratados e comunitarização dos segundos e terceiros pilares – visão mais federal e integracionista - e do outro, à lógica parcelar da autonomia dos tratados e respectivos métodos e procedimentos - visão mais intergovernamental e cooperativa”.¹⁹⁰

Para concluir que “seja qual for a lógica predominante, será cada vez mais difícil iludir a realidade desta verdadeira “geometria variável” que são os pilares da União e reconhecer que a sua consolidação será um requisito incontornável para o progresso da União”.¹⁹¹

Porém, com Lucas Pires, reconhecemos que “há pois de recusar formas estruturais de “geometria variável” ou “várias velocidades” que não sejam meras vias de “flexibilização”, provisórias, limitadas, excepcionais, auto-consentidas e dentro dos objectivos e instituições comuns”¹⁹²

¹⁸⁸ Dusan Sidjanski, L'Union Européenne À La Lumière Du Fédéralisme Suisse - Colloque Latsis - Institut Européen de L'Université de Genève, 1995, pág. 183

¹⁸⁹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1996, pág. 67 – 33

¹⁹⁰ António Covas, A Revisão do Tratado de União, Introdução, Celta, 1996, pág. 5

¹⁹¹ António Covas, ibidem, pág. 5

¹⁹² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1996, pág. 204

3.1.3. Os desafios da integração

O caminho da integração, que começa por se inspirar no modelo francês, empreende progressivamente a via do federalismo. A União Europeia coloca no centro dos seus princípios e preocupações a participação dos cidadãos, das regiões e dos Estados-membros, privilegiando os pequenos estados e comunidades.

O recurso aos princípios da subsidiariedade e do reconhecimento mútuo, o esforço de regionalização e de redistribuição confirmam a orientação federalista.

No entanto, o seu desequilíbrio original entre a integração económica (U.E.M) e a integração política ao nível da (P.E.S.C.) e da (J.A.I.) ainda não foi plenamente corrigido.

A crise Jugoslávia revelou as insuficiências da P.E.S.C. no caso de conflitos graves na Europa, revelou a ausência de uma estratégia comum e de uma acção coerente, de forma que os esforços concentraram-se no restabelecimento da coesão franco-alemã em vez de procurarem a resolução do conflito.¹⁹³ A falta de análise de conflitos potenciais revelou a necessidade de criar uma célula de análise e previsão a funcionar sob a responsabilidade conjunta da Comissão e do Conselho.

Não é mais tranquilo para o cidadão comum o que se verifica ao nível da cooperação no domínio da J.A.I., já que o Tratado da União deixava entrever que a chamada “cooperação intergovernamental da Segunda geração continuaria a sofrer das hesitações”¹⁹⁴ de tempos pretéritos e o resultado foi a escalada da criminalidade organizada e do terrorismo sem peias.”Daí que em Amesterdão se tivesse tornado imprescindível a definição clara e inequívoca dos objectivos a

¹⁹³ Pascal Fontaine, A União Europeia, Editorial Estampa, pág. 17: - “A Jugoslávia estoira, oferecendo à Europa impotente o espectáculo da violência. O barril de pólvora balcânico suscita a inquietação das chancelarias europeias, aumentando a indignação de uma opinião pública que sente a impotência da comunidade, ao mesmo tempo que teme os riscos de uma extensão do conflito”.

¹⁹⁴ Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança, Centro Cultural de Belém, 29.091997, pág. 13

alcançar, mediante a especificação mais rigorosa dos meios e das acções necessárias para os atingir”.¹⁹⁵

Como nos dá conta Elvire Fabry, ainda recentemente, por ocasião de uma conferência que dava no Instituto Francês das Relações Internacionais o Comissário responsável pela preparação da C.I.G de 1996, Marcelino Oreja, reconhecia que era necessário «changer de méthode»: “o modelo de integração europeia fundado sobre um método tipicamente funcionalista que acciona mecanicamente os pequenos avanços a pouco e pouco conseguidos, atingiu os seus limites”.¹⁹⁶

A maior certeza que a União Europeia tem quando os Autores a analisam, é por um lado, a crítica depreciativa e, por outro, a fixação, por vezes, de olímpicos objectivos, que são de todo e de uma assentada irrealizáveis. É verdade que se torna necessário chegar a um acordo político explícito sobre os objectivos, contornos e finalidades da União, contudo, os grandes desafios continuarão na reconciliação do irreconciliável, como seja, alargamento sem aprofundamento; moeda única sem opções de “à la carte” ou imposições de “geometria variável”; união política sem círculos concêntricos, para o Sul e/ou para o Leste.

Por outro lado, mantém-se por realizar em plenitude “três imperativos fundamentais ao projecto da construção europeia: a livre circulação de pessoas, a segurança interna e a solidariedade entre os Estados-membros”¹⁹⁷, para mais quando estamos “perante o momento genético, senão a explosão, de uma sociedade civil europeia e perante a necessidade de reforçar a sua coesão económica e social”.¹⁹⁸

É claro que a ideia de um “núcleo federador dinâmico, pragmático e aberto”¹⁹⁹ torna-se importante na resolução dos desafios apresentados, porém,

¹⁹⁵ Maria Eduarda Azevedo. *ibidem*.

¹⁹⁶ Marcelino Oreja, *apud*, Elvire Letourneur-Fabry, *Pour une Fédération Européenne Multiculturelle*, pág. 15-20, *Futuribles*, n.º 212, Septembre 1996

¹⁹⁷ Maria Eduarda Azevedo, *A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança*, Centro Cultural de Belém, 29.09.1997, pág. 19

¹⁹⁸ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995, pág. 203

¹⁹⁹ Dusan Sidjanski, *o Futuro Federalista da Europa*, pág. 143 e segs., Gradiva, 1996

para que servirá se não soubermos ou não pudermos dar uma resposta positiva à interrogação de Jacques Delors: “ Tendrán los europeos suficiente entendimiento para comprender lo que les es útil, y suficiente valor para construir su propia felicidad?”²⁰⁰

3.2. A União Europeia

A União Europeia (U.E.) é uma construção sem precedente histórico que, no estado actual de integração, desenvolveu em muitos domínios uma supranacionalidade incontestável enquanto noutros funciona ainda segundo o modelo intergovernamental. A cooperação supranacional não conseguiu, até hoje, alcançar o estatuto de Estado, nomeadamente porque “não há nem pode haver substracto pessoal (nação ou povo europeu) ou territorial (uma fronteira fixa e sagrada, pela qual há o dever de dar a vida, se necessário)”²⁰¹.

Como qualificar então a U.E.? Esta dificuldade em definir a natureza da organização europeia traduz a ambiguidade da sua estrutura. As reformas institucionais não podem ser empreendidas sem uma análise aprofundada das modalidades do poder de decisão.

Se olharmos a estrutura no seu conjunto podemos dividir os três pilares principais que formam o edifício europeu em duas categorias: - o primeiro pilar - Comunidade Europeia (C.E.) tem uma natureza essencialmente supranacional enquanto o segundo pilar - Política Externa e de Segurança Comum (P.E.S.C.) e o terceiro pilar - Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (J.A.I.) são dominados pelas modalidades de decisão intergovernamental.²⁰²

²⁰⁰ Jacques Delors, apud. Narcís Serra, España y el Tratado de Maastricht, Cuadernos de Europa, n.º 1. Diputación de Zaragoza. Comisión de Europa. 1993. pág. 39

²⁰¹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995. pág. 89

²⁰² A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992. pág. 34: - “O sistema de revisão do tratado de Maastricht funciona também segundo o método intergovernamental. O artigo N (I) prevê que: “ o governo de todos os Estados-membros ou a Comissão podem submeter ao Conselho, projectos tendentes à revisão dos tratados sobre os quais está fundada a União. Se o Conselho, após consulta do Parlamento Europeu e da Comissão emitir parecer favorável à realização de uma conferência de representantes dos governos dos Estados-membros, esta

O conteúdo dos Tratados de Roma e de Paris e as suas modificações posteriores, com especial ênfase para o Acto Único Europeu, não eram suficientes para responder adequadamente aos desafios dos tempos que vivemos. Efectivamente, “la construcción de la Unión Europea constituye un sugestivo desafío”²⁰³. Esse desafio tem sido fixado ao nível da democracia, da solidariedade e da eficácia.

A democracia é mesmo considerada “la piedra angular de la construcción europea”²⁰⁴ não só dado encontrar o seu suporte no art.º 3.º do Estatuto da Conselho da Europa a par do “pluralismo, o respeito pelos direitos fundamentais e a preeminência do direito”²⁰⁵, como também porque “la Comunidad tiene como mira una Europa de mercaderes más que um verdadero espacio integrado en lo político y en el económico”. Para concluir que “el ciudadano que no comprende una jerga de mandarines, se desinteresa completamente de lo que se hace en Bruselas”²⁰⁶.

Ainda em relação à democracia, Lucas pires considera ser duvidoso que o “T.U.E corresponda já ao que Ralph Dahrendorf considera os mínimos da democracia, isto é, a capacidade para inculcar no sistema político os interesses e visões do Povo e para controlar os titulares do poder e a respectiva administração” para concluir que “os princípios estão, porém, já em germen”²⁰⁷.

A solidariedade, na sua dupla vertente externa e interna, atinge particularmente o cidadão comunitário, ao nível do emprego.

Efectivamente, entre 1960 e 1993, a riqueza produzida aumentava na Europa 80% enquanto o emprego não ia além dos 10%, enquanto que nos E.U.A

será convocada pelo Presidente do Conselho, a fim de adoptar, de comum acordo, as alterações a introduzir nos referidos Tratados. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, será igualmente consultado o Conselho do Banco Central Europeu. As alterações entrarão em vigor após ratificação por todos os Estados-membros de acordo com as respectivas normas constitucionais.

²⁰³ Enrique Baron. La Union Europea. Cuadernos de Europa, n.º 4. Diputación de Zaragoza. Comisión de Europa, 1993, pág. 3

²⁰⁴ Enrique Baron. *ibidem*, pág. 3

²⁰⁵ João Mota de Campos. Direito Comunitário, I.º Vol, Fundação Calouste Gulbenkian. 3.ª edição. 1989, pág. 70

²⁰⁶ Carlos Westendorp y Cabeza. España y el Tratado de la Unión Europea, Editorial Colex, 1994, pág.25

²⁰⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da Europa, Difusão Cultural, pág. 195

e Japão, no mesmo período, aumentou respectivamente 90% e 40%.. Não se pode manter por muito mais tempo uma situação, em que a “dimensão social europeia tem ocupado uma posição marginal na comunidade económica, desempenhando um papel marginal”²⁰⁸

Concluindo a mesma Autora que “houve a clara consciência de que era indispensável manter o emprego entre as principais preocupações políticas da união Europeia”.²⁰⁹

A eficácia é sempre uma questão de resposta titubeante. Para uns a afirmação da “ideia do federalismo, da diversidade entre comunidades cooperativas, da soberania partilhada, bem como da repartição efectiva da autoridade política e dos limites que lhe são impostos”²¹⁰, já estará garantida pois deu-se “uma viragem no sentido da reafirmação do impulso federalista”.²¹¹ para outros, “ao contrário do que há cerca de um ano parecia, não está traçado um caminho único e irreversível. São diversos os modos e os ritmos possíveis de consecução das metas aí estabelecidas e, mesmo no tocante às formas de inserção dos Estados na União”²¹².

Para Westendorp y Cabeza, os elementos “en esta operación de reforzamento de la eficacia comunitaria son: la Unión Económica y Monetária, el aumento de competências en áreas de interés fundamental con amplio contenido político, y, finalmente, la mayor generalización del procedimiento del voto por mayoría cualificada”.²¹³ porém, para quando uma “constituição europeia”, uma “cidadania originária da União”, uma “lei eleitoral uniforme”, o “quadro legal da actividade dos partidos políticos europeus” e a “parceria dos Parlamentos nacionais com o Parlamento Europeu ?

²⁰⁸ Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança. Centro Cultural de Belém. 29.09.1997. pág.6

²⁰⁹ Maria Eduarda Azevedo, ibidem. pág.9

²¹⁰ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa”. Gradiva. pág.324

²¹¹ Paulo da Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia. apud A União Europeia na Encruzilhada, Almedina. 1996. pág.7

²¹² Jorge Miranda, O tratado da Maastricht e a Constituição Portuguesa apud A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág.51

²¹³ Carlos Westendorp y Cabeza, España y el Tratado de la Unión Europea, Editorial Colex, 1994, pág.28

Como questionava Enrique Baron “merece la pena seguir o es mejor abandonar el esfuerzo de construcción de la Unión Europea?”²¹⁴

3.2.1. O Tratado da União Europeia

Jorge Miranda focalizou como traços característicos ou “pontos fulcrais” do Tratado de Maastricht, por um lado, a criação de uma “União Europeia” - de uma União que se pretende uma entidade globalizante das relações entre os Estados e os povos das Comunidades e respeitadora do «princípio de subsidiariedade»; a instituição de uma «cidadania da União», conexas com a atribuição pelo Tratado de um conjunto de direitos; a atribuição ao Conselho – nalguns casos tendo de deliberar por unanimidade, noutros por maioria qualificada - do poder de exigir vistos de entrada no Estado membro a cidadãos de terceiros países.

Por outro, a consideração como questões de «interesse comum», os domínios da justiça e dos assuntos internos, da política de asilo, da passagem e do controlo das fronteiras externas dos Estados membros, da política de emigração em relação a cidadãos de terceiros países, a cooperação judiciária, civil e penal e a cooperação policial quanto a certos tipos de crimes, podendo a execução de acções comuns ser decidida, em certos casos, por maioria qualificada; a fixação de políticas financeiras concretas e a supervisão multilateral da sua execução pelos Estados membros; a adopção, antes do fim do século, de uma moeda única e a afirmação de uma «identidade» na cena internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum, com a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;

²¹⁴ Enrique Baron, La Union Europea. Cuadernos de Europa, n.º 4, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, 1993, pág. 14

Finalmente, as reformas institucionais previstas, a curto prazo, como a regulamentação uniforme da eleição do Parlamento Europeu, o reforço de alguns poderes deste órgão, a criação de um Ombudsman ou Provedor de Justiça europeu e a de um Comité (consultivo) das Regiões; novas disposições sobre o processo de formação dos actos comunitários e o aumento significativo de casos em que o Conselho - órgão representativo dos Governos dos Estados - pode deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade; o estímulo aos partidos políticos a nível europeu e, como limite aos poderes da Comunidade, a proclamação de um princípio de «subsidiariedade», segundo o qual nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, ela apenas intervém na medida em que os objectivos da acção tida em vista não o possam ser suficientemente ou melhor alcançados pelos Estados”.²¹⁵

Num outro ângulo de análise, Narcis Sierra considera que o Tratado da União Europeia vem responder a “cuatro retos”, como sejam, afrontar la caída del muro de Berlín y situar en un marco europeo el proceso de unificación de Alemania; servir como factor estabilizador de Europa tras el fin de la URSS y del comunismo; contribuir a la definición de un nuevo orden internacional de carácter multipolar en los terrenos político, económico y militar; crear el espacio económico regional más potente en el escenario mundial”²¹⁶

O Tratado da União Europeia aceitou inicialmente o modelo institucional pré-existente, quer na sua estrutura quer na sua tendência evolutiva e deu mais um passo, como reitera Sousa Franco, em direcção ao “federalismo europeu, cuja ideia nuclear manifestamente inspira o Tratado de Maastricht”.²¹⁷

Podem resumir-se a três as tentativas fundamentais de interpretação global do sistema político comunitário:

²¹⁵ Jorge Miranda, O tratado da Maastricht e a Constituição Portuguesa apud. A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 50

²¹⁶ Narcis Sierra, España y el Tratado de Maastricht, Cuadernos de Europa, n.º 1, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, 1993, pág. 22

²¹⁷ Sousa Franco, Problemas Financeiros e Orçamentos da União Europeia, apud. A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 41

- a) A primeira baseia-se na transposição dos conceitos que dominaram a ciência jurídico-constitucional durante os últimos dois séculos: o Parlamento Europeu teria o poder legislativo, o Tribunal o poder judicial, a Comissão e o Conselho integrariam um executivo bicéfalo. A diferente posição destas duas instituições em relação ao Parlamento faz com que se atribua à forma de governo comunitária uma natureza mista, ao mesmo tempo parlamentar e presidencialista.

- b) A segunda parte da inadequação do modelo tripartido de Montesquieu ao esquema orgânico comunitário ao qual defende que se adequa melhor o denominado quatripartismo institucional, ao contrário dos sistemas estatais que, qualquer que seja o seu grau de integração, provêm de uma legitimidade única comum a todos os poderes constituídos, na União cada instituição tem uma legitimidade própria e foi imaginada para representar interesses específicos. O Conselho representa os Estados-membros, o Parlamento as forças populares, a Comissão defende o interesse das Comunidades e ao Tribunal compete a tutela dos valores jurídicos.

Na exacta medida em que a expressão de cada uma destas ilegitimidades era indispensável para a construção do sistema justifica-se o quatripartismo que, por oposição aos modelos constitucionais derivados da separação de poderes, não tem por objecto dividir o poder mas, pelo contrário, constitui-lo através da combinação dos seus diferentes componentes, estatal, popular e comunitário.

A teoria do quatripartismo institucional é o resultado de um esforço intelectual com o objectivo de formular uma explicação racional para uma realidade política essencialmente dinâmica. Mas peca devido ao unilateralismo, explica o ponto de partida do processo de evolução mas não esclarece o ponto de chegada apesar de muitos dos elementos estarem já presentes no sistema político comunitário.

Ou seja, situa-se na perspectiva estatal do processo de distribuição de competências entre Estados e União mas esquece a perspectiva comunitária do exercício pelas instituições comunitárias das competências que lhes foram conferidas. Naquela óptica, tem sentido afirmar que existe um órgão que

representa os Estados - o Conselho - e outro que defende os interesses da União - a Comissão -, mas nesta, carece de fundamento, pois o problema básico é determinar o que é que interessa à União, qual é o interesse público cuja apreciação só é possível através dos juízos de valor que, organizados em sistemas mais ou menos coerentes, inspiram as ideologias políticas. Portanto, é necessário completar a construção quatripartida com uma perspectiva comunitária.

c) Por fim, existe uma terceira tese que defende que o modelo para o qual se dirige o sistema comunitário é, sem prejuízo do reconhecimento da existência de determinadas peculiaridades, o federal.

A Comissão deve converter-se no governo europeu, titular de poderes normativos derivados e da competência geral de execução, para o que é indispensável uma certa homogeneidade política interna, que ao Parlamento compete organizar mediante a utilização sistemática dos meios de acção que lhe foram conferidos.

Conselho e Parlamento europeus integrariam a Assembleia Federal Europeia, na qual se fariam representar os povos dos Estados membros e o povo europeu, respectivamente. O aumento do poder do Parlamento à custa do do próprio Conselho, determinaria o consequente fortalecimento da Federação Europeia.

O Conselho Europeu dificilmente se enquadrará neste esquema, ainda que a sua posição se pudesse assemelhar, em certo sentido, à do Presidente da República num regime presidencialista.

O modelo federal descrito não corresponde, no entanto, à realidade. Esta reflecte um sistema político em transição do quadripartismo institucional para a Federação Europeia que se acelerou com a entrada em vigor do T.U.E. (apesar de este não incluir nenhuma referência à "vocação federal" da União que constava de diversos textos preparatórios). Um sistema em que convivem elementos dos pontos de partida e de chegada, numa síntese nem sempre coerente e refractária à sua tipificação pura, talvez até porque, como sustenta Eduarda Azevedo "Maastricht procura ser, a um tempo, a última e conclusiva etapa do processo de

integração económica e o primeiro e promissor alicerce da união política já preconizada por Jean Monnet²¹⁸ e Robert Schuman, a “Federação Europeia”.²¹⁹

3.2.1.1. Estrutura do Tratado de Maastricht

Auto-proclamando-se no primeiro parágrafo do Preâmbulo como uma “nova fase do processo de integração europeia”²²⁰ os objectivos fundamentais do Tratado da União podem resumir-se a dois: - por um lado, aprofundar a integração económica, e por outro, perspectivar uma integração política futura. Também é essa a posição de Lucas Pires quando sustenta que “a hora é de uma maior unidade política, não será ainda a convocação da União Política, começámos foi a afastar-nos do projecto de Comunidade como mera União Económica”.²²¹

Conceptualmente, por integração económica é entendido “um processo e uma situação. Encarada como processo implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades económicas de diferentes Estados; como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais”.

Por integração política pode entender-se o processo pelo qual os estados abdicam da vontade e da competência de conduzir as suas políticas externas e as principais políticas internas independentemente umas das outras e procuram antes tomar decisões em comum ou transferir o poder de tomar decisões para novos órgãos.

²¹⁸ Maria Eduarda Azevedo. O “Terceiro Pilar” da União Europeia. apud. A União Europeia na Encruzilhada. Almedina, 1996, pág. 85

²¹⁹ João Mota de Campos, Direito Comunitário, I.º Vol. Fundação Calouste Gulbenkian, 3.ª edição, 1989, pág. 90

²²⁰ A. Carlos dos Santos, União Europeia. Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu. Preâmbulo, Fim de Século, 1992, pág. 34: - “resolvidos a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias”.

²²¹ Francisco Lucas Pires, A Via Média da União Política apud Integração Europeia, Perspectivas, Cosmos, 1993, pág. 117

A estrutura do Tratado adoptada comporta três níveis ou pilares de natureza diferente:

O primeiro pilar, que continua de tipo federal, é o do adquirido comunitário actual (C.E.E., C.E.C.A e C.E.E.A.);

O segundo pilar, o da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) tem uma natureza essencialmente intergovernamental;

O terceiro pilar, o da cooperação judiciária e policial, aproxima-se bastante da esfera comunitária.

No que diz respeito ao segundo pilar, Lucas Pires sustenta que “a fronteira mais funda das aquisições a fazer pela Comunidade está, porém, nas novas competências em matéria de política externa e segurança, identificadas aliás como o “núcleo duro” da União Política”²²². Indo mais além, Luís Máximo dos Santos traz à colação que “a definição da Política Externa e da Política de Segurança particularmente na sua componente militar constituem elementos centrais das competências dos Estados, enquanto sujeitos de Direito Internacional integrando aquilo a que se pode chamar o “núcleo duro” do conceito de soberania”²²³

A inclusão das questões de segurança e defesa constitui uma das inovações mais importantes do T.U.E. bem diferente do art. 30, n.º 6, al. a) do A.U.E., que excluía qualquer elemento relacionado com a defesa, havendo quem veja que a “P.E.S.C. não pode deixar de perfilar objectivos e meios de carácter crescentemente político-militar”²²⁴

Os antecedentes deste segundo pilar remontam a 1961-62, designadamente com os Planos Fouchet e uma nova tentativa de

²²² Francisco Lucas Pires. A Via Média da União Política apud Integração Europeia, Perspectivas, Cosmos, 1993, pág. 126

²²³ Luís Máximo dos Santos. Reflexões em Torno da PESC, apud, A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 139

²²⁴ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da Europa. Difusão Cultural, 1995, pág. 154

dar expressão à Europa política. Em Outubro de 1970, no Relatório Davignon, aprovado pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros em 27.10.70.

Este relatório seria posteriormente completado pelos de Copenhaga (1973) e Londres (1981) vindo a instituir-se a cooperação política Europeia. Até ao A.U.E., vigorou o “sistema Davignon” com um quadro institucional exterior ao comunitário, um esquema de consultas regulares e de permanente troca de informação visando a concertação de políticas externas e o desenvolvimento de acções comuns. O sistema intergovernamental, marginal à acção comunitária, vigorou até ao Tratado da União Europeia.

O maior nível de integração política não envolve, só por si, a necessidade de uma P.E.S.C. A formulação de uma tal política representa um salto qualitativo que reclama um suplemento de vontade integracionista que de modo algum se contém num eventual consenso sobre o estabelecimento da U.E.M.

A formulação de uma «política externa comum» terá de ter uma legitimação própria e, sobretudo, corresponder a uma vontade e a uma necessidade real. Também através da Tribuna da Europa o Parlamento Europeu, difundia que a “segurança europeia exige uma política comum”. O documento aprovado “procura definir um conceito de segurança capaz de abarcar, por um lado, a segurança externa da U.E. (integridade territorial, controlo dos armamentos e protecção dos cidadãos) e, por outro lado, a sua segurança interna (terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas, branqueamento de capitais, prostituição)”.²²⁵

²²⁵ Tribuna da Europa. Segurança Europeia exige uma Política Comum, n.º 05 Maio/ 1997 . Parlamento Europeu, pág. 2

Os objectivos da P.E.S.C., que estão previstos no art. J.1, n.º 2 e que devem ser postos em prática nos termos apontados pelo art. J.1, n.º 3, são a “salvaguarda dos valores comuns, o reforço da segurança da União e dos estados membros, a manutenção da paz, o fomento da cooperação internacional e o desenvolvimento e reforço da democracia”,²²⁶ estando a cooperação sistemática prevista no art. J.2.

O processo de adopção de uma Acção Comum, previsto no art. J.3, n.º 2, obedece a duas condições fundamentais. Por um lado, a prévia existência de orientação geral do Conselho Europeu e, por outro, que por unanimidade, possa deliberar-se que certas matérias possam ser deliberadas por uma maioria qualificada (art. 148.º n.º 2 T.C.E.) correspondente a 62 votos e 10 países.

O art. J. 3.º, n.º 7, introduz uma cláusula de “opting-out” permitindo que um Estado se desvincule de uma Acção Comum se para o efeito tiver a autorização do Conselho e sem prejuízo dos limites que a norma lhe fixa.

Por outro lado, o art. J 4, n.º 1, prevê a possibilidade de, num futuro próximo, vir a coexistir uma política de defesa comum, com uma defesa comum, o que aponta para uma “comunitarização” de qualquer esforço de defesa considerado no seu plano operacional. Contudo, o art.º L do TUE, exclui a PESC, pelo que, a eventual violação das disposições do Tratado, terá forçosamente que ser apreciada pelos mecanismos próprios do Direito Internacional Público.

Quanto ao art. J 4, n.º 2, refere que a U.E.O. “faz parte integrante do desenvolvimento da União e será desenvolvida como componente de defesa da União Europeia como meio de fortalecer

²²⁶ Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág. 92

o pilar da Aliança Atlântica”.²²⁷ Há uma intenção de reforçar a U.E.O. tendo já a Grécia, a Dinamarca e a Irlanda adquirido a importância de observadores.

Temos ainda que o art. J 8, n.º 2, estatui o princípio da coerência em sede de Conselho Europeu e que o art. J 8 n.º 3 prevê que o direito de iniciativa é partilhado entre os Estados-membros e a Comissão, órgão que tem os seus poderes, em termos gerais, previstos no art. J 9, sendo plenamente associada às tarefas decorrentes da representação externa e à execução de acções comuns, nos termos do art. J 5 n.º 3 “in fine”. Além da Comissão, também o Parlamento Europeu, pode fazer perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho, que está obrigado a consultá-lo e a informá-lo, nos termos do art. J 7.

Lucas Pires, não deixa de lançar um alerta que é simultaneamente um repto, “ a PESC tem de estabelecer um elo mais intenso com uma política de defesa, enquanto corolário lógico da existência e vontade de preservação dos interesses vitais” concluindo que “sem ela, não só se regressará às políticas de cunho nacionalista, como o próprio objectivo da moeda única pode ser posto em causa”.²²⁸

No que concerne ao 3.º Pilar, sustenta Maria Eduarda Azevedo que “é criado um espaço jurídico e policial indispensável à supressão das fronteiras internas”. A sua aproximação à esfera comunitária é vista, pela mesma autora, como sendo de “forma selectiva, gradual e, sobretudo, a prazo”.²²⁹

Conforme salienta a este propósito Lucas Pires, “em reunião recente (18.05.95) com o Grupo Parlamentar de que faço parte

²²⁷ Declaração relativa à União da Europa Ocidental - anexa à Acta Final da Conferência de Maastricht, apud, A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Preâmbulo, Fim de Século, 1992, pág. 37

²²⁸ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 154

(PPE), em Estrasburgo, o Chanceler Helmut Kohl dava absoluta prioridade à maior eficácia do terceiro pilar dos Tratados e, dentro dele, ao combate ao crime organizado e a uma política comum de emigração".²³⁰

Os meios institucionais e jurídicos com que foi dotada são de natureza intermédia,²³¹ pois não são nem os do sistema comunitário clássico nem o da simples cooperação intergovernamental. Efectivamente, verifica-se que à cooperação intergovernamental a Comissão é plenamente associada além de que o Parlamento Europeu é regularmente informado.

Importante seria, porém, que houvesse submissão ao exame do Tribunal de Justiça, não podendo tão pouco contrabalançar este défice o facto de a certas decisões que exigem maioria qualificada se aplicarem as regras previstas no Tratado CE.

Instituída para realização dos objectivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas, a Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (Terceiro Pilar) cobre três vertentes fundamentais: política de asilo, passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados membros e política de imigração; cooperação judiciária em matéria civil e penal; e cooperação policial e aduaneira.

Alastra a convicção de que uma política nacional não pode dar satisfação, isoladamente, a questões como admissão de imigração, imigração ilegal e imigração da mão-de-obra. A harmonização de legislação é a via para atingir o desiderato proposto.

²²⁹ Maria Eduarda Azevedo, A Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos – o Terceiro Pilar da União Europeia in *A União Europeia na Encruzilhada*, Almedina, 1996, pág. 85 a 98

²³⁰ Lucas Pires, *Portugal e o futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995, pág. 31

²³¹ Enrique Baron, *La Union Europea*, Cuadernos de Europa, n.º 4, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, pág. 12

A turbulência política com implicações étnicas e religiosas, é responsável pelo aumento maciço do número de pedidos de asilo. Fazer face ao surto crescente requer a adopção de medidas comuns capazes de garantir o acolhimento das pessoas vítimas de perseguições, não devendo constituir um expediente para contornar os obstáculos à imigração.

A cooperação judiciária em matéria civil e penal surgida na década de 70, ficou a dever-se à necessidade de fazer face ao surto de terrorismo. A partir de meados de 85, foi-se procurando dar resposta a exigências próprias e concretas da integração.

A Cooperação Judiciária em matéria civil tem tido como referências as Convenções da Conferência de Haia, do Conselho da Europa e da ONU mas também o próprio espaço comunitário. Outras etapas importantes constituem, em 1968, a Convenção de Bruxelas - execução de decisões estrangeiras em matéria civil e comercial; em 1980, a Convenção de Roma - relativa à lei aplicável ao cumprimento das obrigações contratuais; e em 1990, a Convenção referente à simplificação dos procedimentos tendentes à cobrança de alimentos.

A Convenção Judicial em matéria penal tem como referências, em 1987, a Convenção do Conselho da Europa sobre a transferência de pessoas condenadas; em 1990, o Acordo relativo à transmissão de processos penais; em 1991, a Convenção relativa à execução de condenações penais estrangeiras, e, em 1989, o Acordo relativo à simplificação e à modernização das formas de transmissão dos pedidos de extradição.

Relativamente à Cooperação policial e aduaneira, o T.U.E. lança a ideia de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol), que será criada através de uma Convenção entre os 15, que tem como embrião uma unidade Europeia de Luta Contra a Droga - E.D.U. -

European Drug Unit e cuja fisionomia e modo de funcionamento foram delineados no seio de um grupo "ad hoc" (Grupo TREVI - TREVI I, combate ao terrorismo; TREVI II, métodos de acção e equipamentos das forças policiais; TREVI III, combate os crimes organizados, com particular incidência no tráfico de estupefacientes; e TREVI-92, com um mandato específico, vocacionado para a implementação das medidas do Programa de Acção conexas com a livre circulação de pessoas, como consequência do Acto Único Europeu.

Este pilar é talvez de todos aquele que mais diz ao cidadão comunitário. Lucas Pires considera-o mesmo como sendo aquele em que as competências "podem ajudar a criar um vínculo afectivo mais forte entre os cidadãos e a Europa".²³² Porém, "a análise do terceiro pilar emergente do Tratado da União deixou entrever que a chamada cooperação intergovernamental da segunda geração continuava a sofrer das hesitações"²³³, o que levou a considerar-se que "Maastricht no pretende ser el punto final de llegada se trata de una etapa más al incluir cláusulas evolutivas o pasarelas"²³⁴ "e que nunca fora ensaiado"²³⁵, a que Lucas Pires responderá, "nem fortaleza nem passadeira".²³⁶

E, de facto, a evolução foi no sentido da criação de um espaço interno de liberdade, segurança e justiça, em que á comunitarização de algumas políticas se veio juntar a transição da cooperação aduaneira para o primeiro pilar, acompanhado da perda da exclusividade do poder de iniciativa da comissão e da adopção, em matéria de decisão, de uma "solução mista segundo a qual a

²³² Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1995, pág. 171

²³³ Maria Eduarda Azevedo. A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança. Centro Cultural de Belém, 29.09.1997, pág. 13

²³⁴ Carlos Westendorp y Cabeza, España y el Tratado de la Unión Europea, Editorial Colex, 1994, pág. 34

²³⁵ Maria Eduarda Azevedo, ibidem, pág. 14

²³⁶ Francisco Lucas Pires, ibidem.

unanimidade deverá ser mantida a título transitório durante o período de cinco anos".²³⁷

De volta ao Tratado de Maastricht, como temos vindo a dizer, por um lado, este marca a fase conclusiva da Europa Económica e, por outro, lança as bases de uma Europa Política.

Como vimos, essa Europa Económica estriba-se no Preâmbulo do Tratado " os Estados partes estão resolvidos a conseguir o reforço e a convergência das suas economias e determinados a promover o progresso económico e social dos seus povos, no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da protecção do ambiente e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas ".²³⁸

O objectivo, nos termos do primeiro travessão do artigo B, é "a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente, mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única ".²³⁹

Há quem veja, nas realizações pretéritas desta Europa económica um alicerce em que se irá sustentar a Europa política.

Efectivamente, quase meio século de uma abordagem pragmática e sectorial da vida económica dos Estados-membros abriram a via à integração política, nomeadamente através da partilha de recursos e capacidades, do sucesso na gestão da união aduaneira, do mercado comum e da união económica e monetária.

²³⁷ Maria Eduarda Azevedo, *ibidem*, pág. 15

²³⁸ A. Carlos dos Santos, *União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século*, 1992, pág. 19

²³⁹ A. Carlos dos Santos, *ibidem*, pág. 21

As instituições e as políticas comuns são também factores que imprimem uma dimensão política à Comunidade Europeia.

Dusan Sidjanski não deixa de trazer à colação Jean Monnet para reforçar que “ a comunidade federal garante simultaneamente a dimensão adaptada ao mundo moderno pela partilha, segundo Jean Monnet, de recursos e capacidades e pela diversidade na liberdade das nações“. E conclui que “à medida que progride, a necessidade da união política torna-se mais premente”.²⁴⁰

A Europa Política de Maastricht sem a vocação federal do art. A²⁴¹ aceite ou imposta, está expressa nos termos dos segundo, terceiro e quarto travessões do artigo B e tem como objectivos “ a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que poderá conduzir no momento próprio, a uma defesa comum, o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União e o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos”.²⁴²

Conforme já tem sido defendido, são áreas identificadas como sectores políticos por natureza e que fazem parte das competências tanto da Confederação Helvética, como do federalismo alemão e americano. Porém, trazendo à colação o reitor Brugmans, trata-se “de federalismo ao contrário”.

²⁴⁰ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 41-130

²⁴¹ Carlos Westendorp y Cabeza, *España y el Tratado de la Unión Europea*, Editorial Colex, 1994, pág. 35: - “se optó por suprimir dicho término del artículo A). Como lo importante no era dejarse arrastrar por la mística de las palabras, sino aportar mejoras al Tratado que supongan un avance hacia una mayor integración, la frase se sustituyó por otra en la que se dice que en esa Unión las decisiones serán tomadas de forma lo más cercana posible a los ciudadanos. Esta última es una traducción directa del alemán de una definición de la estructura política de Alemania que, como todos sabemos, es precisamente un Estado federal”.

²⁴² A. Carlos dos Santos, *União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu*, Fim de Século, 1992, pág. 21

Dusan Sidjanski não deixa de precisar que “enquanto os Estados federais intervêm principalmente nos domínios relacionados com a defesa, relações externas e moeda, a comunidade rege domínios que interessam directamente à sociedade civil: agricultura, ambiente, transportes...”²⁴³, concluindo que “longe de tender para um modelo federalista único - o federalismo proporciona numerosos modelos”.²⁴⁴

Torna-se necessário, antes de mais, tentar apreender o conteúdo potencial dos Acordos de Maastricht a fim de se avaliar o seu significado concreto para o futuro.

São quatro as grandes novidades decididas em Maastricht: por um lado, há uma multiplicidade dos centros de decisão, por outro, um novo e diferente enquadramento institucional, ainda a limitação das competências comunitárias pelo princípio da subsidiariedade e, finalmente, o início de uma Política Externa e de Segurança Comum.

Não é fácil, porém, dar uma explicação clara do conteúdo do Tratado de Maastricht em matéria institucional. Há muita confusão consagrada na estrutura institucional do Tratado, desde logo ao admitir três modelos distintos - sem os quais talvez não houvesse Maastricht - os chamados níveis ou Pilares, já identificados, que vão desde o federal ao intergovernamental.

Este entendimento também é partilhado por Loureiro Bastos, para quem “a União Europeia foi dotada, nos termos do artigo C, de um quadro institucional único. Não é, no entanto, imediatamente apreensível quais sejam os seus contornos”.²⁴⁵

É certo que, o nível principal, constituído pelo acervo económico comunitário, é de um Federalismo ainda por esclarecer,

²⁴³ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 129

²⁴⁴ Dusan Sidjanski, *ibidem*, pág. 211

pois não é pela "supressão da vocação Federal do Tratado que ele deixa de ser Federal". O Federalismo é uma teoria "em devir" e não uma construção acabada no catálogo e sai-a reforçada pela criação da União Económica e monetária, que será o paradigma da orientação pretendida. É de facto a moeda única que constitui o "coração do Tratado" e é o detonador mais poderoso da Europa Federal, mas não o único.

Os outros dois pilares, mais propriamente políticos, revestidos da designação " União política", acabam por consagrar o Conselho Europeu no centro do dispositivo institucional europeu ficando assim oficializado que não deixa de ser um Órgão de Cooperação Intergovernamental por excelência. O grande desafio está em evitar que a lógica intergovernamental que domina o segundo e o terceiro pilar, venha a ganhar preponderância sobre a lógica comunitária no conjunto do sistema institucional europeu.

Procurando responder à sua própria pergunta - Porquê união "política", Lucas Pires sustentou "A política é o momento do cruzamento e osmose das questões avulsas e sectoriais e é por isso que se lhe chama uma arte do geral. Ora é aí mesmo que chegamos quando já não podemos isolar uns dos outros os problemas económicos, sociais, financeiros, monetários e diplomáticos da Comunidade e, pelo contrário, eles se fundem e condicionam cada vez mais".²⁴⁶

O princípio de subsidiariedade, elevado á coqueluche no Tratado de Maastricht, "mencionado pela primeira vez oficialmente no parecer da Comissão sobre a União Europeia, em 1975. Foi colocado no centro do sistema comunitário com o Projecto de Tratado sobre a União Europeia, aprovado pelo

²⁴⁵ Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - Fins, objectivos e estrutura orgânica, LL, Lisboa, 1993, pág. 57

Parlamento Europeu em 14 de Fevereiro de 1984. Manifestar-se-á timidamente na parte que o Acto Único consagra à protecção do ambiente e na sequência da sua inscrição na Carta Social de 1989.

É recebido pelo Tratado de Maastricht que o consagra oficialmente enquanto princípio fundamental da União Europeia.

Conforme nos dá conta Fausto de Quadros, Jacques Delors, na sessão de abertura do 40.º ano do Colégio da Europa, estabeleceu uma conexão íntima entre a subsidiariedade e o federalismo. Esse seria, para Delors, “(...) o caminho para a reconciliação do que para muitos parece ser irreconciliável: o nascimento da União Europeia e a fidelidade à Pátria de cada um”.²⁴⁷

3.2.1.1.1. Novo enquadramento institucional

Lucas Pires a este respeito e tendo em conta as mutações aceleradas que se vão verificando um pouco por todo o mundo, considera que a “arquitectura debuxada em Maastricht tem algo de umas capelas imperfeitas. Continua a faltar à Europa um quadro estável de futuro”²⁴⁸ e, parafraseando Ortega y Gasset, falará mesmo de uma “Europa invertebrada”.

De uma maneira geral a doutrina portuguesa e estrangeira está de acordo que embora “concebida em termos unitários, a estrutura orgânica da União Europeia comporta, no entanto, dois níveis. Um nível de decisão de natureza intergovernamental em que o Conselho Europeu é o órgão de cúpula da estrutura e um nível de decisão de natureza híbrida, integrado pelo Parlamento

²⁴⁶ Lucas Pires. A via Média da União Política. in Integração Europeia. Perspectivas, Cosmos, 1993, pág. 117

²⁴⁷ Fausto de Quadros O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia Almedina, 1995, pág. 30

²⁴⁸ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 176

Europeu, Conselho, Comissão e Tribunal, e subordinado ao princípio da especialidade”.²⁴⁹

Dado o “reparto de competências entre os níveis comunitario, intergubernamental y gubernamental”²⁵⁰ Jacques Delors considerou que “o termo federalismo ainda não conquistou o pleno direito de cidadania na Comunidade Europeia”.²⁵¹ Não foi com estranheza que emergiu dos debates a propósito da ratificação do Tratado de Maastricht, no que concerne ao défice democrático e aos poderes do Parlamento Europeu, uma contradição que residiu no facto de aqueles que criticavam o campo de acção extremamente limitado dentro do qual se exercem os poderes do Parlamento Europeu serem frequentemente os que se opõem à evolução da Comunidade num sentido federalista.

Pedro Álvares sustenta que esquecem que se trata de um domínio em que mais democracia significa necessariamente mais federalismo. Embora reconhecido praticamente por todos que muito esteja ainda por fazer, o mesmo autor continua a sustentar que “o Tratado de Maastricht procura vir ao encontro de um certo número de preocupações fundamentais, entre as quais as de reforçar os poderes do Parlamento Europeu, conferir à Comissão um maior grau de legitimidade e estabelecer uma partilha equilibrada entre as competências das instituições comunitárias e das instituições nacionais e regionais, dentro do princípio da subsidiariedade”.²⁵² ²⁵³ Dusan Sidjanski sustenta que “é a Europa

²⁴⁹ Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - Fins, Objectivos e Estrutura Orgânica . LL, Lisboa 1993, pág. 58

²⁵⁰ Narcis Sierra, España y el Tratado de Maastricht, Cuadernos de Europa, n.º 1, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, 1993, pág. 26

²⁵¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 211

²⁵² Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 211

²⁵³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 144

viva que se forma em torno do núcleo principal - o que não quer dizer único - que representa a Comunidade Europeia".²⁵⁴

Quanto ao equilíbrio institucional, com a excepção da União Económica e Monetária, a regra de todos os outros capítulos, como já foi dito, é o intergovernamental - com a preponderância do Conselho.

É claro que houve uma combinação das responsabilidades dos três órgãos interinstitucionais comunitários: Conselho-Comissão-Parlamento.

O Conselho viu a sua capacidade de decisão reforçada pela extensão do princípio do voto por maioria qualificada, apesar de já ser cada vez mais utilizado, em especial depois do Acto Único Europeu de 1986, sobre problemas ligados ao mercado interno, à investigação, à tecnologia, à saúde, e à segurança.

O Conselho Europeu institucionaliza uma prática definida em 1983 no Conselho Europeu de Estugarda. É considerado o elemento essencial no contexto da definição dos objectivos superiores da política comunitária, "mantém o seu papel de impulso e de motor da cooperação"²⁵⁵ e da tomada de decisões, pois que, nos termos do artigo D do TUE, está incumbido de dar "os impulsos necessários ao desenvolvimento da União, para além de definir as respectivas orientações políticas gerais".²⁵⁶

Também por força do artigo 145.º, o Conselho dispõe do poder supremo no que toca ao essencial das matérias que relevam da competência comunitária²⁵⁷ e sufragando-se Dusan Sidjanski "o

²⁵⁴ Pedro Álvares, Maastricht, A Europa e o Futuro. Publicações Europa-América, 1992, pág. 102

²⁵⁵ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 144

²⁵⁶ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992, pág. 22

²⁵⁷ A. Carlos dos Santos, ibidem, pág. 21

Conselho não pode continuar a manter a confusão e a concentração dos poderes executivos e legislativos”.²⁵⁸

A Comissão não viu modificada a composição do seu executivo, embora esta questão, como se verá a seguir, esteja na ordem de trabalhos. Ao invés, saiu reforçada no sentido “ das sugestões avançadas pelo relatório Tindemans e pelo projecto Spinelli “. ²⁵⁹

Viu reforçada a sua legitimidade pelo facto de ser investida pelo Parlamento Europeu o que equivale, na prática, . Contudo, para ser um verdadeiro executivo, terá que ser garantida a sua responsabilidade política. Ao mesmo tempo, “ aumenta a autoridade da Comissão e do seu presidente, assegurando-lhe uma base democrática mais ampla “. ²⁶⁰

O Parlamento Europeu foi o instrumento utilizado pelos construtores do Tratado de Maastricht para obviar ao “défice democrático” imputado à Comunidade, obtendo incontestavelmente novo protagonismo e poderes. Ele é ou “tenderá a avocar a qualidade de centro federador e a ser o coração do templo institucional”. ²⁶¹

Quanto ao protagonismo, este órgão representativo dos cidadãos comunitários começou por uma intervenção limitada a “simples pareceres e, em regra, em textos que requeriam a unanimidade do Conselho”. ²⁶² Com o Acto Único Europeu assiste-se a uma alteração qualitativa do papel deste órgão, apesar de alguns considerarem tratar-se de “ uma tímida tentativa de reforço do poder legislativo do Parlamento “. Contudo, é instituído o mecanismo do artigo 149.º - procedimento de cooperação - com

²⁵⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 325

²⁵⁹ Dusan Sidjanski, ibidem., pág. 249

²⁶⁰ Dusan Sidjanski, ibidem.

²⁶¹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 93

²⁶² Pedro Álvares, Maastricht, A Europa e o Futuro, pág. 102, Publicações Europa-América, 1992

vista a uma tomada de decisão por maioria qualificada, pelo Conselho.²⁶³

Este artigo acabou por ser revogado pelo actual Tratado, mas “ trata-se apenas de um mero problema de arrumação de matéria, dado que as disposições deste importante artigo são retomadas nos artigos 189-A e 189 – C, do TUE.

Com o Tratado da União, vêm alguns que foi dado um passo em frente no sentido de atribuir ao Parlamento Europeu um verdadeiro poder legislativo, ocupando “uma posição de primeiro plano em termos de autoria e co-decisão”.²⁶⁴ A fundamentação de suporte deste “poder” residiria na circunstância de estabelecer, em conjunto e em pé de igualdade com o Conselho, regulamentos, directivas, tomar decisões e formular recomendações ou pareceres, (actual artigo 189.º que reflecte já as alterações introduzidas pelos artigos 189-B e 189-C).

Ainda no âmbito do alargamento do protagonismo do Parlamento Europeu foi feita a correspondência entre o seu mandato e o da Comissão.

Quanto aos poderes atribuídos ao Parlamento Europeu, destacam-se a investidura da Comissão e do seu Presidente (art.158º), a extensão do processo do Parecer de Conformidade (importante para qualquer decisão em matéria de alargamento ou dos fundos estruturais e criação do fundo de coesão (art. s 228 n.º 3 e 130D), o direito de veto, o aumento do seu papel no âmbito do controlo do orçamento Comunitário, a intervenção mais forte no processo decisório graças ao processo de “co-decisão” (- art. 189-B), aplicável à livre circulação de trabalhadores, mercado interno, consumo, ambiente, redes transeuropeias.

²⁶³ Pedro Álvares, *ibidem*.

²⁶⁴ Dusan Sidjanski. *O Futuro Federalista da Europa*. Gradiva, 1996. pág. 252

Prevê-se ainda, a co-decisão num conjunto relativamente importante de domínios, nomeadamente, os previstos nos “ artigos 49.º, 54.º n.º 2, 56.º n.º 2, 57.º n.º 1 e 2, 100.º - A, 130.º - I, 130.º -S, 129.º - A, 129.º - D, 126.º, 128.º e 129.º.

Estes novos domínios que vão desde a co-decisão aos procedimentos de cooperação e ao parecer de conformidade, de simples informação e de consulta, podem esquematizar-se da seguinte maneira:

DOMÍNIOS OBJECTO DE CO-DECISÃO

Artigo 189B

Livre circulação de trabalhadores	Art. 49	1
Direito de estabelecimento	Art. 54-56. 1, 57. 1, 57. 2	1
Serviços	Art. 66	1
Mercado interno	Art. 100-A-100-B	1
Educação	Art. 126	3
Cultura	Art. 128	3
Saúde	Art. 129	3
Consumidores	Art. 129-A	3
Redes transeuropeias (orientações)	Art. 129-D	3
Investigação (em parte) programa quadro plurienal	Art. 130, I, 1	2, 4
Ambiente (em parte) programa de acção	Art. 130, S, 3	2

1. Domínio que, antes de Maastricht, era objecto do procedimento de cooperação.
2. Domínio que, antes de Maastricht, era objecto do procedimento de consulta.
3. Nova competência da Comunidade.
4. Unanimidade no Conselho.

DOMÍNIOS OBJECTO DO PROCEDIMENTO DE COOPERAÇÃO

(Artigo 189-C)

UNIÃO POLÍTICA

Não discriminação	Art. 6 (antigamente, 7)	1
Transportes	Art. 75. 1	2
Fundo social	Art. 125	2
Formação profissional	Art. 127	
Redes transeuropeias (salvo as orientações)	Art. 129-D	3
Coesão económica e social (FEDER)	Art. 130-E	
Investigação (certas decisões de aplicação do programa quadro)	Art. 130-O	
Ambiente	Art. 130-S 1 e 3	
Cooperação para o desenvolvimento	Art. 130-W	3
SOCIAL		
Protocolo social aplicável a 11 Estados-membros	Art. 2,2	
UEM		
Regras do procedimento de supervisão multilateral	Art. 103, 5	
Aplicação do artigo 104	Art. 104-A	3
Aplicação do artigo 104	Art. 104-B, 2	3
Medidas de harmonização respeitantes à circulação de moedas metálicas	Art. 105-A, 2	

1. Matéria já objecto do procedimento de cooperação.
2. Matéria actualmente objecto do procedimento de consulta.
3. Nova competência da Comunidade.

DOMÍNIOS OBJECTO DE PARECER DE CONFORMIDADE - PARECER FAVORÁVEL

Cidadania	Art. 8-A	
Fundos estruturais	Art. 130-D	
Fundos de coesão a criar até 31 de Dezembro de 1993	Art. 130-D	
Procedimentos eleitorais	Art. 138	1
Certos acordos internacionais	Art. 228. 3	
Controlo pelo Banco Central Europeu dos estabelecimentos de crédito e outros estabelecimentos financeiros	Art. 105.6	
Emenda do protocolo sobre o sistema europeu de banco central	Art. 106. 5	
Admissão de novos membros da União	0	1
1. O parlamento pronuncia-se «por maioria dos membros que o compõem».		

DOMÍNIOS OBJECTO DE SIMPLES INFORMAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

Medidas relativas a Estados terceiros	Art. 73g, § 2	
Grandes orientações económicas	Art. 103, § 2	
Relatório do Presidente do Conselho e da Comissão sobre os resultados da supervisão multilateral	Art. 103, § 4	
Assistência financeira	Art. 103-A, § 2	
Sanção para défices excessivos	Art. 104-C, § 11	
Cotação central do ECU	Art. 109, § 1	
Apresentação do relatório anual e debate sobre esse relatório apresentado pelo Presidente do BCE	Art. 109-B, § 3	
Composição da Comissão económica e financeira	Art. 109-C, § 3	

DOMÍNIOS OBJECTO DO PROCEDIMENTO DE CONSULTA

UNIÃO POLÍTICA

Cidadania	Art. 8-B, Art. 8-E
Transportes	Art. 75, 3
Ajudas (política de concorrência)	Art. 94
Harmonização das legislações	Art. 100
Entrada e permanência de estrangeiros	Art. 100-C
Indústria	Art. 130, § 3
Coesão económica e social	Art. 130-B
Investigação, programas específicos	Art. 130-I, § 4 Art. 130-O (em parte)
Ambiente	Art. 130-S, 2
PESC informação e consulta	Art. J, § 7
Assuntos internos e judiciais (informação e consulta)	Art. K, § 6
SOCIAL	
(Acordo a 11 Estados- membros)	Art. 2, § 3
UEM	
Revisão do protocolo relativo aos défices excessivos	Art. 104-C, § 14
Adopção do estatuto do SEBC	Art. 106-C, § 6
Taxa de câmbio do ECU	Art. 109, § 1
Nomeação do presidente do BCE e de membros da Comissão Executiva	Art. 109-A, § 2B
Nomeação do presidente do Instituto Monetário Europeu	Art. 109-F, § 6
Regras de consulta do Instituto Monetário Europeu pelo Conselho	Art. 109-F, § 6
Outras funções do Instituto Monetário Europeu	Art. 109-F, § 7
Começo da 3.ª fase da UEM	Art. 109-J, § 2
Começo da 3.ª fase da UEM (hipótese de 1 de Janeiro de 1999)	Art. 109-J, § 4
Derrogação e supressão das derrogações	Art. 109-K, § 1 e 2
Supressão de certas normas do estatuto SEBC	Art. 109-L, § 1

Mas este reforço da legitimidade democrática não advém só da extensão do papel legislativo do Parlamento Europeu, do mandato da comissão, mas também da partilha de competências, da regra da subsidiariedade – contribui para o respeito da identidade nacional dos Estados-membros e constitui uma salvaguarda das respectivas competências²⁶⁵, da participação dos parlamentos nacionais – especial prioridade a discussões com relatores, na base de agendas claras e limitadas, como aquelas de que tratam os livros “verdes”²⁶⁶, dos comités das regiões – em que “a Europa das regiões é, por definição, uma comunidade fundada na diversidade das regiões, espaços de desenvolvimento e de participação”.²⁶⁷

Conforme salienta Dusan Sidjanski, que passaremos a seguir, “ as principais inovações institucionais e o aumento dos poderes do Parlamento Europeu tiveram um amplo acolhimento na opinião pública.

Assim, segundo os resultados do inquérito do Outono de 1991, 65% das pessoas que respondem são favoráveis à co-decisão legislativa do Parlamento Europeu e do Conselho, por comparação com apenas 15% que se lhe opõem. Como de costume, a Itália ocupa o primeiro lugar, com 79/6%. Seguem-se-lhe a Holanda (70/18%), a Grécia (69/7%), Portugal (67/5%) e França (67/14%). Na cauda do pelotão caracolam a Dinamarca (49/38%), a Inglaterra (51/27%), o Luxemburgo (53/ 20%) e a Irlanda (55/11%). Apesar destas variações, uma nítida maioria declara-se favorável à co-decisão legislativa.

A aprovação da investidura parlamentar da Comissão é ligeiramente inferior, com 59% de opiniões favoráveis, contra 17%

²⁶⁵ Boletim das Comunidades Europeias, n.º 12, 1992, 25.º ano, , pág. 13

²⁶⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 195-196

²⁶⁷ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da, Gradiva, 1996 Europa, pág. 136

de desfavoráveis. A estrutura das variações mantém-se semelhante à excepção da opinião dinamarquesa, cuja maioria é desfavorável (39/42%).

Desenha-se uma repartição semelhante a propósito da iniciativa legislativa do Parlamento Europeu: 58/7% de opiniões favoráveis relativamente a 24% de opiniões desfavoráveis, com uma fraca maioria de opositores na Inglaterra (40/43%).

De uma forma judiciosa, a opinião pública é menos favorável à concessão ao Parlamento do poder de ratificar todos os acordos e convenções da Comunidade (52/24%). Com efeito, parece inútil submeter a ratificação parlamentar todos os instrumentos contratuais.

Quanto ao poder de controle da gestão da união económica e monetária (52/24%), a opinião parece atribuir-lhe menos importância”.²⁶⁸

Todavia, para este Autor não deixa de ser verdade que, no conjunto, a opinião pública europeia concede o seu apoio sem hesitação ao aumento dos poderes do Parlamento Europeu. O «défice democrático excessivo» está em vias de reabsorção progressiva”²⁶⁹ e “encaminham-se por vias convergentes para formas de organizações sociais flexíveis e descentralizadas com a marca do espírito e do método federalistas”.²⁷⁰

3.2.1.1.2. A reforma institucional da União Europeia

Efectivamente, o ordenamento institucional comunitário está “adoentado”, sofrendo de uma degenerescência estrutural que

²⁶⁸ Eurobaromètre, n.º 36. Dezembro de 1991, pp. 58 e 59 T. 58. Apud. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa Gradiva, 1996, , pág. 265

²⁶⁹ Eurobaromètre, n.º 36. Dezembro de 1991, pp. 58 e 59 T. 58. Apud. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa Gradiva, 1996, , pág. 265

²⁷⁰ Dusan Sidjanski, ibidem, pág. 327

poderá inviabilizar o seu “voo” tanto para novas áreas de aprofundamento, como para vastos domínios de alargamento. Não se caindo no excesso de que “o intelectual deve querer o impossível sem nunca estar seguro do que diz”²⁷¹, há um exame preliminar ao presente que pode e deve servir de “substractum” sobre o qual se edificará “uma vontade de substituir a ordem estabelecida por outra, que se espera mais humana”.

Apesar de estarmos de acordo que há “originalidade no modelo comunitário, com um “judicial unicéfalo, um executivo bicéfalo e um legislativo tricéfalo”²⁷², mas que “le modèle communautaire de l'exécutif bicéphal (Comimission-Conseil) (...) ne présente aucune similitude avec le modèle fédéral, fondé sur une distinction plus ou moins nette des pouvoirs”.²⁷³, não nos tolhe a vontade de fixar a realidade actual.

Assim, a situação actual na União caracteriza-se pela coexistência de um método comunitário que deu provas e por uma cooperação intergovernamental condenada à ineficácia, cujo reflexo nas instituições é patente não só no Conselho, na Comissão, como no Parlamento Europeu.

Por um lado, o Conselho, sofre de falta de transparência, porque os votos e as tomadas de decisão dos ministros permanecem muitas vezes confidenciais, o que obsta ao conhecimento do “povo” da União e coloca em crise o controlo democrático. Por outro lado, a “tecnocracia euronacional,”²⁷⁴ ao mesmo tempo oculta porque age na sombra e no silêncio e

²⁷¹ Umberto Eco apud Maurice Duverger. A Europa dos Cidadãos. a eclosão. Asa Literatura.1994. pág. 143

²⁷² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1995, pág. 176

²⁷³ Constantin Stephanou, L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale – 4.2. Fonction exécutive -. Études. R.A.E. n.º 1, 1995, pág. 87

²⁷⁴ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 183: - Falando “de “tecnocracia especializada” mas noutra vertente, positiva, por assumir o espaço comunitário como um todo, de levar a coesão à letra ou de interpretar os objectivos do tratado como estritamente gerais”

ocultante, porque faz crescer a opacidade do sistema”²⁷⁵, como se já não bastasse ser “um poder executivo não directamente responsável perante os eleitores”,²⁷⁶ está “ainda mais afastado do Bundesrat, pois absorve mais de 80% do legislativo e o essencial do executivo”.²⁷⁷

A Comissão, longe de ter excesso de poder, é falha de meios para assegurar a aplicação correcta das decisões. Com Lucas Pires, também questionamos o que poderá fazer a “Comissão simplesmente “delegada” do Conselho, que - “não pode continuar a manter a confusão e a concentração dos poderes executivos e legislativos”²⁷⁸ e, ainda por cima, “ratada” na sua competência!²⁷⁹.

O Parlamento Europeu “não está satisfeito com os poderes de que dispõe na União Europeia. O défice democrático é o seu refrão”,²⁸⁰ sofre da ausência de hierarquia das normas que o obrigam a pronunciar-se sobre questões técnicas menores. Todavia, o principal defeito do Parlamento é o seu modo de eleição não harmonizado com o sistema das listas nacionais fechadas, aceitável num país de pequena dimensão mas não nos grandes países. Por outro lado, “continua muito longe do Bundestag, pois pouco mais exerce do que 20% do legislativo”.²⁸¹

Como sustentava Pedro Álvares, “os poderes do Parlamento Europeu, instituição de certo modo correspondente à Câmara dos Representantes nos Estados Unidos, ao Bundestag na R.F.A. e ao Conselho Nacional na Suíça, na medida em que representa os povos Europeus em função do número dos seus eleitores, são

²⁷⁵ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos, a eclosão*, Asa Literatura, 1994, pág. 100

²⁷⁶ Pedro Álvares, *Maastricht, A Europa e o Futuro*, Publicações Europa-América, 1992, pág. 213

²⁷⁷ Maurice Duverger, *ibidem*, pág. 55

²⁷⁸ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 325

²⁷⁹ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995, pág. 183

²⁸⁰ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 250.

²⁸¹ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos, a eclosão*, Asa Literatura, 1994, pág. 55

extremamente modestos”²⁸². Será nesta sequência, como afirma Lucas Pires, que o “Parlamento tenderá a avocar a qualidade de centro federador e a ser o coração do templo institucional?”²⁸³

Por todo o exposto, não é pacífico abordar semelhante temática, dado os pontos de vista serem tão antagónicos entre si, porém, “aparentemente”, convergem na necessidade de “uma reforma racional das três instituições que entre si partilham o seu governo”.²⁸⁴ Mário Soares falará mesmo da necessidade de uma “profunda reforma institucional”²⁸⁵. Ousáramos dizer que a dificuldade não está na percepção do problema mas, ao invés, nas concepções divergentes para o solucionar ou na falta de uma racionalidade em sentido único. Há mesmo quem afirme que “não se pede às pessoas que se pronunciem sobre miragens”.²⁸⁶

Independentemente do futurismo certo de alguns ou da hipotética “bola de cristal” de outros, ambos inconsequentes de um amanhã concreto e infalível, com os materiais disponíveis no momento, verifica-se com relativa segurança que, sob pena de se ver a Europa comunitária a diluir-se numa grande zona de comércio livre, em que a lógica inglesa acabaria por vingar, então o “modus operandi” decisional da União deverá vir a responder, segundo Jean-Luc Dehaene, a “seis critérios: eficácia, (decisões maioritárias), integração, democratização, transparência, subsidiariedade e uma actuação-motor acrescida atribuída à Comissão”²⁸⁷.

²⁸² Pedro Álvares, Maastricht. A Europa e o Futuro. Publicações Europa-América, 1992, pág. 212

²⁸³ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 93

²⁸⁴ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a eclosão. Asa Literatura, 1994, pág. 109

²⁸⁵ Mário Soares, Intervenções – 9, Lisboa, 1995, pág. 274 apud Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 186

²⁸⁶ José-Alain Fralon, A Europa acabou-se, Editorial Notícias, 1976, pág. 204

²⁸⁷ Jean-Luc Dehaene, Union Européenne: objectif 1996, Conférence Interparlementaire, PPE - UDE, 29-31 Mars 1995, cahiers européens, Bruxelles, pág. 13 e segs

A composição e o modo de funcionamento das diferentes instituições europeias deverão ser modificados em função destes critérios e à luz de adesões futuras, tais como:

- No que diz respeito à Comissão, Lucas Pires, citando Pescatore, afirma que é “a expressão independente do interesse comum”²⁸⁸ colocada super-partes. Contudo, levanta diferentes opiniões em matéria da sua composição: um comissário por Estado-membro,²⁸⁹ limitação do número de comissários, sistema intermediário com designação de comissários júniores ou adjuntos e sistema de rotação regional. Dusan Sidjanski, aquando do aumento do colégio dos Comissários de 17 para 20, não deixou de comentar que “este aumento deixa pressagiar problemas resultantes de futuras adesões”.²⁹⁰ E não há quem vaticine para os quinze um número inferior ao dos Estados constituintes, com o argumento de que deveria ser reduzida a uma dezena de membros rodeados por comissários adjuntos por forma a que cada país se sinta representado no colégio?

Face a uma escolha tão lata, torna-se necessária uma opção realista mas, ao mesmo tempo, de bom senso e pragmática que não condicione a dinâmica das revisões futuras. Os projectos têm sido de índole diversa, desde a Comissão assumir “responsabilidades governamentais e políticas”.²⁹¹ No mesmo sentido Lucas Pires²⁹².

Ou no sentido de transferir todas “as funções executivas que relevam da comunidade”²⁹³.

²⁸⁸ Pescatore citado por Amadeu Lopes Sabino apud Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, anotação 280, Difusão Cultural, 1995, pág. 183

²⁸⁹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 186: - “é possível fazer vingar esta ideia, aliás, corresponde ao acordo provisório que havia sido obtido na reunião de Noordwijk dos Ministros dos Negócios estrangeiros (...) a pior solução seria a de aceitar divisões entre Comissários seniores e juniores, dos grandes e dos pequenos países”

²⁹⁰ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 336

²⁹¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 326

²⁹² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 178

²⁹³ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a eclosão, Asa Literatura, 1994, pág. 113

Outros são apologistas da manutenção do "status quo" pois "não sendo a União um "sistema constitucional", é necessário que se mantenha, a todo o custo, o sistema de pesos e contrapesos constituído pelo equilíbrio entre estados e entre instituições, traço original do processo de construção europeia"²⁹⁴.

No que diz respeito ao Conselho, têm-se levantado vozes no sentido de uma eventual nova ponderação do número de votos ou da instauração de uma dupla maioria, assim como a questão de se saber qual deve ser a percentagem da maioria qualificada.

Parece no entanto pacífico que, no que concerne ao processo decisional no seio do Conselho, é líquida a necessidade de, tanto quanto possível, substituir a unanimidade por uma maioria especial (qualificada ou, numa fase intermédia, uma maioria sobrequalificada) e isto em relação aos três pilares. No mesmo sentido, referindo-se ao anteprojecto de Constituição de 1994 aprovada pelo Parlamento Europeu, Maurice Duverger²⁹⁵ não deixa por isso mesmo de trazer à colação o art. 20.º do citado projecto, onde se previa que a "maioria simples" incluísse a maioria dos Estados representando a maioria da população. A "maioria qualificada" exige 2/3 dos estados reunindo 2/3 da população. Uma "maioria sobrequalificada", que não é atingida se houver oposição da quarta parte dos Estados agrupando pelo menos um oitavo da população, ou de parte dos Estados agrupando pelo menos um quarto da população",²⁹⁶ bem como objectivo um neo-federalismo.²⁹⁷

²⁹⁴ António Covas, A Revisão do Tratado da União Europeia, Celta, 1996, pág. 102

²⁹⁵ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a eclosão, Asa Literatura, 1994, pág. 56

²⁹⁶ Maurice Duverger, ibidem, pág. 110

²⁹⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 78: - "Na versão que Maurice Duverger dá deste neo-federalismo, trata-se, porém, de uma teorização (...) ao arrepio da lógica federal clássica".

A este respeito, Maurice Duverger, assume uma posição peculiar em defesa de um neo-federalismo, “aberto pelas democracias instauradas no pós-guerra de 1914²⁹⁸ e que Lucas Pires considera ser “uma teorização interesseira para justificar a transformação do Conselho num órgão semi-representativo”²⁹⁹ pois, sustenta, “a representação das unidades federadas na segunda câmara, pelos seus governos e não pelos eleitos do povo em igual número para cada uma, constitui o elemento fundamental do neofederalismo do século XX.” E conclui que “todas as decisões do Conselho exigiriam uma dupla maioria, a do número de estados e a da população”.³⁰⁰ Posição que já dera à estampa na obra *Europa - O Estado da União* e no “Le Monde” de 29 de Janeiro de 1993.³⁰¹

Porém, não está só o citado autor. Segundo Robert Toulemon, “o Conselho decidiria por maioria simples ou qualificada reunindo uma percentagem determinada de estados e de populações representadas. Nenhuma decisão, mesmo institucional ou financeira, seria submetida ao direito de veto de um só estado”.³⁰² Há quem, fazendo apelo “à passagem do consenso à decisão”, aponte como preferível “uma unanimidade menos um à unanimidade absoluta” e em que “a unanimidade devia ser a exceção e a maioria a regra”.³⁰³

Lucas Pires, não deixará de sufragar Cavaco Silva quanto à nossa “dimensão política”, sustentando “a inegociabilidade da respectiva participação em todas as instituições e órgãos comunitários, a um nível que se deva de considerar em igualdade

²⁹⁸ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos. a eclosão*. Asa Literatura, 1994. pág. 51

²⁹⁹ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995. pág. 78

³⁰⁰ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos. a eclosão*. Asa Literatura, 1994. pág. 53 e 55

³⁰¹ Maurice Duverger, *Europa - O Estado da União - uma dupla maioria democrática*, Editorial Notícias, pág. 60 e segs.

³⁰² Robert Toulemon *L'Union Européenne à La Lumière du Fédéralisme Suisse - L'Avenir de L'Union Européenne*, Colloque Latsis 1995, Institut Européen de L'Université de Genève, pág. 153

³⁰³ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995, pág. 182

com os restantes.”³⁰⁴ E considerando esta proposta como que “ao arrepio da lógica federal clássica e do que acontece com o Senado americano, os representantes de cada Estado teriam aí um número de votos proporcional aos da respectiva população”.³⁰⁵

No que concerne ao Parlamento Europeu, é sem dúvida a “última reserva da União”, o seu esteio democrático, a pérola embuchada para que os tempos ávidos de saciedade não destruam por exaustão a mais valia do futuro. Há que ver as adaptações necessárias em matéria da sua composição com vista a preservar a sua eficiência, não se descurando também a exploração das possibilidades que oferece o artigo 189 - B do Tratado, que prevê uma extensão do campo de aplicação do procedimento a “quinze casos de co-decisão”³⁰⁶ e seria também importante a diminuição do excessivo número de procedimentos parlamentares.

De forma idêntica a Constantin Stephanou, para quem o Parlamento Europeu é um “verdadeiro órgão legislativo”³⁰⁷, Lucas Pires, além disso, retira-lhe a exclusividade nos domínios legislativos e orçamentais propondo antes uma “parceria com o Conselho, aproveitando-se as potencialidades da co-decisão (em todos os processos legislativos ou quando o Conselho decidir por maioria qualificada) e do parecer conforme (decisões do Conselho por unanimidade)”.³⁰⁸

Maurice Duverger preconiza “reduzir o Conselho de Ministros apenas a funções legislativas que lhe mereceriam o título de Conselho dos Estados, transferir para a Comissão todas as funções executivas que relevam da Comunidade, erigir o

³⁰⁴ Francisco Lucas Pires, *ibidem*, pág. 186

³⁰⁵ Francisco Lucas Pires, *ibidem*, pág. 78

³⁰⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 250

³⁰⁷ Constantin Stephanou, *L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale*, 4.2. Fonction législative, *Études, R.A.E.* n.º 1, 1995, pág. 87

³⁰⁸ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, 1995, pág. 195-196

Conselho Europeu em Conselho Supremo da União que poderia eventualmente transformar-se em Conselho de Segurança”.³⁰⁹

Por seu lado, Dusan Sidjanski apresenta uma fórmula em que “o poder legislativo seria atribuído a uma instituição bicameral, o Congresso Europeu, formado por duas Câmaras: o Senado Europeu, representando os Estados e, em certa medida, as regiões e o Parlamento Europeu, em vez de Congresso Europeu, que seria composto por duas câmaras: uma câmara ou Conselho de Estados e uma câmara dos deputados ou Assembleia Europeia.

O poder executivo baseia-se em dois pilares: um é a emanção dos Estados membros, o outro é a representação do interesse comum europeu. O primeiro pilar, com predominância intergovernamental, é formado pelo Conselho Europeu, assistido por Conselhos de Ministros. O Conselho Europeu, uma espécie de presidência colegial da União. A Comissão assume responsabilidades governamentais e executivas”.³¹⁰

Efectivamente, o querer viver sob a mesma “umbrella” e o querer agir em comum no presente (primeiro pilar) ou potencialmente num futuro próximo (terceiro pilar) ou longínquo (segundo pilar), impõem inevitavelmente o assumir individualmente a quota de responsabilidade e predispor-se a uma flexibilização permanente para o ajuste constante entre as pretensões e os interesses divergentes.

O espaço de liberdade de cada Estado membro não se traduz em libertinagem nem na faculdade de cada um optar pelo “laissez-faire, laissez-passer” e muito menos dominar os outros, mas está dialeticamente ligado à liberdade de todos, ao reconhecimento e aceitação da “coabitação das tendências para a globalização” e à contemporização com a “vontade de afirmação da personalidade

³⁰⁹ Maurice Duverger. A Europa dos Cidadãos. a eclosão. pág. 113. Asa Literatura, 1994

das unidades membros". Então, parafraseando-se Dusan Sidjanski, "o federalismo perfila-se como o nosso futuro".³¹¹

E concluímos nos mesmos termos de Lucas Pires, sentindo também que "a necessidade de uma União cada vez mais "estreita" não é conflituante com esse pluralismo. Prende-se sim com as limitações funcionais e fragmentações cada vez mais indisfarçáveis do poder dos aparelhos estaduais face ao crescimento exponencial da globalização e das interacções sistémicas".³¹² E conclui no sentido de que "é nesse contexto que a integração federadora serve tanto de blindagem protectora como de mola propulsora dos seus recursos e energias".³¹³

3.2.2. Maastricht - Federalismo ou via "sui generis"?

Então, como compreender a proclamação de Jean Monnet: - "Les États-Unis d'Europe"^{314 315} ont commencé".³¹⁶

É verdade que os chamados pais da Europa (Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer) empregavam, embora raramente, a expressão federalismo, mas tinham uma visão mais funcional do que ideológica da construção europeia. O federalismo, para eles, seria um ponto de chegada e não um ponto de partida. Porém, sufragando-se Fausto Quadros, "o funcionalismo, como método de integração dos interesses dos Estados europeu, é perfeitamente

³¹⁰ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 327

³¹¹ Dusan Sidjanski, ibidem, pág. 328

³¹² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 92

³¹³ Francisco Lucas Pires, ibidem.

³¹⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 20 - "os Cahiers de Janeiro de 1944 anunciam: (...) uma das primeiras realizações será a criação dos Estados Unidos da Europa".

³¹⁵ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia, apud. A União Europeia na encruzilhada, Almedina, 1996, pág.7: - "recorde-se a afirmação de Robert Schuman de que a Europa deveria ser organizada em base federal (...) perspectivando-se no termo do processo a visão dos Estados Unidos da Europa".

compatível com o federalismo, como forma desejada para a organização do poder político da Europa integrada".^{317 318}

Os fundadores apontaram sempre para uma "União Europeia" que, partindo da solidariedade de facto³¹⁹ (Schuman), se fosse alargando e crescendo até à "solidariedade política". Como sustenta Dusan Sidjanski, "o objectivo é uma União Política global, uma federação ou uma comunidade de tipo federal"³²⁰, ou seja, "a união sector a sector com o objectivo de atingir a federação europeia ou os Estados Unidos da Europa".³²¹

No fundo, a via federalista dos pais da Europa foi sempre uma via "sui generis", por ser gradualista,³²² "funcionalista"³²³ e pragmática",^{324 325} assente numa trave-mestra que Maastricht veio a consagrar, inquestionavelmente, como aqui já foi salientado: - o

³¹⁶ Jean Monnet. Les États-Unis d'Europe ont commencé. Paris. Robert Laffont, 1955. pág. 17, apud. Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva. 1996. pág. 200

³¹⁷ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias. Almedina. 1984. pág. 127

³¹⁸ Fausto de Quadros, ibidem. pág. 118 - e também chamando a atenção que "com efeito, quando no Comité Jurídico encarregado das negociações do Tratado CECA, o representante alemão, o professor e embaixador Ophüls, propôs para a nova entidade a designação de Comunidade, no sentido exacto de Tönnies, tinha em vista, como o próprio o reconhece, o modelo «federal»

³¹⁹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1995. pág. 92: - fala também "das solidariedades de facto, através das solidariedades de direito, até às solidariedades políticas: se há um mínimo de sociedade civil com horizonte europeu é preciso traduzi-la em termos de código de direitos".

³²⁰ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. pág. 70. Gradiva. 1996

³²¹ Dusan Sidjanski, ibidem. pág. 200

³²² (X0) Francisco Lucas Pires, Europa, pág. 106: - "Segundo Monnet tratava-se mais de unir Homens do que unir Estados e dever-se-ia começar pela organização das "solidariedades de facto" através de "realizações concretas", isto é, pela economia mais do que pela política num processo de tipo gradualista, esperando que sucessivos patamares de irreversibilidade fossem consolidando o acervo comunitário adquirido.

Era o método de integração funcional em que cada etapa da integração arrastaria sucessivamente a seguinte, de maneira praticamente automática, numa progressão por andaimes que iria crescer em largura e altura.

Os limites ou transferências de soberania eram mínimos e seguiriam sempre atrás produzidos por um efeito de spill over"

³²³ Carlos Francisco Molina Del Pozo. Manual de Derecho De La Comunidad Europea - El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957. Editorial Trevium. S.A., 1990. pág. 23: - no sentido de que "Jean Monnet resultó ser el padre de esta nueva estrategia llamada comúnmente como neofuncionalismo"

³²⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa. Gradiva, 1996, pág. 328

³²⁵ Pedro Álvares, Maastricht, A Europa e o Futuro, Publicações Europa-América, 1992. pág. 212: - sustentando que "a concepção federalista de Jean Monnet não era, todavia, de modo nenhum incompatível com um progresso assente em bases extremamente pragmáticas"

Princípio da Subsidiariedade. Como mero recorte, Lucas Pires definiu-o como "estruturação intermédia entre esses dois extremos, sóbria, organizada de baixo para cima, subindo da pluralidade para a unidade, a começar na própria cidadania individual, através dos corpos intermédios e Estados-nação, como numa destilação em que só se chega ao topo como síntese".³²⁶

Quando nos referimos ao carácter "sui generis", não estávamos em tese a aderir à caracterização da Comunidade como um "tertium genus" entre Confederação e Estado federal ou ao binómio metodológico federalismo-funcionalismo,³²⁷ mas sim, acompanhando alguma doutrina, a qualificá-lo de sistema "sui generis" porque os "poderes nacionais e comunitários se combinam em doses variáveis",^{328 329} em que coexiste uma administração quase federal em sectores específicos (união aduaneira e seus prolongamentos, o mercado interno e união económica e monetária) com a subsistência noutros domínios do processo de cooperação do tipo intergovernamental (P.E.S.C. e J.A.I.).

O princípio da competência funcional, limitativo da sua actividade nos domínios específicos previstos nos Tratados, pôde conferir-lhe sensível elasticidade, mercê da conjugação do sentido ousadamente integracionista das interpretações jurisprudenciais, com a activação das possibilidades evolutivas previstas no proposto Tratado de Maastricht, nomeadamente através do respeito do princípio da subsidiariedade.

³²⁶ Francisco Lucas Pires. *ibidem*.

³²⁷ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Almedina, 1984, pág. 126

³²⁸ Paulo de Pitta e Cunha, *A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia*, apud, *A União Europeia na encruzilhada*, Almedina, 1996, pág. 7

³²⁹ Diogo Freitas do Amaral, *As razões do meu "SIM" a Maastricht*, Editorial Inquérito, 1992, pág. 24:- "União Europeia será sempre uma solução impar, "sui generis" e de conteúdo variável"

Vários autores consideram que será difícil transpor para a prática aquele princípio, afirmando que se “trata de um caso em que as implicações podem perverter as eventuais boas intenções”³³⁰

Apesar de voltarmos a esta temática mais adiante, teria bastado uma leitura atenta ao Anexo 1 à parte A do Conselho Europeu de Edimburgo, para se apagarem as angústias pois em sede de “procedimentos e práticas – 1.20. o Tratado da união Europeia obriga todas as instituições a verificarem, na análise de uma medida comunitária, se são respeitadas as disposições do artigo 3.º -B”.³³¹

Exactamente os mesmos, sustentam que “a Europa por que lutamos deve basear-se na afirmação inequívoca da identidade nacional, defendendo a independência e soberania nacionais, nela se escorando todos os acordos, acertos e concertos que a crescente interdependência das nações exige”.³³² Para outros, porém, com a eleição do Parlamento Europeu por meio de sufrágio universal desde 1979³³³, a Comunidade deu um primeiro passo para se transformar numa Federação, pois não se conhecem exemplos de Confederações com assembleias eleitas por sufrágio universal.

O Tratado de Maastricht não contém surpresas nem é revolucionário, antes constitui mais uma etapa, como o foi também o A.U.E., da construção europeia em que a orientação traçada para o Tratado da União teria ficado mais simplificada se o projecto submetido á reunião do Conselho Europeu de 9 e 10 de Dezembro, mantivesse, como constava do seu Preâmbulo, a expressão “vocação federal”.³³⁴

³³⁰ Sérgio Ribeiro, *Décadas de Europa*, s/ed. 1993/1994, pág. 340

³³¹ Boletim das Comunidades Europeias, n.º 12, 1992, 25.º ano, pág. 15

³³² Sérgio Ribeiro, *Décadas de Europa*, s/ed. 1993/1994, pág. 372

³³³ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, pág. 101, Gradiva, 1996

³³⁴ Enrique Baron, *La Union Europea*, Cuadernos de Europa, n.º 4, Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, 1994, pág. 13

Contudo, sufragamos Freitas do Amaral, ao sustentar que “no Federalismo já nós estamos”, sustentando tal facto porque “é óbvio que, haverá mais algumas transferências de soberania para Bruxelas ; mas não é menos óbvio que, por aplicação do princípio da subsidiariedade, também haverá movimentos de retorno. As transferências de poderes não serão sempre num só sentido, mas nos dois sentidos”.³³⁵

Para concluir que “a aposta foi na construção lenta e gradual de um federalismo descentralizado, “sui generis”, respeitador das identidades nacionais, mantendo a unanimidade nas questões vitais, mas aceitando a maioria nas restantes matérias e proclamando o princípio da subsidiariedade”.³³⁶ Parcialmente paradigmático do que se acabou de dizer, é a constatação de que, no Tratado de Roma revisto pelo A.U.E., estavam previstas 56 decisões por unanimidade e 60 por maioria qualificada. No Tratado de Maastricht a votação por maioria qualificada mais do que duplicou, passando para 136, enquanto por unanimidade não foi além de 88 decisões.

A União continua, de facto, a ser muito mais uma “cooperativa” de quinze Estados do que um Estado acima dos outros. Ora para se falar de Estado Federal, a primeira condição era que houvesse Estado, fosse um “super-estado” ou somente os “Estados Unidos da Europa”³³⁷.

O Tribunal Constitucional Alemão tratou especificamente da questão de saber quem deverá deter o que na tradição alemã se designa por “Kompetenz-Kompetenz” sobre a evolução da União, tendo declarado claramente que não toleraria a utilização do Art.

³³⁵ Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992, pág. 24

³³⁶ Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992, pág. 19-20

F. 3 do Tratado de Maastricht por parte do legislador da União Europeia como um meio para alargar a autoridade da União".³³⁸

Maastricht, neste sentido global e pleno, não é a carta constitucional do Estado federal, o que não significa que seja a sua negação ou inviabilização, porque se encontrem nele princípios nitidamente federalistas, como o da autonomia, o da exacta adequação (Guy Héraud), ou da subsidiariedade, o da participação, o da cooperação e garantia. Por outro lado, há quem tivesse visto em Maastricht avanços para a criação de um "super-estado centralizador", dada a existência de um Banco Central Europeu com moeda única³³⁹, uma política externa comum e uma política de defesa comum (que poderá levar a uma defesa comum e a um exército comum).

Já Marcello Caetano no seu ensino considerava, como se viu em sede própria, que "nem sempre é fácil distinguir o estado unitário do estado federal"³⁴⁰ e, efectivamente, é amplamente aceite que as alterações institucionais apontam claramente no sentido do federalismo, como acontece em relação à Intervenção do Parlamento Europeu na investidura da Comissão (art. 158.º), à primeira incursão no campo da elaboração legislativa (art. 189.º) e à extensão da "votação por maioria"³⁴¹ do Conselho (art. 148.º).

³³⁷ Marcello Caetano. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Almedina, Coimbra. Tomo I. pág. 139: - Para quem "são muitos os partidários da formação dos Estados Unidos da Europa, verdadeiro Estado federal".

³³⁸ Parlamento Europeu, As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros, série assuntos jurídicos W-6, 1995. pág. 18 e segs.

³³⁹ Paulo de Pitta e Cunha. A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia apud A União Europeia na Encruzilhada. Almedina, 1996. pág. 17: - "no sentido de que com a "criação da UEM, o processo de integração terá atingido um patamar tão avançado que dificilmente se concebe a evolução para estádios caracterizados por ainda mais ampla transferência de poderes soberanos sem que seja posta em causa a qualidade de sujeitos de direito internacional dos estados membros".

³⁴⁰ Marcello Caetano, Estado unitário, Estado federal e estado com regiões autónomas apud Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Tomo I, pág. 134. Almedina, 1983

³⁴¹ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu. Fim de Século, 1992, pág. 136

Estamos de acordo com alguns para quem as competências mais políticas (política externa, de defesa e de justiça) estão muito menos comunitarizadas do que as económicas. Contudo, Dusan Sidjanski embora reconhecendo que o “Tratado de Maastricht não colmata o atraso da integração política em relação à integração económica” não deixa de colocar à evidência que “os compromissos que nele figuram a título de posições e acções comuns, são progressos indiscutíveis, como uma desforra da história”,³⁴² para não deixar esquecer que a “comunidade política europeia de 1953 visava, segundo o princípio do paralelismo do processo de integração económica e do processo de união política, reunir todos os elementos da construção europeia sob uma cúpula política”.³⁴³

E conclui o mesmo Autor que “do ponto de vista do federalismo, a distância entre o pilar comunitário e o pilar da política externa e interna é grande”.³⁴⁴ Não há um órgão de decisão política onde as posições dos estados sejam absolutamente iguais em termos do poder, como existe nas estruturas federais e de que é representativo o Senado norteamericano³⁴⁵ e nem existem verdadeiros partidos europeus, o que por vezes é entendido como uma cedência ao elemento confederal.

Em relação à inexistência de partidos políticos a nível europeu, “sobre o qual há, aliás, ainda escassa reflexão”³⁴⁶ tenha-se presente o esforço em sentido inverso desencadeado desde 1976 com a constituição do Partido Popular Europeu, a que se seguiram, nomeadamente, o Partido Socialista/Social-Democrata

³⁴² Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 323

³⁴³ Dusan Sidjanski. *ibidem*, pág. 41

³⁴⁴ Dusan Sidjanski, *ibidem*, pág. 323

³⁴⁵ Nuno Rogeiro. Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 131

³⁴⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, rodapé, pág. 200

Europeu e o Partido Liberal, Democrático e Reformista, que levou Fulvio Attinà a sustentar que “I partiti politici dell’Unione dovranno competere in un sistema politico multi-livellato comprendente l’Union, gli stati, le autonomie regionali e gli enti locali intermedi e inferiori”,³⁴⁷ enquanto que Lucas Pires avança que o necessário e possível é “um efectivo processo de reconhecimento e formalização jurídica da respectiva existência e estatuto, por ora ausente, tanto a nível comunitário como nacional”.³⁴⁸

Não nos parece, porém, que estes tresmalhados elementos accidentais e a título precário, de um todo coerente e tendencialmente federal sejam, de per si, fundamentais para qualificarem a União de confederal, mesmo aceitando, com Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, que a Confederação constitui normalmente o ponto de passagem para o Estado federal”.³⁴⁹

Constata-se, porém, que, nomeadamente nos Estados Unidos da América (1781 a 1787) e na Suíça (1815 a 1848), sempre se assumiram estas formas de organização do poder político como Confederações.³⁵⁰ Não seria muito mais aceitável ou pacífico a assunção “ab initio” do figurino afim àquelas Confederações ou ao do “Conselho da Europa”? Decididamente não foram as bases de uma Confederação as lançadas no Quai d’Orsay com a “declaração Schuman de 9 de Maio de 1950”.³⁵¹

Os Tratados de Paris e Roma, estabeleceram um modelo original de Comunidade que recolhe elementos daqueles dois

³⁴⁷ Fulvio Attinà, Partiti ed elezioni nell’Unione Europea, apud, Fulvio Attinà, Francesca Longo, Stefania Panebianco, Identità, Partiti ed Elezioni Nell’Unione Europea, Cacucci Editore - Bari, 1995, pág.33

³⁴⁸ Francisco Lucas Pires, ibidem.

³⁴⁹ André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público, O Estado membro de uma confederação e federação, Almedina, 1995, pág. 368

³⁵⁰ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 93

³⁵¹ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a larva, Asa Literatura, 1994, pág. 103

sistemas mas não passível, em rigor jurídico, de ser qualificado com segurança como federal, embora muito menos como confederal. Com as alterações propostas no Tratado de Maastricht, a tendência federalista ou federativa acentua-se e dispara com um “Parlamento Europeu como centro deste mecanismo federador”,³⁵² um federalismo jurídico e um “federalismo monetário, nos moldes de um possível alastramento da experiência para o nível do federalismo orçamental e fiscal”.³⁵³

Dusan Sidjanski afirma que o “Tratado de Maastricht confirma e desenvolve a vocação federativa da Comunidade” advertindo, porém, que é preciso que os seus membros saiam por vezes do autismo e grandiosidade imperial, “propondo-se objectivos que ultrapassem o horizonte quotidiano e atribuindo-se os meios necessários à sua realização”³⁵⁴, naturalmente, sem perderem a rota de valores e princípios como a prosperidade, a democracia, a liberdade e a segurança. Lucas Pires sustentará que o azimute para a “Europa que se pode construir em paz inspira-se nas ideias básicas de subsidiariedade, solidariedade e abertura”.³⁵⁵

Acrescentaremos a estas aquisições, a prosperidade, a democracia, a liberdade e a segurança.

A prosperidade que será obtida através da união económica e monetária, da coesão económica e social, da moeda única, da competitividade industrial, da protecção social a caminho de uma Europa social; a democracia vai depender de uma maior participação dos cidadãos, da atribuição de mais poderes ao Parlamento Europeu, do reforço dos poderes do Tribunal de Contas, de mais parceiros associados à acção comunitária

³⁵² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 92

³⁵³ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia, apud, A União Europeia na Encruzilhada, pág. 10, Almedina, 1996

³⁵⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 323

³⁵⁵ Francisco Lucas Pires, Europa, págs. 106

(parlamentos nacionais e comité das regiões) e de uma subsidiariedade mais eficaz; a liberdade decorrerá da cidadania europeia, através de um direito a circular (desde 1987) e permanecer livremente no espaço comunitário, do direito de voto nas eleições municipais e europeias, da protecção diplomática e consular e do direito de petição; e a segurança será obtida através de uma Política Externa e de Segurança Comum (o instrumento será a União Europeia Ocidental - UEO) e da Cooperação Judiciária e Policial (primeira iniciativa - a criação da Europol).

Para a concretização destes objectivos, o Tratado de Maastricht fixa, apesar de "la expresión sobre la "vocación federal" del borrador no se ha mantenido, como concesión final a la tozudez británica que había convertido la palabra "tabú" en piedra de toque",³⁵⁶ no seu artigo A - 2º :

"Uma cada vez mais estreita união entre os povos da Europa, na qual as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos".³⁵⁷

Porém, reiterando-se as palavras de Westendorp y Cabeza, "se optó por suprimir dicho término del artículo A). Como lo importante no era dejarse arrastrar por la mística de las palabras, sino aportar mejoras al Tratado que supongan un avance hacia una mayor integración, la frase se sustituyó por otra en la que se dice que en esa Unión las decisiones serán tomadas de forma lo más cercana posible a los ciudadanos. Esta última es una traducción directa del alemán de una definición de la estructura política de Alemania que, como todos sabemos, es precisamente un Estado federal".³⁵⁸

³⁵⁶ Enrique Baron. La Union Europea, Cuadernos de Europa, n.º 4. Diputación de Zaragoza, Comisión de Europa, pág 13

³⁵⁷ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992, pág. 21

³⁵⁸ Carlos Westendorp y Cabeza, España y el Tratado de la Unión Europea. Editorial Colex, 1994, pág.35

Sendo verdade que se perdeu em Maastricht a expressão “una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa con una perspectiva federal”³⁵⁹, como sustenta Lucas Pires, só “a lógica federadora é o modo de congregar a europeização das sociedades nacionais do continente”³⁶⁰ e se “o Tratado de Maastricht é apenas um primeiro esboço”³⁶¹ então, Maastricht foi pensado e concebido como uma solução pragmática e realista, tendo em vista a construção lenta e gradual de um federalismo, simultaneamente, descentralizado, mas sui generis”³⁶²

3.3. A Natureza Jurídica das Comunidades

Não obstante o Parlamento Europeu, na sua resolução de 16 de Fevereiro de 1978, ter aprovado uma designação única para as comunidades,³⁶³ a verdade é que as três comunidades são, sob o ponto de vista jurídico, entidades distintas. O Tratado da União Europeia altera o “nomine juris” de Comunidade Económica Europeia (C.E.E) para Comunidade Europeia (C.E).³⁶⁴

O despojamento,³⁶⁵ pelos Estados, de parte mais ou menos significativa das suas atribuições tradicionais de competência suscita um problema de natureza jurídico-dogmática: se, por um lado, tal despojamento levará, porventura, à descaracterização do Estado enquanto figura jurídico-dogmática constituída com o

³⁵⁹ Carlos Westendorp y Cabeza. *ibidem*.

³⁶⁰ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural. 1995. pág. 92

³⁶¹ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva. 1996. pág. 324

³⁶² Diogo Freitas do Amaral. As razões do meu “SIM” a Maastricht. Editorial Inquérito. 1992. pág. 18

³⁶³ J.O.C. n.º C63, 13.5.78, pág. 36

³⁶⁴ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu. Fim de Século, 1992, pág. 47

³⁶⁵ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias, 3.ª edição, Luxemburgo, 1986, pág. 12: - “o despojamento é definitivo enquanto a Comunidade durar”.

advento da modernidade, por outro, coloca a questão de indagar qual o enquadramento das Comunidades europeias no quadro de referências das categorias jurídicas clássicas - Estadual ou Internacional - ou se, pelo contrário, estaremos em presença de uma nova categoria jurídica que, não sendo estadual nem internacional, se situa algures entre estas duas vias.

A doutrina de um modo geral e o Tribunal das Comunidades em particular, ainda não conseguiram chegar a acordo a respeito da importante questão do enquadramento jurídico-dogmático a dar a este novo tipo de relacionamento entre os estados, que extravasa das formas de associação tradicionalmente conhecidas e integradas no âmbito do direito internacional.

Conforme Dias Teixeira asseverou, “a Comissão é de opinião que o Direito Comunitário constitui uma “ordem jurídica” autónoma, independente das organizações jurídicas dos Estados membros, dotadas de órgãos próprios aos quais certos poderes soberanos foram confiados pelos Estados”.³⁶⁶

O estudo da natureza das Comunidades Europeias tem sido particularmente intenso, sobretudo nos países cujas constituições consagram um sistema dualista nas relações que se estabelecem entre o Direito Internacional Público e o Direito Nacional de cada estado, visto que, em virtude do sistema adoptado, se coloca sempre a necessidade de se proceder à recepção do Direito Internacional Público no Direito Nacional.

³⁶⁶ Comissão das Comunidades Europeias. 1984. *L Communauté Européenne et son ordre juridique*, Documentation Européenne, Luxemburgo, pp. 10 e ss., apud. António Fernando Dias Teixeira. *A Natureza da Comunidade Europeia*, Almedina, 1993, pág. 161: - “os órgãos comunitários não estão subordinados aos Estados membros por praticarem os actos necessários ao exercício dos poderes que lhes foram confiados, por isso, o Direito Comunitário produz os seus efeitos sem necessidade de transposição para o Direito interno”. Concluindo que “a ordem jurídica comunitária cria direitos e impõe obrigações não somente aos órgãos comunitários e aos Estados membros mas igualmente aos seus nacionais (aplicabilidade directa)”, pelo que “as Comunidades Europeias são organizações “sui generis”.

A Itália adopta o sistema dualista o que leva Fausto Quadros a considerar que “ causa embaraços à aplicação do Direito Comunitário na ordem interna italiana”³⁶⁷, acrescentando que muito tempo e trabalho é perdido pelos estudiosos da doutrina comunitária “no plano dos princípios fundamentais, sobretudo para a definição das regras que devem presidir às relações entre o Direito Comunitário e os Direitos nacionais e para uma questão que lhe é prévia e que se traduz no esclarecimento da própria natureza jurídica das Comunidades “.³⁶⁸

A caracterização do sistema jurídico das Comunidades Europeias tem despertado aturados estudos. Pierre Mathijsen, já em 1958, algum tempo após a celebração do Tratado de Roma, defendia que a “caracterização do Direito Comunitário só poderia conduzir a uma de três conclusões: considerá-lo como Direito Internacional Público, como algo análogo ao Direito Interno, ou como um Direito Federal”³⁶⁹

Contudo, o carácter peculiar e original das Comunidades Europeias, fazem-nas afastar-se de tal forma das especificidades que caracterizam as organizações internacionais intergovenamentais clássicas, que inviabiliza qualquer catalogação no rol e remete forçosamente para algo de diferente, situando-as, talvez, num plano novo do direito internacional público ou, ao invés, remetendo para algo dotado de uma identidade e autonomia próprias.

Na verdade, a originalidade do fenómeno comunitário reside na circunstância de os Estados-membros anuírem formalmente que o exercício de determinadas competências que são símbolo da sua

³⁶⁷ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 46

³⁶⁸ Fausto de Quadros, *ibidem*.

³⁶⁹ Pierre Mathijsen, apud. António Fernando Dias Teixeira, *A natureza das Comunidades Europeias*, Almedina, 1993, pág. 148

soberania, máxime, o próprio poder legislativo, passem a ser atributos de órgãos que não são dos Estados, levando não só à sua subordinação a uma vontade alheia, por vezes até conflituante com o seu interesse, como também, a que “todo o cidadão de um Estado é igualmente um cidadão das Comunidades Europeias”³⁷⁰, o que significa serem “um beneficiário e um sujeito de jurisdição dos direitos comuns”.³⁷¹

Esta deslocalização do poder decisional leva Dias Teixeira a qualificar o direito comunitário, como um “direito de subordinação”.³⁷² Por seu lado, Peter Sutherland reitera esta perspectiva, identificando o “modus operandi” das Organizações Internacionais, na medida em que “os tratados concluídos entre os doze Estados membros são de uma natureza diferente da das convenções internacionais ordinárias. Um tratado ordinário provoca um diálogo directo entre as partes envolvidas, simultaneamente para interpretar os textos e fazê-los aprovar. Em caso de dificuldades, é uma jurisdição internacional, tal como o Tribunal Internacional de Haia, que pode ser chamado a decidir entre os Estados, no quadro de um procedimento particular”.³⁷³

Concluindo que em referência às Comunidades, “são as próprias instituições comunitárias que são investidas do poder de regulamentação e já não os Estados membros que são por elas, por vezes, desagradavelmente surpreendidos, sobretudo os mais agarrados a uma noção de egoísmo nacionalista”.³⁷⁴

Anos mais tarde, após ter difundido o seu estudo sobre a natureza das Comunidades a que já aqui fizemos referência, Pierre Mathijsen preconizou uma quarta via a acrescer às então

³⁷⁰ Comissão das Comunidades Europeias, *ibidem*.

³⁷¹ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 232

³⁷² António Fernando Dias Teixeira, *A Natureza da Comunidade Europeia*, Almedina, 1993, pág. 149

³⁷³ Peter Sutherland, 1 de Janeiro de 1993 – o que vai mudar na Europa. Edições 70, pág. 68 e segs.

³⁷⁴ Peter Sutherland, *ibidem*.

enunciadas, em que as Comunidades são “organizações supranacionais - situadas entre o direito internacional público clássico e o direito dos estados; dotados de uma certa autonomia e identidade próprias”.³⁷⁵

A Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) não tem sido uniforme e, embora não constitua sempre fonte de direito directa e imediata, quer para os Estados-membros, quer para os particulares, tem-se revelado inestimável o seu contributo na criação de direito e para a sua defesa em matérias muito sensíveis, o que levou Dusan Sidjanski a interrogar-se, “na ausência do Tribunal de Justiça, qual a instituição comunitária que garantirá nestes domínios o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais”.³⁷⁶

Tem-se manifestado o TJCE particularmente relevante quando chamado a pronunciar-se a título pré-judicial - art. 177º do T. CEE. Assim, fixou as características e os princípios fundamentais da Ordem Jurídica Comunitária e também se pronunciou sobre a questão da definição da natureza jurídica da Comunidade Europeia, como aconteceu nos arestos que tiveram como corolário a aplicabilidade directa e do efeito directo, reconhecidos no Acórdão Van Gend en Loos de 5 de Fevereiro de 1963, que reconheceu também que a “Comunidade constitui uma “nova ordem jurídica”³⁷⁷ de direito internacional, estas palavras não voltaram a ser mencionadas na jurisprudência anterior”.³⁷⁸

³⁷⁵ Pierre Mathijsen, apud. António Fernando Dias Teixeira. A natureza das Comunidades Europeias. Almedina, 1993, pág. 149

³⁷⁶ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa. Gradiva, 1996, pág. 270

³⁷⁷ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias. Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 92: - “Quase unanimemente a doutrina costuma indicar o caso Van Gend en Loos como tendo sido o primeiro processo que naquele Tribunal se discutiu a natureza jurídica do DC, estamos porém em condições de afirmar de que pelo menos em cinco processos anteriores essa questão já fora levantada perante o Tribunal”.

³⁷⁸ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias, 3.ª edição, Luxemburgo, 1986, pág. 94

Do Acórdão Costa-Enel de 15 de Julho de 1964, Rudolf Bernhardt sustentou que o T.J.C.E. declarou ser esta uma “ordem autónoma distinta”,³⁷⁹ pelo que, “diferentemente dos tratados internacionais clássicos, o Tratado da CEE criou uma ordem jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados membros”,³⁸⁰ sustentando Jean Victor-Louis que o Tribunal ainda reconheceu tratar-se de uma “Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional”, para além das consequências daí decorrentes, como sejam, “os poderes reais derivados de uma limitação de competência ou de transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade”.³⁸¹

Não é frequente os Tribunais nacionais dos Estados-membros pronunciarem-se sobre a natureza jurídica das Comunidades Europeias, porém, tal verificou-se, nomeadamente, na Alemanha, Bélgica e Itália.

Quanto à República Federal da Alemanha, diversas vezes a jurisprudência se tem debruçado sobre as relações entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público. Inferindo deste tipo de relações a própria natureza das Comunidades Europeias e do seu direito, como aconteceu no Acórdão de 1967, em que o Tribunal Constitucional Federal considerou que a Comunidade Europeia não é um estado, muito menos um Estado Federal, antes se tratando de “uma Comunidade de natureza especial, em curso de integração gradual (...) um novo poder público resultante da transferência de poderes soberanos dos Estados membros”.³⁸²

³⁷⁹ TJCE. 15.7.1964. proc.º 6/64 (Costa/Enel), Recueil 1964, pág. 1141. apud. Rudolf Bernhardt, As fontes do direito comunitário: a “Constituição” da Comunidade, in Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, Luxemburgo, 1984, pág. 75

³⁸⁰ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 95

³⁸¹ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias, 3.ª edição, Luxemburgo, 1986, pág. 94

³⁸² Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 80

As Comunidades são uma potência pública de natureza particular, autónoma e independente em face dos Estados membros.

Na Bélgica, conforme nos dá conta o mesmo Autor, pronunciou-se o Tribunal de Cassação em 1971, no Acórdão "Le Ski": - "os tratados que criaram o Direito Comunitário instituíram uma nova ordem jurídica, em benefício da qual os Estados Membros limitaram o exercício dos seus poderes soberanos aos domínios fixados por esses tratados".³⁸³

Também a Itália, através da sua Corte Costituzionale em 1973, abordou a natureza jurídica das Comunidades no caso Italian Frontini em que confrontou o direito comunitário com o Direito Interno, não as relações da ordem jurídica comunitária com o Direito Internacional, concluindo tratar-se de "ordens jurídicas autónomas e distintas"³⁸⁴, não deixando de reconhecer as Comunidades Europeias como uma "organização interestadual, de tipo supranacional".³⁸⁵

A doutrina não é pacífica e uniforme, havendo inúmeras posições acerca da natureza jurídica das Comunidades Europeias. O seu estudo tem sido quase sempre feito por confronto com as Organizações e o Direito Internacional Público clássico.

Assim as Comunidades Europeias são um Estado - Tese Estadual; as Comunidades Europeias são meras organizações internacionais do tipo clássico - Tese Internacional; as Comunidades Europeias são organizações "sui generis"; as Comunidades Europeias situam-se entre as meras organizações internacionais e o direito estadual - Tese Supranacional; as

³⁸³ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 90

³⁸⁴ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 90

³⁸⁵ Jean-Victor Louis, *A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias*, 3.ª edição, Luxemburgo, 1986, pág. 175

Comunidades Europeias são a manifestação do princípio federalista - Tese Federal.

Vejamos sucintamente, cada uma destas teses:

3.3.1. Tese Estadual

As Comunidades Europeias são verdadeiros Estados³⁸⁶ e os tratados institutivos assumem a natureza própria da Constituição de um Estado.³⁸⁷

Por Estado pode entender-se, entre outras concepções, “a personificação jurídica de uma Nação³⁸⁸ é o sujeito e o suporte da autoridade pública³⁸⁹” ou “uma comunidade humana caracterizada pela posse, em exclusivo, de um território, pela existência de laços de solidariedade, de facto e de direito, a unir os seus membros e pela diferenciação existente no seu seio entre governantes e governados³⁹⁰” ou, de outra forma, “um complexo de normas hierarquizadas dispendo de instituições políticas ou poderes públicos dotados de meios de acção³⁹¹”.

Os Estados têm a responsabilidade pela política de uma maneira geral e, desde Montesquieu, assumem tradicionalmente as “funções legislativa, executiva, jurisdicional e, mais

³⁸⁶ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo I, 4.ª edição, Coimbra editora, Limitada, 1990, pág. 12: - “por errada, deve, desde já, afastar-se a referência ao Estado como “nação politicamente organizada”-pois são realidades diferentes a nação e o Estado, e a organização em si é sempre jurídica”

³⁸⁷ Prodromos D. Dagloglou, A natureza jurídica da Comunidade Europeia, apud, Trinta Anos de Direito Comunitário, Comissão das Comunidades Europeias, 1981, pág. 42: - “O tratado CEE (assim como os princípios gerais do direito comunitário) evolui em direcção a uma espécie de “ constituição “ da Comunidade”.

³⁸⁸ León Duguít, Os Elementos do Estado, Cadernos Culturais, 1939, apud, António Fernando Dias Teixeira, A Natureza das Comunidades Europeias, Almedina, 1993, pág. 27: - “um agregado social de uma complexidade infinita”.

³⁸⁹ A. Esmein, Droit Constitutionnel, Ed. J. Berthélemy, 1914

³⁹⁰ Roland Mane, apud L' État et les Institutions, Encyclopoche Larousse, Paris, 1976

³⁹¹ António Fernando Dias Teixeira, A Natureza das Comunidades Europeias, Almedina, 1993, pág. 150 e no mesmo sentido, Louis Cartou, Les Communautés Européennes, Paris, Dalloz, pág.108, apud, locs cits., os poderes públicos encontram-se, assim, dotados de “meios de acção”.

modernamente, a função política”,³⁹² havendo quem veja nos Tratados verdadeiras constituições, em que existiria uma hierarquia normativa em tudo semelhante à estadual. O Tribunal Constitucional da República Federal Alemã reconheceu que o “tratado representa, de certo modo, a constituição desta Comunidade”.³⁹³

Aquela analogia teria como reflexo comunitário a existência de órgãos de execução e de aplicação dos tratados e, conseqüentemente, de meios jurídicos e financeiros. Tais órgãos seriam concebidos com base no Direito Público interno e não segundo o modelo dos órgãos das organizações internacionais.

À semelhança dos Estados, as Comunidades também seriam uma comunidade de homens, constituída em território determinado, de duração ilimitada e cujo poder além de se dirigir aos Estados-membros, também os particulares seriam seus destinatários. Assim, para os defensores desta tese, “as Comunidades Europeias disporiam de uma organização jurídica”³⁹⁴ e o direito originário constituiria um verdadeiro Tratado-Constituição ou, como sustenta Jorge Miranda, “o direito que tem por objecto o Estado”.³⁹⁵

Os Estados-membros transferiram para as Comunidades poderes de soberania que terão criado nestas uma “ordem jurídica nova”³⁹⁶ e um poder político autónomo e próprio, logo, verdadeiro poder soberano. Porém Jean-Victor Louis, após recordar os congressistas de Haia, não deixa de trazer à colação o acordo Neumann, processo n.º 17-67 e o acordo Comissão/Itália,

³⁹² Direito Comunitário. I Vol., Mota Campos. Calouste Gulbenkian. 1983. 2.ª ed., pág. 504

³⁹³ NJW. 1968, pág. 348 e CDE. 1968, pág. 204. apud, Direito Comunitário, I Vol., Mota Campos. Calouste Gulbenkian, 1983, 3.ª ed., pág. 531

³⁹⁴ Louis Cartou, Les Communautés Européennes, Paris. Dalloz, pág. 109, apud, António Fernando Dias Teixeira, A Natureza das Comunidades Europeias, Almedina, 1993, pág. 151

³⁹⁵ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo II, 2.ª ed., Coimbra Ed., pág. 9

³⁹⁶ Prodromos D. Dagtoglou, A natureza jurídica da Comunidade Europeia, apud, Trinta Anos de Direito Comunitário, Comissão das Comunidades Europeias, 1981, pág. 42

processo n.º 48-71, para afirmar que “a preferência dada à ideia de atribuição em detrimento de transferência”³⁹⁷ justifica-se na medida em que as competências comunitárias não são necessariamente o decalque das competências nacionais”.³⁹⁸

Em sentido contrário Carl Ophüls sustenta que “as Comunidades se reconduziriam à condição de um Estado” dado as “transferência de poderes soberanos” dos Estados para as Comunidades europeias e daí também que o próprio direito comunitário esteja “mais próximo do direito de um estado do que das organizações internacionais clássicas”, conferindo a estas “uma imagem semelhante à do Estado”.³⁹⁹

Esta posição é semelhante à veiculada por Dagtoglou que se louva em Thomas Oppermann e que, partindo do acontecimento representado pela “grande ilusão”, no imediato, da criação de uma nação europeia, bem como do desenvolvimento no seio da Comunidade, após decénios de coexistência, de certas analogias com os estados, propõe o aproveitamento das teorias até hoje opostas e a concepção da Comunidade como uma “superestrutura para-estatal” (parastaatliche Superstruktur)⁴⁰⁰.

Conclui o mesmo Autor “seria preferível, evitando a este respeito o uso do termo “estatal”, susceptível de dar lugar a falsas interpretações, mantendo o termo consolidado de

³⁹⁷ Charles-Ferdinand Nothomb, “The role of national Parliaments and the European Parliament in Building the European Union” in Brussels Review, Set/Out, 1994, pág. 12, apud. Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 188: - “duplo défice democrático” no caso da União, originado por uma transferência de poderes do plano nacional para o plano europeu, mais vasta e mais rápida do que o aumento de poderes do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais sobre o desenvolvimento da legislação e normas europeias”

³⁹⁸ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias, 3.ª edição, Luxemburgo, 1986, pág. 12

³⁹⁹ Carl Friedrich Ophüls, Zwischen, epígrafe, 142 e 151, apud. Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 35

⁴⁰⁰ Prodromos D. Dagtoglou, A natureza jurídica da Comunidade Europeia, apud. Trinta Anos de Direito Comunitário, Comissão das Comunidades Europeias, 1981, pág. 41

Comunidade, preconizado por Carl Friedrich Ophüls".⁴⁰¹ Fausto Quadros recorda a propósito que "Ophlūs, propôs para a nova entidade a designação de Comunidade, no sentido exacto de Tönnies que tinha em vista, como o próprio o reconhece, o modelo federal".⁴⁰²

Será legítimo, considerar as Comunidades como um Estado? Fausto de Quadros responde ser insustentável esta consideração, em síntese, pelas seguintes razões:

- "é grande a distância que separa o estatuto jurídico das Comunidades do conceito jurídico de Estado";

- "a atribuição às Comunidades de uma "imagem semelhante à do Estado" apenas porque elas beneficiam de uma "transferência de poderes soberanos " (Ophüls) da parte dos estados, ou porque a sua "estrutura orgânica" (Monaco) se aproxima da dos Estados, não resolve o fundo da questão";

- "falta às Comunidades a primeira característica de qualquer Estado, soberano ou não: o poder de auto-organização, pelo qual elabora a sua própria Constituição e, portanto, define as suas atribuições, cria os seus órgãos e lhes fixa a competência. Esta característica é expressa pela doutrina alemã por " Kompetenz-Kompetenz (competência das competências);

- "as comunidades não dispõem do poder de alargar o âmbito da sua competência, o que só podem realizar através dos Estados";

- "enquanto os Estados têm, do ponto de vista da definição das suas atribuições, uma "vocação universal", as Comunidades encontram-se limitadas pelo princípio da especialidade".⁴⁰³

Outra crítica há ainda a apontar à tese estadual, nomeadamente, a de não ser verdade que os Tratados institutivos

⁴⁰¹ Prodromos D. Dagtolou, *ibidem*.

⁴⁰² Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 118

⁴⁰³ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984 pág. 102

sejam constituições uma vez que eles são na sua génese verdadeiros tratados de direito internacional público, não resultando, assim, de um poder constituinte, pelo que, os tratados institutivos se bem que nacionais quanto aos efeitos são verdadeiros tratados internacionais quanto à origem. O poder de revisão dos tratados, salvo os casos de pequenas revisões (chamadas revisões informais) pertence aos estados membros e não às Comunidades, ou aos seus órgãos. Isto resulta claramente do texto do art. 96º do Tratado C.E.C.A art. 236º do Tratado C.E.E. e art. 204º do Tratado C.E.E.A., ou seja, “são ainda os Estados os donos dos tratados”.⁴⁰⁴

3.3.2. - Tese Internacional

Antes de entrarmos na apreciação desta tese parece-nos importante fixar o conceito de Direito Internacional Público (D.I.P.) e, com Fausto de Quadros, por “Direito Internacional Público clássico entendemos a ordem jurídica que assenta na soberania⁴⁰⁵ indivisível dos Estados, no individualismo internacional dos Estados e que, portanto, promove em relação às soberanias estaduais uma acção de mera coordenação”.⁴⁰⁶

Concluindo o mesmo autor “trata-se, por conseguinte, de um Direito que só atribui direitos e impõe obrigações aos Estados. O D.I.P. clássico parte, pois, do princípio de que a soberania e ele são simultaneamente simbióticos e antagónicos: a soberania cria o

⁴⁰⁴ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 226

⁴⁰⁵ Jean Bodin, *Six Livres de la Republique*, capítulo I (1576), citado por Fisbach, G.O.op. citada, pág. 128, apud. António Fernando Dias Teixeira, *A Natureza da Comunidade Europeia*, Almedina, 1993, pág. 205: - “ Para Bodin o Poder do Estado compreende o exercício dos direitos seguintes, que constituiriam as características da Soberania: o direito de legislar, o direito de declarar a guerra e de assinar a paz, o direito de nomear funcionários, o direito de jurisdição, o direito à fidelidade e à obediência, o direito de graça, o direito de cunhar moeda e o direito de lançar impostos”.

⁴⁰⁶ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 174

D.I.P. e este, por sua vez, reconhece-a como seu fundamento e princípio básico".⁴⁰⁷

Os autores, de uma maneira geral, costumam subdividir a tese internacional em diversas correntes que vão desde a identificação das Comunidades Europeias com puras organizações de Direito Internacional Público, com particularidades ou especificidades, com um Direito novo ou moderno ou com o Direito interno dos Estados, numa trajectória em que intervêm autores como Korowitz, Monaco, Díez de Velasco, Fausto de Quadros e Verdross, pelo que, de seguida, passaremos sumariamente a retratá-las:

A)- As Comunidades Europeias como puras Organizações de Direito Internacional Público

Numa posição contemporânea da instituição da CECA, defende-se a ideia de que as Comunidades Europeias são meras organizações de direito internacional público, acolhendo o princípio da soberania e da justaposição dos Estados.

Estes autores posicionam as Comunidades Europeias no âmbito das organizações internacionais de direito internacional público, pese embora o facto de elas disporem de poderes próprios, de a tomada de decisões poder ser feita por maioria (e não necessariamente por vontade unânime dos Estados), da obrigatoriedade das suas decisões no âmbito interno dos Estados-membros e da permanência do Estado na Organização por tempo indeterminado, não lhes sendo particularmente relevante o facto de as normas comunitárias terem por destinatários, além dos Estados, também os particulares, em princípio, cidadãos da União.

Esta característica poderá obrigar ao "alargamento do direito internacional privado passando este a englobar o conceito de

⁴⁰⁷ Fausto de Quadros, *ibidem*

"Direito Interno das Organizações Internacionais", secundando Verdross⁴⁰⁸, mas nunca obrigaria à criação de um Direito Internacional Privado ou especial. Assim, aquelas características do fenómeno comunitário são perfeitamente subsumíveis ao direito internacional público existente, em nada diferindo das organizações clássicas.

Alguns dos teóricos já enunciados, defendem não haver razão para autonomizar o direito comunitário do direito internacional público baseando-se no facto de os Tratados que instituíram as três comunidades serem de origem internacional por terem resultado da vontade soberana dos Estados-membros, ou seja, as comunidades e o seu direito resultam de tratados internacionais.

Conforme é avançado por Fernando Teixeira, esta posição é defendida, nomeadamente, por Korowitcz "que recusa a existência de qualquer realidade diferente do sistema jurídico das Comunidades Europeias - o direito comunitário é puro direito internacional público".⁴⁰⁹ Posição diferente sustenta Paul de Visscher que, a propósito da CECA opinou colocar-se esta "numa linha de evolução contínua do direito internacional",⁴¹⁰ dado que não apresentava qualquer inovação qualitativa. No mesmo sentido, Waelbroeck.⁴¹¹

Por último, Monaco, considerado por Fausto de Quadros como tendo sido "o autor italiano que mais escreveu sobre a natureza jurídica das comunidades europeias"⁴¹² não deixa de sustentar a este propósito que o Direito Comunitário "possui, todavia,

⁴⁰⁸ Alfred Verdross, apud. António Fernando Dias Teixeira, A Natureza das Comunidades Europeias, Almedina, 1993, pág. 155

⁴⁰⁹ Marek Korowitcz, Organisations internationales et souveraineté des États membres, 1961, apud. António Fernando Dias Teixeira, ibidem.

⁴¹⁰ Paul de Visscher, La CECA et Les États Membres, apud, Congresso Stresa, Vol. II, pág. 7 e ss. E 10 e ss., apud, António Fernando Dias Teixeira, ibidem.

⁴¹¹ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 57

⁴¹² Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 49

autonomia e características próprias, o que o impede de ser integrado no Direito Internacional geral".⁴¹³

B)- As Comunidades Europeias como Organizações Internacionais de Direito Internacional Público embora com "particularidades" ou "especificidades"

Outro grupo de defensores da tese internacionalista reconhecem às Comunidades Europeias e ao direito comunitário, quando confrontados com as organizações internacionais e o direito internacional público, algumas especificidades, ou características particulares. É este o entendimento de Díez de Velasco que "integra as Comunidades Europeias nas organizações internacionais regionais "com características específicas" e o direito comunitário no direito internacional público".⁴¹⁴

Aquela posição encontra correspondência em Suzanne Bastid para quem "relewa nas comunidades europeias o poder decisional como pertencente em exclusivo aos Estados-membros",⁴¹⁵ enquanto que Colliard e Claude Aubert descobrem no sistema jurídico comunitário quando comparado ao direito internacional público clássico algumas particularidades.

Entre nós, o Prof. Mota de Campos tem defendido que "as Comunidades Europeias não devem ser consideradas como entidades soberanas antes como meras organizações interestaduais em proveito das quais os Estados operaram não a transferência de uma parcela da soberania nacional mas, mais singelamente, uma

⁴¹³ Fausto de Quadros, *ibidem*

⁴¹⁴ Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1977, Tomo II, pág. 31 e ss., 254 e 94 e ss., apud. António Fernando Dias Teixeira, *A Natureza das Comunidades Europeias*, Almedina, 1993, pág. 156

⁴¹⁵ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 156

simples delegação do exercício de competências estaduais, limitada a certos domínios específicos".⁴¹⁶

Reconhece ainda este autor que "a conclusão dos Tratados de Paris e Roma implica para os Estados não uma autolimitação da soberania nacional mas, mais do que isso, a transferência do exercício do poder soberano do Estado", concluindo que as competências atribuídas pelos Tratados à Comunidades têm uma "natureza e amplitude sem paralelo com as atribuídas a qualquer outra organização internacional".⁴¹⁷

Para Ganshop Van Der Meerch citado por Dias Teixeira, as "Comunidades Europeias são organizações internacionais e o direito comunitário pertence à categoria sociológica do direito internacional público".⁴¹⁸

Porém, também consideramos que não se pode reconduzir de forma absoluta a ordem jurídica comunitária ao direito internacional público porque a primeira assenta na "integração" e "solidariedade" e o segundo na "cooperação" e no conceito de "soberania" dos estados.

Outros teóricos consideram desnecessário fazer apelo à construção do conceito de "direito interno das organizações internacionais" para proceder à caracterização do direito comunitário, dado que as comunidades e o seu direito são verdadeiro direito internacional público, "tout court", não deixando no entanto de identificar, nas Comunidades Europeias a existência de "algumas funções de integração mas limitadas aos

⁴¹⁶ João Mota de Campos, *Direito Comunitário - O Direito Institucional - I vol.*, 3.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, pág. 533

⁴¹⁷ João Mota de Campos, *ibidem*, pág. 549

⁴¹⁸ Ganshop Van Der Meerch, *L'ordre juridique des communautés européennes et le droit international*, in RC 1975, pág. 1, apud, António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 157

“sectores económico e técnico” e daí até que sejam qualificadas de “supranacionais”.⁴¹⁹

C)- As Comunidades Europeias como um Direito Internacional “Novo” ou “Moderno” correspondente a um estágio superior do direito internacional público.

Os autores vêem o direito comunitário como um direito internacional público novo que se distingue do clássico, fundamentalmente, pela substituição da ideia de soberania una e indivisível pelo princípio da solidariedade entre os povos, no seio da moderna sociedade internacional.

Daqui decorreria a necessidade, não de criar uma nova figura jurídica internacional, mas de reformular o conceito de soberania por forma a abranger o fenómeno comunitário. Isto segundo a orientação actual dos princípios gerais de direito internacional que expressam a consciência jurídica da sociedade internacional e não os interesses egoístas dos Estados.

Neste enquadramento, as Comunidades Europeias constituiriam “uma interpretação avançada da consciência jurídica internacional e um estágio superior do direito internacional público”.⁴²⁰ Sufraga esta concepção Fausto de Quadros, após um percurso inicial em que qualificou a Comunidade como supranacional, embora integrada em organizações internacionais, viria a alterar a sua posição passando a qualificar o direito comunitário como um estágio superior da evolução do direito internacional público reconduzindo-o ao direito internacional público clássico.

⁴¹⁹ Droit International Public. 2ème. Édition, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1980, pág. 499, apud, António Fernando Dias Teixeira, ibidem, pág. 157

⁴²⁰ António Fernando Dias Teixeira, ibidem, pág. 158

Para Fausto de Quadros citado por Dias Teixeira, as Comunidades Europeias são a expressão do abandono, por parte das partes constituintes ao nível dos Estados-membros, do conceito rígido de soberania que fora erigido como princípio fundamental em que assentava a ordem jurídica internacional, passando a “fundar-se no princípio da solidariedade e da justiça social entre os homens e os povos”, advertindo porém que, “não se trata do abandono dos princípios clássicos do direito internacional público mas apenas da sua revisão e adaptação aos valores novos que surgiram na sociedade internacional”⁴²¹, no fundo, preconizam o abandono da teoria do Estado e da soberania clássica.

Só tomando este quadro jurídico-dogmático é que se pode justificar “a transferência de um feixe significativo de competências dos Estados membros para as Comunidades”, emergindo no lugar da soberania a solidariedade entre os Estados-Nações.⁴²²

D)- As Comunidades Europeias e/ou o seu direito como Direito Interno dos Estados

Outros autores ainda, adoptando parcialmente a teoria do “direito interno das organizações”, conceito elaborado por Alfred Verdross, conforme aqui já foi expresso, entendem subsumir as Comunidades Europeias ao direito interno dos estados. Este conceito surge em consequência da dificuldade em considerar de direito internacional público as normas de origem internacional com aplicação aos particulares, pessoas físicas e morais.

A este respeito procuram integrar neste conceito a ordem jurídica das Comunidades Europeias como faz, nomeadamente, Philippe Chaier citado por Dias Teixeira, “para quem a ordem jurídica das Comunidades se reconduz ao conceito de “direito

⁴²¹ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 159

interno das organizações internacionais”.⁴²³ Esta é também a posição da generalidade dos autores austríacos.

Quanto à crítica à tese internacional que qualifica as Comunidades Europeias como puras organizações internacionais de direito internacional público, porque regra geral, os autores que equiparam as comunidades europeias às organizações internacionais clássicas, sem mais, fundamentam esta posição num argumento principal, ou seja, o facto de elas terem a sua origem em tratados de natureza internacional, porém, a doutrina de uma maneira geral, tem aceite a posição de Fausto de Quadros, quando este sustenta que “a natureza internacional dos tratados não fixa necessariamente a natureza do ente que ele cria”.⁴²⁴

Mas a principal lacuna desta tese é, por um lado, deixar sem justificação a relação de subordinação que se estabelece entre os órgãos das Comunidades Europeias e os Estados-membros, pois como afirma Fausto de Quadros não consegue explicar “o fenómeno jurídico da transferência de poderes soberanos dos Estados para as Comunidades nem, portanto, o primado, a aplicabilidade directa, enfim, o que decorre da essência da integração”.⁴²⁵

Por outro lado, aceitando o princípio clássico da soberania una e indivisível dos estados e sendo o direito internacional público, consequentemente, um direito de mera coordenação entre estados, baseado no princípio da igualdade e da não ingerência nos assuntos internos, não se explica como é que os Estados membros abdicaram de parte das suas competências tradicionais, passando estas a ser exclusivamente exercidas pelos órgãos comunitários.

⁴²² António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 272

⁴²³ *idem*, *ibidem*

⁴²⁴ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 160

⁴²⁵ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses. Almedina, 1984, pág. 174, 175

Neste sentido se têm expressado alguns autores, salientando que “as Comunidades Europeias, atenta a sua natureza, demarcam-se, de modo claro e evidente, das organizações de Direito Internacional Público clássicas, visto que as relações que se estabelecem com os Estados membros são de subordinação destes aos órgãos comunitários e não de mera cooperação assente no princípio da igualdade jurídico-formal dos Estados e na não ingerência nos assuntos internos, (parágrafo 7.º do art. 2.º da Carta das Nações Unidas)”.⁴²⁶

3.3.3. Tese das Comunidades Europeias como organizações “sui generis”

Duas ordens de razões justificam a caracterização, por parte dos teóricos defensores desta tese, da Comunidade Europeia como organização “sui generis”. Assumem uma natureza especial, autónoma e independente dos Estados-membros, dispondo de poderes soberanos próprios aos quais os Estados e os seus nacionais estão submetidos.

A primeira razão consiste na dificuldade em subsumir o fenómeno comunitário às organizações de direito internacional público clássico, devido a que “as competências que estão confiadas às Comunidades são mais numerosas do que as confiadas às organizações internacionais”.⁴²⁷ A segunda razão traduz-se na analogia entre as Comunidades Europeias e o Estado.

A própria Comissão Europeia é de opinião que o direito comunitário constitui “uma ordem jurídica autónoma”, independente das ordens jurídicas dos Estados-membros”,⁴²⁸ sendo

⁴²⁶ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 270.

⁴²⁷ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 161

⁴²⁸ *idem*, *ibidem*

dotada de órgãos e competências próprias, tendo os estados atribuído, limitado ou transferido certos poderes soberanos.

Ora, como fiéis depositários desses poderes, para os exercer em pleno, os órgãos comunitários, por um lado, não estão dependentes da exteriorização de vontade alheia, nem subordinados aos Estados-membros, por outro lado, o direito comunitário produz os seus efeitos sem necessidade de transposição para o direito interno. Além de que, a ordem jurídica comunitária cria direitos e impõe obrigações não somente aos órgãos comunitários e aos Estados-membros mas igualmente aos seus nacionais, pelo que, o cidadão de um estado é igualmente um cidadão da União, dada a estrutura de sobreposição, existente entre a ordem jurídica estadual e a comunitária.

Fausto de Quadros quando se refere ao direito comunitário e à Comunidade como sendo "sui generis", aceita-o desde que se afirme "apenas a sua especificidade",⁴²⁹ porém afasta-se desta caracterização quando estiver em causa "definir uma terceira categoria que nada tem de comum com aqueles dois pólos, nesse caso a caracterização do DC como realidade sui generis não procede".

3.3.4. Tese supranacional

É das teses mais sufragadas pela doutrina que situa a Comunidade Europeia e/ou o seu direito entre o direito internacional público e o direito estadual, reconhece-lhe características como "autonomia" e identidade própria" e por isso,

⁴²⁹ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção. Teses, Almedina, 1984, pág. 170

a denomina de “supranacional”, que etimologicamente significa “o que está acima da Nação”.⁴³⁰

Não se pode por isso deixar de sufragar Fausto de Quadros, quando este sustenta que “quem percorra a doutrina jurídica e a doutrina política das Comunidades Europeias não levará tempo a concluir que nela predomina nitidamente a caracterização das Comunidades com recurso ao adjectivo supranacional”.⁴³¹

O conceito de supranacionalidade resulta, assim, de características comuns às duas ordens jurídicas tradicionais - a dos Estados-membros e a internacional pública - situando-se a meio caminho entre ambas.

Schuman, citado por Fausto de Quadros, “com a autoridade que lhe assistia na matéria, e ao procurar interpretar o termo utilizado pelo art. 9.º do Tratado CECA que o novo vocábulo distinguia «a ideia nova que se pretende exprimir» «de todas as categorias tradicionalmente admitidas», acrescentava: «o supranacional situa-se a igual distância entre, por um lado, o individualismo internacional que considera como intangível a soberania nacional e só aceita a limitação de soberania proveniente de obrigações contratuais, provisórias e revogáveis e, por outro lado, o federalismo de Estados que se subordinam a um Super-Estado dotado duma soberania territorial própria (...)». Portanto, ele representava a criação de um “escalão novo na graduação de poderes”.⁴³²

Estes teóricos entendem que determinadas características da Comunidade Europeia a separam conceptualmente do direito internacional público clássico, designadamente, a transferência para outras entidades, de competências tradicionalmente

⁴³⁰ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 136

⁴³¹ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 129

⁴³² Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 143.

pertencentes aos estados e a submissão não só dos Estados-membros mas também dos seus súbditos ao direito da organização. Constatase a existência de uma relação de subordinação entre os Estados-membros e os órgãos comunitários.

Inicialmente, os teóricos supranacionalistas fundamentavam as suas posições no artigo 9º do Tratado CECA, no seu texto inicial ou, na esteira de Robert Schuman, distinguiam através do qualificativo “supranacional” a CECA das organizações internacionais clássicas.⁴³³

Conforme fez questão em acentuar Fausto de Quadros, “o adjectivo «supranacional» apareceu na versão francesa do art. 9.º CECA. De facto, o texto alemão substituíra-o pelo adjectivo «überstaalich» que se traduz facilmente por «sobre estadual» (em alemão, «über» traduz-se por «sobre»)”.⁴³⁴

A este propósito comenta, pertinentemente, Pérez Calvo “el término supranacional aparece en el artículo 9 del Tratado CECA, en su primera redacción (...) resulta extraño que la Constitución española, en su artículo 93, recoja la palabra supranacionales (...)”

⁴³³ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 131-1322: - “Com efeito, a supranacionalidade entrou no vocabulário jurídico pela mão do art. 9.º CECA, na sua versão francesa, que continha duas vezes referência a ela: no par. 5 impunha-se aos membros da Alta Autoridade que no desempenho dos seus cargos se abstivessem de qualquer acto incompatível com o «caractère supranational» das suas funções; e no par. 6 os Estados membros comprometiam-se a respeitar esse carácter ou essa natureza supranacional. Um dos mais importantes documentos preparatórios das Comunidades Europeias, a resolução aprovada no já referido Congresso da Europa, reunido em Haia em Maio de 1948, e que foi subscrita por alguns dos mais prestigiados nomes já então comprometidos com a construção europeia, rezava: «(...) Considerando que a criação de um órgão supranacional como um Supremo Tribunal, com funções contenciosas, é indispensável à garantia dos direitos, o Congresso da Europa faz votos para que a Federação Europeia leve à criação de um Supremo Tribunal, instância superior aos Estados e ao qual tenham acesso pessoas singulares e colectivas. A primeira tentativa no sentido de se caracterizar de supranacional toda uma comunidade, qua tale, não passaria disso, de um projecto: ela constava do Tratado que instituiu a fracassada CED «Pelo presente tratado as Altas Partes Contratantes instituem entre elas uma Comunidade Europeia de Defesa de carácter supranacional, dotada de órgãos comuns, forças armadas comuns e orçamento comum». Com efeito, o art. 1.º do Projecto do Estatuto da Comunidade Política Europeia dispunha: «É instituída pelo presente Tratado uma Comunidade Europeia de carácter supranacional. A Comunidade assenta na União dos povos e dos Estados, no respeito pela sua personalidade e na igualdade dos direitos e das obrigações. Ela é indissolúvel».

⁴³⁴ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 133

la introducción aquí del concepto de supranacionalidad es completamente ociosa no sólo por la falta de precisión jurídica del concepto".⁴³⁵

A posição supranacional é defendida, nomeadamente, por Teitgen para quem o direito comunitário é um "direito autónomo" e "distinto" quer do direito internacional público quer do direito interno, enquanto que Reuter, citado por Mota de Campos, tomou "consciência da necessidade de dar mais exacto conteúdo jurídico à supranacionalidade".⁴³⁶ Para tal, ele defini-la-ia pelo recurso a três traços: "independência das instituições comunitárias em relação aos governos nacionais, a transferência de competências estaduais para a Comunidade e as relações imediatas entre órgãos comunitários e os particulares, súbditos dos Estados-membros".⁴³⁷

Esta posição é defendida também por Maija de la Muela que vê o direito comunitário como "uma realidade nova" caracterizada pela "supranacionalidade" e as Comunidades Europeias como "supranacionais", exactamente como Guggenheim que considera as Comunidades Europeias "organizações supranacionais" e, finalmente, Rolando Quadri que vê o direito comunitário como um direito supranacional.

Entre nós, a posição supranacionalista é sufragada, nomeadamente, por Silva Cunha e André Gonçalves Pereira que qualificam as Comunidades Europeias de "organizações supranacionais", o mesmo acontecendo com Isabel Jalles, que lhe reconhece o "carácter supranacional"⁴³⁸ como ainda salienta que "apresenta em relação ao direito internacional clássico,

⁴³⁵ Estado Autnómico y Comunidad Europea, Alberto Pérez Calvo, Tecnos, 1993

⁴³⁶ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 151

⁴³⁷ João Mota de Campos, Direito Comunitário, I Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 526

⁴³⁸ António Fernando Dias Teixeira, ibidem, pág. 168

jurídica de direito internacional"⁴⁴³, "ordem jurídica própria"⁴⁴⁴ e "ordem jurídica nova".⁴⁴⁵

O Tribunal Constitucional da República Federal Alemã, na sua decisão de 18 de Outubro de 1967, citado por Mota de Campos, "qualificou a CEE como uma potência pública de natureza particular, supranacional".⁴⁴⁶

Quanto à crítica à tese supranacional que caracteriza a Comunidade Europeia, nomeadamente, pela "autonomia dos seus órgãos e o imediatismo dos poderes exercidos"⁴⁴⁷, é apontado por Fausto de Quadros que, lembrando ser a "famosíssima questio e, simultaneamente, vexata questio"⁴⁴⁸, entende que o "termo sobreestadualidade é menos mau que supranacionalidade".⁴⁴⁹

Dias Teixeira, louvando-se em Fausto de Quadros, defende que o único conceito jurídico de supranacionalidade deverá "caracterizar-se pelo nascimento de um poder político superior aos estados", como resultado da transferência definitiva de poderes soberanos, pela existência de um poder legislativo que seria exercido, não no interesse dos estados mas no interesse comum dos Estados-membros da entidade supranacional e pela autonomia e independência"⁴⁵⁰ em relação ao poder estadual, dos órgãos do ente supranacional no exercício do poder.

⁴⁴³ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 94 (Van Gend en Loos)

⁴⁴⁴ Maria Isabel Jalles, *ibidem*, pág. 105 (Costa/Enel)

⁴⁴⁵ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 95 (Dairy Products)

⁴⁴⁶ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, I Vol., 3.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 531

⁴⁴⁷ João Mota de Campos, *ibidem*, pág. 527

⁴⁴⁸ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 133

⁴⁴⁹ *ibidem*, pág. 133

⁴⁵⁰ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 155-156, *apud*, António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 170

E não têm razão Luigi Citarelle, Fausto Capelle e Swarzenberger quando sustentam que as Comunidades Europeias exprimem o "supranacionalismo ou federalismo funcional"?⁴⁵¹

3.3.5. Tese Federal

O federalismo não é solução de defesa fácil, por um lado, devido ao facto de a expressão não possuir para os teóricos um significado unívoco e, por outro, porque "o poder comunitário nascente não resiste a uma comparação com os poderes da Confederação Helvética ou dos Estados Unidos",⁴⁵² a "Comunidade já foi considerada um Estado federal mínimo".⁴⁵³ Fausto de Quadros não deixa de dar conta de que por vezes se tem de "entrar pelo mundo da Politologia para identificar o fenómeno comunitário com o federalismo",⁴⁵⁴ pelo que sufragando-se Dagtoglou no "estudo da natureza jurídica como pano de fundo a ciência jurídica ou mesmo principalmente, a ciência política".⁴⁵⁵

⁴⁵¹ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção. Teses, Almedina, 1984, pág. 47 e ss. e 72. apud. António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 168

⁴⁵² Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 225

⁴⁵³ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o futuro da União Europeia*, Difusão cultural, 1995, pág. 89

⁴⁵⁴ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 108

⁴⁵⁵ Prodomos Dagtoglou, *Trinta Anos de Direito Comunitário - A natureza jurídica da Comunidade Europeia*, Perspectivas Europeias, Luxemburgo, 1984, pág. 35. apud. António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 128. que acrescenta: - - "Os fenómenos de integração política (IP) na perspectiva da ciência política, enquanto que os europeus têm por objecto, em regra, as "instituições", os americanos têm por objecto as forças transnacionais, como sendo as elites e os grupos de pressão designados por "actores no processo integrativo". Em relação às "Comunidades" quatro concepções - a) Escola Funcionalista; b) Escola Neo-Funcionalista; c) Escola de Análise Empírica das "Comunicações"; d) Escola Federalista - a) a integração política Europeia, deverá fazer-se a partir da integração funcional através de um processo automático, (Haas) a IP consiste, assim, num "processo" através do qual aquilo que designa por "actores políticos" de diferentes nacionalidades: são motivados a substituir a sua lealdade por um novo centro de poder (os seus interesses: as suas actividades políticas) onde as instituições têm, competências sobre os Estados-membros. A dinâmica de integração-dinâmica ascendente (spill over), radica na Comunidade sócio-psicológica que conduz a uma progressão a nível da integração política, no termo do progresso, surgirá uma Comunidade política nova, dotada de todas as funções do Estado. Vê o processo de integração política desembocar num Sistema ideal do tipo Federal; b) a IP, surgirá como o mero resultado de um processo através dos "spill over" (extravasamento) na dinâmica ascendente que caracteriza todo o processo político de integração, pretendendo a criação de um Estado Europeu assente num modelo de sociedade plural e, neste sentido, não se afastam da concepções federalistas, embora o "Estado Europeu" surja, seguindo as suas concepções, com o desenvolvimento das instituições políticas comunitárias.

Numa ancilar incursão no domínio da Ciência Política, constata-se que "Peter Hay, quando entra no domínio da Ciência Política, torna-se um inflamado defensor da natureza federal das Comunidades Europeias que ele extrai sobretudo da "jurisdição federal" do Tribunal das Comunidades e da "relação federal" entre o Direito Comunitário e o Direito Interno dos Estados-membros. Essa "relação federal" é fruto do "nascimento de uma hierarquia federal", expressão que o autor utiliza para caracterizar o poder das Comunidades sobre os Estados-membros".⁴⁵⁶

Segundo Dias Teixeira, no que diz respeito aos teóricos, na Europa continental o termo significa, "acção comum de diferentes Estados, anterior ao aparecimento das nações ou do Estado moderno e, tal como o Estado-Nação, uma forma de organização política e social",⁴⁵⁷ enquanto que para os teóricos, na Europa insular, os anglo-saxónicos, o termo é "tomado na sua acepção clássica, ou seja, constitui um princípio de organização governamental diferente da multiplicidade de estados soberanos".⁴⁵⁸ Verifica-se que a única entidade soberana é a federação que os congrega e não os Estados-membros que, assim sendo, não são soberanos.

Conclui o citado Autor, sufragando Max Beloff, que a principal dissensão entre as duas posições consiste nos efeitos da partilha de poderes entre a federação e os Estados-membros,

Segundo Lindberg há um duplo processo, por um lado, as Nações renunciam ao desejo e à capacidade de dirigir a sua política interna e externa, por outro, os actores políticos oriundos de diversos horizontes políticos, reorientam as suas aspirações e as suas actividades políticas para um novo centro de interesses; c) o nível de integração económica entre diversos países constitui um indicador válido de integração política destes países, pelo que, as Comunidades Europeias reflectem em si a susceptibilidade de poderem caminhar no sentido da integração política; d) Defendem a ideia de "cultura" e de "política", que deveriam subjazer ao processo de integração, a sua fundamentação radicava no essencial na ideia da integração política do tipo "federal" preconizado por Carl Friedrich, nas análises a que procedem atribuem-se na natureza institucional das Comunidades".

⁴⁵⁶ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Almedina, 1984, pág. 80

⁴⁵⁷ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 162

⁴⁵⁸ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*

sobretudo nas limitações a que estes estão sujeitos “quando pretendem aderir a outro sistema supranacional”.⁴⁵⁹

A ideia federalista ou da federação, que teve o seu auge nos primeiros anos da criação da CECA, foi largamente influenciada pelo pensamento das personalidades que estiveram na origem das Comunidades, nomeadamente, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Robert Shuman, De Gasperi.

Fausto de Quadros, embora postulando, na esteira de Meng, que as “Comunidades constituem um grau superior ou avançado na evolução do DIP”⁴⁶⁰ e apesar da advertência,⁴⁶¹ não deixa de reconhecer ser certo que “dum ponto de vista puramente orgânico ou formal, a organização das Comunidades se aproxima da do Estado federal, sobretudo porque o Conselho foi imaginado como órgão federal, por forma a traduzir a participação da vontade dos Estados membros na formação da vontade das Comunidades, em «diálogo» com a Comissão, que é o representante da vontade ou do interesse comunitário”.⁴⁶² Dias Teixeira reconhece que “os teóricos federalistas, assinalam às Comunidades Europeias determinadas características de identidade com o Estado Federal”.⁴⁶³

Há autores que, embora não identifiquem em absoluto as Comunidades e o modelo federal, sempre lhes reconhecem algumas semelhanças. Conforme nos dá conta Fausto de Quadros, “já são em maior número os que vêem no Direito Comunitário uma ordem jurídica quase-federal, ou pré-federal ou meramente com traços de

⁴⁵⁹ Max Beloff, *Europa e Europeus*, Editora Ulisseia, s/data, pág.255, apud, António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 163

⁴⁶⁰ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 408

⁴⁶¹ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 406: - “rumar para a federação(...)será necessário uma ruptura qualitativa com o sistema actual, que terá de pôr termo ao actual paradoxo, isto é, terá de consistir essencialmente no abandono do critério da soberania na produção da regra de Direito, concretamente, pelo que ao Direito secundário diz respeito, na criação de Direito novo pela óptica do interesse comunitário e não pela do interesse estadual”.

⁴⁶² Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 109

⁴⁶³ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 163

federalismo", contudo, o autor infra citado, na sua obra mais difundida sobre o assunto, parece transmitir a ideia de que "o funcionalismo como método de integração é compatível com o federalismo".⁴⁶⁴

Como tem sido reconhecido pela doutrina, os teóricos defensores da identidade federal ao desiderato comunitário, têm-se sustentado no facto de, por um lado, os Estados-membros estarem subordinados ao direito comunitário e, por outro, no conjunto de competências e "papel federador"⁴⁶⁵ do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.⁴⁶⁶ Finalmente, as Comunidades seriam uma união voluntária e prene de Estados que, apesar de limitados pelos tratados-constituição conservam a sua autonomia interna.

Os cidadãos dos Estados-membros estariam sujeitos a duas constituições, a do estado nacional e a dos tratados comunitários, segundo uma estrutura de sobreposição, o poder seria resultante da agregação dos poderes dos Estados-membros que participariam, ao lado dos órgãos comunitários, na elaboração dos tratados-constituição e das leis comunitárias, segundo uma estrutura de participação.

⁴⁶⁴ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Almedina, 1984, pág. 127: - "O estado federal prossegue, por definição, fins de carácter geral ou global, abrangendo todos os sectores de actividade, incluindo o domínio político. Constantinesco vai mesmo mais longe: às Comunidades deparava-se a necessidade de optar entre uma integração global, apoiada no «federalismo-constitucionalismo», isto é, identificada com o conceito de Estado-federal, e assente na respectiva Constituição, ou numa integração parcial, talhada pelo método funcional, e fundada num esquema confederal do tipo clássico, de simples cooperação intergovernamental entre Estados, e respeitador da sua soberania. Não podia haver concessões recíprocas ou interpenetrações entre estes dois métodos. Ninguém nega que os Estados Unidos sejam um Estado federal por aí o federalismo ter sido construído com respeito pelo método da integração parcial ou funcional. Daqui resulta que o funcionalismo, como método de integração dos interesses dos Estados europeus, é perfeitamente compatível com o federalismo, como forma desejada para a organização do poder político da Europa integrada. Esse carácter funcional do federalismo norte-americano pode, aliás, ser extraído sobretudo do 10.º aditamento à Constituição dos Estados Unidos, segundo o qual «os Estados ou o povo conservam os poderes que não foram delegados pela Constituição à União nem foram por ela recusados aos Estados».

⁴⁶⁵ Paulo de Pitta e Cunha, *A União Europeia na Encruzilhada - A União Económica e Monetária e as perspectivas da Integração económica*, Almedina, 1996, pág. 7

⁴⁶⁶ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 164: - "dispõe de um conjunto de competências, espécie de "federalismo jurídico", consubstanciadas na aplicabilidade directa, na primazia do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados-membros e na interpretação uniforme das suas normas".

A razão mais forte veiculada pelos federalistas em defesa das suas teses radica precisamente no facto de o direito comunitário ter primazia sobre o direito dos Estados-membros, analogamente ao que acontece num estado federal⁴⁶⁷ em relação ao direito dos estados federados, a que não é alheia nem inocente a evocação da manifestação de vontade exteriorizada por Schuman de “l’intégration politique par la création par étapes d’une Fédération européenne”.⁴⁶⁸ Para concluir que “il s’agissait donc de réduire progressivement la contradiction existant entre l’intégration européenne et l’indépendance nationale”,⁴⁶⁹ indispensável “en aquel momento para preservar la paz y conducir a Europa por la vía de la unificación real”.⁴⁷⁰

A posição federalista é defendida, nomeadamente, por Truyol y Serra dado sustentar que as Comunidades são governadas por “órgãos comuns de carácter federal uma vez que existe uma superioridade do direito comunitário sobre as ordens jurídicas internas de cada Estado-membro de modo semelhante ao que acontece num estado federal onde o direito federal prima sobre o direito dos estados federados por força do princípio de “Bundesrecht Bricht Landesrecht”⁴⁷¹

Também Autores, como Oppenheim e Lauterpacht, consideram que “às Comunidades Europeias são apontadas características do

⁴⁶⁷ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 163, para quem “os teóricos federalistas, assinalam às Comunidades Europeias determinadas características de identidade com o Estado Federal: - os Tratados concluídos por tempo indeterminado, a transferência de competências dos Estados-membros para os órgãos comunitários, a consagração da regra da maioria no processo de tomada de decisões, a revisão dos Tratados com a participação dos Estados-membros e dos órgãos comunitários, o poder de adoptar normas que vinculem imediatamente os Estados-membros sem qualquer processo de recepção do Direito interno”.

⁴⁶⁸ Nicolas Moussis, *Accès À L’Europe*, 2ème édition révisée, Edit-Eur, 1992, pág. 24

⁴⁶⁹ *idem*, *ibidem*

⁴⁷⁰ Cerexhe, *Le Droit Européen*, Leuven, 1979, pág. 23, apud, Carlos Francisco Molina del Pozo, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, 1990, pág. 61

⁴⁷¹ António Truyol y Serra, *La integración Europea*, Madrid, 1972, pág. 39 e 40, apud, António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 164 - 165

sistema federal”⁴⁷² o mesmo acontecendo com Schwarzenberger para quem “são a expressão do federalismo funcional”⁴⁷³, ou Pierre Mathijsen que as qualifica como “Direito federal em estado embrionário”⁴⁷⁴ e, finalmente, Fritz Münch a “sustentar, para defender a noção de federalismo funcional ou federação parcial, que a federação global é o termo final e o objectivo último do federalismo, mas não a sua única manifestação”.⁴⁷⁵

Quanto à crítica à tese federal que postula, nomeadamente, “garantia de diversidades complexas, participação mais efectiva e exercício de poderes autónomos”⁴⁷⁶, Fausto Quadros, referindo-se ao Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, leva a concluir que aquele não é um tribunal federal visto que intervém “numa relação de mera cooperação horizontal, não de subordinação vertical ou hierárquica”⁴⁷⁷ e como não dispõe de competência para julgar da validade das normas estaduais contrárias ao direito comunitário, mesmo nas situações em que o tribunal é chamado a pronunciar-se nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, então conclui que “só isso seria, já de per si, suficiente para afastar o sistema jurídico das Comunidades do ordenamento jurídico dum Estado federal”.⁴⁷⁸

Também para alguma doutrina as Comunidades Europeias não são um Estado federal, pelo menos, nesta fase do seu desenvolvimento, dado, por um lado, não disporem do poder de auto-organização (Kompetenz-Kompetenz, na expressão de Jellinek) na medida em que tal poder permanece nos Estados-

⁴⁷² Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 52

⁴⁷³ *idem*, *ibidem*, pág. 54

⁴⁷⁴ *idem*, *ibidem*, pág. 60

⁴⁷⁵ *idem*, *ibidem*, pág. 127

⁴⁷⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 210

⁴⁷⁷ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 114

⁴⁷⁸ *idem*, *ibidem*, pág. 115

membros. Não sendo um estado não é, também, “federal”,⁴⁷⁹ e as Comunidades não são um estado federal pela não existência de uma ordem jurídica única e integrada, visto que o direito comunitário é composto pelos três tratados institutivos das Comunidades e pelos actos jurídicos unilaterais procedentes das suas instituições.

Finalmente, aquela consiste na diferença de regimes de eficácia das suas normas, ou seja, uma norma do direito do estado federado contrária ao direito da federação é nula e de nenhum efeito enquanto que a inaplicabilidade de uma norma estadual contrária ao direito comunitário não resulta senão da sua ineficácia, visto a Comunidade não ter consagrado o princípio do “Bundesrecht bricht Landesrecht”.⁴⁸⁰ Porém, Fausto de Quadros irreleva a importância da sua existência, afirmando “não consistir numa característica do federalismo de aceitação universal”⁴⁸¹

“...Os defensores de uma nova Europa, conseguiram ultrapassar o quadro da mera cooperação intergovernamental para lançar os Europeus ...

... na via de uma integração de base federal”.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 100

⁴⁸⁰ António Fernando Dias Teixeira, *ibidem*, pág. 165

⁴⁸¹ Fausto de Quadros, *ibidem*, pág. 112

⁴⁸² Mota Campos, *Direito Comunitário*, I Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 89

“Fédérer l’Europe, ce n’est pas mettre en ordre, d’après un plan géométrique, à partir d’une centre ou d’une axe, c’est tout simplement confronter, conjoindre et coordonner les réalités concrètes et hétérogènes que sont les nations, les régimes économiques, les traditions politiques de l’Europe”.

Denis Rougemont⁴⁸³

O termo confederação tem sido empregue, de preferência, para designar uma aliança mais estreita e irrevogável do que uma simples coligação de facto. Curiosamente, a distinção entre estas duas palavras quase sinónimas, federado e confederado, começou por ser o contrário daquilo que é actualmente. A doutrina de uma maneira geral, considera que os “termos evoluíram na terminologia política dos EUA, no sentido de considerar Federação ou República Federal como que implicando uma União mais estreita”.⁴⁸⁴

Os dois termos parecem ter sido utilizados indiferentemente até ao século XIX, com uma preferência marcante pelo segundo, mais redundante. Assim, os contemporâneos designam muitas vezes pelo nome “confederação de príncipes” a

⁴⁸³ Denis Rougemont, Congrès de Montreux apud L’Europe en formation - les cahiers du fédéralisme -, Éditorial, Montreux cinquante ans plus tard, Été n° 305, 1997, pág. 4

⁴⁸⁴ Grande Enciclopédia Portuguesa Brasileira, livro 7.º, Pág. 407

simples liga ofensiva suscitada por Frederico II da Prússia contra José II em 1785, querendo apenas realçar o seu carácter igualitário.

Os conceitos actuais têm a sua origem no uso que se estabeleceu na altura da Guerra de Secessão americana de chamar federados os do Norte que partilhavam uma federação forte e confederados os do Sul que recusavam ao poder federal qualquer direito de intervir nos seus assuntos.

Contudo, federação e confederação exigem cada uma a plena autonomia das partes componentes e a sua união num plano de igualdade. E "des hommes ou des groupements qui ne seraient pas libres ne pourraient se fédérer; mais ceux qui abandonneraient cette liberté en s'unissant ne le seraient pas davantage".⁴⁸⁵

Há, porém, Autores, passaremos alguns em revista, para quem confederação e federação são realidades aparentadas. Franz Despagnet por exemplo, sustenta que a confederação " lato sensu " como género de associação de estados compreende duas espécies, a confederação " stricto sensu " e o estado federal ". Para Georges Burdeau, confederação é a forma jurídica de federalismo, utilizando um "conceito tão amplo, isto é, desde o Estado Federal até à Confederação, inclusive"⁴⁸⁶ e, para Jorge Miranda, federalismo é a realidade da União de estados, seja dentro de um estado mais vasto - federalismo de direito interno/estado federal, seja para além dos estados soberanos - federalismo de direito internacional/confederação.

Para Guy Isaac, "Fédération ou confédération. On peut dire que la communauté n'atteint pas, tout en le dépassant, le stade de la confédération. Elle ne l'atteint pas, parce qu'elle ne possède pas les compétences habituelles de la confédération".⁴⁸⁷

Pondo o acento tónico na originalidade que possibilite um equilíbrio entre as dimensões nacional e supranacional, há quem sustente que " la discussion sur le "fédéralisme" ou le "confédéralisme", qui a été le thème dominant en Italie en tout cas, tourne dans un cercle vicieux. Il s'agit, certes, de l'indice d'une attitude

⁴⁸⁵ Bernand Voyenne, Histoire de L'Idée Fédéraliste - les sources -, Presses d'Europe, pág. 28

⁴⁸⁶ Fausto de Quadros, ibidem, pág. 105

⁴⁸⁷ Guy Isaac, Droit Communautaire Général, Masson, 1983, pág. 305

fondamentale sur cette question, traduisant le choix entre deux cadres de référence. Mais c'est une alternative dont le caractère abstrait ne mène nulle part l'union politique".⁴⁸⁸

Mas ainda há quem pareça indiferente à dicotomia confederação/federação e avance que "a União seria, tranquilamente, um Estado teológico, uma instância de racionalização e regulação de todo o sistema em funcionamento".⁴⁸⁹

Numa postura crítica, o eurodeputado Sérgio Ribeiro, já aqui citado, louvando-se em Abel Salazar, parafraseia "Os Estados Unidos da Europa, a Federação Europeia, a Sociedade das Nações e ideias análogas não são mais que prelúdios desse conceito de futuro: tentativas de definição ou construção do conceito que é actualmente impossível de definir".⁴⁹⁰

Mas fica a certeza de que "a questão não acabará resolvida pela força como se passou com a luta entre " confederação" e "federação na formação dos Estados Unidos",⁴⁹¹ até porque "a confederação constitui normalmente o ponto de passagem para o estado federal".⁴⁹²

4.1. A Confederação

O final da Idade Média vê o nascimento de uma preocupação cada vez mais sentida. A consciência colectiva já tinha despertado e produzido nas pessoas de alguns homens públicos ou letrados, obras ou iniciativas que tinham como objectivo a manutenção da paz. É precisamente à Idade Média que remontam a "filiação dos projectos e dos grandes desígnios europeus"⁴⁹³. Designadamente, Dante apela a um poder supranacional que deve respeitar a diversidade dos povos e dos costumes e Pierre du Bois à república cristã.

⁴⁸⁸ Flulvio Attinà, Dalla Comunità all'Unione Europea, Cacucci Editore – Bari, 1994, pág. 11

⁴⁸⁹ António Covas, A revisão do Tratado de União europeia, Celta editora, 1996, pág. 10

⁴⁹⁰ Sérgio Ribeiro, Décadas de Europa, s/ed. 1993/1994, pág. 36

⁴⁹¹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão cultural, 1995, pág. 23

⁴⁹² André Gonçalves Pereira, Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público, 3.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1995, pág. 368

⁴⁹³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 17

De Pierre du Bois “De Recuperatione Terrae Sanctae”⁴⁹⁴ (1260-1321), cita-se o Livro do Tabelião Normando onde surge a primeira manifestação deste espírito, muito embora o autor não se tenha coibido de ajudar Filipe-o-Belo na sua campanha contra o Papa Bonifácio VIII. A institucionalização da arbitragem internacional.

Propõe a organização dos Estados soberanos assente na existência de um “tribunal Internacional de Arbitragem”⁴⁹⁵ em que os diferendos entre os monarcas europeus sejam apreciados e resolvidos por um concílio de príncipes laicos ou eclesiásticos, cabendo das decisões, eventual recurso para a Santa Sé. As ideias deste advogado e procurador do rei numa pequena cidade da Normandia, não lograram, porém, obter eco junto dos seus contemporâneos.

Por seu lado, Georges de Podiëbrad (1420-1471), Rei da Boémia, herético, em busca de apoio contra a Santa Sé e, seguindo os conselhos do francês Antoine Marini, retomou a ideia e propôs a criação de uma federação europeia. “O órgão da federação seria um Consistório, espécie de Tribunal Internacional, a sede seria móvel, os contratantes dever-se-iam ajuda mútua, a arbitragem seria obrigatória e os desobedientes seriam passíveis de sanções colectivas”⁴⁹⁶. Ao Papa estava reservado residualmente fazer a Paz entre os príncipes eclesiásticos e os que estivessem fora da federação, além de ter o ónus de construir uma frota para a cruzada.

O projecto também não vingou devido à hostilidade em relação a ele manifestada por Luis XI e o Papa Paulo IV. Porém, os paladinos de uma Federação Internacional serão dois escritores do século XVII: Émeric Crucé (1590-1648) e o Duque de Sully.

⁴⁹⁴ Carlos Francisco Molina Del Pozo. Manual de Derecho De La Comunidad Europea – El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957. Editorial Trevium, S.A., 1990, pág. 3: - “como reza el artículo del proyecto, en el que propone la creación de una Asamblea de Soberanos y de príncipes de la Iglesia para un fin bien concreto, no ciertamente la constitución de un gobierno continental”.

⁴⁹⁵ Christian Lange. Histoire de la doctrine pacifique et son influence dans le développement du droit international, in recueil des Cours, III, 1926, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 48

⁴⁹⁶ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 48

Emeric Crucé, autor de “ Le nouveaux cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté de commerce par tout le monde ”, defendeu que a Paz Universal só seria possível excluindo a ideia de cruzada, admitindo os turcos e o povo japonês, através do chamamento ao convívio internacional pacífico de todos os povos. O seu enriquecimento seria o corolário do exercício do comércio e o trabalho, mas não a guerra, até porque dela não poderia advir honra ou proveito.

O Papa seria o elemento de conciliação entre todos, a terra não passaria de uma cidade comum a todos. Remeteu ainda o autor para uma Assembleia composta de Embaixadores que, em caso de dissenso, fariam correr em desgraça o príncipe desviacionista, impondo-lhe voltar á razão.

O Duque de Sully, ministro do rei de França Henrique IV, tem o projecto, todavia, mais citado. É conhecido pelo nome de “Grand dessein du Roi Henri IV”, desenvolvido nas “Memoires des sages et royales economies d'État domestiques, politiques, et militaires de Henry le Grand.

Homem de idade avançada e já afastado do poder, este projecto é-lhe atribuído em exclusividade. O seu objectivo é a pacificação da Europa inteira, a pôr em prática sob a direcção e com o predomínio da França. Em sentido algo idêntico Molina del Pozo, mas dando a justificação de “en cuya cabeza rectora se situaría Francia” ficou a dever-se à necessidade de “salvar a Francia del cerco de los Habsburgos”.⁴⁹⁷

A Europa seria dividida em 15 Estados de poder equitativo, desmembrando-se a Áustria e confinando-se a Espanha á Península Ibérica. Seria assim constituída a Cristianíssima República, com um Cristianíssimo Conselho. Admitiam-se somente as confissões Católica, Calvinista e Luterana, pelo que os turcos deveriam converter-se ou serem forçados a abandonar a Europa.

O Conselho, composto por 40 membros, detinha o poder de arbitrar todas as questões, contando com um exército de cem mil infantes, vinte e cinco mil cavaleiros e cento e vinte canhões. Tinha a sua sede respectivamente em Dantzig

(para os Reinos do Noroeste), Nuremberg (para os Reinos Alemães), Viena (para a Europa de Leste) e Bolonha (para os Países Italianos).

Não foram só os católicos a preocuparem-se com a Paz. Também os protestantes, nomeadamente através de William Penn (1644-1718) que teve como fontes inspiradoras o pacifismo Quaker e a sua experiência pessoal, decorrente de ter sido o fundador do Estado americano da Pensilvânia, tendo publicado em 1693 o “Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Diet, Parliament, or Estates”.⁴⁹⁸

O seu principal horizonte era a Europa como corolário de uma projecção federal ou da aplicação do modelo federal. Essa Europa, de cunho federal, teria uma Dieta composta de 90 membros, embora com poder repartido de forma desigual, em que o Império teria 12 representantes, a Espanha 10 e Portugal 3. O conserto geral, que admite a Turquia, tinha a divisa “ beati pacifici cedant arma togae ”, mantendo territorialmente inalterável a disposição e a correlação de forças, sendo as decisões tomadas por maioria de três quartos.

E sustenta, “ pelas mesmas razões de justiça e prudência pelas quais os pais e senhores governam as famílias, os magistrados as suas cidades, os Estados as Repúblicas e os Príncipes e Reis os seus Principados e Reinos, a Europa pode obter e preservar a paz entre as suas soberanias. Porque as guerras são os duelos dos príncipes.”⁴⁹⁹

Leibniz, no “Codex Juris Gentium Diplomaticus”, em 1693, “desenvolveu a sua concepção, fazendo um paralelo entre a Paz Perpétua e a famosa imagem da Paz dos Cemitérios”.⁵⁰⁰ Defendeu uma autoridade bicéfala - Papa e Imperador - que deveriam presidir ao Colégio Universal, embora atribuindo funções distintas a cada um. Assim, ao Imperador caberia um poder meramente arbitral e cada Estado Europeu teria uma missão específica.

⁴⁹⁷ Carlos Francisco Molina Del Pozo. Manual de Derecho De La Comunidad Europea – El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957, Editorial Trevium, S.A., 1990, pág. 4

⁴⁹⁸ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 49

⁴⁹⁹ Christian Lange, Histoire de la doctrine pacifique et son influence dans le développement du droit international, in recueil des Cours, III, 1926, pág. 279, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 49

⁵⁰⁰ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 49

Dada a sua natureza intelectual, acreditou no poder do saber organizado, para o que defendeu a criação das Academias, que seriam as células de uma Academia mais vasta, europeia por vocação, mas de cariz internacional - uma federação internacional de sábios.

A falta de uma autoridade efectiva era, porém, o que lhe parecia representar o maior defeito da estrutura europeia. Assim o disse ao seu correspondente Abade de Saint-Pierre, este também autor de um Projecto para estabelecer a paz perpétua na Europa, escrito depois de Utrecht, que apareceu em 1713 e que assentava em cinco princípios: - aliança perpétua entre os soberanos; respeito, por parte dos Estados, das decisões de um senado europeu, composto por 40 membros e dotado dos poderes legislativo e judicial; intervenção colectiva contra os estados que não respeitassem o pacto; contribuição comum para as despesas da aliança; revisão do pacto por maioria simples, à excepção dos cinco princípios enunciados, cuja revisão careceria de unanimidade.

Aceitava o "statu quo" territorial, estabelecia o princípio do voto ponderado em função da importância dos Estados, mas prevendo o agrupamento das pequenas potências para terem um voto significativo. As decisões seriam tomadas por maioria, salvo em questões importantes para as quais se exigiria a unanimidade.

Limitava os exércitos nacionais confiando a sua tutela ao Senado e, no caso de guerra, um generalíssimo comandaria um exército internacional. Condena a diplomacia secreta e sustenta a supremacia do direito internacional.

A ideia de mediação pelo Congresso perpetua-se. É Kant quem, em 1796, publica o seu Projecto filosófico de Paz Perpétua, "que afirma o princípio e a necessidade dos regimes republicanos dos Estados membros".⁵⁰¹ Com ele, o problema assume uma feição jurídica. A paz deveria ser garantida por uma Federação de Estados, sujeitos às mesmas leis. O Direito constituiria o laço federal e o fundamento da resolução dos litígios surgidos.

⁵⁰¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 18

Com o século XVIII, vê-se a própria monarquia tomar o passo a esta ânsia de novos conhecimentos, concretizar a figura do déspota esclarecido muito embora a filosofia deste em nada se adequasse à sua praxis política, como tão ironicamente sublinharia Voltaire.

Mas a Enciclopédia aí está, a atestar que o esforço não foi vão. A própria concepção do homem modificou-se lentamente, apoiada nos princípios da liberdade, da igualdade, da fraternidade, acabando por minar a legitimidade do poder instituído.

A revolução francesa mais não é do que a síntese de um século de civilização.

A língua comum aos homens cultos sempre foi o latim e o grego. A primeira delas tornar-se-á mesmo língua oficial da ciência até ao final do século XVIII. O intercâmbio de ideias faz nascer o interesse por novos assuntos, a imprensa facilita grandemente a sua divulgação. Os filósofos afastam-se das querelas reais, sentem-se cidadãos de um horizonte mais vasto, de uma cultura mais grandiosa do que aquela confinada às fronteiras da terra onde nasceram.

Em 1814, é Saint-Simon, de colaboração com Augustin Thierry, que se ocupa "Da reorganização da Sociedade Europeia ou da necessidade e dos meios de congregar os povos da Europa num só corpo político, conservando cada um a sua independência nacional".⁵⁰², havendo porém quem considere que "à dimensão federalista e política este acrescentará uma dimensão económica e técnica"⁵⁰³, para concluir que "as suas ideias prefiguram, apesar de certas diferenças, o método ou a abordagem funcionalista, que orientará a acção de Jean Monnet para a criação da

⁵⁰² Adriano Moreira, *A Europa em Formação*. Lisboa, 11974, pág. 50

⁵⁰³ Francisco Molina, *Manual de Derecho de La Comunidad Europea*, Editorial Trivium, S.A., 1990, pág. 9: - "como creía Saint-Simon, socialista utópico, una Europa regida parlamentariamente por los representantes de las grandes categorías económicas y profesionales agrupadas en corporaciones"

C.E.C.A.(1952), da Euratom e da Comunidade Económica Europeia (1957)".⁵⁰⁴

Estes pensadores, cristãos e ocidentais, procuram garantir uma unidade que dão por evidente, embora a não definam. Beberam nos valores cristãos e ecuménicos que lhes são comuns, porém a sua leitura e aplicação seguem uma concepção ocidental de vida.

Para salvaguarda desta concepção personalista da vida, embora sem definição, defende um pluralismo dificilmente compatível com a estabilidade do mecanismo da unidade, devido ao maquiavelismo que parece inseparável dos valores nascentes, como "o estado, a soberania, a nação, o consentimento, a arbitragem, a ordem, a missão, dando origem a critérios políticos nem sempre conciliáveis"⁵⁰⁵ como o princípio do equilíbrio, da autonomia dos povos, da legitimidade, das nacionalidades, da autodeterminação e da interdependência.

4.1.1. O Conceito

Compreender a Confederação para se lhe fixar o conceito, exige-nos um recuar a Proudhon, num estudo importante saído em 1863 "Du principe fédératif " em que ataca o princípio das nacionalidades e deseja que a Europa se torne numa "Confederación de

⁵⁰⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 18

⁵⁰⁵ Bernard Voyenne, Histoire de l'idée Européenne, Paris, 1964; Luis le Fur, Règles générales du droit de la paix, Paris, 1936, pág. 107; Charles de Vissher, Théories et réalités en droit international public, Paris, 1953, pág. 13; Marqués de Olivart, Tratado de derecho internacional público, Madrid, 1903, I, pág. 17; Lázlo Ledermann, Les précurseurs de l'organisation internationale, Christiania, 1919; André Puharré, Les projets d'organisation européenne d'après le grand dessein de Henry IV et de Sully, Paris, 1954; J. Drouet, L'Abée de Saint-Pierre, Paris, 1912. Jacques - Henri Pirenne, Panorama de l'Histoire Universelle, Neuchâtel, 1963, apud, Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 50

Confederaciones".⁵⁰⁶ Porém, conforme observa Dusan Sidjanski, a propósito do citado Autor, "a Europa seria demasiado grande para uma confederação única: - só poderia formar uma confederação de confederações".⁵⁰⁷

No ano de 1925, Francis Delaisi procurou demonstrar que as soberanias nacionais não faziam sentido perante a mundialização do quotidiano e Herman Kranold exortava os proletários à construção dos Estados-Unidos da Europa. Não surpreendeu que em 1926, o congresso de Viena aprovasse o "Manifesto Pan-Europeu e esboçasse as grandes linhas da Confederação Europeia, como a garantia da igualdade, da segurança e da 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; e colaboração da Europa com outros grupos de Estados no quadro da Sociedade das Nações".⁵⁰⁸

Etimologicamente, confederação, do latim "confoederatione" que significa "compromisso, pacto".⁵⁰⁹

Os Autores configuram-na como uma associação de estados, de nações, de entidades, que se sujeitam a um poder central, referenciando-as Marcello Caetano como uma consequência para "os pequenos e médios estados a fim de procurar impor-se à política das superpotências".⁵¹⁰

⁵⁰⁶ Francisco Molina. Manual de Derecho de La Comunidad Europea. Editorial Trivium. S.A., 1990. pág. 9

⁵⁰⁷ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva, 1996. pág. 196

⁵⁰⁸ R.Coudenrove-Kalergi. Pan-Europe. Paris, PUF, 1988. posfácio de V. Pons, pág. 139-140, apud. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 19

⁵⁰⁹ José Pedro Machado. Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa. Livros Horizonte, 2.º Volume, 3.ª edição, 1977, pág. 205

⁵¹⁰ Marcello Caetano. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Tomo I, Almedina, 1983, pág. 138

Para a democracia cristã, estamos perante uma “associação na qual os governos dos diversos Estados delegam uma parte mais ou menos importante das suas competências internacionais em órgãos confederais, conservando no entanto os estados membros a sua soberania, não forma um estado central distinto dos seus membros”. Concluindo que não há um desenvolvimento unívoco, na medida em que “esta forma de associação é muitas vezes transitória pois ou os Estados retomam a sua autonomia ou se os factores que os levaram a associar-se continuarem a verificar-se, caminham em direcção ao Estado Federal”.⁵¹¹

Numa perspectiva análoga mas sem prognose quanto à evolução, Fisbach define-a como, “uma associação de carácter permanente e orgânico de vários Estados independentes, criada por um tratado, tendo por objecto a gestão em comum dos negócios internacionais dos seus membros, por um órgão colegial denominado “congresso” ou “dieta”.⁵¹²

Para Marcello Caetano, Confederação define-se como sendo: “uma liga de estados soberanos, constituída por tratado internacional para fins certos e determinados, conservando os estados confederados a sua personalidade internacional e a soberania em tudo o que não esteja abrangido no pacto de confederação”.⁵¹³

Vários autores têm tomado posição quanto ao conceito de Confederação, desde aqueles, como Franz Despagnet, para quem “a Confederação “lato senso” como género de Associação de Estados, compreende duas espécies - a Confederação “stricto senso” e o Estado Federal. Outros, como Georges Burdeau, que subsumem a confederação ao federalismo, vendo aquela como a forma jurídica deste, partindo do federalismo reconhecem que este “é um

⁵¹¹ Maastricht une chance et un défi. Chreschtliche Sozial Volkspartei. Luxembourg, 1995, pág. 43

⁵¹² Georg Oskar Fisbach, Teoría General del Estado. Edit. Labor. 1929, pág. 164

⁵¹³ Marcello Caetano, Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Tomo I. Almedina, 1983. pág. 138

conceito tão amplo que abarca tudo o que fica para além do Estado Unitário Regional, isto é, desde o Estado Federal até à Confederação”.⁵¹⁴

Temos assim que, se há Autores, como vimos, para quem a Confederação pode ser entendida como uma “associação de Estados que, para a prossecução de objectivos comuns, dispõe de órgãos que lhe são próprios, mas cuja autoridade deriva da dos Estados membros, distinguindo-se dos outros tipos de associação de Estados por traduzir uma forma de cooperação com objectivos comuns e não um vínculo de dependência de um Estado relativamente a outro e por dispôr de órgãos próprios, diferentes dos órgãos dos Estados membros”⁵¹⁵, outros há, para quem a confederação apresenta traços federais, consubstanciados na integração parcial dos Estados que dela fazem parte.

4.1.2. A caminhada nos tempos

Actualmente, a única confederação existente constituída nos moldes clássicos e portanto sujeito de Direito Internacional é a Senegâmbia que, pelo Acordo de Bangue, foi criada em 11 de Novembro de 1984. Para trás ficaram experiências que abrangeram dois Continentes e povos tão distintos como os americanos, os suíços e os alemães.

Estas experiências produziram-se na “Confederação Helvética entre 1815 a 1884, na Confederação Germânica entre 1815 a 1886, na Confederação da Alemanha do Norte de 1867 a 1870 e na Confederação dos Estados Americanos de 1776 a

⁵¹⁴ Fausto de Quadros. Direito das Comunidades Europeias. Colecção Teses. Almedina, 1984, pág. 105

⁵¹⁵ Miguel Galvão Teles. Confederação-Direito Internacional Público e Direito Político, apud, Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura. Editorial Verbo. Lisboa, 1967, pág. 1313

1787”⁵¹⁶ e, se bem com algumas afinidades, é sem dúvida o que as distingue o que mais as caracteriza.

Passando em revista cada uma delas, verifica-se, no que se refere ao modelo suiço, reconhecido que é o seu pluralismo institucional e o seu peso histórico, tem sido negado que essa Confederação se constituiu por unificação mas, ao invés, que o foi por agregação. Sustenta-se que “a Confederação é uma República democrática composta de vinte e dois cantões, cuja soberania respectiva persiste ao lado da própria Confederação. Toda a política interior do país é denominada pela necessidade de salvaguardar estas duas soberanias, de estabelecer entre elas um equilíbrio preservando a forma federativa do sistema”.⁵¹⁷

Considera porém Adriano Moreira, no que é secundado por outros Autores, o elemento geográfico, ser um território pequeno para afirmar que este modelo de organização multinacional, pela falta de importância de cada uma das unidades federadas e pela relativa grandeza do todo, não é “demonstrativo da sua aplicabilidade ao que resta da Europa”.⁵¹⁸

A Suíça constitui um exemplo interessante para os Autores que sustentam que a confederação é um ponto de passagem para o federalismo, já que e embora a sua constituição continue a definir a estrutura política como confederativa, em que o governo central tem nas suas mãos o controle exclusivo do exército, o poder exclusivo da representação diplomática, o sistema aduaneiro e monetário e um poder de tributação próprio, é uma Federação, “desde 1848 e reforçada em 1874, de harmonia com as

⁵¹⁶ António Fernando Dias Teixeira, *A Natureza das Comunidades Europeias*, Almedina, 1993, pág. 45

⁵¹⁷ André Siegfried, *La Suisse, démocratie-témoin*, Neuchâtel, 1948, apud, Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, 1974, pág. 144

⁵¹⁸ Idem, *ibidem*

Constituições desses anos".^{519 520}

Poder-se-ia perguntar, na esteira de Ottolenski e Sanchez Agesta, se a confederação sendo uma manifestação externa de aliança permanente e orgânica de Direito internacional, não será o patamar anterior do estado federal". Tudo nos leva a crer que sim.

Por um lado, o Autor citado, a propósito dos Estados Unidos da América, sustenta que o federalismo é "produto histórico da transformação da confederação dos Estados independentes(...)".⁵²¹

Por outro lado, manifesta-se-nos como uma forma histórica de unificação política, através da qual os grupos homogêneos e de interesses comuns vão realizando uma integração progressiva, expressa no trânsito - aliança - confederação - federação, constatando-se a mesma evolução interna nas suas instituições, que acusam uma progressiva solidez na unidade política.

Quanto à Confederação Germânica, a Europa do século XIX conheceu quatro experiências, as mais positivas das quais, partiram da cooperação económica: A União Aduaneira Alemã (Zollverein), a União Aduaneira Austro-Húngara, a União Aduaneira Suíça e a União Italiana.

No que diz respeito à Zollverein e à União Aduaneira Austro-Húngara, foram ambas condicionadas concomitantemente pela reacção contra a agressão de Napoleão e pela rivalidade, quanto à direcção dos povos germânicos, entre a Prússia e a Áustria.

Nesta experiência não deixava de estar subjacente o problema da unificação política bem como a recordação do Sacro

⁵¹⁹ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional - o Sistema Constitucional Suíço, Tomo I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 1990, pág. 201

⁵²⁰ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 103: - "Só em 1848 foi adoptado o princípio do federalismo, superando finalmente uma hesitação que foi demorada. Foram então eliminadas as alfândegas entre os Cantões, completando a tarifa exterior comum estabelecida em 1815".

⁵²¹ Idem, ibidem, pág. 141

Império Romano Germânico. Nesse contexto, em 1814, o ministro Hardenberg procurou abolir os obstáculos ao comércio entre os Estados Germânicos.

Porém, a técnica da Confederação Germânica (BUND) não conseguiu ultrapassar as dissensões entre o “interesse da unificação e a luta pela chefia entre a Prússia e a Áustria. Da Conferência dos Países Germânicos saiu o Acordo Geral de Zollverein, de 23 de Março de 1833. Nascia assim um núcleo duro que desejava ser o motor da futura União Aduaneira de todos os Estados Germânicos, composto pela Prússia, a Áustria, a Baviera, Wurtemberg, Baden e Hesse-Darmstadt.

Mesmo sem a revisão do Tratado, a União Aduaneira continuou e, sob a influência dominadora da Prússia, substituiu a regra da unanimidade dos votos pela regra da maioria. O poder político estava instituído.

Porém, esta evolução para a unidade política dos países germânicos, a expansão germânica prevista para o centro da Europa como objectivo do Projecto Mitteleuropa e o proteccionismo económico, entram em colisão com o projecto da Inglaterra que “procurava condições especiais para impor os seus produtos industriais aos países do continente”⁵²² fazendo nascer a concorrência exterior cuja resposta estará presente entre as causas da Primeira Guerra Mundial.

A chamada União Aduaneira Austro-Húngara constitui o exemplo de uma tentativa falhada. A ausência de vocação para a unidade de todos os povos submetidos, onde ressaltava o nacionalismo húngaro, acompanhado de um proteccionismo especial para a Áustria, fez gorar o projecto.

⁵²² Juan Sardá, Unions Aduaneras y Uniones Económicas. Madrid, 1953, apud. Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 103

Por outro lado, a derrota de 1866 teve como reflexo na Áustria, a obrigatoriedade de este país fazer concessões internas, "de modo que a regra da unanimidade de votos no seio da União, desde então imposta, enfraqueceu a unidade política do Império" tendo a primeira grande guerra cavado definitivamente a sepultura.

Voltando à Confederação Germânica (BUND), estabelecida pelo Congresso de Viena em 1815 existiu até 1866. Cada Estado mantinha a sua autonomia, o seu Governo e, a partir de 1830, o seu Parlamento.

Havia uma representação geral dos interesses comuns a todos os estados da confederação - A Dieta Federal, com sede em Frankfurt, a qual se compunha não de representantes eleitos pelo sufrágio, mas de plenipotenciários nomeados pelos diferentes soberanos confederados.

A Áustria, a quem competia a presidência da confederação, teve, porém, duas causas de enfraquecimento. Por um lado, o desentendimento dos seus membros, de onde resultava a impotência da Dieta e, por outro, a rivalidade entre a Prússia de Bismarck e a Áustria.

Em 1864, a Paz de Viena pôs fim à guerra em que Bismarck, ao impor a Prússia, tentou isolar a Áustria e promover o alargamento do território, obtendo da Dinamarca os ducados de origem alemã.

A convenção de Gastein de 1866 atribuiu a administração de Schleswig e Holstein à Áustria. Nada satisfeito com a vontade deste país em querer restituir esses ducados à Dinamarca, Bismarck derrota-o em Sadov e obriga-o, pelo Tratado de Praga, não só a entregar esses ducados à Prússia, como também a reconhecer qualquer extensão de território que a potência vencedora pudesse obter na Alemanha do Norte.

Quanto à Confederação da Alemanha do Norte, diferiu sensivelmente da Zollverein. Era mais democrática, pois além do conselho Federal, correspondente à antiga dieta, tinha o Reichstage, eleito por sufrágio universal.

Aquela era bastante mais centralizadora, a presidência pertencia à Prússia a cujo rei competia o comando supremo do exército o qual era uma instituição unitária. Além deste, havia outros serviços unitários, nomeadamente, a marinha, as alfândegas, os correios e os telégrafos.

A defesa da implementação da Confederação apareceu, também no século XX, como a salvação para a Europa nos seguintes termos: - "Esta é a palavra que deve servir-nos de orientação. Uma Confederação europeia seria o verdadeiro meio de assegurar a paz. A Sociedade das Nações é demasiado ampla e demasiado débil. Os Tratados de Locarno são demasiado restritos e estão muito ligados aos maus Tratados de Paz de 1919.

Mas Europa! Os vinte Estados Europeus, unidos nos campos económico, aduaneiro e militar: aí está a salvação".⁵²³

Nos Estados Unidos da América, em vésperas da revolta geral das treze colónias, havia uma grande heterogeneidade em muitos aspectos geográficos, étnicos, económicos e de estrutura político-administrativa: duas colónias eram autónomas, oito tinham um regime definido por carta real e três eram administradas por proprietários. Não admira que a revolução tivesse passado por três fases distintas na sua caminhada para a unidade.

Ana Guerra identificou esses três tipos de colónias e a sua influência na união, como sendo, as Joint-stock colonies - Virgínia e Massachusetts Bay (inspiraram o sistema de governo), as Colónias pactícias - Providence, Playmonth, (aplicam as doutrinas

pactícias da Igreja Puritana - as doutrinas pactícias do governo baseiam-se nas teses da Igreja Separatista) e as colónias de proprietários - New York, Carolinas, (doações feudais feitas pela dinastia Stuart-Importação das instituições parlamentares inglesas).⁵²⁴

Verificou-se que, posteriormente, as ex-colónias inglesas tinham conseguido a autonomia em relação à Inglaterra, ao mesmo tempo que tinham exercido o seu poder de auto-organização através da elaboração das suas constituições, “a única Constituição do século XVIII ainda em vigor”⁵²⁵ mas, sufragando-se Ana Guerra, “continuavam sem uma organização formal de conjunto”.⁵²⁶

O Congresso tinha feito algumas diligências no sentido de estabelecer um Governo para todo o país e, em Junho de 1775, Benjamin Franklin propõe o que veio a ser um plano falhado mas que visava uma “Liga de Amizade”, tendo servido de antecâmara para que, em Novembro de 1775, os artigos da Confederação acabassem por ser submetidos aos Estados para ratificação, mas a ambição foi limitada pelas divisões no seu seio o que determinou um recuo para as soluções já em vigor desde 1771.

O órgão principal era o Congresso que tinha competência para fazer a guerra, cunhar moeda e assegurar o serviço de correio, mas não podia lançar impostos ou regular o comércio.

Segundo o princípio da igualdade, cada Estado tinha um voto, sendo as decisões adoptadas por nove votos, com excepção da revisão dos artigos da Confederação que só poderiam ser revistos por unanimidade.

⁵²³ J. Sauerwein, 30 ans à la Une, Plon, Paris, 1962 cit., apud. Henri Brugmans, L' Idée Européenne, 1920-1970, Bruges, 1970

⁵²⁴ Ana Maria Guerra Martins, As origens da Constituição Norte Americana, Lex, 1994, pág. 37

⁵²⁵ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional - O Direito constitucional dos Estados Unidos, Tomo I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 1990, pág. 139

⁵²⁶ Idem, ibidem

Estes artigos da Confederação que estabeleciam como princípios fundamentais, que se aplicavam não só aos Estados-membros como também à Confederação, a Soberania, a Liberdade e a Independência, “já foram equiparados à S.D.N., por isso fracassaram” sustenta Ana Guerra Martins.⁵²⁷

As duas primeiras fases, com uma duração de aproximadamente seis anos, começaram com o Governo Provisório de 1776 a 1781, a que se seguiu a Confederação de 1781 a 1787, e finalmente até aos nossos dias, a Federação.

No que diz respeito à Confederação, acentuava-se especialmente a desconfiança em relação a uma autoridade central, apesar de a Confederação reconhecer ao poder central poderes importantes, como dirigir a política externa, declarar a guerra, assinar tratados, cunhar moeda e contrair empréstimos, para além de não poder levantar impostos, nem recrutar tropas.

Estas concessões da Confederação ao Governo Central criaram grandes fragilidades, inoperando-o nas respostas que eram necessárias, sobretudo do ponto de vista militar, nomeadamente, quando as exigências da Espanha e da Inglaterra não davam hipóteses de resistência e diminuía gradualmente as simpatias dos que esperavam uma melhoria em relação ao passado colonial.

Por outro lado, o facto de aos Estados, em exclusividade, competir lançar impostos, regular o comércio e arregimentar

⁵²⁷ Ana Maria Guerra Martins. As origens da Constituição Norte Americana, Lex, 1994, pág. 37: - “As razões do fracasso são, resumidamente: - Se os Estados tinham uma soberania absoluta e indivisível, podiam ignorar com impunidade a legislação produzida pelo Congresso; - a repartição de atribuições entre a Confederação - entidade central - e os Estados não conferia ao Congresso os dois poderes fundamentais de lançar impostos e regular o comércio e o recurso ao sistema de contribuições dos estados; - a falta de poder de regular o comércio, inviabilizou uma política comercial comum e gerou conflitos; - o poder executivo estava dividido por vários comités, sem coordenação entre si e sem uma chefia; - a ausência de um aparelho coercivo da Confederação para aplicar o direito por ela produzido contribuiu para a tornar completamente ineficaz.

tropas, paralelamente à perda do mercado britânico e “as contribuições devidas para as despesas comuns não eram pagas”,⁵²⁸ determinaram o colapso desta fase intermédia da revolução americana.

Não admira, então, que os delegados, a convite do Estado da Virgínia, em 1786, tendo presente os ensinamentos de Locke e Montesquieu e pugnando por “alcançar uma situação de força política e de independência”, tivessem optado pela Federação até aos dias de hoje.

4.1.3. A natureza jurídica

A natureza jurídica da Confederação depende fundamentalmente da questão acerca das relações entre Direito Internacional e Direito Interno. É assim que a figura confederação se coloca de modo híbrido, onde confinam ambos os territórios jurídicos, sendo a sua problemática tributária das ideias que se tenham relativamente às relações entre ambos os ramos jurídicos.

Por um lado, aparecem uns estados que pretendem defender a sua soberania. Por outro lado, surge uma nova vinculação que corresponde àqueles Estados.

Levantam-se questões tais como: será esta nova formação, sujeito de Direito Internacional? Que relações tem com os demais Estados? e quais são as relações dos Estados Membros entre si?. Os pontos fundamentais para a compreensão do problema, parecem passar, nomeadamente, por soberania e subjectividade internacional.

Nesta sede, Dias Teixeira defende que “juridicamente, os

⁵²⁸ William Anderson, *The nation and the states, rivals or partners ?*; Andrew C. McLaughlin, *The Confederation and the constitution*, Collier, 1962. apud. Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Lisboa, 1974, pág. 143

Estados membros de uma Confederação mantêm a sua soberania plena mas, na prática, renunciam ao exercício de algumas atribuições pelo menos as que voluntariamente hajam aceite por virtude do tratado. Daí que resultem restrições à capacidade jurídica de exercício de direitos dos estados- membros”.⁵²⁹

E conclui o mesmo autor: “o Estado membro de uma Confederação mantém plena capacidade jurídica de exercício de direitos nas matérias não consignadas no tratado da Confederação”.⁵³⁰

A este propósito, Freitas do Amaral defenderá que a Confederação se “baseia na plenitude das soberanias nacionais e no direito de veto de cada país membro”.⁵³¹

Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, no seu ensino, fixam que “a Confederação tem normalmente personalidade internacional, mas não elimina a dos Estados-membros, fica apenas limitada e a medida dessa limitação dependerá em cada caso do respectivo «pactum confoederationis», ou seja, do respectivo tratado institutivo”.⁵³²

Por seu lado, Lucas Pires apropriando-se de uma velha proposta do Presidente Mitterrand durante a sua primeira visita à Praga pós-comunista vem sustentar que faria sentido “pensar uma unidade mais densa – a da União – dentro de outra que a compreendesse e à qual servisse de íman – a da Confederação pan-europeia”.⁵³³

E, mais adiante, tendo por horizonte o alargamento, explicitará, que “a Confederação da Grande Europa podia ser a “passadeira” para uma integração a prazo mais dilatado, ou então a

⁵²⁹ António Fernando Dias Teixeira. A Natureza das Comunidades Europeias, Almedina, 1993, pág. 45

⁵³⁰ Idem, ibidem

“mansão” da família alargada, para albergar a dualidade/duplicidade histórica da ideia europeia”.⁵³⁴

4.1.4. Estrutura e função

A Confederação, ao contrário da federação, não evolui no sentido de constituir um Estado porque, por mais latos que sejam os fins visados, os seus órgãos não têm poderes ou autoridade próprios, pelo que, os Estados membros não são privados dessa capacidade, que apenas fica limitada.

Pitta e Cunha, no mesmo sentido, dá a entender que na Confederação, se os Estados membros delegarem o exercício de competências, em domínios como a política externa e a defesa, em órgãos comuns, não é constituído um novo estado que se lhes sobreponha.

Numa leitura através da história verifica-se que o processo político em que se baseia é o da subordinação do órgão central ao poder dos Estados. O seu órgão exclusivo ou principal é, em princípio, colegial e, como já anteriormente se referiu, chama-se Dieta ou Congresso. Está sujeito ao direito de veto, as únicas decisões comuns a que se pode chegar são as tomadas por unanimidade, uma vontade política unitária só se forma quando o equilíbrio político impele nessa direcção. É um regime regulado por relações de força material estabelecidas entre os componentes e a integração política baseia-se na hegemonia política e militar de um ou mais Estados sobre os outros.

A Confederação tem mostrado ao longo dos tempo ser uma

⁵³¹ Diogo Freitas do Amaral, Um voto a favor de Maastricht -As razões do meu Sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992 pág.17

⁵³² Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público - A Confederação de Estados -, 3.ª Edição, Almedina, 1997, pág. 367

⁵³³ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia- Federação / Confederação, Difusão Cultural, 1995, pág. 87

⁵³⁴ Idem, ibidem, pág. 88

fórmula política instável, condenada a dissolver-se ou a consolidar-se, podendo transformar-se num Estado tutelar da autonomia das unidades componentes se tiver uma estrutura Federal, em que as decisões dos órgãos centrais, possuem mais o carácter de recomendações do que de leis, pois não são formadas mediante a luta política. Não dispõe de meios de poder directo sobre os cidadãos, a execução das decisões tomadas pelos órgãos comuns é deixada aos Estados e as decisões tomadas a nível confederativo não possuem carácter vinculativo, estando, por este motivo, nas mãos dos Estados o poder de decisão, a última instância.

Contudo, o sistema confederativo serviu de base à formação de numerosas organizações internacionais especializadas, como o Conselho da Europa, a CECA e a própria CEE, já que se frustraram os objectivos de “uma ala da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, que poderíamos chamar de “federalistas”.

Pretendeu ver na Assembleia Consultiva um novo “Congresso de Filadélfia” que iria funcionar como a Constituinte dos Estados Unidos da Europa. Cedo pôde compreender que estava a pretender demasiado”,⁵³⁵ porém Marcello Caetano, considera que “essa orientação federalista, conduziu à formação em Estrasburgo, no ano de 1949, do Conselho da Europa”.⁵³⁶

No Conselho da Europa são três os seus órgãos, o Comité dos Ministros, a Assembleia Consultiva e o Secretariado, tendo o poder de decisão ficado, por ora, fundamentalmente concentrado no Comité de Ministros, o que constitui uma sólida garantia para a soberania dos Estados, pelo que não admira que “os resultados da

⁵³⁵ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, I vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 82

⁵³⁶ Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I, Almedina, Coimbra, pág. 138-139

sua acção sejam sem dúvida modestos”.⁵³⁷

Contudo, não há diferenças entre as instituições internacionais, como o Conselho da Europa, que tem como “objectivo a criação de uma autoridade política europeia dotada de funções limitadas mas de poderes reais”⁵³⁸ ou a ONU que tem por objectivo a mera incumbência de organizar a cooperação entre os estados e a União Europeia que por seu lado, tem por objectivo, no Artigo A do título I, a “criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”⁵³⁹, nos mesmos termos que o Preâmbulo da Constituição federalista dos E.U.A.⁵⁴⁰

Pondo o acento tónico em relações de cooperação e relações de integração, José Fernandes, sustenta que “as relações de reciprocidade e de cooperação não implicam para os Estados a perda de qualquer parcela das suas prerrogativas soberanas externas” concluindo que os estados “têm competência para decidir, contrariamente, as relações de integração implicam sempre a perda das prerrogativas soberanas externas”.⁵⁴¹

Da análise concreta desta realidade de que temos vindo a falar e das posições de diversos autores podem extrair-se, com relativa segurança, algumas características subjacentes à Confederação, como sejam, em primeiro lugar, resultam de um pactum confoederationis, em que os Estados mantêm a sua soberania nos planos interno e externo, cabendo-lhes o poder de auto-organização, em segundo lugar, não visam a formação de um Estado, sendo a integração apenas parcial, não de direito interno,

⁵³⁷ Idem. ibidem, pág. 80

⁵³⁸ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, I vol., 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pág. 81

⁵³⁹ A. Carlos dos Santos, *União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século*, 1992, pág. 21

⁵⁴⁰ Nuno Rogeiro, *Constituição dos EUA*, Gradiva, 1993, pág. 19

⁵⁴¹ António José Fernandes, *Relações Internacionais*, Editorial Presença 1991, pág. 256

mas de direito internacional e tem em vista à regulação em conjunto de determinados domínios, delimitados no respectivo tratado institutivo, em terceiro lugar, a Assembleia é composta por representantes diplomáticos dos Estados-membros, com a regra na tomada de decisões por unanimidade, sendo os actos oriundos dos órgãos executados pelos Estados-membros, em quarto lugar, não existe um ordenamento jurídico integrado e com garantias nem, em rigor, uma cidadania e, finalmente, os Estados-membros dispõem do direito de secessão.

Questões pertinentes podem ser colocadas, nomeadamente; terá a União Europeia estas características? Será, hoje, importante centrar-se o debate entre confederação e Federalismo?

Em resposta à questão, sufragamos Galvão Teles, pois apesar de ter sido "figura de uso muito frequente que foi ponto de passagem, algumas vezes para a federação, a Confederação tem hoje simples interesse teórico e histórico, dada a preferência nos nossos dias pela fórmula da organização internacional, Assembleia internacional, Estado federal".⁵⁴²

4.2. O Federalismo

Edmond Bruylant tráz à colação um assumido federalista anarquista do séc. XIX (1809-1865) que expressou a sua prognose na obra " Du principe fédératif ", tendo Proudhon previsto que " le vingtième siècle ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans ".⁵⁴³

Embora não seja tanto pelo "purgatório" sufragamos Garcia de Enterría, quando afirma que chegou a altura de "abandonar las viejas seguridades

⁵⁴² Miguel Galvão Teles, Confederação-Direito Internacional Público e Direito Político, apud, Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura, Editorial Verbo, Lisboa, 1967, pág. 1313

⁵⁴³ Edmond Bruylant Orban, Fédéralisme e cours suprêmes, . Bruxelas, Les Presses de L'Université de Montreal, . pág. 11

centralizadoras y encaminarnos por una ruta nueva", concluyendo "pero no vamos a entrar precisamente en el mar incógnito, sino, hay que subrayarlo, en rutas perfectamente balizadas y conocidas por el mundo".⁵⁴⁴

Como salienta Jorge Miranda, "alguns autores negam ou diminuem o carácter de Estado do Estado federal (assimilando-o à confederação), outros negam o dos Estados federados (reduzidos a entes descentralizados), outros ainda tomam o Estado federal como a totalidade ou a soma de Estados federados e de união (e só ela teria verdadeiramente a soberania)".⁵⁴⁵

Não será unicamente em termos etimológicos que o conceito de Fuedos – "l'alliance, le covenant, ou accord volontaire"⁵⁴⁶ a aliança ou o acordo voluntário – constitui a base do federalismo. É muito mais do que uma convenção, um compromisso, um contrato sobre uma questão precisa. A aliança constitui uma espécie de contrato social, não entre um rei e seus súbditos, mas entre cidadãos livres. No mesmo sentido Voyerne, quando afirma que "Foedus vient de fides, la foi jurée, c'est-à-dire la parole qui engage parce qu'elle est librement et solennellement consentie".⁵⁴⁷

Acrescentando o último autor citado que, segundo as circunstâncias, o federalismo surgiu, à vez, como um poder firme de união e como um elemento de dissociação.

Duas sequências semânticas tendem assim a separar-se, por mutação da consoante de apoio, a partir da raiz comum: " les formations en "t" - fédération, fédérateur, fédératif - qui mettent l'accent sur l'aspect centripète; et celles en "l" qui désignent, ou les plus souvent stigmatisent, la tendance centrifuge:

⁵⁴⁴ Eduardo Garcia de Enterría, Estudio Preliminar, apud La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Economicos. 1980. pág. 15

⁵⁴⁵ Jorge Miranda, Federalismo, apud Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. n.º 2. Editorial Verbo -Lisboa/São Paulo. 1984. pág. 1403

⁵⁴⁶ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, Les Fondements du Fédéralisme apud André Alen e outros, Le Fédéralisme. Centre d'Étude du Fédéralisme. De Boeck Université. 1994. pág. 12

⁵⁴⁷ Bernard Voyerne, Histoire de L'Idée Fédéraliste - les sources -. Presses d'Europe, pág. 27

fédéralisme, fédéraliste, fédéraliser. Mais, en réalité, ils s'agit là d'une opposition factice."⁵⁴⁸

Historicamente a Europa, como já vimos, tem-se caracterizado pela diversidade e pela unidade. Porém, todas as tentativas de união foram sempre hegemónicas, assentes na prevalência da tradição maquiavélica sobre a de ética geral, numa trajectória em que os Impérios, de diferente, só tiveram os protagonistas, já que, independentemente das mutações tectónicas, no essencial, as tentativas foram sempre no mesmo laboratório, sempre precárias e, ou alimentavam a erosão interna ou fragilizavam as resistências, com as reiteradas capitulações, por vezes à mesma porta.

Numa trajectória que alguns fazem corresponder "das Anfitionias gregas ao Édito de Carcala, do Império Carolíngio às Ligas Hanseáticas"⁵⁴⁹, que acabaram por com eles ter afinidades e identidade expansionista, nomeadamente, os Impérios romano, gótico e o Santo Império de Otão I, porém, só com a Paz de Westefália a ideia de hegemonia irá dar lugar à ideia de equilíbrio, negando-se a subordinação comum a um poder superior.

Esta ideia de equilíbrio foi reiterada no Tratado de Utreque, só que agora com o predomínio da Inglaterra e não da Espanha. Dai em diante, suceder-se-ão tratados com a mais diversa designação e conferências de paz, praticamente até aos nossos dias, para além da experiência da Pentarquia, do Concerto e do Congresso de Viena, contemporâneo da "declaração política de Monroe que, mais tarde com o Presidente Polk, dará origem a uma doutrina de conquista, pois começaram - systematically to rearrange the map of North America (...). - "⁵⁵⁰

Esta constatação das tensões ou do "apelo contraditório de soberania e de associação" não foi apreendido apenas por homens que definiam a sós ou em confederação de potências o futuro, fossem eles papas, imperadores, chanceleres

⁵⁴⁸ Bernard Voyenne, Histoire de L'Idée Fédéraliste - les sources -, Presses d'Europe, pág. 62-63

⁵⁴⁹ António José Fernandes, Relações Internacionais, Editorial Presença 1991, pág. 236

⁵⁵⁰ Políbio Valente de Almeida, Do Poder do Pequeno Estado, ISCSP - Lisboa, 1990, pág. 45

ou políticos argutos, nomeadamente Metternich, Talleyrand, Lord Robert Cecil, Daladier ou Chamberlain. Efectivamente a " ideia de construir uma Europa unida remonta ao século XIV e foi alimentada por diversos pensadores ao longo dos séculos seguintes".⁵⁵¹

Apesar de, em 1851, Victor Hugo e, mais tarde, Edouard Herriot terem sonhado com " esse imenso edifício do futuro que um dia se chamará Estados Unidos da Europa ",⁵⁵² já no séc. XIV Pierre Dubois os tinha projectado.

Marcelo Caetano não deixará de sustentar que " são muitos os partidários da formação dos Estados Unidos da Europa, verdadeiro Estado federal que permitisse à Europa ocidental (senão a toda ela) formar um bloco economicamente poderoso e politicamente capaz de marcar posição no jogo das superpotências ".⁵⁵³

Antoine Marini e, mais tarde, A. Leroy-Baulieu propõem um pacto confederal entre os Estados da Europa "; " Leibniz concebeu a unidade supranacional "; " Kant publicou o seu Projecto Filosófico da Paz Perpétua "; Saint-Simon, Augustin Thierry, Bastiat, Cohden e Michel Chevalier pregam em defesa da federação europeia. Outros nomes se lhe juntarão como, Coudenhove-Kalergi (" o seu espírito pioneiro que todos leram sem necessidade de citar o seu conceito de federalismo funcional ").⁵⁵⁴

Aristid Briand, Jean Monnet (o espírito fundador com as suas autoridades funcionais), Robert Schuman e tantos sonhadores com um " amanhã " de Paz Perpétua. Numa interpretação actualista, " o novo quadro de referência passou a ser: segurança, prosperidade e solidariedade".⁵⁵⁵

Outros porém, tomando posição numa das trincheiras asseguram que " não chega deixar cair as referências à federação, para que o modelo desapareça da

⁵⁵¹ António José Fernandes. Relações Internacionais. Editorial Presença 1991. pág. 236

⁵⁵² Gerard Moreau, A CEE - sumário de história, e geografia política. Dom Quixote. 1992. pág. 22 e 23

⁵⁵³ Marcello Caetano, Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Tomo I. Almedina. Coimbra, pág. 139

⁵⁵⁴ Adriano Moreira, A Europa após Maastricht. INCCM, 1992, pág. 72

⁵⁵⁵ Pascal Fontaine, A União Europeia, Editorial Estampa, pág. 22

lógica do processo (...) a lógica weberiana que está em exercício, encaminha visivelmente para uma federação de tipo histórico".⁵⁵⁶ ou que "tem-se em vista a construção lenta e gradual de um federalismo descentralizado, sui generis, respeitador das identidades nacionais".⁵⁵⁷ Federação de tipo histórico ou sui generis ?

Há também para quem, "la trasformazione della Comunità europea in una federazione garantita da un patto costituzionale elaborato con metodo democratico appare come il primo obiettivo - il cui conseguimento è insieme necessario e possibile - per fronteggiare la crisi della democrazia e dell'ordine internazionale"⁵⁵⁸ e "a eliminação ou diminuição deste défice democrático, que nada tem a ver com Maastricht e que este só veio atenuar, possa ser realizada sem que se dê um passo significativo no sentido do federalismo".⁵⁵⁹

Não deixa de haver porém para quem:- "A Europa está acabada. Aliás, enganaram-vos, ela nunca começou".⁵⁶⁰

Numa linha não muito distante daqueles para quem o "não" dos cidadãos dinamarqueses significou que "se algo estava podre, nesse e noutros reinos, a mexida que esse NÃO provocou dificilmente permitirá que voltem a assentar e a suportar-se as pestilências e as poeirentas perspectivas".⁵⁶¹

Outros porém, mais seguros avançam que "a construção europeia orientase, finalmente, para uma União que, como Comunidade de nações não poria em causa a necessidade de agir em conjunto, nem a especificidade, a identidade e a personalidade de cada estado".⁵⁶²

Numa filosofia federadora mas não federalista, há quem, louvando-se em Constantin Stephanou, aponte um "federalismo funcional" isto é, desprovido da

⁵⁵⁶ Adriano Moreira. A Europa após Maastricht. INCCM. 1992. pág. 72

⁵⁵⁷ Diogo Freitas do Amaral. Um voto a favor de Maastricht -As razões do meu Sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992 pág.18

⁵⁵⁸ Fluvio Attinà. Dalla Comunità all'Unione Europea. Cacucci Editore - Bari. 1994, pág. 11

⁵⁵⁹ Pedro Alvares, Maastricht - A Europa e o futuro, Publicações Europa-América, 1992, pág. 213

⁵⁶⁰ José-Alain Fralon, A Europa acabou-se, Editorial Notícias, 1976, pág. 7

⁵⁶¹ Sérgio Ribeiro, Décadas de Europa, s/ed., 1993/1994, pág. 29

⁵⁶² Pascal Fontaine, A União Europeia, Editorial/Estampa, pág. 51

soberania territorial ". Defendendo que " se não acreditamos que o desígnio último venha a ser um estado federal - aquilo que normalmente se chama federalismo - e muito menos um super estado. já admitimos que seja uma fórmula nova e inédita na história que não nos repugnaria chamar de federação de Estados ", trazendo à colação Maurice Croisat quando diz " um processo de federalização está em vigor"⁵⁶³ e Dusan Sidjanski afirmará que a "revolução federalista começou".⁵⁶⁴

Vê-se assim que não houve ao longo dos tempos, exactamente como no presente, uma linha contínua de um trajecto coerente e evolutivo que para muitos se poderia expressar no trânsito - Aliança - Confederação - Federação, ou simplesmente evolução da Confederação para Estado Federal,⁵⁶⁵ como aconteceu nos E.U.A., embora aí houvesse necessidade de dirimir a polémica Calhoun – federação ou aliança ?".⁵⁶⁶

4.2.1. Federalismo, Federação e Estado Federal

Apesar de os "princípios do federalismo, que postulam um homem livre e responsável, se afirmarem progressivamente na construção da Europa unida, na Europa das regiões",⁵⁶⁷ não há na doutrina correspondência entre os diversos Autores que abordam esta temática, dada a grande variedade de federalismos, federações e estados federais. Contudo, ao invés do modelo tradicional de pensamento, no qual a unidade postula e em seguida condiciona a diversidade, a abordagem federalista toma como ponto de partida a diversidade natural da sociedade humana para aí encontrar os pontos de contacto e de mobilização com vista a uma gestão comum.

⁵⁶³ Maurice Croisat apud Francisco Lucas Pires. Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão cultural, 1995, pág. 77

⁵⁶⁴ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 197

⁵⁶⁵ Paul Reuter, Instituições Internacionais, Edições Rolim pág. 189

⁵⁶⁶ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 125

⁵⁶⁷ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 198

Efectivamente, os autores de tradição anglo-saxónica, confrontados com a diversificação das formas que reveste o federalismo dos continentes americano, africano, asiático e australiano, colocam em primeiro lugar na sua análise a variedade e a complexidade dos sistemas federais, em vez de se preocuparem com a esquematização das características que mais os aproximam. Visam, principalmente, distinguir os estados autenticamente federais daqueles que usurpam essa qualidade para legitimar uma situação, por vezes, de ditadura militar.

Para esclarecer este fenómeno, a literatura científica introduziu a distinção entre federalismo e federação que separa as dimensões institucional (federação) e filosófica (federalismo) de um fenómeno em que ambas devem estar presentes para merecer a qualificação de federal.

Para Proudhon, citado por Edmond Bruylant, "le fédéralisme et les fédérations qui découlent de " ce principe " reposent essentiellement sur une base commune: le contrat synallagmatique et commutatif. En vertu de ce dernier, les parties contractantes s'obligent librement et mutuellement (mutualismo) les unes envers les autres".⁵⁶⁸ Para Vuyenne, " Une fédération est, par excellence, une personne morale, comme le dit fort bien la langue juridique ".⁵⁶⁹

Quais são os traços distintivos de uma federação? Segundo Preston King, uma estruturação federal do estado é "uma organização institucional que adoptou como sistema o de um Estado soberano" caracterizada por uma "participação constitucionalmente garantida das entidades regionais no processo de decisão central".⁵⁷⁰ F. Delmartino dá-nos ainda conta que, para Vile "le régime fédéral est comme un mode d'organisation politique".⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Edmond Bruylant Orban, *Fédéralisme e cours suprêmes*, Bruxelas, Les Presses de L'Université de Montreal, pág. 11.

⁵⁶⁹ Bernard Vuyenne, *Histoire de L'Idée Fédéraliste - les sources -*, Presses d'Europe, pág. 28

⁵⁷⁰ Preston King, *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982 apud Frank Delmartino e Kris Deschouwer, *Les Fondements du Fédéralisme* apud André Alen e outros, *Le Fédéralisme*, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 14

⁵⁷¹ M.J.C.Vile, *Federal Theory and the New Federalism* dans D. Jaensch (ed), *The politics of New Federalism*, Adelaide, 1977 apud Frank Delmartino e Kris

Quanto a uma federação propriamente dita, podemos defini-la como uma modalidade de estruturação político-institucional que oferece aos elementos constituintes garantias explícitas de autogestão dos seus próprios interesses, de co-gestão dos do Estado e que torna este equilíbrio entre o centro e a periferia inerente à condução da coisa pública.

Lucas Pires dá-nos conta que a noção de federação tem sido tomada “num sentido ora mais corrente, ora mais abstracto, como princípio ou processo cooperativo, mais do que como forma completa, acabada e auto-suficiente”.⁵⁷²

Um regime federal nunca está totalmente finalizado, os princípios sobre os quais se baseia nunca estão definitivamente fixados. De facto, mesmo a constituição mais explícita nunca pode fornecer senão o quadro no qual a lealdade federal, a “Bundestreue”, é susceptível de se expandir.

Com este pressuposto, Frank Delmartino dá a entender que o pensamento federalista é animado por um movimento, do concreto para o abstracto, da via prática para a formulação teórica. É sobretudo uma filosofia política que se deseja útil para a prática política e nunca teve a ambição de se transformar num sistema de pensamento abstracto. São dele as seguintes palavras: - “ Le terme fédéralisme désigne tout à la fois ce système de pensée et ce federal behaviour”.⁵⁷³

Ainda segundo o mesmo Autor, o Estado federal distingue-se pelo direito democrático não só à liberdade total de expressão de todos os cidadãos mas também pela autonomia das escolhas políticas de todas as instâncias responsáveis, “les structures sont indissociables des attitudes”.⁵⁷⁴

O federalismo convida verdadeiramente ao debate democrático a todos os níveis de poder e oferece as estruturas institucionais para este fim. Ele não é uma ideologia nem uma escola filosófica e não se prende a nenhum conceito teórico

Deschouwer. Les Fondements du Fédéralisme apud André Alen e outros. Le Fédéralisme. Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 14

⁵⁷² Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão cultural, pág. 76

⁵⁷³ Frank Delmartino e Kris Deschouwer. Les Fondements du Fédéralisme apud André Alen e outros. Le Fédéralisme, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 14

⁵⁷⁴ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, locs. Cits.

preciso. É antes o pano de fundo necessário à colaboração acima descrita. Trata-se de uma filosofia fundadora do Estado.

Lucas Pires, em aparente debandada do federalismo, como “diabo da cruz”, defende soluções só “federadoras ou federativas mas não federalistas”.⁵⁷⁵

Contudo, Dusan Sidjanski, precisará, para conforto e tranquilidade das almas desavindas que “o federalismo é ao mesmo tempo um espírito, uma atitude perante os outros e a sociedade, um método, uma abordagem da realidade, um estilo de organização social” “que não impõe um modelo “supremo e rígido”, mas propõe um conjunto de princípios e de experiências articuladas no seio da “união na diversidade”.⁵⁷⁶ E E Voynne dirá de forma abrangente que “Le fédéralisme découvre que la personne - individu et société, sollicitude et communication, accueil et conquête - n'est pas seulement le chiffre du réel, mais encore sa réalisation, son accomplissement”.⁵⁷⁷

Para Pitta e Cunha, apesar de ter a “impressão de que o Tratado foi longe de mais na via federalista”⁵⁷⁸ não deixa de considerar que ele “marca uma viragem no sentido da reafirmação do impulso federalista” e embora não definindo o Federalismo não deixa de apontar as consequências para as unidades federadas, sustentando que “os membros perdem a sua personalidade internacional transferindo o essencial dos seus atributos soberanos ao poder central, identificado com as instituições do Estado Federal”.⁵⁷⁹

Para a democracia cristã que reiteradamente tem vindo a defender o federalismo como solução para a União Europeia, este “não é apenas um esquema mas como processo de federalização de uma comunidade política e toma forma

⁵⁷⁵ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia. Difusão Cultural, pág. 77

⁵⁷⁶ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva. 1996, pág. 218

⁵⁷⁷ Bernard Voynne. Histoire de L'Idée Fédéraliste - les sources -, Presses d'Europe, pág. 28

⁵⁷⁸ Paulo de Pitta e Cunha. A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia in A União Europeia na Encruzilhada. Almedina. 1996, pág. 18

⁵⁷⁹ Idem, ibidem

quando um certo número de comunidades políticas distintas acordam adoptar uma política comum e tomar decisões concertadas sobre diversos problemas".⁵⁸⁰

Reforçando que é "também, ao invés, o processo pelo qual uma comunidade política unitária se divide em entidades políticas parcialmente distintas e separadas usufruindo de uma certa liberdade de decisão".⁵⁸¹

Há também uma separação territorial e, distintamente da separação funcional de poderes, implica o controle mútuo de um nível pelo outro.

Fritz Munch, citado por Fausto de Quadros, sustentou, para defender a noção de federalismo funcional ou federação parcial, que a federação global "é o termo final e o objectivo último do federalismo, mas não a sua única manifestação",⁵⁸² não fazendo uma clara distinção entre Federalismo e Federação. Também, "ao solicitar ao Parlamento a aprovação do Tratado CECA para ratificação, o Governo designava esta, várias vezes, por federação parcial".⁵⁸³

A respeito de "Federação funcional", "Federação parcial" ou "Estado Federal parcial", admite Fausto de Quadros ser uma definição teoricamente possível, dando até o exemplo de haver autores que do ponto de vista político classificam as Comunidades como expressões do Federalismo funcional, como acontece com Constantin Stephanou para quem "celui de fédération fonctionnelle, c'est à dire de fédération dépourvue de souveraineté territoriale".⁵⁸⁴

Continuando na esteira de Fausto Quadros que, em tese, tem a mesma posição de Frank Delmartino, não é o mesmo o conceito de Federalismo ou de Estado Federal. Contudo, não deixa de advertir que o Federalismo pode ser um conceito com grande infixidez, trazendo à colação Georges Burdeau, "para quem o Federalismo é

⁵⁸⁰ Maastricht une chance et un défi. Chreschtlech Sozial Vollekspartei. Luxembourg, 1995, pág. 43

⁵⁸¹ Idem. ibidem

⁵⁸² Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses. Almedina, 1984, pág. 127

⁵⁸³ Idem, ibidem, pág. 128

⁵⁸⁴ Constantin Stephanou, L'Union Européenne et Les Analooxies Fédérale et Confédérale, R.A.E. n.º 1, 1995, pág. 83

um conceito tão amplo que abarca tudo desde o Estado Federal até à Confederação inclusive”.⁵⁸⁵

A propósito dos Estados Unidos da América, Ana Guerra avança com o que considera ser a “concepção vigente de Estado Federal”. Assim, sustenta que o estado federal corresponde à coexistência de uma União soberana e de entidades federadas não soberanas que, mesmo assim, são verdadeiros estados com poder político próprio e originário - não avocável pela Federação -, um território definido e cidadãos registados. Nesta óptica, os estados federados possuem direitos públicos próprios fora da esfera de subordinação. Os mesmos estados perdem a sua característica estatal em assuntos da soberania da Federação, mas mantêm-na em matérias fora daquela”.⁵⁸⁶

E concluí que há “uma perspectiva bi-dimensional em cada estado federado: do ponto de vista dos seus habitantes, é soberano e dominador mas, visto do prisma da Federação, é não soberano e dominado. Jellinek, numa tese que veio a ser aceite pelo moderno federalismo americano, fala em «estados federados», utilizando a expressão «estado», não do ponto de vista do direito internacional, mas no do interno, onde não é a soberania que o caracteriza, mas o originário poder de mandar. Não há assim uma «soberania federada», pois os estados não são sujeitos imediatos de direito internacional público, mas uma «autonomia constitucional» que basta à caracterização do estado como tal”.⁵⁸⁷

Ao jeito de conclusão não podemos deixar de sufragar a perspectiva de Alfonso da Silva, quando este identifica no Estado Federal “o todo, dotado de personalidade jurídica de direito internacional” enquanto que a União, é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa de direito público interno” enquanto que, para o mesmo Autor, “os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e

⁵⁸⁵ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 105

⁵⁸⁶ Ana Maria Guerra Martins, *As Origens da Constituição Norte-Americana*, LEX, 1994, pág. 85 e sgs.

⁵⁸⁷ Idem, *ibidem*

também de personalidade jurídica de direito público interno”⁵⁸⁸ e, como constatava Oliveira Baracho, “o Estado Federal introduziu modificação profunda nas relações jurídicas entre os seus componentes, com o surgimento de uma nova entidade que é o Estado-membro”.⁵⁸⁹

4.2.2. O Conceito

Têm sido diversos os autores à procura de um conceito (do lat. conceptu - representação abstracta e geral, com ficção impessoal, objectiva) de Federação de Estados, Estado federal ou Federalismos.

Efectivamente, o aparecimento dos Estados-membros determinou profundas modificações introduzidas pelo Estado federal. São várias as teorias que procuram apreender os traços característicos deste novo tipo de organização estatal, tendo como referente os princípios da autonomia e da participação.

Há indagações que visam captar as afinidades e as diferenças entre dois tipos de Federalismo que não se apoiam nos mesmos valores, como são o Federalismo clássico e o Federalismo socialista-marxista.

O Federalismo clássico assenta na sobreposição que une o Estado Federal e os Estados federados por meio de instituições e mecanismos jurídicos precisos e essenciais. O Federalismo socialista-marxista defendia, formalmente, o princípio da participação efectiva das populações no desenvolvimento do Estado federal, etapa directa como essencial à evolução da

⁵⁸⁸ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 29

⁵⁸⁹ José Alfredo de Oliveira Baracho, *Descentralização do Poder: Federação e Município, Federalismo Brasileiro, teoria e prática*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 80

sociedade socialista, conforme “art.º 72.º da Constituição da Ex. União Soviética de 1977”.⁵⁹⁰

Seja qual for o tipo de abordagem, multifacetada tem sido a procura conceitual de Estado Federal, Federalismo e Federação de Estados.

Para Marcello Caetano, Estado federal é entendido como “um Estado complexo, formado por outros estados, de tal modo que o poder fica dividido entre a autoridade federal e as autoridades estaduais”⁵⁹¹ concluindo que se caracteriza pelo poder constituinte dos estados federados, os quais elaboram as suas próprias constituições, intervêm, através dos seus órgãos constituídos ou dos seus representantes, na elaboração e modificação da constituição federal”.

Pode-se definir Estado federal como sendo uma forma de Estado, política e constitucionalmente descentralizado mediante uma Constituição rígida, de forma que num mesmo território e sobre a mesma população, actua uma polaridade de poderes autónomos, subordinados a uma Constituição rígida. Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros, como colectividades regionais autónomas, nomeadamente quanto ao exercício do seu próprio governo de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência exclusiva.

Pode-se sustentar que a sociedade política tem uma base federativa, quando tem subjacente a reunião de comunidades e associações de fins particulares, superados por fins mais amplos. Ou, numa esclarecida explicitação de Burdeau, “o poder político

⁵⁹⁰ José Alfredo de Oliveira Baracho. Descentralização do Poder: Federação e Município, Federalismo Brasileiro, teoria e prática, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generrallitat Valenciana, València, 1988, pág. 80

brota do pluralismo social, suscitado por uma ideia de Direito que se impõe, em concorrência com outras ideias de Direito”.⁵⁹²

Etimologicamente, Federalismo “deriva do francês *Fédéralisme*,⁵⁹³ e na definição de Littré veiculada por Dusan Sidjanski, por federalismo, entendia “s.m. Neologismo. Sistema, doutrina do governo federativo. Durante a revolução, projecto, atribuído aos girondinos, de romper a unidade nacional e de transformar a França numa federação de pequenos Estados”.⁵⁹⁴

Quanto ao federalismo propriamente dito, é sustentado conceitualmente que “é uma forma territorial de separação dos poderes políticos sob um regime constitucional”.⁵⁹⁵ No mesmo sentido Alfonso da Silva, que fala em “técnica de divisão de poderes, segundo a qual era preciso enfraquecer o poder, pela sua divisão, para que pudesse prosperar a liberdade humana”.⁵⁹⁶

Jorge de Miranda prefere vê-lo como “a realidade da União de Estados, seja dentro de um Estado mais vasto, seja para além de Estados soberanos”.⁵⁹⁷

Etimologicamente, Federação vem do Latim “*foederatione*” e significa aliança, união,⁵⁹⁸ podendo conceitual-mente designar “o processo técnico de associação de determinadas pessoas colectivas públicas para a realização em comum de algumas das suas

⁵⁹¹ Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Constitucional – O Estado Federal –*, Almedina, 1983, pág. 134

⁵⁹² Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, II, Paris, 1949

⁵⁹³ José Pedro Machado, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, Livros Horizonte, 3.º Volume, 3.ª edição, 1977, pág. 30

⁵⁹⁴ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 195

⁵⁹⁵ Carl Friedrich, *Constitutionnel Government and Democracy*, NY., 1964

⁵⁹⁶ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 49

⁵⁹⁷ Jorge Miranda, *Federalismo*, apud, *Enciclopédia Luso-brasileira da Cultura*, Editorial Verbo, Volume 8, pág. 1403

⁵⁹⁸ José Pedro Machado, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, Livros Horizonte, 3.º Volume, 3.ª edição, 1977, pág. 30

atribuições".⁵⁹⁹

Nesta sede, não podem ficar sem referência os paladinos da "L'attitude fédéraliste" e os "Aspects économiques du fédéralisme," respectivamente Denis de Rougemont e Maurice Allais. Dusan Sidjanski atribui ao primeiro ter proposto os princípios em que se baseia a Federação, enquanto o segundo abordou os aspectos económicos da União federal. Conclui porém que há necessidade de "organizar segundo as suas características particulares, que devem ser simultaneamente respeitadas e articuladas num todo"⁶⁰⁰ e que "o federalismo europeu, pelas imensas possibilidades económicas que ofereceria, proporcionaria uma vitalidade nova".⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Jorge Miranda. Federação. apud. Enciclopédia Luso-brasileira da Cultura, Editorial Verbo. Volume 8, pág. 483.

⁶⁰⁰ Union européenne des fédéralistes. Rapport du premier congrès annuel de l'UEF, 27-31 de Agosto de 1947, Montreux (Suiça), pp. 8 a 16 e 33 a 57, apud. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 26-27: - "primeiro princípio - a federação só pode nascer da renúncia a todas as ideias de hegemonia organizadora; segundo princípio - o federalismo só pode nascer da renúncia a qualquer espírito de sistema. Federar é dispor em conjunto, compor o melhor possível essas realidades concretas e heteróclitas que são as nações, as regiões económicas, as tradições políticas; terceiro princípio - o federalismo não conhece problemas de minorias. (Esta observação é válida hoje em dia para os pequenos Estados na Comunidade Europeia, nomeadamente para a Bélgica e o Luxemburgo); quarto princípio - a federação não tem por objectivo diluir as diversidades e fundir todas as nações num único bloco, mas, pelo contrário, salvaguardar as suas qualidades próprias. Cada nação que compõe a Europa desempenha uma função própria, insubstituível, como a de um órgão num corpo; quinto princípio - o federalismo baseia-se no amor da complexidade, por contraste com o simplismo brutal caracterizado pelo espírito totalitário; sexto princípio - uma federação forma-se gradualmente, através das pessoas e dos grupos e não a partir de um centro ou através de governos."

⁶⁰¹ Union européenne des fédéralistes. Rapport du premier congrès annuel de l'UEF, 27-31 de Agosto de 1947, Montreux (Suiça), pp. 8 a 16 e 33 a 57, apud. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 28: - "insiste em três pontos essenciais, assim como na perspectiva do federalismo europeu: - não é possível uma federação política duradoura sem federação económica; a federação económica não é aplicável se não existir federação política prévia; a federação económica reforça a federação política e vice-versa".

4.2.3. Cultura Política

Na cultura política o termo federalismo é usado para designar dois objectos diferentes: numa primeira acepção, designa a teoria do estado federal; numa segunda acepção, refere-se a uma visão global da sociedade.

No primeiro caso, trata-se de entender o federalismo, como uma doutrina social de carácter global, como o liberalismo, ou o socialismo que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional mas comporta uma atitude autónoma para com os valores, a sociedade e o curso da história.

Sem dúvida, o ponto de referência obrigatório continua a ser Proudhon que, contudo, não soube dar uma definição satisfatória. Foi este autor que, com grande visão, escreveu que a mistura explosiva de fusão do estado e da nação teriam acentuado as divisões internacionais, transformando as lutas entre os povos em extermínio de raças.

O Federalismo tem-se definido como a negação do estado nacional mas também, a negação da guerra e da anarquia internacional, apesar da afirmação do princípio da soberania nacional durante a revolução francesa.

O ideal federalista vai estar presente na componente cosmopolita dessa revolução, na obra de Kant, na utopia europeia de Saint-Simon e nos escritos de Cattaneo, Frantz, Mazzini e Proudhon.

Lenine, em 1915, sentiu a necessidade de se posicionar contra a palavra de ordem dos Estados Unidos da Europa, cujo valor positivo não pôde, porém, contestar.

As transformações que se verificaram no estado, absoluto por

natureza, em que as relações internacionais foram relações de "príncipes e de reis", consistiram, algumas delas, em reformas democratas e sociais, levando o Governo a basear-se na participação popular e a estender a própria competência do povo à intervenção na vida económica e social, favorecendo uma enorme concentração de poderes nas mãos do Estado burocrático, inconcebível durante o "ancien regime".

O Estado apoderou-se, dessa forma, das energias que surgiram da revolução industrial e das transformações políticas que a acompanharam. O resultado foi a centralização, a integração nacional e o nacionalismo.

Isto resultou do facto de que atrás da "nação soberana" estava sempre o Estado com as suas velhas exigências de segurança e de potência, mas tornado cada vez mais agressivo pela nova necessidade de servir os interesses económicos e sociais das massas.

A autonomia e a irmanação de todos os povos declaradas nos princípios, são negadas na realidade e a afirmação do princípio nacional, primeiro na Itália e depois, especialmente, na Alemanha, destruiu o equilíbrio europeu e tornou inevitável a primeira grande guerra mundial com as suas características de guerra generalizada e total, que confirmou o juízo histórico de Proudhon e de Frantz.

Perante o colapso da internacional socialista e a explosão da primeira guerra mundial, revelam-se os primeiros efeitos catastróficos da crise histórica do Estado nacional.

A partir deste momento, o Federalismo, isto é, a teoria do governo democrático supranacional, é o instrumento político que permite instaurar relações pacíficas entre as nações e garantir, ao mesmo tempo, a sua autonomia, através da sua subordinação a um poder superior mas limitado.

Já em 1918, Einaudi colocou em evidência os limites do projecto de sociedade das nações que, baseando-se no princípio confederativo, não limitava a soberania nacional e contrapôs-lhe a federação europeia, definindo as guerras mundiais como duas tentativas de resolver o problema da unificação europeia, com violência. Indicou como causas a contradição entre o carácter tendencialmente supranacional da produção e de todos os demais aspectos da conduta humana a ela directa ou indirectamente coligadas e as dimensões nacionais da organização política.

No período entre as guerras mundiais, Lord Lothian focalizou o ensinamento Kantiano sobre a natureza da guerra e da paz e, aplicando-o ao mundo contemporâneo, identificou na anarquia internacional a causa da guerra. Indicou como remédio para este flagelo, as instituições federais, sendo considerado "um dos apóstolos do pacifismo".⁶⁰²

Em substância, o princípio implícito em todos estes autores, será enunciado por A. Spinnelli e Rossi, durante a resistência ou o "europeísmo da resistência",⁶⁰³ no manifesto de Ventotene.⁶⁰⁴

É que a linha divisória entre conservação e progresso coincide, hoje, com a distinção entre Estado nacional e Federação Europeia.

Após a segunda guerra mundial, as nações europeias esgotaram o papel histórico e foram reduzidas a elementos subordinados de um sistema mundial formado por potências continentais (Norte-Americana, Soviética e Chinesa).

⁶⁰² Adriano Moreira, *A Europa em formação*. Lisboa, 1974, pág. 129

⁶⁰³ Adriano Moreira, *A Europa em formação*. Lisboa, 1974, p. 133: - "nomes e movimentos se notabilizaram doutrinando um europeísmo politicamente activo e até federalista", "Alexis Léger, redigiu um projecto de união federal europeia", "Altiero Spinnelli, viria a chefiar o Movimento Federativo Europeu". "Hans e Sophie Scholl, lançaram um apelo à constituição de uma Alemanha Federal dentro de uma Europa federada".

⁶⁰⁴ Locs. Cits.: - "que Henri Brugmans identifica como o documento mais bem estruturado dessa época"

A fórmula do Estado nacional está historicamente superada e os estados europeus só poderão recuperar a sua independência unificando-se. É possível até, prever que a União das Nações históricas da Europa, não poderá ser senão do tipo Federal e se a declaração dos resistentes europeus, embora de 1944, ainda é candeia que vai à frente, então avancemos para uma União Federal, caracterizada por: “um governo directamente responsável perante os povos europeus; um exército às ordens de tal governo, com exclusão de qualquer exército nacional; um tribunal supremo que julgue todas as questões respeitantes à interpretação da Constituição federal e aos conflitos de interesse entre os Estados-membros ou entre estes e a Federação”.⁶⁰⁵

Como diria Spinnelli, a Europa já “ não cai do céu”⁶⁰⁶ e se é que alguma vez caiu, sempre se reconheceu que “l’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble”⁶⁰⁷, por isso é que, após a integração económica, Nicolas Moussis sustenta que a integração política “peut encore évoluer vers une intégration culturelle et sociale toujours plus étroite des peuples autrefois séparés par des frontières”.⁶⁰⁸

E, profetizando, concretiza que “ un jour – dans un siècle ou deux – les peuples de l’Europe, tout en conservant leurs particularités ethniques, deviendront le peuple européen”.⁶⁰⁹

⁶⁰⁵ Adriano Moreira. A Europa em formação. Lisboa, 1974. p. 134

⁶⁰⁶ Francisco Lucas Pires. Portugal e o futuro da União Europeia. Difusão cultural, 1995. p. 13

⁶⁰⁷ Robert Schuman, apud Nicolas Moussis, Accès À L’Europe – Manuel des politiques communautaires -, 1992, 2ème édition révisée, Edit-Eur, pág. 23

⁶⁰⁸ locs cit.

⁶⁰⁹ Idem, ibidem.

4.2.4. Tipologia do Federalismo

Conforme pertinentemente chama à atenção Fausto de Quadros “a simples variedade dos sistemas federais conduz à imprecisão, se não à quase indeterminação, do menor denominador comum e torna bastante aleatória a descoberta de um critério comum para a sua definição”.⁶¹⁰

São inúmeros e variados os tipos que o Federalismo pode adoptar e que passaremos a caracterizar, como forma de demarcação entre tanta riqueza conceitual. Ao mesmo tempo, possibilitam o isolamento de um objecto delimitando-o para a análise científica.

As designações do federalismo são múltiplas, nomeadamente: “Intergovernmental relations”, “paktierenden föderalismus”, “koordinierenden ou kooperativer föderalismus”, “federalisme coordonné”, “federalism by contract”, “federalism as partnership”, “Federalismo dualista”, “Federalismo de integração”, “Federalismo nominal”, “Federalismo das regiões”, “competitive federalism” e “cooperative Federalism”.

Quanto ao Federalismo dualista que, segundo Schwartz, se “baseou na concepção de dois campos do poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, cujos governantes se defrontam como autoridades absolutamente iguais”, funda-se no princípio do equilíbrio competitivo entre a União e os Estados membros”.⁶¹¹

Quanto ao Federalismo de integração, segundo José Alfonso “é o que promove o desenvolvimento económico com o máximo de

⁶¹⁰ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 104

⁶¹¹ B. Schwartz, *Direito Constitucional Americano*, pág. 63 apud José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, *Experiencias Federales y Regionales contemporáneas*, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 52

segurança colectiva”,⁶¹² podendo ainda considerar-se que atinge o país em todos os sentidos, o que irá potencializar o desenvolvimento “ordenado e racional”⁶¹³, segundo Alfredo Buzaid.

José Alfonso que considera consistir no “triunfo do bem-estar de toda a nação, economicamente forte, socialmente justo e eticamente digno”.⁶¹⁴

Conclui o mesmo Autor que o Federalismo de integração é o que promove “o desenvolvimento económico com o máximo de segurança colectiva, enquanto que o Federalismo dualista se funda no princípio do equilíbrio entre a União e os Estados e o Federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados”.⁶¹⁵

Quanto ao federalismo nominal, o Autor que temos vindo a seguir, sustenta que é “toda a forma de federalismo formalmente estabelecido na Constituição, mediante enunciado de fórmulas conceituais genéricas que não encontra desenvolvimento substancial nas demais normas constitucionais”, concluindo que “é um modo de desconstitucionalização ostensivo”.⁶¹⁶

O Federalismo das regiões, na perspectiva de Paulo Bonavides, é visto como uma “organização federal mais complexa, com a formação de um quarto nível de governo - o governo regional - ao lado do federal, do estadual e do municipal. Elevar-se-iam as Regiões à condição de entidades autónomas com governo próprio.”⁶¹⁷

⁶¹² José Alfonso da Silva, locs. Cits. Pág. 55

⁶¹³ Alfredo Buzaid. Estado Federal Brasileiro, apud Conferências, pág. 118 e ss., apud José Alfonso da Silva, locs. Cits. Pág. 55

⁶¹⁴ idem, ibidem

⁶¹⁵ idem, ibidem

⁶¹⁶ locs. Cits. Pág. 55

⁶¹⁷ Paulo Bonavides. “O planeamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo de regiões”, apud Reflexões Política e Direito, pág. 111, apud José Alfonso da Silva, locs. Cits. Pág. 59

No que diz respeito ao "competitive federalism" considera esta teoria que os Estados e o governo nacional são duas entidades que entre si se confrontam num esforço de manter o seu posicionamento no sistema político e as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, numa perspectiva muito próxima do federalismo dualista.

Goucha Soares vê no seio desta teoria " diferentes perspectivas do fenómeno federal as quais se podem classificar em torno de três grupos fundamentais: - nation-centered federalism, state-centered federalism e dual federalism".⁶¹⁸

E concretiza o citado Autor, que à " visão centralista baseada na defesa de um governo nacional forte e de uma discreta participação dos Estados na vida política da União" defendida pelo primeiro grupo em que se vêem Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay, contrapõe-se um segundo grupo liderado por Thomas Jefferson defendendo que "o modelo federal assentava fundamentalmente nos estados, considerados como os protagonistas principais do processo político". A forma utilizada para se ultrapassar estas duas posições extremadas e antagónicas foi o compromisso emergente do terceiro grupo em que "a característica principal residia na afirmação de domínios que relevavam da competência reservada dos Estados e que se entendia deverem ser claramente demarcados das atribuições constitucionalmente conferidas ao poder federal, as quais, por seu turno, deveriam ser objecto de uma interpretação restritiva dos órgãos jurisdicionais".⁶¹⁹

No fundo o exposto não é mais do que o corolário do debate e oposição no período inicial da história dos E.U.A., entre duas correntes de pensamento. Por um lado os federalistas com Hamilton, John Adams e, por outro, os democratas como Jefferson e Taylor. O que os separava não eram os pormenores mas, ao invés, as influências filosóficas europeias terem como referentes concepções de organização política diferentes.

⁶¹⁸ António Goucha Soares Repartição de Competências e Preempção no Direito comunitário. Edições Cosmos, pág. 40 e segs.

Assim, enquanto Hamilton sofreu as influências de Montesquieu e de Hobbes (1586-1679), segundo o qual os homens são naturalmente maus, pelo que, o que há a recear num país é a anarquia, a desordem e a desagregação, daí a necessidade de um Governo forte de autoridade, de um poder político central.

Por seu lado, os democratas punham o acento tónico não na União ou no poder central mas nos Estados federados, na soberania dos Estados em vez de na soberania nacional. Situavam-se na linha de Locke para quem os homens nascem bons por natureza, pelo que, o maior receio que se deve ter na organização de um país é a tirania do poder político.

No que se refere ao “Cooperative Federalism”, ainda segundo Goucha Soares, este caracteriza-se pela “colaboração entre União e Estados com vista a resolver os problemas económicos e sociais”,⁶²⁰ “formulando o princípio da suplementação das deficiências dos Estados”.

A este propósito, embora tendo presente a experiência brasileira, Machado Horta trazendo à colação a Constituição de 1946, adverte que “ a cooperação financeira se compromete quando as discriminações caprichosas de arbítrio reclamam actos de vassalagem, certamente incompatíveis com o harmonioso convívio federativo”.⁶²¹

Nos E.U.A., significou a superação de um sistema rígido de repartição de competências, não tanto como resultado de um evoluir natural do modelo mas da crise em que mergulhou com a 1.^a e a 2.^a G.G., da orientação do Supremo Tribunal na segunda metade dos anos trinta e do New Deal que levou a uma nova e diferente forma de colaboração entre os Estados e o governo nacional.

Como sustenta Goucha Soares, considerando não ser inteiramente correcta a perspectiva defendida pelo “cooperative federalism de um sistema em que o

⁶¹⁹ António Goucha Soares Repartição de Competências e Preempção no Direito comunitário. edições Cosmos, 1996, pág. 40 e sgs.

⁶²⁰ António Goucha Soares. locs. Cits., pág. 44

⁶²¹ Raul Machado Horta. A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, pág.308,apud José Alfonso da Silva. locs.Cits., pág. 54

crescimento das atribuições nacionais é acompanhado de um alargamento das competências dos Estados, com base nos princípios de sharing functions e de partnerships in action".⁶²²

O " New Federalism ", segundo o mesmo Autor que se apoia em Elazar, do ponto de vista político, " corresponde à reacção ao espírito centralizador dos anos sessenta e ao consequente aumento da área de intervenção do poder federal ". Contudo, Goucha Soares não deixa de trazer à colação Glendening, para quem " o New Federalism " não deve ser entendido como um retorno à fase do dual federalism mas antes como uma forma de perspectivar pela positiva a doutrina dos states rights, englobando-se deste modo na área do chamado cooperative federalism".⁶²³

4.2.5. Experiências federais comparadas

No seu Manual de Ciência Política, Marcello Caetano foi divulgando que "há porém a distinguir as federações propriamente ditas ou perfeitas, das que o não são, por serem Federações imperfeitas ou fictícias"⁶²⁴ e Jorge Miranda, aparentemente, afasta-se desta terminologia "federação" para a substituir por "Estados Federais perfeitos, imperfeitos e fictícios". Porém, ao abordar o que considera ser "uma espécie de Estado regional", retoma a classificação de Marcello Caetano, quanto à "federação fictícia".

O mesmo autor quanto aos primeiros estados federais perfeitos vê neles todas as "características"⁶²⁵ essenciais (como os Estados Unidos ou a Suíça). Os

⁶²² António Goucha Soares, locs. Cits., pág. 44

⁶²³ António Goucha Soares Repartição de Competências e Preempção no Direito comunitário. Edições Cosmos, pág. 44 e segs.

⁶²⁴ Marcello Caetano, Manual de Ciência Política e Constitucional - O Federalismo -, Almedina, 1983, pág. 136

⁶²⁵ Jorge Miranda, Federalismo, apud Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, n.º 2, Editorial Verbo -Lisboa/São Paulo, 1984, pág. 1405: - Das duas características expostas procedem os seguintes princípios directivos: 1.º dualidade de soberanias de Direito Internacional - a de cada um dos Estados federados e a do Estado Federal, tendo cada um daqueles a sua Constituição, emanada de um poder constituinte originário, exercido em nome próprio; 2.º participação dos Estados federados na formação e na modificação da constituição

segundos são os que apresentam a maior parte das características, mas não todas (casos do Canadá ou da República Federal da Alemanha). A imperfeição tem, por vezes, que ver com a participação inigualitária nos órgãos federais. Os últimos, aqueles a que falta alguma das características essenciais, nomeadamente uma qualquer intervenção dos Estados nas modificações da Constituição federal (caso do Brasil ou da U.R.S.S.)".⁶²⁶

4.2.5.1. Estados Unidos da América - E.U.A.

Hamilton, Jay e Madison, nos ensaios "The Federalist Papers", oferecem-nos a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado federal, nas palavras de Ana Guerra "a forma de Estado consagrada na Constituição norte-americana é o Estado Federal".⁶²⁷

É significativa a mensagem de Madison quanto à limitação do poder para o que, utilizando uma metáfora, afirma que "se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controlos internos e externos. Ao constituir-se um governo - constituído por homens que terão autoridade sobre outros homens -

federal (concebida como verdadeiro pacto ou como expressão de um poder constituinte complexo). seja a título constitutivo. seja a título de veto colectivo. seja por via representativa. seja por referendos parciais (ou votações populares em que os resultados são apurados por Estados); 3.º intervenção institucionalizada dos Estados federados na formação da vontade política e legislativa do Estado federal, através de órgãos federais com adequada representação dos Estados (senados ou conselhos federais); 4.º igualdade jurídica dos Estados federados, traduzida em igualdade de direitos dos seus cidadãos, em reconhecimento do valor dos actos jurídicos e em participação por igual (ou mitigadamente proporcional) nos órgãos federais ou em alguns deles; 5.º especialidade das atribuições federais. o que deriva da ideia de agregação dos Estados como hipótese explicativa da federação e possui o sentido (inverso do da descentralização política e administrativa) de que todas as matérias não reservadas ao Estado federal incumbem aos Estados federados".

⁶²⁶ Idem, ibidem

⁶²⁷ Ana Maria Guerra Martins, apud, As origens da Constituição Norte - Americana, LEX, Lisboa, 1994, pág. 100

a grande dificuldade está em que se deve primeiro habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo”.⁶²⁸

Também Hamilton, a propósito dos Direitos Fundamentais, sustenta que “a Constituição não procura ser um código total da realidade, mas uma estrutura de organização do poder político nacional”⁶²⁹, e esclarece que os “direitos mais fundamentais já inseridos no texto de 1787 são, o «habeas corpus», o princípio do «due progress and reasonableness» e a proibição de leis retroactivas”.⁶³⁰

Nuno Rogeiro dá-nos uma panorâmica de toda a conjuntura por que passou o primeiro sistema federal moderno para impor, como princípios estruturantes, a democracia, o Estado de Direito e a República.⁶³¹

⁶²⁸ James Madison, *The Federalist Papers*, n.º 50, citado por Ana Maria Guerra Martins, apud *As origens da Constituição Norte - Americana*, LEX, Lisboa, 1994, pág. 14

⁶²⁹ Hamilton, *The Federalist Papers*, n.º 84, citado por Nuno Rogeiro apud *A Constituição dos Estados Unidos da América*, Gradiva, 1993, pág. 112

⁶³⁰ Idem, *Ibidem*, pág. 110-111

⁶³¹ Nuno Rogeiro apud *A Constituição dos Estados Unidos da América*, pág. 110 – 111, Gradiva: - “A Democracia concretizava-se no elemento representativo e no elemento participativo, de democracia directa, em que sobressaía o “referendo local” e o “recall”. O Estado de Direito encontrava-se inscrito sobre a vertente da separação de poderes, da segurança jurídica e da autonomia estadual-local. A República encontrava-se expressa «à contrario sensu» e no Preâmbulo. Em relação ao Estado de Direito, só a entrada em vigor do corpo de emendas, e os aditamentos materialmente agregadores de um «Bill of Rights» sedimentou aqueles.

Para a maioria dos autores, mas em especial John Adams, são os sub-princípios da separação dos poderes e do Federalismo, que asseguram o núcleo inicial do “Princípio do Estado de Direito Democrático” na Constituição: - a) Imperatividade de defender a liberdade, através da institucionalização de outras autoridades correctoras e equilibradoras; b) Inspirou-se em Hobbes, Blackstone e Montesquieu, mas sintetizou a sua crença na necessidade de um “Governo de Leis e não de Homens”; c) O apreço pela liberdade, sobretudo intelectual, e a convicção de que só um Governo nacional intravigiado poderia manter o Estado e as garantias societárias.

Democracia ou Liberdade. O regime político instituído é assim, Republicano e Democrático-liberal. Ele é Republicano, no duplo sentido técnico de possuir um Chefe de Estado, representante do “Bem comum” e da “Soberania nacional popular”. É Democrático-liberal, pela justificação do poder na relação entre governantes e governados, segundo concepções político-filosóficas de base.

Observaram-se no sistema federal norte americano diversas fases desde 1789 até aos nossos dias.

Assim, o período entre 1789 e 1877, fase terminal da Reconstrução, foi dominado pela preocupação do governo federal em servir os Estados.

A Guerra Civil veio operar uma alteração substancial e profunda, atribuindo ao governo federal a definição dos objectivos nacionais comuns, principalmente na esfera dos direitos individuais.

Alterações vieram a produzir-se “em 1913, Woodrow Wilson iniciou a era do federalismo cooperativo do século XX”.⁶³²

O seu maior contributo foi com o New Deal aproveitado pelo presidente Roosevelt para escolher o conceito de parceria e constituiu o ideal dos americano, alcançando a plenitude nos anos de 1950.

O governo federal sobressaiu com a intervenção nos sectores de política económica, o que determinou que os Estados-membros ficassem com um papel secundário. O perfil tido pela “presidência Imperial” “contribuiu para esse crescimento do poder central”.⁶³³

Um poder central forte não é pacificamente entregue, mas antes disputado, com oscilações da linha divisória que confronta

A forma de Estado é o Federalismo entendido na dupla vertente de associação humana de base territorial dotada de poder de império e coexistência vertical de ordens jurídico-políticas desiguais.

O sistema de Governo como conjunto de regras de relação, independência e interdependência entre órgãos de soberania, bem como às normas conformadoras dos seus estatutos de poder privilegia a vertente presidencialista.

Tal é entendido como a chefatura de Estado una e independente, com poderes de chefe de governo, com competência de promulgação e com veto legislativo.

⁶³² José Alfredo de Oliveira Baracho, *Descentralização do Poder: Federação e Município, Federalismo Brasileiro, teoria e prática*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 80

⁶³³ José Alfredo de Oliveira Baracho, *Descentralização do Poder: Federação e Município, Federalismo Brasileiro, teoria e prática*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 80

os governos estaduais e locais, com o governo federal em permanente movimentação tectónica. Contudo, sobretudo a partir de 1947 deu-se o crescimento global do governo federal, através de certo tipo de controle.

Verifica-se sufragar consensos mais alargados que “a cooperação tem sido considerada como a característica proeminente da federação bem estruturada”.⁶³⁴

Pierre Dabiez, sustenta que “a importância do poder federal e dos poderes federados é variável”⁶³⁵ decorrendo da proporção com que a Constituição faz o doseamento dessa repartição de competências.

A constituição dos E.U.A. é o primeiro exemplo do pacto federal entre estados soberanos e é forçoso concluir que ela introduz um novo instrumento político, cuja finalidade universal é a paz perpétua .

Para isso, serve-se a Constituição de apenas sete artigos, apesar de extensas secções e 26 aditamentos. Mas com igual força jurídica são as grandes decisões judiciais sobre a interpretação e aplicação da constituição, o costume e as constituições dos estados federados.

Ela é a única Constituição do Séc. XVIII em vigor. É, sem dúvida, a sua dupla função de lei fundamental e de pacto constitutivo da união que funda verdadeiramente os E.U.A, significando, nas palavras de Ana Guerra, que “é a primeira Constituição escrita no sentido moderno do termo e a mais antiga

⁶³⁴ Deil S. Whright. Del Federalismo a las relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos da América: Una Nueva Perspectiva de La Actuación reciproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local. Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid número 6, Novembro - Dezembro, 1978. pág. 5

⁶³⁵ Pierre Dabiez, apud, José Alfredo de Oliveira Baracho, Descentralização do Poder: Federação e Município. Federalismo Brasileiro, teoria e prática, apud. I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generrallitat Valenciana, València. 1988. pág. 80

em vigor”.⁶³⁶

A noção de constituição e do seu valor superior a todos os demais actos da federação e dos estados federados e, em especial, a autoridade reconhecida aos tribunais na sua interpretação e na sua concretização, são notas tão profundas do sistema e tão específicas que, com o mesmo sentido ou com a mesma intensidade, não poderiam passar para qualquer outra parte. Continuando a parafrasear a autora citada, “a Constituição Americana não é apenas uma Constituição federal; é a primeira Constituição federal que vai influenciar todos os federalismos posteriores”.⁶³⁷

Contudo, só se poderá falar em sistemas de matriz norte-americana, naqueles países que os adoptarem quando estiverem presentes três elementos: a fiscalização judicial da constitucionalidade, o federalismo e o presidencialismo.

Trata-se de um federalismo perfeito, em que se verificam, simultaneamente, uma “estrutura de sobreposição e uma estrutura de participação”.⁶³⁸

Uma estrutura de sobreposição porque, cada parte do território e cada indivíduo estão sujeitos, simultaneamente, a dois centros de poderes políticos e a dois ordenamentos constitucionais, sem que, por isso, seja prejudicado o princípio da unicidade de decisão sobre cada problema, mesmo sendo

⁶³⁶ Ana Maria Guerra Martins apud. As origens da Constituição Norte-americana, LEX, Lisboa, 1994, pág. 17

⁶³⁷ Ana Maria Guerra Martins apud. As origens da Constituição Norte-americana, LEX, Lisboa, 1994, pág. 17: - A Constituição Americana não é apenas uma Constituição republicana; é a primeira Constituição republicana num mundo absolutamente dominado pela monarquia; - A Constituição Americana foi a primeira Constituição em que se instituiu um sistema de fiscalização da constitucionalidade das leis; - A Constituição Americana foi a primeira em que se instituiu um sistema presidencialista; - A Constituição Americana é um verdadeiro laboratório de ensaio ao vivo das teses político-filosóficas imperantes na época. Mas ao mesmo tempo é o resultado de um pragmatismo que não hesita em afastar as teorias sempre que tal se afigura necessário e útil.

"destinatário de actos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais".⁶³⁹

E uma estrutura de participação em que o poder político central é resultante da agregação dos poderes políticos dos estados federados, como sustenta Jorge Miranda "o poder político central surge como resultante dos poderes políticos locais, independentemente do modo histórico de formação: daí a terminologia clássica alemã de Estado de Estados".⁶⁴⁰

Não existe obra que teça considerandos sobre o sentido global deste instrumento institucional que é o federalismo perfeito, apresentado mais como um meio para resolver os problemas políticos dos americanos do que como modelo de governo para a sociedade das nações, nomeadamente, comunitárias.

Efectivamente, a base constitucional do estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos. O poder deve ser repartido entre eles de tal modo que, ao governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e económica.

A atribuição ao governo federal do monopólio das competências relativas à política externa e militar, visam permitir eliminar fronteiras militares entre os estados; as relações entre os estados perdem o carácter violento e adquirem um carácter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante os

⁶³⁸ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, tomo I, 4.ª ed., Coimbra, 1990, pág. 141, apud. Ana Maria Guerra Martins, As origens da Constituição Norte-Americana, 1994, Lex, pág. 100

⁶³⁹ Jorge Miranda, Federalismo, apud, Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, n.º 2, Editorial Verbo -Lisboa/São Paulo, 1984, pág. 1403

⁶⁴⁰ Jorge Miranda, Estrutura do Estado Federal, apud, Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, n.º 2, Editorial Verbo - Lisboa/São Paulo, 1984, pág. 1403

tribunais.

A transferência para os órgãos federais de algumas competências no campo económico, tem por objectivos eliminar os obstáculos de natureza alfandegária e monetária que impeçam a unificação do mercado e atribuir ao governo federal uma capacidade autónoma de decisão no sector da política económica.

Apesar disso o governo federal é fortemente limitado porque os estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente.

Por outro lado, cada Estado, autonomamente, aprova a sua constituição dentro dos limites da própria constituição federal, logo, respeitando a forma republicana de governo.

A formação da vontade política da federação faz-se por processos institucionalizados, nomeadamente, a existência de duas Câmaras. Uma primeira Câmara, o Senado, uma espécie de Conselho Europeu, (com 2 senadores por estado) com igual representação dos Estados e uma pequena Câmara, a dos representantes, espécie de Parlamento Europeu, em número proporcional à população de cada estado.

Os aditamentos à constituição são aprovados por 2/3 dos membros das 2 câmaras e ratificadas por 3/4 dos estados.

Quanto à “igualdade jurídica dos Estados federados, manifesta-se não só na igualdade de condição e participação no Senado no processo de revisão”⁶⁴¹ da constituição, mas também, no processo de igualdade de tratamento de um cidadão de um estado, noutro estado membro da união.

O debate sobre o Federalismo continua nos E.U.A.. O Federalismo Moderno é, na clássica expressão de J. Bryce, “ a técnica dos dois governos - Two Centers of Government - que

cobrem o mesmo solo, apesar de distintos e separados na sua acção”⁶⁴². É uma criação da Constituição Norte - Americana de 1787, como notava Garcia de Enterría citando A. de Tocqueville, “un gran descubrimiento en la ciencia política de nuestros días”⁶⁴³ e reiterada por B. Schwartz como “una invención política del más alto grado...la forma de federación ofrecida por los Fundadores fue nueva en la historia”.^{644 645}

Conforme é salientado por Michael D. Reagan: “ O federalismo do velho estilo está morto. Sem embargo, o federalismo de novo estilo está vivo e bem vivo e existe nos Estados Unidos”.⁶⁴⁶

O federalismo do velho estilo foi uma concepção legal que colocava o peso na repartição constitucional da autoridade e das competências entre o governo federal nacional e os governos dos estados federados, em que ambos os níveis recebiam os seus poderes, independentemente um do outro, de uma entidade terceira, o povo.

Se isto é o que se tem passado em relação ao federalismo do velho estilo, em relação ao federalismo de novo estilo, emerge

⁶⁴¹ Jorge Miranda. Manual de Direito Constitucional. O federalismo. Tomo I. Coimbra Editora. 1990. pág. 142

⁶⁴² J. Bryce, The American Commonwealth, I. 1917. p.324:

⁶⁴³ A. de Tocqueville. De la democratie en Amérique. Ed. Mayer, Paris 1951. I. p. 159:

⁶⁴⁴ B. Schwartz. A Commentary on the Constitution of the United States. The Powers of Government. I. Federal and State Powers. Nueva York 1963, p. 12: “ Hasta esse momento las fórmulas de integración conocidas eran, o bien confederales, se llamasen así o no, esto es, una asociación de Estados sólo através de los cuales, y no directamente sobre los ciudadanos, la organización central podía mandar: o bien meras uniones personales de diferentes reinos en un solo monarca”:

⁶⁴⁵ 640, 642 e 643 - apud Eduardo Garcia de Enterría. Estudio Preliminar. apud La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Economicos, 1980. p.15

⁶⁴⁶ Michael A. Reagan, apud “ The New Federalism, Nueva York 1972, pág. 4 apud Eduardo Garcia de Enterría, Estudio Preliminar, apud La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en

uma concepção política e pragmática, que resulta da actual "interdependencia y participación de funciones entre Washington y los Estados y destaca la mutua influencia que cada nivel es capaz de ejercer sobre el outro".⁶⁴⁷

E o mesmo Autor conclui que o federalismo entendido "como um muro que separa os níveis nacionais e estatal de governo"⁶⁴⁸ está definitivamente morto.

A diferença entre o federalismo velho e o novo estilo pode ser visto em termos de o federalismo de velho estilo ter representado uma correlação de forças permanente entre o governo federal e os governos dos Estados federados, enquanto que no federalismo de novo estilo há uma abertura ao diálogo e à participação. É a este propósito que Michael D. Reagan refere que o "federalismo de viejo estilo describe una no-relación entre el gobierno nacional y los de los Estados; el federalismo de nuevo estilo se refiere a una relación positiva entre esos dos niveles, polifacética, de acción participada".⁶⁴⁹

Garcia de Enterría, referindo-se a Vile considerou a sua leitura "com la claridad de mirada"⁶⁵⁰ por aquele ter sustentado que: "a principal característica do federalismo, é a interdependência do governo federal e dos Estados e não a sua mútua independência. O moderno federalismo americano caracteriza-se mais pela extensão e a importância de uma área de poder concorrente que por qualquer outra coisa".⁶⁵¹ E K. Stern não

el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Economicos. 1980. p.15

⁶⁴⁷ Michael A. Reagan, locs cits., pág. 24

⁶⁴⁸ idem, ibidem

⁶⁴⁹ Michael A. Reagan locs. Cits., pág. 24-25

⁶⁵⁰ idem, ibidem

⁶⁵¹ M.J.C. Vile, em The Structure of American Federalism, Nova Iorque, 1961, PP 3 e 65, apud Eduardo Garcia de Enterría, Estudio Preliminar, apud La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las

deixará de sustentar que "la actual ordenación federal hace de la mayor parte de las materias res mixta".⁶⁵²

4.2.5.2 Os Estados Unidos do Brasil

A Constituição Brasileira de 1891, propondo um Federalismo dualista, suscitou no seio da Constituinte de 1890/1891 acalorados debates de ideias, contrapondo duas principais correntes de opinião.

Por um lado, emergiu uma corrente ultrafederalista, que tinha nos Estados-membros uma entidade soberana. Por outro lado, uma menos segregacionista, compreendia que a Federação Brasileira, de natureza centrífuga, formada por descentralização política de um Estado unitário, não poderia ter o mesmo carácter de uma federação centrípeta, como a dos Estados Unidos, provinda de agregação, da união, de partes separadas.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de Fevereiro de 1891, adoptou o federalismo dualista e o princípio federativo, traduziu o desejo de imitar o sistema norte-americano. O "artigo 2.º discriminou os componentes da Federação, in verbis: "Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União",⁶⁵³ verificando-se que "os ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente

autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Economicos, 1980, p.25

⁶⁵² K. Stern, Das Staatsrecht, pág. 499, apud Eduardo Garcia de Enterría, Estudio Preliminar, apud La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Economicos, 1980, p.25

⁶⁵³ José Alfonso da Silva, Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 44

iguais - o campo de poder da União e o dos Estados-membros".⁶⁵⁴

A este propósito não deixou de haver quem reagisse aos exageros federalistas, ou á opinião daqueles que "desejavam conferir aos Estados-membros poderes de verdadeiros Estados soberanos"⁶⁵⁵, advertindo que: "O federalismo mal estruturado na Constituição de 1891 foi causa do desequilíbrio federativo, com enfraquecimento da União por um lado e fortalecimento de dois ou três Estados, que acabavam dominando a vida política do país, sem que se encontrasse na Constituição técnica jurídica eficaz para coibi-las".⁶⁵⁶

Tendo concluído o citado Autor no sentido de que "a intervenção federal convertera-se em peça do poder presidencial e essa aliança entre intervencionismo e presidencialismo desferiu golpes mortais na autonomia do Estado-membro. Foram poupados os grandes Estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul)"⁶⁵⁷

Sucedeu a esta "Carta Magna", como foi chamada, "estruturando o Estado Federal Brasileiro com o nome Estados Unidos do Brasil, a Constituição de 1934 que, conforme Jorge de Miranda, veio "consagrar a justiça eleitoral (criada em 1932), reforçou os poderes do Congresso (em especial, da Câmara dos Deputados, eleita pelo povo e pelas organizações profissionais), previu formas de intervenção do Estado na economia e direitos sociais, na linha da Constituição mexicana de 1917 e da

⁶⁵⁴ Idem. *ibidem*, pág. 45

⁶⁵⁵ Ruy Barbosa - *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. I José Alfonso da Silva. *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud. I Simposio Internacional de Derecho Autonomico. Generralitat Valenciana. Valência, 1988, pág. 44

⁶⁵⁶ Raul Machado Horta. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, pág. 121, apud. José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud. I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, Valência, 1988, pág. 53

⁶⁵⁷ Raúl Machado Horta. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, pág. 121, apud. José Alfonso da Silva, *Federalismo e*

Constituição de Weimar, introduziu o mandado de segurança para garantia de direitos certos e inquestionáveis contra actos inconstitucionais ou ilegais”.⁶⁵⁸

Verificou-se, porém, que, pressões do espírito disjuntivo e factores políticos de natureza ideológica acabaram por provocar o domínio exacerbado do princípio integracionista, que eclipsou o ideal federativo, sufocado pela Constituição de 1937.

Continuando a sufragar o mesmo autor, “a Constituição de 1937 reduziu a autonomia dos estados, estabeleceu o sufrágio indirecto na eleição da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (nome dado ao Senado), criou o Conselho da Economia Nacional, órgão consultivo de carácter corporativo há pouco referido e alargou os poderes do Presidente da República, o qual passou, entretanto, a ser eleito por seis anos por um colégio de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, pelo Conselho da Economia Nacional e pelo Parlamento”.⁶⁵⁹

Só com a Constituição de 1946, é que os Estados Unidos do Brasil voltam á democracia liberal e se recupera o federalismo de 1934, procurando promover-se “o reajuste do processo histórico, de disjunção e integração”⁶⁶⁰, apesar de ter vindo a sofrer profundas mutações. Reforça Jorge Miranda, “conjugam-se a Democracia liberal e a institucionalização dos partidos com aquisições sociais”.⁶⁶¹

Refere ainda Jorge Miranda, que “após a revolução de 1964, a Constituição de 1946 ficou subordinada a quatro Actos Institucionais, publicados entre esse ano e 1966 e todos dirigidos à concentração do poder no Presidente da República. Mas, a breve trecho, sentiu-se a necessidade de elaborar nova

Autonomias no Estado Brasileiro, apud. I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 53

⁶⁵⁸ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo I, Coimbra Editora, 1990, pág. 236

⁶⁵⁹ Jorge Miranda, *ibidem* 1990, pág. 236

⁶⁶⁰ José Alfonso da Silva, Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro, apud. I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 48

⁶⁶¹ Jorge Miranda, *idem*, *ibidem*

Constituição a fim de integrar tais Actos Institucionais e os seus Actos Complementares".⁶⁶²

No que diz respeito à Constituição de 1967, que suscitou o recorte inquiridor de um dos seus analistas, Paulo Benavides, este sustenta que representou "aquela medicação urgente que o federalismo brasileiro requer ou, ao contrário, traz aquele aviso de despedida do princípio federalista da organização estatal do país?".⁶⁶³

Nominalmente, esta Constituição mantinha no artigo 1.º a República Federativa. Em termos formais, no artigo 13.º dá assento à existência dos Estados-membros com capacidade de auto-governo e auto-organização.

A distribuição de poderes mantém a técnica do federalismo clássico: à União poderes enumerados; aos Estados-membros poderes residuais ou remanescentes. Porém, na prática, os Estados-membros "foram despejados dos poderes de auto-organização e de auto-administração".⁶⁶⁴

Refere ainda que, "as autoridades governamentais dos Estados-membros, quanto ao modo de escolha e investidura, não dependem das autoridades centrais: o Governador e o Vice-Governador, como deputados estaduais, são eleitos por sufrágio universal e voto directo e secreto; os órgãos judiciários da justiça estadual são escolhidos também com independência dos órgãos federais".⁶⁶⁵

Apesar de se aceitar que a Constituição não enterrou o Federalismo, não deixam de ser feitas contundentes críticas ao facto de não "consustanciar fórmulas jurídicas capazes de

⁶⁶² Idem. *ibidem*

⁶⁶³ Paulo Bonavides, *Teoria do Estado*, pág. 100, apud, José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 50

⁶⁶⁴ Idem. *ibidem*

⁶⁶⁵ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 51

actualizar o problema federativo e ultrapassar a crise".⁶⁶⁶

Sucedeu-lhe no tempo a Emenda constitucional n.º 1, de 1969 (conforme Jorge Miranda clarificou "entenda-se como Constituição nova ou como Constituição de 1967 alterada")⁶⁶⁷ que esteve na origem, conjuntamente com outras vinte e quatro Emendas do texto que corporiza a Constituição federal de 1969, da adopção do "centralismo que sufocou o ideal federativo, inclusivé mediante o mecanismo de designação de Governadores por eleição indirecta sob influência dos poderes da União e de técnicas do chamado federalismo cooperativo, que é instrumento de centralização".⁶⁶⁸

Seguiu-se todo um conjunto de peripécias em que esteve sempre presente o sentido centralizador, o aumento dos poderes financeiros da união, o reforço do poder executivo, a eleição do presidente por sufrágio directo que, no dizer de Jorge Miranda, "após um longo processo dito de transição democrática, levou a um novo regime constitucional".⁶⁶⁹ O Congresso aprovaria a Constituição de 5 de Outubro de 1988.

Jorge Miranda, fazendo uma seriação exaustiva da Constituição de 1988, destaca cinco partes fundamentais: a primeira parte abre "com um preâmbulo e com princípios fundamentais", a segunda parte "ocupa-se dos direitos fundamentais com prioridade em relação às demais matérias", a terceira parte, numa vertente económica de pendor nacionalista e liberal, transporta um "espírito compromissório", a quinta conferiu ao Supremo Tribunal Federal a "competência para julgar originariamente a acção directa de inconstitucionalidade de lei ou

⁶⁶⁶ Idem, *ibidem*.

⁶⁶⁷ Jorge Miranda, *idem, ibidem*, pág. 237

⁶⁶⁸ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 52

⁶⁶⁹ Jorge Miranda, *ibidem*, pág. 237-238

acto normativo federal ou estadual”, nomeadamente.

Quanto à quarta parte, tendo por objecto a organização do poder político e federal, “manteve-se fiel à divisão clássica dos três poderes e ao sistema presidencial, este algo controlado ou fiscalizado”⁶⁷⁰ cujos traços essenciais Jorge Miranda salienta como sendo:

a) - “Congresso bicameral, a Câmara dos Deputados é eleita por 4 anos, por representação proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, o Senado por representação maioritária, elegendo cada Estado e o Distrito Federal três Senadores, com mandato de oito anos;

b) - O Presidente da República é eleito por sistema de dois turnos ou duas voltas (como em França e em Portugal), por 5 anos sendo vedada a reeleição para o período subsequente (art. 82.º). A eleição do Presidente importa a do Vice-Presidente com ele registado. O presidente é auxiliado pelos Ministros de Estado.

c) - O poder judiciário compreende o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais, os Tribunais e Juizes de Trabalho, Eleitorais e Militares e os Tribunais e Juizes dos Estados, do Distrito Federal e dos territórios”.

Em face da caracterização do federalismo brasileiro, fazemos nossas as palavras de um Autor já aqui citado que, ao preconizar a federação a concebe como um “instrumento essencial para a racionalização democrática do poder, ao mesmo tempo que permite reunir em um sistema de cooperação as unidades político-administrativas, com a finalidade de atingir o bem-estar da

⁶⁷⁰ Jorge Miranda, *ibidem*, pág. 241-242

comunidade nacional".⁶⁷¹ Como preconiza Lucas Pires, "soluções federadoras ou federativas mas não federalistas - federalizantes ou, simplesmente, mais comunitárias, se se preferir - poderiam corresponder a um ideal de desenvolvimento da União."⁶⁷²

4.2.5.3 O federalismo alemão e a influência da União Europeia

O Professor Gérard Marcou ⁶⁷³ analisou a evolução recente do federalismo alemão sob a influência da integração europeia e da unificação, com o objectivo de actualizar as questões teóricas fundamentais do Estado federal e relembrar a validade da ideia de uma «Europa das regiões» que se tornou, como a subsidiariedade, um tema obrigatório em todos os discursos sobre a Europa.

Em termos críticos, Maurice Duverger aponta que Denis Rougemont "imaginou uma federação espontânea que se desenvolveria pouco a pouco a partir de pessoas que comunicassem entre si num integralismo federalista que tende a destruir os Estados e a substituí-los por uma Europa das regiões, o que manifesta um profundo desconhecimento da cultura europeia."⁶⁷⁴

Defendeu este Autor que " com o desenvolvimento das funções económicas e sociais do Estado no século XX, se generalizou a tendência para a centralização política e administrativa, à qual os Estados federais não escaparam. Esta evolução conduziu à interrogação sobre a pertinência da distinção

⁶⁷¹ José Alfredo de Oliveira Baracho. Descentralização do Poder: Federação e Município. Federalismo Brasileiro, teoria e prática, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 103

⁶⁷² Francisco Lucas Pires. Portugal e o futuro da União Europeia. Difusão Cultural. 1995, pág. 77

⁶⁷³ Gérard Marcou. L'Évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification, Revue du Droit Public, Juillet-Août, 1995, pág. 12 e sgs.

⁶⁷⁴ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a eclosão. Asa Literatura. 1994, pág. 49

tradicional entre o Estado unitário e o Estado federal. Posição que também é sufragada por alguma doutrina portuguesa, nomeadamente, Marcello Caetano que sustenta “nem sempre é fácil distinguir o estado unitário do estado federal: é que há Estados unitários divididos em províncias amplamente descentralizadas”.⁶⁷⁵

J.F. Aubert, citado por Gérard Marcou, pensava não poder propor senão definições puramente quantitativas do federalismo, caracterizadas por um certo grau de união e um certo grau de descentralização. Dá como exemplo que, na Alemanha, K. Hesse qualificava, desde 1961, a República Federal, como um “Estado Federal unitário”⁶⁷⁶ mas, passadas aproximadamente duas décadas, conclui que o próprio Estado é desafiado por mudanças políticas e económicas extremamente rápidas que põem parcialmente em causa as suas funções tradicionais e, sobretudo, as mais recentemente adquiridas, do Estado-providência. A este propósito, Lucas Pires não deixará de acentuar que “o Estado-providência fora a parafrase social do modelo taylorista de produção de massa e está hoje também em crise”.⁶⁷⁷

Para Dusan Sidjanski, esses desafios levaram a que os “Länder institucionalizassem – sob a forma de um acordo com o governo federal – a sua participação no processo comunitário a fim de fazerem ouvir as suas vozes directamente a nível comunitário”.⁶⁷⁸

Por essa razão, sustenta que “pelo seu peso, estrutura e experiência federalista, a R.F.A. assume um lugar central na

⁶⁷⁵ Marcello Caetano, Estado unitário, Estado federal e estado com regiões autónomas apud Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Tomo I, Almedina, 1983, pág. 134

⁶⁷⁶ J.F. Aubert, apud, Gérard Marcou, L'Évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification, Revue du Droit Public, Juillet-Août, 1995, pág. 12 e sgs.

⁶⁷⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 142

⁶⁷⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 216

A Alemanha é um país onde o federalismo é uma tradição política antiga, o primeiro a ser confrontado com os problemas que se põem à integração de um Estado federal num conjunto supranacional e, ao mesmo tempo, com os efeitos centrífugos da abertura das fronteiras e da concorrência inter-territorial.

O processo de adaptação política e institucional ao qual a Alemanha se viu obrigada resultou de muitas revisões constitucionais, sendo as mais importantes as que resultam do tratado de Unificação de 31 de Agosto de 1990, a de 21 de Dezembro de 1992, após o Tratado de Maastricht e, por último, a de 27 de Outubro de 1994 que é o resultado dos compromissos tomados no tratado de unificação.

A evolução mais marcante é a reanimação dos Länder que podemos observar desde o início dos anos 80 e sobretudo depois do Acto Único europeu. Trata-se, em primeiro lugar, de uma reacção contra a extensão das competências comunitárias nos domínios que são da competência dos Länder. A unificação alemã foi um segundo factor da mobilização institucional.

Dusan Sidjanski dirá a propósito que “ ao mesmo tempo que afirmavam as suas competências no plano nacional, estabeleceram representações junto da Comunidade Europeia em Bruxelas a fim de fazerem ouvir as suas vozes directamente a nível comunitário”.⁶⁸³

As modificações constitucionais que se registaram após o reanimar dos Länder testemunham a natureza estatal destas colectividades políticas e a singularidade que o Estado federal continua a representar, unitário em certos aspectos, mas ao mesmo tempo grupo federativo de Estados, inferiores, é verdade, a ele mesmo, mas que todavia participam no seu poder, como tinha

⁶⁸³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 216

observado Carré de Malberg.

Os ganhos mais importantes dos Länder crescem à sua participação na supremacia do Estado no exercício dos direitos da Alemanha ao nível comunitário: mas do programa do reequilíbrio do federalismo em seu favor, que os Länder tentaram promover aquando da unificação da Alemanha, foi realizada apenas uma pequena parte e as vantagens serão aqui sem dúvida mais simbólicos que reais, tanto a nível de competências internas como nas relações externas, nomeadamente, da política regional da União.

Contudo, o seu estatuto dependerá muito da forma que tomará a União europeia do futuro e, por isso, eles tentarão influenciar as escolhas institucionais que serão feitas sobre este assunto e terão, então, que contar com os parceiros da Alemanha que têm por vezes pontos de vista muito diferentes.

António Covas afirma que, em seu entender, “em matéria de política regional a União “favorece” os estados de estrutura política federal ou regional e “desfavorece” os estados de estrutura política unitária”.⁶⁸⁴

Para melhor compreendermos esta temática, continuaremos a ter como “companheiro” exploratório Gérard Marcou e iremos analisar essas evoluções distinguindo o reanimar dos Länder (da integração europeia à unificação alemã) e a procura de um novo equilíbrio federal na ordem interna e na ordem comunitária. É a evolução recente do federalismo alemão que sugere um certo número de reflexões, no que diz respeito ao federalismo, às regiões e à integração europeia, até porque “a R.F.A. ocupa um lugar central na evolução da Comunidade Europeia” conforme Dusan Sidjanski

⁶⁸⁴ António Covas, A Revisão do Tratado de união Europeia, Celta, 1996, pág. 41

Há porém uma observação propedêutica que importa fazer-se. Conforme observa Frank Delmartino, a experiência de um Estado federal, representativo das sociedades da Europa ocidental, a República Federal Alemã, mostra bem todos os esforços que devem ser feitos e as estruturas de concertação complexas que devem ser implementadas para tornar operacional a repartição de competências prevista na constituição.

Estes problemas de colocar em prática não podem em nenhum caso justificar que seja facilitada a tendência para tratar os problemas dentro de contextos sempre mais alargados. E deixa o repto de que "en fait, il n'est tout simplement pas fonctionnel d'éloigner les processus de décision des contextes auxquels ils se réfèrent".⁶⁸⁵

De volta a Gérard Marcou, em primeiro lugar e paralelamente aos debates sobre as relações entre a Federação e os Länder, a propósito das competências legislativas, da decisão comunitária ou da acção externa, é a antiga questão da soberania que reaparece: trata-se de saber se, em último caso, é a vontade federal ou a vontade dos membros que prevalece, e em que domínios.

O seu conteúdo aparece aqui mais concreto do que nas discussões doutrinárias clássicas. É necessário continuar a admitir que a soberania é indivisível ou, ao contrário, que ela é susceptível de divisão no caso de ser disputada?

A evolução recente do federalismo alemão impede de ver o Estado federal como uma simples variedade de descentralização e os Länder como simples colectividades territoriais como o são, por exemplo, as regiões francesas.

Há porém um elemento fundamental a reter desta "antinomia" Estado federal – Länder, é que efectivamente se a estrutura federal

originária não é vista senão como uma garantia de partilha do poder e de democracia, tão necessária no pós-guerra, também não falta ao rigor a constatação da grande fragilidade do poder central face aos principados. “ Os Länder são assim resultado essencial de um processo histórico”.⁶⁸⁶

Em segundo lugar, a integração política coloca aos Estados Federados um colossal desafio: até que ponto a autonomia legislativa das colectividades federadas é compatível com a responsabilidade do Estado federal na execução dos compromissos comunitários?

A afirmação da responsabilidade do Estado Federal conduz à «provincialização» das colectividades federadas, ao passo que a substituição da responsabilidade das colectividades federadas às do Estado federal diminui a capacidade do Estado para cumprir os seus compromissos e para desempenhar as suas funções no concerto comunitário.

Devemos procurar as vias de um federalismo a três níveis, o que implicará que a União seja um novo Estado, ou permanecerá uma associação de Estados? E, assim sendo, é chegada a hora da “federação de Estados em alternativa a Estado Federal”?⁶⁸⁷

A Europa das regiões não parece ser a solução da contradição. Qualquer que seja o sentido que lhe possamos dar não nos parece possível nem desejável. O fundamento utilizado pelo Autor é de que “ela não é possível visto que não existe um conceito de região comum a todos os Estados da União Europeia e ainda menos depois do alargamento a três novos Estados, as diferenças são consideráveis entre os Estados-membros, como o são entre o federalismo alemão ou a descentralização regional

⁶⁸⁵ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, *Les Fondements du Fédéralisme* in André Alen e outros, *Le Fédéralisme*, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 23

⁶⁸⁶ Luis Sá, *As regiões, a Europa, e a Coesão Económica e Social*, Ed. Cosmos, 1994, pág. 82

francesa e, certos Estados não têm regiões nem prevêem instituições”.⁶⁸⁸

Não é desejável também, pois a aplicação deste conceito tornaria a União Europeia ingovernável. Por um lado, aumentaria consideravelmente o peso dos mecanismos de decisão, porque implicaria que as regiões também fossem directamente associadas colectivamente e/ou individualmente.

Por outro lado, resultariam enfraquecidos os Estados e a União Europeia a nível mundial. A “Europa das regiões” seria um “anão político”, a não ser que ela não conduza à formação dum super-Estado que, por sua vez, não deixaria de levantar vivas resistências no seio dos Estados-membros”.⁶⁸⁹

Não podemos deixar de reiterar e comungar mais uma vez com Dusan Sidjanski quando afirma que pelo “seu peso, estrutura e experiência federalista, a RFA assume um lugar central na evolução da Comunidade Europeia”.⁶⁹⁰ À “experiência de um grande espaço económico e de uma superpotência organizados sob a forma de um Estado Federal pode juntar-se a experiência de uma pequena federação multinacional, a Suíça”,⁶⁹¹ notável pelo seu modelo de federalismo cooperativo, como veremos de seguida.

4.2.5.4. O modelo suíço de federalismo cooperativo

Federalismo ou confederação? Será a “prima” interrogação para quem aborda esta questão. Efectivamente conforme nos dá conta Parejo Alfonso a “confederação foi inicialmente uma simples

⁶⁸⁸ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 142

⁶⁸⁹ Gérard Marcou, L'Évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification e sgs., Revue du Droit Public, Juillet-Août, 1995, pág. 12

⁶⁹⁰ Gérard Marcou, locs citis

⁶⁹¹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 216

⁶⁹² Idem, ibidem, pág. 325

alianza entre Estados, los Cantones”⁶⁹² e, concludindo, sufraga Bridel ao afirmar que “cabe aquí decir que, aun cuando Suiza continúe siendo oficialmente una Confederación, sustantivamente es un auténtico Estado Federal”.⁶⁹³

Por isso falar-se hoje da Suíça é parafrasear-se Adriano Moreira, quando este sustenta a propósito do êxito deste pequeno território que constitui uma “experiência feliz, sem a presença de um Estado dominante”⁶⁹⁴ e André Siegfried irá fazer apelo à essência do federalismo ao reconhecer-lhe que “a Confederação é uma República democrática composta de vinte e dois cantões, cuja soberania respectiva persiste ao lado daquela da própria Confederação. Toda a política interior do país é dominada pela necessidade de salvaguardar estas duas soberanias, de estabelecer entre elas um equilíbrio preservando a forma federativa do sistema”.⁶⁹⁵

Porém, tal como já vimos que aconteceu nos Estados Unidos da América, no acidentado percurso brasileiro e na dialéctica permanente entre o Estado federal e os Länder na Alemanha, também no Estado suíço se manifestaram as tensões e reacções naturais de defesa face à tentativa de centralização, pelo que para a sua neutralização foi incorporado no texto constitucional fórmulas cooperativas que regulamentaram em sentido vertical, as relações entre a Federação e os Cantões, e bem assim, em sentido horizontal, as relações intercantonais.

⁶⁹² Luciano Parejo Alfonso, La cuestión en los federalismos germanicos, apud. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Economicos. 1980. pág. 146

⁶⁹³ Marcel Bridel, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, Ed. Payot, Lausana 1965, t.I, pág. 90 y 91 apud Luciano Parejo Alfonso, locs. cit., pág. 116: “el nombre de “Confederación suiza” há venido a ser improprio: los autores de la Constitución federal lo conservaron por tradición y también quizás porque en 1848 la terminología de Derecho constitucional no merecía la precisión que hoy en día tiene”.

⁶⁹⁴ Adriano Moreira, *A Europa em formação*, Lisboa, 1974, p. 103

⁶⁹⁵ André Siegfried, *La Suisse, démocratie-témoin*, Neuchâtel, 1948, apud. locs. Cits., p. 144

Já anteriormente tínhamos sufragado Deil Whright, quando este sustentava que “ a cooperação tem sido considerada como a característica proeminente da federação bem estruturada”⁶⁹⁶ e Lucas pires fala mesmo da introdução, num futuro tratado da União, de um princípio de relacionamento cooperativo”.⁶⁹⁷

Idêntica posição é sustentada por Dusan Sidjanski que apoiando-se em James Buchanan, não deixa de considerar que “a ideia do federalismo, da diversidade entre comunidades cooperativas, da soberania partilhada, pode significar para a Europa o início de um século fabuloso.”⁶⁹⁸

Aceitamos este “início de um século fabuloso”, por um lado, porque, a verificar-se, traria uma dupla legitimidade democrática, a dos cidadãos e a dos Estados, Províncias ou Cantões e, por outro, como chamou a atenção o eurodeputado Ferdinand Herman, “neste modelo os Estados e a Comunidade encontram-se associados em todas as fases de decisão (cooperação), mas a execução destas decisões é essencialmente deixada aos Estados-membros (descentralização)”⁶⁹⁹.

E conclui no sentido de que esta “participação conjunta, esta co-decisão alarga-se a todos os actos legais: - lei, orçamento, designação, tratado com países terceiros, constituição. A igualdade de estatuto entre o Conselho e o Parlamento pode ser obtida para todas as categorias de actos ou resultar de uma repartição em dois grupos de actos mais ou menos iguais, aqueles em que é o

⁶⁹⁶ Deil Whright., Del Federalismo a las relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos da América: Una Nueva Perspectiva de La Actuación reciproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local “. Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid número 6, Novembro-Dezembro, 1978, pág. 5

⁶⁹⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 189

⁶⁹⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 324

⁶⁹⁹ Projecto de Constituição da União Europeia e segundo relatório da Comissão dos Assuntos Institucionais sobre a constituição da União Europeia, relator Herman, Ferdinand, Debates do Parlamento Europeu, n.º 3-442 e A3-0064/94, 9.2.94, pág. 12 e sgs.

Consejo que tem a última palavra”.⁷⁰⁰

O Estado Federal suíço, face à fórmula cooperativa em sentido vertical, como já foi acentuado, apesar de não ter escapado à centralização, nem por isso deixou de manter nas unidades federadas, os Cantões, a maior parte das competências de execução cingindo-se à vertente legislativa a tendência centralizadora. Como sustentou Parejo Alfonso, “ Gracias a la gran flexibilidad (pero también complejidad) de la estructura federal resultante de ello, la introducción o el desarrollo de fórmulas cooperativas, no há encontrado excesivas dificultades”.⁷⁰¹

Poderá dar-se o caso de uma actuação conjunta entre a Federação e a unidade federada, o Cantão. Quando assim acontecer, há uma panóplia de soluções possíveis. Conforme salienta Parejo Alfonso, alegando o “ius imperium” da Federação em relação aos Cantões. Aquela fará a “ffijación por la primera del marco normativo, del ordenamento aplicable, y la remisión a los segundos de su aplicación o ejecución”. Contudo, reconhece o citado Autor, sendo a solução apontada a mais simples, há as “más complicadas de puntual y detallado reparto de los distintos cometidos”.⁷⁰²

No que diz respeito à fórmula cooperativa em sentido horizontal, é prática intercantonal a conclusão entre eles de acordos ou convenções, que envolvem diversas áreas desde a Justiça, a Administração e a Legislativa que, como salienta a este propósito Parejo Alfonso, “a los efectos de cuya ejecución pueden incluso recabar la cooperación de las autoridades federales”.⁷⁰³

⁷⁰⁰ Projecto de Constituição da União Europeia e segundo relatório da Comissão dos Assuntos Institucionais sobre a constituição da União Europeia, locs cit.

⁷⁰¹ Luciano Parejo Alfonso, La cuestión en los federalismos germanicos, in La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Economicos, 1980, pág.146

⁷⁰² Luciano Parejo Alfonso, La Cuestión en los Federalismos Germanicos, locs cit.

⁷⁰³ Luciano Parejo Alfonso, La Cuestión en los Federalismos Germanicos, locs cit., pág. 143

Não deixa no entanto de chamar atenção de que há limites constitucionais bem precisos, nomeadamente, “los convenios no pueden contener pactos contrarios a los intereses de la Confederación o los derechos de los outros Cantones y en todo caso, están radicalmente prohibidas las alianzas particulares y los tratados de naturaleza política intercantonales”.⁷⁰⁴

Foi através da observação dos limites constitucionais referidos, que na esteira de Jacques Schwartz, se viu revitalizada “como via capaz de resolver os problemas de unificação e de coordenação de políticas e actuações, sem necessidade de acudir à transferência da capacidade de decisão, da competência da Federação”,⁷⁰⁵ como tem sustentado Dusan Sidjanski, não só é “notável pelas suas realizações e pela qualidade de vida do seu povo” para concluir que ilustra a “eficácia, a capacidade de adaptação e a actualidade do federalismo”.⁷⁰⁶

Um dos instrumentos utilizados para implementação da cooperação intercantonal, reside na realização de conferências integradas por representações dos governos cantonais correspondentes, com vista a concertarem-se, para defesa dos seus interesses, através de “concordatas” bilaterais ou multilaterais. Parejo Alfonso dá-nos conta que “los mecanismos de cooperación establecidos por las mismas son muy diversos.”⁷⁰⁷

Há em toda esta problemática três aspectos de capital importância. O primeiro aspecto é que a “convenção intercantonal

⁷⁰⁴ Luciano Parejo Alfonso, *idem*, *ibidem.*, pág. 144

⁷⁰⁵ Jean-Jacques Schwartz, *Fédéralisme coordonné*, Ed. Paul Haupt, Berna 1978, pp. 12 apud Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 144

⁷⁰⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 325

⁷⁰⁷ Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 144: - “podem abarcar “matérias, da competência dos cantões, tanto legislativas como administrativas e inclusive judiciais. Os mecanismos de cooperação pelos mesmos são muito diversificados: podem ser o “reconhecimento da validade de títulos ou decisões administrativas e/ou judiciais; regulamentação de matérias comuns, utilização por um cantão de serviços estabelecidos por outro, execução conjunta de determinadas actividades, etc. Trata-se de uma fórmula cooperativa largamente utilizada, sendo muito numerosos os convénios existentes”.

prima sobre o Direito cantonal”⁷⁰⁸. pelo que, como sublinha Jacques Schwartz, a diferença entre a «concordata» e a legislação federal consiste em que “a primeira exige a aprovação de cada uma das partes quanto ao mesmo, que é dizer, utiliza-se a regra da unanimidade”, enquanto que para a adopção da segunda basta a simples maioria parlamentar”.⁷⁰⁹

O segundo aspecto, é que através destes convênios ou “concordatas” podem-se chegar a “estabelecer instituições e organismos comuns de Direito público, dotados inclusive de competências administrativas decisórias”.⁷¹⁰

Finalmente, o terceiro aspecto assenta na proibição de “alianças particulares e dos tratados de natureza política intercantonais” cujo objectivo, como salienta o mesmo Autor, é o de uma “proibição claramente dirigida à salvaguarda da estrutura federal e relacionada com a imposição aos cantões do dever de submeter as suas diferenças e contencioso às instâncias federais, com interdição de toda a via de facto ou recurso à força”.⁷¹¹

4.2.6. Sociedade Plural, Democracia e Federalismo

As sociedades contemporâneas são muitas vezes qualificadas de pluralistas. Este termo tem uma dupla aceitação: descritiva (diferenças entre pessoas e grupos) e normativa (cultura política integrando essas diferenças). A sociedade pluralista comunitária não é homogénea porém, Nicolas Moussis fala “d’une expérience

⁷⁰⁸ Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 145

⁷⁰⁹ Jean-Jacques Schwartz, *Fédéralisme coordonné*, Ed. Paul Haupt, Berna 1978, pp. 13 apud Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 145

⁷¹⁰ Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 145 Sendo que “as instituições supracantonais não são frequentes e, por isso mesmo, as faculdades das existentes são francamente reduzidas. A título de exemplo, cabe citar as Comissões criadas para as questões relativas à navegação e à pesca por outros cantões vizinhos de um mesmo lago ou os estabelecimentos públicos intercantonais de formação profissional”.

⁷¹¹ Luciano Parejo Alfonso, *La Cuestion en los Federalismos Germanicos*, locs cit., pág. 144

unique dans l'histoire des hommes".⁷¹²

A este respeito, a prática política moderna é ambivalente: numa parte, ela obriga à uniformidade, noutra parte ela reconhece e aceita essas diferenças, respeita os princípios de liberdade de expressão e de associação, Vieira de Andrade acrescenta ainda a liberdade de manifestação, reconhecendo que a "dimensão pluralista não se esgota na possibilidade de intervenção autónoma e livre das forças sociais no processo político".⁷¹³

Para concluir que o pluralismo "também invade a própria estrutura dos poderes públicos, que não devem estar concentrados num único órgão ou complexo hierarquizado de órgãos".⁷¹⁴

Há mais de dois séculos que os Estados nacionais não param de tentar reforçar o seu poder sobre a sociedade, para controlar a maior parte dos aspectos da vida quotidiana dos cidadãos, reduzindo substancialmente as diferenças entre democratização (aceitação das diferenças) e centralização (erosão das diferenças). Estas vão a par.

A mesma ambivalência pesa sobre o conceito de Democracia. A Democracia, na sua versão liberal ocidental, repousa sobre um processo de decisão no centro do qual se encontra o direito à diferença. Por definição, uma decisão democrática não é pré-determinada, em razão da abertura do processo de decisão. No entanto, a decisão é tomada por uma maioria política que, por sua vez identificada, dispõe da faculdade e do poder de governar em nome de todos. As diferenças e as divergências admitidas e mesmo encorajadas, devem ceder o passo ao conceito da indivisibilidade da nação. Este corte entre pluralismo e liberdade na preparação da

⁷¹² Nicolas Moussis, *Accès À L'Europe – Manuel des politiques communautaires* -, 1992, 2ème édition révisée, Edit-Eur, pág. 19

⁷¹³ Vieira de Andrade, Pluralismo, apud, *Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, n.º 4, Editorial Verbo-Lisboa/São Paulo, 1984, pág. 1287

⁷¹⁴ Vieira de Andrade, locs. Cits.,

decisão e a homogeneização são os causadores da falta de liberdade na execução deste contexto, o que constitui, aos olhos de Proudhon, o vício fundamental da democracia liberal. É aí que reside o verdadeiro problema.

Tudo isto não facilita o estudo das relações entre federalismo, pluralismo e democracia. Toda a ligação unívoca estando claramente excluída, mais vale sem dúvida precisar em primeiro lugar a interacção entre pluralismo e democracia, esperando que o federalismo se imponha espontaneamente.

Arend Lijphart é descrito pela doutrina como sendo um dos investigadores que se tem debruçado sobre as relações entre pluralismo e democracia. É muito difícil que a democracia se possa expandir em países caracterizados por grandes divergências entre grupos sociais, na medida em que só um certo consenso político permite a uma maioria governar contra uma minoria.

À falta de um tal consenso, todos os grupos que não consigam conquistar a maioria sentem-se frustrados e se a situação continuar poderá pôr em causa o regime (democrático).

Noutros termos, de novo inspirados em Proudhon, para que as decisões políticas possam ser tomadas por um actor unitário, falando e governando em nome do povo inteiro, as divergências no meio deste devem ser limitadas. Se não for o caso, não se pode falar de um povo mas de muitos povos e o conceito de um governo maioritário em nome do povo perde o seu sentido. O problema posto pela passagem da rivalidade e do conflito, dentro dos processos de decisão, na indivisibilidade da execução são claramente reconhecidos. À vista deste problema, a condição da estabilidade da democracia é simplesmente a limitação dos conflitos e do pluralismo da sociedade.

Há quem, como Lijphart, invalide esta perspectiva, baseado

na observação de numerosas democracias que continuam sólidas apesar das clivagens políticas profundas e duráveis entre grupos sociais, podendo salientar-se, nomeadamente a título de exemplos, os Países Baixos, a Bélgica, a Suíça e a Áustria. Verificou-se em todos os casos que o problema foi resolvido dando à democracia uma forma de funcionar, baseada sobre as alternativas ao serviço de uma maioria chamada a governar contra uma minoria. Frank Delmartino louvando-se em Lijphart, “chama a esta variante democrática: democracia de pacificação ou de consenso”.⁷¹⁵

Uma sociedade mais plural pode então perfeitamente viver de maneira democrática e estável, se adoptar uma democracia doutro tipo diferente daquela a que é inerente o federalismo. Em todos os casos, a democracia de pacificação integra os fundamentos tradicionais do pensamento federalista, como seja, o poder de uma estrutura de nível superior nunca poderá ser absoluta, mas deverá sempre coexistir com uma margem de autonomia dentro das entidades que ela reúne. Já Jean Monnet defendeu que “a Europa não se fará sem os Estados e muito menos contra os Estados”.⁷¹⁶

Democracia de pacificação e federalismo reúnem-se então sob muitos pontos em que este último aparece como um dos

⁷¹⁵ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, Os fundamentos do federalismo in André Alen e outros, *Le Fédéralisme*, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 12: “Mas como funciona esta democracia de pacificação? Sobre a base de quatro princípios: - O primeiro é a rejeição da decisão de maioria simples: as decisões importantes são tomadas pela concertação entre dirigentes políticos no contexto de grandes coligações orgânicas de concertação ou de colaboração informal. A ideia central é dividir o poder sem vencedor nem vencido, todos participando no poder; - O segundo, cada grupo social vê reconhecer-se uma autonomia o mais larga possível, a qual permitirá gerir os seus próprios negócios com a ajuda dos meios postos à sua disposição pelo poder central. A maioria não governa mais a minoria, todas as minorias se auto-governam. Observando que os grupos sociais coincidem com os limites territoriais, este tipo de autonomia pode perfeitamente ser conferida numa base federal; - O terceiro, cada grupo dispõe de um direito de veto nas matérias importantes. Isto reforça o primeiro princípio, de dividir o poder: nenhum grupo poderá ser verdadeiramente posto em minoria, resultando assim um certo equilíbrio dos poderes. O sistema belga de sonnette d'alarme é um bom exemplo deste tipo de direito de veto; - Enfim, e logicamente o quarto princípio é aquele da representação proporcional no conjunto do processo de decisão, que assegura a cada grupo o peso correspondente à sua importância relativa. Mais uma vez, isto evita que haja vencedores e derrotados do sistema maioritário e do direito que confere aos vencedores de decidir em nome de todos e de se impor a todas as decisões tomadas”.

régimes susceptíveis de receber a primeira. Eles não se confundem: dos quatro países tradicionalmente citados como exemplos de democracias de pacificação, Áustria, Bélgica, Países Baixos, Suíça, três são certamente organizados sob o sistema federal mas, no caso da Áustria e da Suíça, ao contrário da Bélgica, as entidades não são definidas de maneira cultural.

Constitucionalmente, a Áustria é uma federação de um novo *Länder*, a qual fica situada entre as democracias de pacificação porque as suas decisões são tomadas por procedimentos de concertação permanente entre estes dois grupos sociais.

A mesma coisa acontece com a Suíça, federação de 26 cantões, que em nada se identificam aos grupos sociais que participam numa concertação permanente visando assegurar o consenso em matéria de decisão política. Esses grupos são constituídos por movimentos políticos organizados (democratas cristãos, socialistas, agricultores, radicais). Na Suíça como na Áustria, a estrutura federal do Estado não é uma democracia de pacificação. É passando por uma autonomia não territorial que as duas formam uma estrutura a fim de exercerem as suas pacificações. A federação belga está muito mais próxima de uma democracia de pacificação. A Bélgica tem uma grande experiência de autonomia não territorial.

O exemplo belga põe em evidência a importância e o interesse do problema posto pela definição das entidades federais.

Continuando-se a seguir de perto Lijphart, a concentração territorial é a condição ideal para a pacificação, sendo então a construção de uma estrutura de decisão garantindo a cada grupo o respeito pela sua especificidade e o respeito pela sua liberdade evitando-lhe o perigo de ser posta em minoria. Este carácter ideal

⁷¹⁶ Fausto de Quadros, O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União

está ligado ao uso, hoje mais frequente, de fazer coincidir as fronteiras territoriais com as fronteiras culturais.

Para terminar, o federalismo não é a bandeira das democracias, pois encontram-se partidos únicos em certos Estados explicitamente federais, em contradição flagrante com a teoria, nos quais o federalismo significa liberdade e pluralismo.⁷¹⁷ Tal não invalida, porém, que se sustente, com Dusan Sidjanski, que “o federalismo baseia-se necessariamente em princípios democráticos”.⁷¹⁸

4.2.7. O Paradigma Federal

É um dado adquirido universalmente que, em sede económico-social, as novas tarefas do Estado na actualidade exigem ou mesmo “impõem o fortalecimento do poder central, quer no plano horizontal - técnica da divisão funcional dos poderes -, quer no plano vertical - técnica de distribuição territorial dos poderes .

O princípio federalista, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição Americana, em 1787.⁷¹⁹ Baseia-se na União de Colectividades Autónomas.

Quando falamos em princípio federativo, em Direito Constitucional, queremos referir-nos àquele princípio que

Europeia, Almedina, 1995, pág. 24

⁷¹⁷ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, Os fundamentos do federalismo apud, André Alen e outros, *Le Fédéralisme*, pág. 12, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994

⁷¹⁸ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 195

⁷¹⁹ Nuno Rogeiro, *Constituição dos EUA*, Gradiva, 1993, pág. 120: - “O federalismo norte-americano ficou garantido por uma Constituição escrita, ao contrário de formas parafederais ou confederais historicamente anteriores (cf. *O Federalista*, 18-19). É um federalismo «homogéneo» (Tarlton), «de características marcadamente territoriais» (Lijphart), se bem que os estados membros sejam desiguais em população, extensão e natureza geográfica, riqueza e repartição sócio-cultural das minorias étnicas (havendo uma fixação de hispânicos e negros em zonas bem estudadas).

Como se viu, este federalismo alicerça-se numa série de princípios pré-constitucionais, acordados em Filadélfia e consagrados quer no texto de 1787, quer nas posteriores interpretações judiciais do mesmo.

configura determinada forma de Estado e que se denomina por Estado Federal, Federação, cujo recorte conceitual já tivemos ocasião de fixar, caracterizando-se pela união de colectividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional.

O princípio Federalista apoia-se num tipo de descentralização político-constitucional consistente na distribuição do poder político entre a União e os Estados-membros.

Os Autores chamam a isto “Divisão Territorial de Poderes, em contraposição à Divisão Funcional de Poderes, que formam a tripartição do poder em Legislativo, Executivo e Judiciário”⁷²⁰, herdado da fórmula de Montesquieu.⁷²¹

A descentralização político-constitucional, que caracteriza o Estado federal, tem o seu fulcro na autonomia das colectividades membros, o que dá origem a uma estrutura estatal complexa. Como sustenta Burdeau, “a um tempo unitário e federativo”.⁷²²

Por um lado, é unitário “enquanto possui um território que, embora dividido entre os Estados-Membros, está submetido ao poder da União no exercício da sua competência federal uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela legislação federal”.⁷²³

Por outro lado, é Federativo “enquanto se traduz na participação dos Estados-Membros na formação da vontade dos órgãos federais e na competência reservada aos Estados para disporem sobre as matérias que lhes são deixadas pela

⁷²⁰ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 30

⁷²¹ Ana Maria Guerra Martins in *As origens da Constituição Norte-Americana*, LEX, Lisboa, 1994, pág. 93: - “cada poder tem não só a faculté de statuer, ou seja, de praticar os actos inerentes à sua função, como também a faculté d’empêcher, isto é, de interferir em actos de outros órgãos, contribuindo para a produção dos seus efeitos ou impedindo que eles se produzam”.

⁷²² José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València, 1988, pág. 52

⁷²³ Idem, *ibidem*.

Constituição. Com isso, constituem-se no Estado Federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território".⁷²⁴

Temos assim que o princípio federativo se baseia na divisão do poder entre a União e os Estados-membros: os limites dessa repartição regional de poder, vão depender da natureza e do tipo histórico da federação.

O Estado Unitário, de que a França e a Inglaterra podem servir de exemplo, não possuem senão um centro de poder que se estende por toda a população e território e que controla todas as colectividades regionais ou locais.

Nestes Estados também pode haver poder descentralizado, e geralmente há-o, mas essa descentralização, por ampla que seja, não é de tipo político mas administrativo, gerando uma forma de autarquia territorial e não uma autonomia político-constitucional como na descentralização política, ficando as colectividades internas na dependência do poder único, nacional e central.

O que define o princípio federativo é a descentralização político-constitucional, que envolve autonomia e distribuição territorial do poder.

Analiticamente, o princípio federativo é composto pelos seguintes elementos:⁷²⁵ A união de certo número de entidades autónomas, os Estados-membros, para finalidades comuns; a divisão dos poderes governamentais entre a união e as entidades competentes; A intervenção directa de cada um desses centros de governo, dentro da sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais; Supremacia do Governo Federal, dentro de sua esfera específica,

⁷²⁴ Idem, ibidem.

⁷²⁵ José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 31

sobre qualquer ponto discutível do poder estadual.

Pode-se sufragar o citado Autor, em que “o Estado Federal o todo, é, como pessoa jurídica de direito público internacional, o único titular da soberania, poder supremo consistente na capacidade de auto-determinação”⁷²⁶ concluindo, em contraste, que, assim sendo o Estado Federal, então aos Estados-membros está reservado serem “titulares, tão só de autonomia, constituindo um governo próprio dentro do círculo de competências traçado pelo poder supremo, ficando residualmente com capacidade de auto-governo e auto-organização, conferida por outro poder”.⁷²⁷

Alfonso da Silva não deixa de trazer à colação Charles Durand, para quem o Estado Federal supõe a autonomia das comunidades, baseando-se esta em dois elementos: a “existência de órgãos próprios” (isto é, que não sejam dependentes dos órgãos federais pela forma de selecção) e a “posse de competências exclusivas, um mínimo pelo menos, e que não sejam ridiculamente reduzidas”.⁷²⁸

Em conclusão, poderemos sustentar, com Alfonso da Silva, os Estados-Membros somente se reputam autónomos se verificados alguns condicionalismos, como sejam, “se a Constituição Federal lhes reconhecer a capacidade de constituírem o seu próprio governo, mediante escolha da respectiva população e se a Constituição Federal lhes conferir poderes legislativos exclusivos sobre certas matérias”.⁷²⁹

Com Frank Delmartino, poderíamos sustentar que o federalismo não é um facto consumado. Tanto no pensamento federalista como no regime federal, o primeiro sobre as evoluções

⁷²⁶ Idem, *ibidem*

⁷²⁷ Idem, *ibidem*

⁷²⁸ Charles Durand, apud, José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico. Generralitit Valenciana, València, 1988, pág. 31

⁷²⁹ Idem, *ibidem*

gerais em matéria política e filosófica, o segundo em acordo com as modificações inseridas na organização política das sociedades, estando os dois interligados reciprocamente. “A adaptação ao mundo actual dos princípios filosóficos do federalismo inspira-se necessariamente, ao menos em parte, da prática, ou melhor, das práticas federais”,⁷³⁰ como sustenta Dusan Sidjanski “estas novas tendências inscrevem-se na evolução recente da Comunidade(...) que só pode desabrochar numa federação”.⁷³¹

4.2.7.1. A Transposição de Princípios Federais de Articulação De Competências

Alguma doutrina tem vindo a sustentar que a Europa dos quinze “é, desde a origem, federalista”⁷³², ou que o foi no início com a CECA e deixou de o ser⁷³³ ou que, dada “a concentração do poder legislativo e executivo no seio do Conselho é de facto a característica essencial que torna as instituições políticas da Comunidade mais confederais que federais”.⁷³⁴

Apesar das oscilações por que tem passado, nela se encontra o ponto de equilíbrio entre a independência das nações que a compõem e a existência de um poder central que caracteriza o federalismo, apesar de o mecanismo a que aquele poder obedece ser complexo.

Ao longo dos anos, a Comunidade afirmou-se dando à ideia federal uma expressão mais concreta, mais original. A sua

⁷³⁰ Frank Delmartino e Kris Deschouwer. Os fundamentos do federalismo apud. André Alen e outros. Le Fédéralisme. pág. 12. Centre d'Étude du Fédéralisme. De Boeck Université. 1994

⁷³¹ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva. 1996. pág. 328

⁷³² Jacques Lepretre. Une Clef Pour L' Europe - O federalismo comunitário. n.º 29. Bruxelas. pág. 251

⁷³³ Fausto de Quadros - As razões por que os fundadores da CECA se inspiraram no federalismo - Direito das Comunidades Europeias – Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 117-118

⁷³⁴ Jacques Vandamme, Vers un modèle néo-fédéral ? - Fédéralisme et union européenne, Démocratie et Construction Européenne, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 348 e sgs.

evolução traduziu-se por uma repartição subtil de competências, constantemente posta à prova. Na prática, conseguiu, por isso, ser plenamente admitida pelos Estados membros.

Uma repartição de competências que se definiu ao longo dos anos dado que não figurava expressamente nos Tratados. E assim aparecem as matérias de índole económica, pertencentes a sectores essenciais da economia dos Estados-membros que foram deliberada e intencionalmente “entregues” à Comissão, apesar de estas transferências terem sido discretas e parciais (agricultura, siderurgia, pesca, comércio exterior, negociação de certos acordos económicos).

Estas transferências ou ajustamentos nunca foram feitos em surdina, elas são o produto da cooperação prática que jamais cessou de inspirar os Estados-membros, independentemente das turbulências que reserva a vida das nações, mesmo que tenham que utilizar expedientes, “para inglês ver”, de “opting out”.

Este balanço positivo não é resultante do acaso. É necessário recordar o trabalho obstinado, desenvolvido durante mais de quarenta anos, em Bruxelas e nos Estados-membros, por funcionários, grupos de pressão, comissões e negociadores. Deve-se também muito ao Parlamento que poderia, se o quisesse, ter um papel mais importante na vida da comunidade e na interconexão com os Parlamentos Nacionais, pois a “Conferência dos Parlamentos que se reunira, pela primeira vez, em Roma, no Outono de 1990, não voltou a reunir-se”.⁷³⁵

⁷³⁵ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, pág. 188

4.2.7.1.1. Classificação das Competências

Por competência⁷³⁶ pode entender-se a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisão nos limites da lei. Numa outra acepção, "eles são dotados de poderes constituídos,"⁷³⁷ ou seja, nenhuma autoridade do Estado pode praticar actos que não se reconduzam a competências pré-estabelecidas".⁷³⁸

O que está aqui em causa ou que será objecto de abordagem é a competência conferida às entidades federativas, até porque, antecipando de alguma maneira uma conclusão, sufragamos Alfonso da Silva quando este sustenta que "à União deverão competir aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros devem ser entregues as matérias e problemas de predominante ou peculiar interesse nacional ou local".⁷³⁹

A classificação de competências pode ser de vários tipos, no que seguiremos de perto, o mesmo Autor.

Quanto à forma ou quanto ao processo de distribuição de competências, pode ser:

- expressa: quando estabelecida de modo explícito, directo, por norma jurídica;
- reservada, residuária ou remanescente: quando compreende toda a matéria não incluída expressamente numa enumeração;
- implícita ou resultante: quando se refere à prática de actos

⁷³⁶ José Manuel da S. Santos Botelho, Código da Procedimento Administrativo, Almedina, 1992, pág. 118, numa perspectiva administrativista: - "é o conjunto de funções ou poderes funcionais conferidos por lei ao órgão da pessoa colectiva a que pertence, com vista ao desempenho das atribuições desta".

⁷³⁷ Hamilton, Madison e Jay, O Federalista, trad., Brasília, 1984, págs. 575 e segs. apud, Jorge Miranda, Funções, Órgãos e Actos do Estado, Lisboa, 1990, pág. 66

⁷³⁸ Jorge Miranda, Funções, Órgãos e Actos do Estado, Lisboa, 1990, pág. 66

⁷³⁹ José Alfonso da Silva, Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 32

ou actividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos, ou reservados:

- inerente: quando decorre da própria natureza do ente, como por exemplo, em se tratando da União: aqueles poderes que derivam da sua condição de ente soberano. Convém, entretanto, notar que a competência inerente bem se assemelha à implícita.

Quanto à origem, a competência pode ser:

- originária: quando, desde o início, é estabelecida em favor de uma entidade ou órgão;

- delegada: quando a entidade ou órgão pode transferir a sua competência originária para outra entidade ou órgão.

Quanto à extensão, isto é, quanto à participação de uma ou mais entidades, com carácter exclusivo ou não, na esfera da normatividade ou da realização de obras, a competência distingue-se em:

- privativa ou exclusiva;
- concorrente, complementar ou supletiva;
- cumulativa ou comum.

a) privativa ou exclusiva: quando é atribuída a uma entidade ou órgão, com exclusão dos demais, como sucederia com a competência dada à União para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aeronáutico, marítimo e do trabalho.

Há quem faça distinção entre competência privativa e competência exclusiva. Por um lado, admitir-se-ia, na primeira, a possibilidade de legislação supletiva ou complementar sobre determinadas matérias. Por outro lado, admitir-se-ia na segunda, que não haveria possibilidade dessa legislação complementar.

b) concorrente: quando há a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por parte da União e dos

Estados Membros; primazia da União de forma que, se ela fizer uso da competência, fica excluída a dos Estados e, se estes já houverem feito uso da competência, as suas leis perdem eficácia pela superveniência da lei Federal.

Assim, podemos dizer que a competência concorrente se dá quando tanto a União como os Estados Membros podem legislar sobre a mesma matéria, com a condição de que o uso da competência por parte da União exclui a competência Estadual sobre o mesmo assunto, ficando afastada a incidência das normas estaduais anteriores às da União.

c) complementar ou supletiva: neste sistema de competência mista, segundo a qual a União dita as disposições fundamentais deixando aos Estados-membros o poder de formular normas de aplicação segundo as peculiaridades regionais, encontra-se uma técnica de solução da dificuldade de divisão de competência baseada na predominância de interesse.

Há autores que consideram sinónimas as expressões competência supletiva e competência complementar. Outros há, no entanto, que acham que exprimem noções diversas, como aquele que temos vindo a seguir. Assim, - a supletiva - destina-se a suprir as lacunas da legislação federal tanto no caso da inércia federal total como na hipótese de deficiência da legislação federal; - a complementar - desenvolve-se em relação às matérias em que a União lançou os princípios gerais. Cabe aos Estados-Membros regular as minúcias de execução, segundo as particularidades locais.

Ainda sobre o assunto, surge uma questão interessante quanto a saber qual a sorte da legislação estadual supletiva ou complementar, se a União legislar sobre a matéria. Há quem entenda que, neste caso, a lei estadual fica revogada. Outros

acham que não será revogada, mas apenas perderá a eficácia, o que tem consequência diversa.

Constata-se, no primeiro caso, que a lei estadual desaparece; enquanto que, no segundo caso, simplesmente terá suspensa a sua aplicação.

Adoptada a primeira solução, com a revogação da lei federal revogadora da lei estadual, esta não restabelecerá a sua vigência, ficando restabelecida apenas a competência supletiva do Estado pelo reaparecimento da lacuna federal;

Pela segunda solução, a lei estadual continua em vigência, embora sem eficácia, e esta reaparecerá com a revogação da lei federal, tornando-se, pois, aplicável automaticamente. Esta última solução parece ser a mais correcta do ponto de vista teórico e a mais prática. Por princípio, uma lei somente será revogada por outra norma editada pelo mesmo poder que a produziu; o tema é de Direito Intertemporal.

d) cumulativa ou comum: há quem entenda de modo diverso essas expressões. Bandeira de Mello, por exemplo, “vê a competência comum sob dois ângulos:

- Sob o de matérias que ficam entregues à acção conjugada dos poderes federais e estaduais;

- Sob o de matérias onde os órgãos federais são competentes para estabelecer os princípios, prescrevendo as normas gerais, ficando os Estados-membros encarregues de ditar os dispositivos complementares ou supletivos”.⁷⁴⁰

Sem admitir distinção entre competência comum e competência cumulativa, também denominada paralela, podemos defini-la como: o poder “para legislar ou praticar certos actos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade com outros

entes ou órgãos”.⁷⁴¹ Há, nesse caso, um campo de intervenção comum às várias entidades, sem que o exercício de uma exclua a competência de outra.

Pode dizer-se que exercem cumulativamente essa competência. Também na prestação dos serviços de saúde, assistência social e educação, a União, os Estados e os Municípios têm competência, mas cabe à União estabelecer normas.

Em regra, os poderes cumulativos decorrem da função estatal, correspondente, segundo Meirelles Teixeira, “ à unidade de fins do governo central e dos governos locais, da qual resulta, na prática, um grande número de tarefas que podem ser indistintamente executadas tanto pelo governo federal como pelos estaduais, traduzindo-se todos em benefícios positivos para a nação e para as províncias”.⁷⁴²

Explicitando que “obras públicas dispendiosas, de longo alcance para a nação como para os estados podem, assim, ser realizadas nestes pela União, concomitantemente com obras estaduais; serviços de assistência social, educação, saúde, incremento às actividades produtivas, amparo à cultura, etc., serão, também, objecto de acção de ambas as categorias de governos”.⁷⁴³

E conclui: “onde existe acção administrativa haverá, também, legislação, donde concluir-se que frequentemente, sobre tais assuntos, haverá legislação federal e legislação local, desenvolvendo-se cada uma na esfera política a quem pertence, sem nenhuma dependência recíproca, sob a égide comum dos

⁷⁴⁰Bandeira de Mello, apud, José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València.1988, pág.31

⁷⁴¹ Idem, *ibidem*.

⁷⁴²Meirelles Teixeira, apud, José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generralitat Valenciana, València.1988, pág.37

dispositivos constitucionais".⁷⁴⁴

Quanto à matéria, a competência pode distinguir-se em:

- Económico-social;
- Político-Administrativa;
- Normativa;
- Tributária.

Todas estas competências podem ser encontradas no âmbito do poder da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, como pode ser privativa, concorrente, ou cumulativa. A competência normativa pode ser supletiva ou complementar e pode ter como conteúdo as demais matérias em que se distingue a competência em razão da matéria.

Poder-se-ia falar, também, numa área de competência internacional: - direitos de paz e guerra, de legação e de fazer tratados que, no Estado Federal, é, em princípio, exclusiva da União.

No entanto, os Estados-Membros, geralmente autorizados por órgãos federais (o Senado, no caso brasileiro), podem realizar certos negócios com estrangeiros, tais como obter empréstimos externos.

4.2.7.1.2. Repartição das Competências

No que diz respeito à repartição de funções, a partir da década de setenta assistir-se-á a um considerável alargamento de competências de actuação da Comunidade Europeia devido à interpretação extensiva e teleológica das disposições de Direito Comunitário operada pelo Tribunal de Justiça e também ao uso a

⁷⁴³ Idem, ibidem.

⁷⁴⁴ Idem, ibidem.

que foi submetida a cláusula do artº 235.º do Tratado pelas instituições políticas da Comunidade.

Simultaneamente com esta expansão de atribuições, verifica-se uma “erosão do princípio das competências de atribuição”⁷⁴⁵, critério em que se baseou a distribuição inicial e vingou a ideia da não existência de um “núcleo protegido de competências”⁷⁴⁶ que os estados pudessem interpor ao alargamento da actuação comunitária.

Temos então que, em termos políticos, no período compreendido entre os anos setenta e a aprovação do acto Único Europeu, uma dinâmica contínua de mutação do equilíbrio de competências existente entre os Estados-membros e a Comunidade, permitiu a esta última um considerável alargamento da sua esfera material de actuação.

E conclui Goucha Soares que “na medida em que as deslocações de competências entre aqueles dois níveis principais de poder do sistema comunitário foram sempre realizadas em favor do centro do sistema, em consequente detrimento das suas unidades constituintes, pode-se considerar que o ordenamento comunitário foi caracterizado, neste mesmo período, por uma forte tendência para a centralização das suas competências normativas”.⁷⁴⁷

Por seu lado, e tendo embora como pano de fundo, um país latino-americano, Raul Machado Horta, sustenta que “a autonomia do Estado-membro pressupõe a repartição constitucional de

⁷⁴⁵ António Goucha Soares, Repartição de competências e preempção no direito comunitário. Edições Cosmos, pág. 364

⁷⁴⁶ Idem, ibidem.

⁷⁴⁷ António Goucha Soares, Repartição de competências e preempção no direito comunitário. Edições Cosmos, pág. 364

competências”,⁷⁴⁸ constituindo um dos elementos da autonomia constitucional dos Estados-membros.

De pouca ou nenhuma eficácia se manifestaria conferir-lhes órgãos governamentais próprios, eventualmente eleitos pelo povo, se esses órgãos não pudessem dispor de competências exclusivas, para o normal exercício e desenvolvimento da sua actividade legislativa de cariz autónomo.

Verifica-se também que se é verdade existirem Estados unitários descentralizados em que os órgãos locais são, em via de regra, eleitos pelo povo, nem por isso adquirem a característica de entidades autónomas, analisado isto sob o prisma político-constitucional, de carácter federativo, por carência de esferas de competências próprias, que sejam independentes da interferência do poder legislativo oriundo do governo nacional.

A distribuição de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal e são notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União e quais as que devem caber aos Estados-membros.

O princípio geral que norteia essa repartição de competências baseia-se na predominância do interesse segundo o qual à União deverão competir aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros devem ser entregues as matérias e problemas de predominante ou peculiar interesse nacional ou local.

Verifica-se que, no Estado Moderno, se torna cada vez mais questionável discernir as matérias que hipoteticamente sejam de interesse geral ou nacional, daquelas que são de interesse regional.

Muitas vezes assiste-se a que certos problemas não são

⁷⁴⁸ Raul Machado Horta citado por José Alfonso da Silva in *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro. Experiencias Federales y Regionales comtenporâneas*, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 31

especificamente do interesse nacional, por não o afectarem no seu todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.

Esta relação por vezes concorrente ou de atribuição questionável, gera uma tensão entre os centros de poder federal e dos Estados-membros exigindo uma solução adequada numa Constituição rígida, onde sejam demarcados com rigor os campos de competência de cada poder instituído, realizando a síntese desse processo dialéctico pelo sistema federativo.

Como é assinalado por Garcia Pelayo, "o Estado Federal, não é um simples equilíbrio entre um poder central e uma pluralidade de poderes, mas uma síntese dialéctica entre ambos."⁷⁴⁹

O funcionamento do Federalismo com vista ao equilíbrio necessário só adquire estabilidade quando for suportado na unidade dialéctica proveniente da dualidade tensional unidade-diversidade e centralização-descentralização, que vão constituir o substrato sociológico dessa forma de Estado. É aqui, fundamentalmente, que reside a diferença de natureza entre federações.

Assim, o processo de distribuição de poderes entre as autoridades federais e estaduais deve fundar-se na realidade sociológica da Nação, do Estado, do Cantão e do Lãnder, e nunca numa visão abstracta e imitativa de outros sistemas que comportem federações, sendo importante observar-se o processo histórico de formação do sistema federativo de cada país.

Quando o Estado Federal se forma pela união de Estados independentes e soberanos, como a Federação Americana, verifica-se que as tendências contraditórias de unidade e diversidade vão

⁷⁴⁹ Garcia Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 4ª. ed., Madrid, 1957, . p. 239, apud, (X) José Alfonso da Silva, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro*, apud, I Simposio Internacional de Derecho Autonomico, Generalitat Valenciana, València, 1988, pág. 31

ter reflexos numa síntese, em que sobressairá a vertente da diversidade tendendo a impor-se com maior soma de atribuições reservadas aos Estados-membros, ficando assim a União federal com poderes bastantes gerais.

As constituições, com a preocupação de solucionar esse problema central do sistema federativo, utilizam instrumentalmente duas técnicas básicas de repartição de competências conjugando poderes enumerados e poderes reservados ou residuais.

O sistema predominante consiste em enumerar os poderes da União, cabendo aos Estados-membros os poderes reservados, ditos também remanescentes. A título de exemplo enuncia-se a Suíça, os E.U.A., o México, a Austrália e o Brasil.

O outro sistema é o inverso. Os poderes enumerados são atribuídos aos Estados-membros, sendo os restantes reservados à União. Citam-se exemplificativamente o Canadá, a Índia e a Venezuela.

É importante que sejam delimitados os campos de intervenção dos poderes, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, “os ocupantes governamentais defrontam-se como autoridades absolutamente iguais”,⁷⁵⁰ salvo as situações em que hajam poderes concorrentes onde se observa a supremacia da União.

E é o Autor citado quem sustenta, a propósito das rivalidades entre o Estado Federal e os Estados federados, que “são considerados como rivais no mesmo plano de igualdade e, a menos que se estabeleça uma delimitação rigorosa das suas competências, teme-se que a própria união possa ser rompida em consequência

⁷⁵⁰ Schwartz, apud, citado por José Alfonso da Silva in *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro, Experiencias Federales y Regionales comtenporâneas*, Generalitat Valenciana. 1988, pág. 33

dessa rivalidade".⁷⁵¹

E conclui no sentido de que é isso que se verifica hoje. "especialmente no que concerne á ampliação da autoridade federal. Os poderes reservados dos estados devem ser ciosamente defendidos, para que não sejam usurpados pelo governo de Washington".⁷⁵²

Nos E.U.A, onde existe uma plena autonomia na repartição de competências entre o Estado federal e os Estados-membros, o exercício das competências federais não deve restringir o entendimento sobre as competências reservadas aos Estados-membros.

Contudo, não obsta este princípio a que hajam zonas de interpenetração e interferência que favorecem o Estado federal: as exigências de uma economia sem fronteiras, as possibilidades fiscais e o poder financeiro da União, permitem o crescimento da sua actuação.

Este estado de coisas de corolário favorável ao Estado federal foi contido juridicamente por disposição constitucional, fixada na Emenda número X à Constituição: os poderes que não são delegados aos Estados Unidos pela Constituição ou que não lhe são recusados pelos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo, respectivamente, ou seja, "os estados ou o povo retêm todos os poderes não conferidos ao governo federal".⁷⁵³

A União, ficou bloqueada, mesmo com competências formalmente atribuídas, de "regular questões puramente locais".⁷⁵⁴

Célebres ficaram nesta sede as decisões: Schechter Poultry

⁷⁵¹ Idem. ibidem

⁷⁵² Idem, ibidem

⁷⁵³ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 65

⁷⁵⁴ Vários colaboradores, La interpretación Constitucional, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1975

Co. V. United States e Hammer vs. Dagenhart.⁷⁵⁵

A este propósito Nuno Rogeiro tem sustentado que “as garantias dos estados federados estão expressas no artigo 4.º, secção IV, da Constituição de 1787. E a mesma Constituição passou a ser interpretada, ao menos desde o início do século XIX, como tipificando as competências do estado federal (enumeratio ergo limitatio), deixando as restantes aos estados federados”.⁷⁵⁶

Para de seguida reconhecer que as competências que cabiam à União são as “típicas da soberania: o direito de declarar a guerra e celebrar a paz, o direito de celebrar tratados e acordos internacionais e de nomear e aceitar representantes diplomáticos e consulares, bem como o direito de participação e filiação em organizações internacionais e de recurso aos meios internacionais de justiça”.⁷⁵⁷

Quanto aos Estados, estavam-lhe reservados poderes residuais, como os “da tributação local, de contrair empréstimos internos, de organização judiciária, administrativa, educacional, assistencial, policial e de legislação dentro dos seus limites territoriais”.⁷⁵⁸

⁷⁵⁵ Nuno Rogeiro, locs. cit.

⁷⁵⁶ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 122

⁷⁵⁷ Idem, ibidem: - “À União cabia ainda o direito de celebrar impostos nacionais, de contrair empréstimos, de determinar e manter comércio externo, de legislar sobre a nacionalidade, de cunhar moeda e regular os câmbios, de assegurar os serviços postais e de criar um sistema judicial com competência sobre todo o território da Federação, bem como de assegurar a existência de um corpo militar permanente”.

⁷⁵⁸ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, pág. 119: - “Se quisermos formular uma súmula das características do fenómeno federal dos EUA, tal como ele se conseguiu afirmar, passada a ocasião dramática, no pensamento e instituições, que foi a Guerra Civil, seleccionaremos as seguintes particularidades:

União - e não simples «liga» ou «associação» - de soberanos - com o objectivo de prosseguir fins comuns, inscritos aliás liminarmente no «Preâmbulo» constitucional (estabelecimento da justiça, segurança da tranquilidade doméstica, defesa comum, promoção do bem-estar geral, garantia das «bênçãos de liberdade» para todas as gerações);

Divisão «vertical» dos poderes políticos, com poderes explícitos federais e poderes implícitos com «fim legítimo», como se conclui no USSC (caso McCulloch vs. Marilândia, 1819), e poderes residuais estaduais (cf. 10.º aditamento);

Actuação directa e eficaz dos estados, nos seus precisos limites territoriais;

Previsão e garantia de autogoverno estadual, com a criação de legislativo, executivo e judicial próprios;

Tendo-se presente a esquematização oferecida por Nuno Rogeiro, poder-se-à aderir ao “seu” esquema de “repartição de competências na estrutura federal americana”:⁷⁵⁹

UNIÃO

Órgãos de soberania: Presidência, Congresso, tribunais.

Norma reitora: Constituição, leis materialmente constitucionais, leis federais, etc.

Competências exclusivas explícitas: matérias nacionais e de soberania.

Competências concorrentes com os estados.

Competências exclusivas implícitas, que desenvolvem «legítima e adequadamente as competências explícitas».

ESTADOS

Órgãos próprios: Governo, assembleias legislativas, tribunais.

Normas reitoras: As previstas no quadro anterior, mais as normas estaduais, que se lhes subordinam.

Competências exclusivas não especificadas, mas «residuais».

Competências concorrentes com a Federação.

Competências exclusivas explícitas.

Larga autonomia legislativa dos estados sobretudo em matéria de relações individuais, mas também em campos sensíveis como o direito penal (que ainda hoje origina a assimetria na abolição da pena capital e a necessidade de acordos de extradição interestaduais);

Participação decisiva dos estados no procedimento de emenda constitucional (artigo 5.º) e na ratificação da Constituição original (artigo 7.º);

Manutenção, pelos estados, de um poder político próprio e originário (isto é, não derivado nem delegado), traduzido na posse de leis fundamentais próprias, nalguns casos (13) anteriores à própria Constituição federal;

Supremacia dos órgãos soberanos de governo nacional (artigo 7.º);

Necessidade de conformação das normas estaduais à Constituição material da Federação;

Possibilidade - teorizada desde o «caso Marbury» - de anulação pelo Supremo Tribunal federal, sem apelo nem agravo, de legislação estadual considerada inconstitucional.

⁷⁵⁹ Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, anotada, Gradiva, 1993, pág. 123

Independentemente deste modelo de repartição de competência muito “sui generis”, estamos de acordo com Dusan Sidjanski quando sustenta que “a vocação federal da U.E.. não se trata de um federalismo conforme a um qualquer modelo já existente, suíço ou americano, mas um federalismo novo. original e flexível”.⁷⁶⁰

4.2.7.1.3. Participação dos Estados-Membros nas Deliberações da União

Os autores, de uma maneira geral, relevam que a participação dos Estados-membros na formação da vontade dos Estado Federal é basilar e constitui mesmo o traço essencial e decisivo do seu conceito, nomeadamente, para distingui-lo do Estado Unitário.

Essa participação ocorre, segundo a doutrina, de dois modos: por um lado, pela participação dos Estados-Membros nas reformas constitucionais e, por outro, pela existência de uma Câmara Legislativa Federal, composta de representantes dos Estados-Membros, funcionando ao lado de outra Câmara, composta de representantes do povo.

De facto, analisando as Federações existentes, verifica-se que possuem um órgão legislativo federal bicameral. Uma das Câmaras compõe-se de representantes do povo, a outra de representantes dos Estados-Membros.

Maurice Duverger sustentará, em oposição ao neofederalismo, que a originalidade do federalismo clássico reside na “divisão do Parlamento em duas câmaras eleitas directamente pelos cidadãos, uma proporcionalmente às populações respectivas das unidades federadas, a outra comportando, pelo contrário, o mesmo número de representantes por cada uma delas”.⁷⁶¹

⁷⁶⁰ Dusan Sidjanski, *Le Fédéralisme - approches politique, économique et juridique*, Centre d'Étude du De Boeck Université, 1994, pág. 130

⁷⁶¹ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos, a eclosão*, Asa Literatura, 1994, pág. 47

Concluindo que “a princípio, o federalismo foi inventado para formar pequenos Estados por reunião de entidades independentes que se assemelham mais às Cidades antigas do que aos Estados nacionais”.⁷⁶²

A Câmara dos Estados surgiu de um compromisso entre os pequenos e grandes Estados Americanos ao tempo da discussão da Constituição de Filadélfia em 1787.

Havia-se chegado a um impasse quanto à composição e representação do órgão legislativo federal, que seria formado de uma única Câmara, representante do povo.

Os pequenos Estados propugnaram o mesmo número de representantes para todos os Estados componentes da Federação. Os grandes Estados discordaram dessa solução e queriam uma representação proporcional à população. Daí é que veio a solução conciliatória. Ana Guerra dá-nos conta que foi necessário um “Great Compromise, pelo qual se estabeleceu a representação proporcional na Câmara dos Representantes e a igualdade de voto dos Estados no Senado”.⁷⁶³

Haveria, então, duas Câmaras. Uma, representante do povo, com representação desigual por Estado, porque baseada no tamanho da população. Outra, representante dos Estados-membros, com igual número de representantes por Estado, pouco importando o tamanho populacional.

Esta solução tem assento para a doutrina como um dogma constitucional, constituindo o elemento essencial caracterizador do Estado federal, passando a entender-se que não será Federação o Estado que não tiver uma Câmara de Representantes dos Estados-membros.

Exigia-se mais. Essa representação haveria de ser igual, nominal, por cada Estado-membro, mas algumas Federações não aceitam essa exigência, pelo que a doutrina não insiste mais nela. Dentro desse entendimento, não poderá haver Federação Unicameralista.

⁷⁶² Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos, a eclosão*, Asa Literatura, 1994, pág. 47

⁷⁶³ Ana Maria Guerra Martins, *As origens da Constituição Norte-Americana*. LEX, Lisboa, 1994. pág. 59

Por seu lado, Nuno Rogeiro sustentou que “o bicamarelismo e o veto virtual de uma minoria de estados em relação ao processo de emenda (que funcionou para a chamada ERA, ou aditamento sobre direitos iguais) funcionam como sustentáculos dos elementos federados em relação à União”.⁷⁶⁴

Há autores que discordam desta tese do bicamarelismo, como acontece com José Alfonso da Silva, sustentando que: “só formalmente o Senado representa os Estados-membros. E há muitos Estados unitários Bi-cameralistas, onde o Senado representa as províncias ou regiões (Itália), às vezes, até com igualdade de representação, como na Bolívia, em São Domingos, em Cuba antes de Fidel Castro. Assim foi também no Equador e no Uruguai.”.⁷⁶⁵

E conclui, numa amostragem comparativa da mesma realidade em alguns países, que “a realidade, nas Federações de hoje, o Senado não mais se pode dizer uma Câmara composta de delegados dos Estados-membros, pois, em via de regra, são eleitos pelo povo. A Alemanha Ocidental, a Suíça, a Venezuela e a Índia constituem excepção; aí, os membros da Câmara Alta são nomeados pelos Estados-Membros; o sistema de designação varia, mas não são eleitos pelo povo, mas nomeados e revocados por um órgão dos Estados-Membros”.⁷⁶⁶

Não é por acaso que uma das críticas mais acérrimas à Europa dos quinze que se está a construir reside também no argumento da falta de partidos políticos

⁷⁶⁴ Nuno Rogeiro, *Constituição dos EUA*, anotada, Gradiva, 1993, pág. 121-122. - “Por outro lado, a amplitude de organização interna dos estados não se enfraquece pela fácil verificação de que todos possuem um sistema de governo presidencialista como que decalcado do sistema nacional.

Se bem que quase todos os estados federados possuam parlamentos bicamerais, há a excepção unicameral do Nebraska. E, na Califórnia, Nova Jérsei, Nova Iorque, Nevada e Wisconsin, as Câmaras Baixas das Assembleias Legislativas estaduais chama-se Assemblies, e não Houses. Os próprios títulos oficiais dos parlamentos estaduais podem variar de uma unidade federada para a outra: General Assembly, Legislative Assembly, General Court (no Massachusetts, por exemplo), Legislature. Na generalidade dos estados há eleições legislativas bi-anualmente (com a excepção anual da Virgínia), eleições para presidente do Supremo Tribunal Estadual e eleição de governadores (ao contrário da prática de nomeação pelo executivo nacional de governadores distritais ou provinciais, nos estados unitários, centralizados, descentralizados, desconcertados ou regionalizados). Por outro lado, há ainda a realçar, como elemento de diferenciação estadual, a prática de referendos próprios, não comuns a outros pontos da Federação, bem como a subsistência, na ordem jurídico-política de alguns estados, do mecanismo de «democracia directa» do recall (ou «rechamamento ao voto», ou «recontagem»), um processo pelo qual um número mínimo de eleitores recenseados pode depois de suscitar a violação da lei ou da Constituição do estado por um representante eleito, subscrever uma petição que efectivamente reabre o processo de sufrágio no mesmo estado.

⁷⁶⁵ José Alfonso da Silva apud, *Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro, Experiencias Federales y Regionales contemporáneas*, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 38

à escala europeia. "A sua acção em termos de assuntos europeus desenvolve-se principalmente no plano nacional, onde participam das decisões comunitárias",⁷⁶⁷ não lhes sendo oponíveis as grandes famílias partidárias no seio, nomeadamente, e parece que só aí existem, do Parlamento Europeu. Porém, Dusan Sidjanski, não deixa de lembrar que os "parlamentares e os partidos políticos assumiram uma responsabilidade primordial na altura da ratificação dos tratados (...) ao aprovarem a sua estrutura supranacional".⁷⁶⁸

São assim cada vez mais importantes os partidos políticos no mecanismo do estado moderno, ao ponto de conturbar um pouco esses dogmas porque, na verdade, os membros do Senado Federal, salvo naqueles países mencionados acima, são eleitos pelo povo, através de um partido político e, na Comunidade dos quinze, "os partidos políticos não se mantiveram afastados, porque se reagrupam para além das fronteiras nacionais e para responderem à sua nova vocação procuram dotar-se de uma orgânica a nível europeu".⁷⁶⁹

4.2.7.2. A Transposição de Modelos Institucionais Federais para a União

A mutação da Comunidade Europeia numa firme União de natureza federativa garantida por um pacto constitucional que tenha subjacente, nomeadamente, a subsidiariedade, a separação e a articulação dos poderes, a autonomia e a dupla participação constituem as suas linhas de orientação.⁷⁷⁰

Para Fulvio Attinà e Dario Velo "si tratta in sostanza di attribuire all'Ésecutivo europeo – l'attuale Commissione – poteri di governo limitati, ma reali, attribuendo al tempo stesso al Parlamento europeo un ruolo di codecisione legislativa e costituente".⁷⁷¹

⁷⁶⁶ Idem, *ibidem*

⁷⁶⁷ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 156

⁷⁶⁸ Idem, *ibidem*, pág. 74

⁷⁶⁹ Idem, *ibidem*, pág. 76

⁷⁷⁰ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 325

⁷⁷¹ Fulvio Attinà e Dario Velo, *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Cacucci Editore-Bari, 1994, pág. 10

Em Maastricht dentro do «triângulo legislativo»⁷⁷² do qual faz parte com o Conselho e o Parlamento, a Comissão tem tido um protagonismo diminuído porque, por um lado, o Parlamento pode solicitar exercer nos termos do art.º 138B do T.U.E.⁷⁷³ o seu direito de apreciação/iniciativa e, por outro lado, a última fase do procedimento de co-decisão consiste, nos termos do art.189B § 4 “in fine” do T.U.E.,⁷⁷⁴ numa tentativa de conciliação, na qual a Comissão participa «com vista a promover uma aproximação de posições do Parlamento Europeu e do Conselho. Ugo Villani não deixa de concluir que “rappresenta un utile strumento per vavorire una reale “codecisione” tra il Parlamento ed il Consiglio”.⁷⁷⁵ Dusan Sidjanski, não deixa de defender que “a pedra-de-toque do sistema comunitário está intacta, visto que a Comissão conserva integralmente o seu poder de proposta formal, embora deixe de ter o exclusivo da iniciativa”.⁷⁷⁶

A propósito do que considera ser “l’emeergenza di uno spazio pubblico europeo” Constantine Stephanou não deixa de sustentar que “l’idea che i soggetti diversi dai governi possano influenzare i processi di decisione sovranazionali è un’idea cara ai neo-funzionalisti e ai federalisti”.⁷⁷⁷

Concretizando que para os neo-funcionalistas “sempre sostenuto che il graduale rafforzamento della Commissione nell’ambito del sistema istituzionale europeo è destinato ad accrescere l’influenza degli interessi organizzati e delle élites politiche sul processo decisional europeu”. Enquanto que para os federalistas têm “sostenuto, invece, che il graduale rafforzamento del ruolo del

⁷⁷² Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág.171: “o Parlamento está intimamente associado à Comissão e ao Conselho no processo de decisão”.

⁷⁷³ A.Carlos dos Santos, *A União Europeia. Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu – Art. 3.º B -*, Fim de Século, 1992, pág. 132-133: “O Parlamento Europeu pode, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requererem a elaboração de actos comunitários para efeitos de aplicação do presente Tratado”.

⁷⁷⁴ locs. Cits., pág. 150: “A Comissão participa nos trabalhos do Comité de Conciliação e toma todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho”.

⁷⁷⁵ Ugo Villani, *L’adozione di atti comunitari con la procedura di “codecisione”* apud. *Dalla Comunità all’Unione Europea*, Cacucci Editore – Bari, 1994, pág. 86

⁷⁷⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág.251

⁷⁷⁷ Constantine Stephanou, *l’emeergenza di uno spazio pubblico europeo* apud. *Dalla Comunità all’Unione Europea*, Cacucci Editore – Bari, 1994, pág. 231

parlamento Europeo accresce il livello dell'influenza sul sistema decisionale europeo da parte dei cittadini organizzati in partiti e movimenti".⁷⁷⁸

Para outros autores, o sistema comunitário não permite que se lhe oponham as categorias clássicas para o classificar, pois os "fragmentos confederais alinham-se ao lado das características federais e internacionais"⁷⁷⁹ em que o Conselho de Ministros e o Conselho europeu se assumem como "intergovernamentais e comunitários que se assemelham às conferências confederais",⁷⁸⁰ enquanto a Comissão, embora candidata a futuro executivo, por ora apenas "exerce um poder governamental limitado" e propulsor-colaboracionista, enquanto que o Parlamento Europeu "está longe de exercer plenamente as funções legislativas"⁷⁸¹ que justamente reclama.

O Autor ora citado, a propósito do princípio da dupla participação dos povos e dos Estados, não deixará de traçar um paralelo entre a União de carácter federal e a União Europeia, constatando que "a União federal compreende as mesmas instituições que a União europeia (Conselho, Parlamento, Comissão e Tribunal de Justiça)".⁷⁸²

Concluindo, quanto às estruturas institucionais da Comunidade Europeia, que o Parlamento Europeu corresponde à Câmara dos Representantes, ao passo que o Conselho representa o Senado, constituindo um e outro uma espécie de Congresso, que reflecte o princípio da dupla participação".⁷⁸³

⁷⁷⁸ Idem. ibidem

⁷⁷⁹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, pág. 213, Gradiva, 1996.

⁷⁸⁰ Idem. ibidem.

⁷⁸¹ Idem. ibidem

⁷⁸² Idem. ibidem, pág. 112

⁷⁸³ Idem. ibidem.

4.2.7.2.1. A Função Legislativa

4.2.7.2.1.1. O Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu

O sistema legislativo no que concerne ao Conselho e ao Parlamento Europeu também registam progressos na via federal com o Tratado de Maastricht, nomeadamente no que diz respeito ao aumento das decisões por maioria e à co-decisão. Ugo Villani vê neste procedimento “una risposta all’esigenza di rafforzare la legittimità democratica della costruzione europea”⁷⁸⁴ e Dusan Sidjanski considera que com esta “inovação constitucional o Parlamento Europeu ocupa uma posição de primeiro plano”.⁷⁸⁵

Apesar de o sistema de decisão por maioria no Conselho, ser reconhecido como uma contribuição importante para o federalismo, no seu conjunto, e como as leis “comunitárias” resultam principalmente de decisões dos representantes dos governos, muitas vezes por unanimidade, este sistema legislativo tem sido visto por Jacques Vandamme, como sendo “ainda do tipo confederal”.⁷⁸⁶

Na generalidade a doutrina admite que o Estado federal é suportado por uma dupla legitimidade, a dos cidadãos e a dos Estados/entidades federais. Daí resulta que antes da lógica institucional federal a função legislativa deve ser exercida por dois órgãos - um órgão de representação proporcional das pessoas e um órgão de representação igualitário dos Estados/entidades federadas, estes dois órgãos detendo poderes aproximadamente equivalentes.⁷⁸⁷ Como sustenta Duverger “a primeira impede que as grandes unidades federadas sejam dominadas por uma coligação das mais pequenas. A segunda protege as pequenas contra uma hegemonia das grandes”.⁷⁸⁸

⁷⁸⁴ Ugo Villani, L'adozione di atti comunitari con la procedura di “codecisione” in Dalla Comunità all'Unione Europea, Cacucci Editore - Bari, 1994, pág. 81

⁷⁸⁵ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 253

⁷⁸⁶ Jacques Vandamme, , Vers un modèle néo-fédéral ? - Fédéralisme et union européenne, Démocratie et Construction Européenne, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 348 e sgs.

⁷⁸⁷ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 111

⁷⁸⁸ Maurice Duverger, Europa - o Estado da União - Um Presidente para a Europa, Editorial Notícias, pág. 60 e sgs.

Porém, Maurice Duverger embora respeitando o “princípio da dupla participação dos povos e dos Estados”⁷⁸⁹ numa posição divergente à de Dusan Sidjanski não deixa de sustentar que “o Conselho deveria adoptar para qualquer decisão, uma dupla maioria democrática: a maioria dos estados e a maioria da população”.⁷⁹⁰ Esta posição foi reiterada pelo Autor na sua obra a “Europa dos Cidadãos” a propósito do seu “neofederalismo”,⁷⁹¹ o que mereceu violento reparo de Lucas Pires ao considerar ser “uma teorização interesseira, para quem não colhe o argumento de que “o defeito fundamental das deliberações do Conselho Legislativo está no facto de não serem conduzidas segundo os métodos democráticos da elaboração das leis e constituições, que implicam necessariamente a sua publicidade”.⁷⁹²

Verifica-se que no seio da União, o Conselho constitui o órgão de representação dos Estados-membros e o Parlamento Europeu, sobretudo depois de sua eleição por sufrágio universal directo, em 1979, constitui o órgão de representação dos cidadãos, sendo “a ponta de diamante da democracia europeia e tornando-se o “pivot” deste desempenho federador”.⁷⁹³

Embora se faça notar que a representação não é proporcional, por causa da ausência de um modo de escrutínio único mas também por causa dos correctivos em favor dos Estados-membros médios e pequenos (o Luxemburgo detém por exemplo seis assentos em vez dum só). A este propósito Alexia Muller tem sustentado que “a legitimação do P.E. é, neste estado de integração, unicamente

⁷⁸⁹ *Idem, ibidem*

⁷⁹⁰ Maurice Duverger.) A Europa dos Cidadãos, a eclosão, Asa Literatura, 1994, pág. 53 e sgs.

⁷⁹¹ Lucas Pires apud. Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 78: - “na versão de Maurice Duverger ao arrepio da lógica federal clássica e do que acontece com o Senado americano, os representantes de cada Estado teriam aí um número de votos proporcional aos da respectiva população, não haveria pois, uma igualdade dos Estados, em paralelo com uma igualdade dos cidadãos, como o federalismo canónico supõe”.

⁷⁹² Maurice Duverger Europa - o Estado da União - Um Presidente para a Europa, Editorial notícias, pág. 60 e sgs.

⁷⁹³ Lucas Pires apud. Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 93

atribuída pelos parlamentos nacionais. Cada vez mais a representação europeia é nacional e quantitativamente inigual.⁷⁹⁴

Maurice Duverger irá colocar a tónica da falta de representação na coabitação institucional Conselho-Comissão, sustentando que “o Presidente da Comissão, assim como os seus membros, exercem o cargo a tempo inteiro tendo a sua nomeação uma forte legitimidade enquanto a presidência do Conselho é interina, a tempo parcial e escolhida à sorte. Como pode uma presidência com estas características ser levada a sério pelos cidadãos da União?”.⁷⁹⁵

Por outro lado, o Conselho dispõe duma autonomia limitada em relação aos Estados-membros, na medida em que ele é, por uma parte, composto de membros dos governos nacionais e, por outra, tem de adoptar numerosas decisões (e cumprir os actos legislativos) por unanimidade, embora a tendência esteja em clara curva descendente.

A presença dos ministros das entidades componentes da União europeia no seio do Conselho e a ponderação de vozes dos Estados-membros aplicável à tomada de decisões por uma maioria qualificada não devem ser interpretadas como derrogações insuportáveis ao modelo federal, como testemunha a composição do Bundesrat Alemão.⁷⁹⁶ No mesmo sentido Maurice Duverger não

⁷⁹⁴ Alexia Muller, *L'Union Européenne a la lumière du fédéralisme suisse – les défis de de l'intégration européenne*, Colloque Latsis 1995, Institut Européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Europa, pág. 153 e segs.

⁷⁹⁵ Maurice Duverger *Europa - o Estado da União - Um Presidente para a Europa*, Editorial Notícias, pág. 60 e segs.

⁷⁹⁶ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, pág. 382 apud Luís Sá, *As Regiões. A Europa e a Coesão Económica e Social*, Ed. Cosmos, 1994, pág. 96: - “uma das especificidades do federalismo alemão reside justamente no facto de os membros do Bundesrat não apenas serem representantes dos lãnder como também, e mais do que isso, investidos num mandato imperativo dos respectivos governos, estando por isso, vinculados às instruções que deles recebam, inclusive quanto ao sentido do voto, e nessas condições, estarem sujeitos também à fiscalização política dos respectivos parlamentos estaduais”.

Europa e a Coesão Económica e Social, Ed. Cosmos, 1994, pág. 96: - “uma das especificidades do federalismo alemão reside justamente no facto de os membros do Bundesrat não apenas serem representantes dos lãnder como também, e mais do que isso, investidos num mandato imperativo dos respectivos governos, estando por isso, vinculados às instruções que deles recebam, inclusive quanto ao sentido do voto, e nessas condições, estarem sujeitos também à fiscalização política dos respectivos parlamentos estaduais”.

deixa de salientar que “o Conselho é parecido com o Bundesrat Alemão da Constituição da República Federal de 1949”.⁷⁹⁷

Acrescentando que os membros do Bundesrat não são eleitos pelo povo, são membros do governo dos Lander, exactamente como os membros do Conselho da União Europeia”, para não poder concluir de outra maneira que não seja a de que “a estrutura do órgão de um Estado Federal como o Bundesrat é análoga ao do Conselho da União Europeia”.⁷⁹⁸

Dentro desta óptica não haveria nada de revolucionário em querer transformar o Conselho numa verdadeira câmara de estados, com a condição, contudo, de manter os equilíbrios existentes em matéria de voto no Conselho. Como já se deixou visto, Dusan Sidjanski propõe “um congresso Europeu formado por duas câmaras: o Senado Europeu, representando os Estados”.⁷⁹⁹

Este objectivo poderá estar atento em prevenir, por exemplo, para cada delegação um número de assentos igual ao número de votos que lhe são atribuídos actualmente no quadro dos votos para a maioria qualificada. Segundo este esquema institucional, as funções governamentais do Conselho e em particular aquelas em matéria de relações externas e de política económica deveriam ser atribuídas a um novo executivo europeu.

Quanto ao equilíbrio entre o Conselho e o Parlamento, forçado é de constatar que, nomeadamente o procedimento de cooperação introduzido pelo Acto Único Europeu e o procedimento de co-decisão introduzido pelo Tratado da União, como já foi visto em sede própria, fazem do Parlamento europeu um verdadeiro organismo legislativo. Se o Parlamento Europeu aparenta dispôr de menos autoridade que os Parlamentos nacionais, contudo a sua influência sobre o complexo processo legislativo da União parece superior àquele que é exercido pelos Parlamentos nacionais sobre o processo legislativo interno. Dusan Sidjanski

⁷⁹⁷ Maurice Duverger Europa - o Estado da União - Um Presidente para a Europa, Editorial Notícias, pág. 60 e segs.

⁷⁹⁸ Maurice Duverger Europa - idem, ibidem.

⁷⁹⁹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa. Gradiva, 1996, pág. 325

afirma peremptoriamente que “o Parlamento Europeu ocupa uma posição de primeiro plano em termos de autoria e de co-decisão”.⁸⁰⁰

Elvire Letourneur não deixa de trazer à colação o “discurso de investidura perante o Parlamento Europeu em 17 de Janeiro de 95. do novo Presidente da Comissão, Jacques Santer em que este insistia também na necessidade de aproximar a União dos cidadãos. Os europeus exigem ser ouvidos e participar naquilo que é agora um elemento central das suas vidas e têm razão”.⁸⁰¹

Recordando na oportunidade o mal-estar dos cidadãos da União, pois “somente 33% dos cidadãos considera que “o Parlamento europeu defende bem os seus interesses, 81% estimam que a instituição do mediador europeu é uma «boa ideia» e 70% desejariam que os referendos nacionais permitissem dar-lhes voz na CIG”.⁸⁰²

Fazendo a apologia da separação entre o Conselho Legislativo e o Conselho Governante, Maurice Duverger avança propostas, nomeadamente que o Presidente do Conselho seja eleito pelos Chefes de Estado ou de Governo, o mesmo seria dizer, eleito pelo Conselho Europeu, passando a exercer as funções a tempo inteiro. Sustentando que “o então eleito teria como competências, nomeadamente, o direito de exonerar a Comissão, independentemente da moção de censura parlamentar e de reunir com a Comissão uma vez por semana sob a sua Presidência”.⁸⁰³

O mesmo Autor no seu “despertar” propõe “reformas que não podem esperar por 1999”, como por exemplo, “reduzir o Conselho de Ministros apenas a funções legislativas como Conselho dos estados, transferir para a Comissão todas as funções executivas, erigir o Conselho Europeu em Conselho Supremo da União que poderia evoluir para uma espécie de Conselho de Segurança”.⁸⁰⁴ Já Lucas Pires sustenta a manutenção do mesmo “figurino” mas sempre acrescenta que “os

⁸⁰⁰ Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa. Gradiva. 1996. pág. 253

⁸⁰¹ Elvire Letourneur-Fabry. Pour une fédération européenne multiculturelle. Futuribles. n.º 212. Septembre 1996, pág. 15

⁸⁰² Idem, ibidem, pág. 20

⁸⁰³ Maurice Duverger, Europa - o Estado da União - Um Presidente para a Europa, Editorial Notícias, pág. 60 e segs.

⁸⁰⁴ Maurice Duverger, Europa dos Cidadãos - o Despertar - Asa Literatura. 1994, pág. 114

órgãos da união devem agora tornar-se verdadeiras instituições. isto é, corporizações dos objectivos permanentes e suportes estruturais da democratização, estabilidade e solidariedade, enquanto espelho do modo de ser desta unidade política para futuro”.⁸⁰⁵

4.2.7.2.2. A Função Executiva

4.2.7.2.2.1. A Comissão

O modelo comunitário de executivo bicéfalo (Comissão-Conselho),⁸⁰⁶ que se acrescenta ao triângulo legislativo anteriormente invocado, apresenta pouca ou nenhuma afinidade com os mais variados modelos federais, como justifica Constantin Stephanou aqueles são “fondé sur une distinction plus ou moins nette des pouvoirs”.⁸⁰⁷ Maurice Duverger não deixará de lembrar o filósofo monárquico Maurras para considerar que a União é uma “mulher sem cabeça” porque lhe falta ser “dirigida por um verdadeiro chefe” apesar da dissimulação por “trás de duas máscaras: o presidente do conselho e o presidente da Comissão”.⁸⁰⁸ Sufragamos no entanto Pescatore citado por Lucas Pires quando aquele diz que ela é “a expressão independente do interesse comum”,⁸⁰⁹ e este reitera que “é, aliás, tradicionalmente, um aliado dos médios e pequenos países”.⁸¹⁰

A forma de designação do executivo nos diversos sistemas federais, varia entre uma vertente em que o povo intervêm directamente, como acontece no Brasil ou nos Estados Unidos da América, e a vertente em que intervem o Parlamento, como é o caso na Suíça, Alemanha, Canadá ou Austrália, e perante o qual esse executivo é responsável.

⁸⁰⁵ Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 176

⁸⁰⁶ A ele nos referimos a propósito do ponto 3.2.1 e 3.2.1.1.2., quanto à originalidade do modelo comunitário, com um executivo bicéfalo, um legislativo tricéfalo e um “judicial unicéfalo”

⁸⁰⁷ Constantin Stephanou, em L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale, Revue des Affaires Européennes, n.º 1/1995, pág. 87

⁸⁰⁸ Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos, a eclosão, Asa Literatura, 1994, pág. 104

⁸⁰⁹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 183.

⁸¹⁰ Idem, ibidem

Com a entrada em vigor do tratado da União, a Comissão é responsável perante o Parlamento em conformidade com o art. 144 do Tratado⁸¹¹ e a sua investidura exige a aprovação do Parlamento, assim como dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho (art. 158 do Tratado).⁸¹²

A forma como esta investidura se processa é corolário de uma complexidade inerente ao binómio legitimidade-representatividade pois, numa primeira fase, após consulta ao Parlamento europeu, os Estados-membros sondam uma personalidade. Uma vez esta “apalavrada” irá, em parceria com os Estados-membros, escolher as outras individualidades que pretendem designar como membros da Comissão, após o que, haverá uma “espécie de investidura prévia do Parlamento europeu, que se pronuncia sobre a composição do colégio europeu e sobre o seu programa. Só depois desta aprovação parlamentar é que o presidente e os membros da Comissão são designados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros”.⁸¹³

Por um lado, se os poderes da Comissão permaneceram intactos, na medida em que continua a dispôr para a sua função de iniciativa das políticas comunitárias de um certo poder político, no entanto, conforme sustenta Jacques Vandamme, “faltam-lhe os poderes de um verdadeiro governo para conduzir as políticas necessárias dentro de um quadro legalmente definido”.⁸¹⁴ No mesmo sentido, Jacques Leprette não deixa de acrescentar que “existe um mecanismo de decisão de grande originalidade e de uma surpreendente eficácia, mesmo na ordem política pura”.⁸¹⁵

⁸¹¹ A. Carlos dos Santos, A União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu – Art. 158 e 144 -, Fim de Século, 1992, pág. 139: - “O Presidente e os demais membros da Comissão assim designados são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu” e pág. 135: - “Se a moção de censura for adoptada por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que compõem o Parlamento Europeu, os membros da Comissão devem abandonar colectivamente as suas funções”.

⁸¹² Idem, ibidem, pág. 139: - “O Presidente e os demais membros da Comissão são nomeados, de comum acordo, pelos governos dos Estados-membros”.

⁸¹³ Dusan Sidjansk, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 249

⁸¹⁴ Jacques Vandamme - Vers un modèle néo-fédéral ? - in Fédéralisme et union européenne, Démocratie et Construction Européenne, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 348 e sgs.

⁸¹⁵ Jacques Leprette, Une Clef Pour L' Europe - O federalismo comunitário. n.º 29, Bruxelas, pág. 251

Por outro lado, parece evidente que na Europa pós-Maastricht, dominada, como iremos ver, pelo objectivo da União Económica e Monetária, o papel da comissão encontra-se diminuído em relação ao do Conselho. Há mesmo quem considere que “l'équilibre entre le Conseil et la Commission paraît difficilement réversible” alertando que na Conferência intergovernamental de 1996, alguns Estados-membros se esforçarão em aumentar os poderes da Comissão enquanto que outros se esforçarão em os diminuir.

A este propósito, Lucas Pires, confrontando a proposta inglesa “de uma redução da Comissão a gestora do Mercado Único, administradora do Orçamento Comunitário e executora das normas e decisões comunitárias e a tese alemã da sua caracterização como um verdadeiro governo, com o respectivo presidente eleito pelo PE, julgo que se poderia ficar a três quartos do caminho nesta última direcção”.⁸¹⁶ Por seu lado, Constantin Stephanou sustenta, numa prognose realista, que “la méthode communautaire, résumée dans l'adage, la Commission propose, le Conseil dispose, la Commission exécute, paraît en effet préférable à toute autre alternative avant le passage à une construction fédérale.”⁸¹⁷

Porém, este mesmo Autor, não deixa de reconhecer que a médio prazo, significando como tal, a/as adesões já solicitadas, o sistema de decisão comunitário corre o risco de inoperância absoluta, concluindo da forma mais natural que “le passage à un gouvernement fédéral s'imposera alors par la force des choses.”⁸¹⁸

Apesar de a Comissão propor, gerir, decidir e sancionar nos domínios do Tratado do qual ela é “guardiã”, o Conselho propôr igualmente, instruir e decidir, sendo que a este par Comissão-Conselho, actualmente se associa o Parlamento Europeu através do processo de co-decisão, tomando assim as iniciativas e decisões em nome dos Estados membros, o certo é que, para Constantin

⁸¹⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 183-184.

⁸¹⁷ Constantin Stephanou, em L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale, Revue des Affaires Européennes, n.º 1/1995, pág. 88

⁸¹⁸ Constantin Stephanou, em L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale, Revue des Affaires Européennes, n.º 1/1995, pág. 88

Stephanou, "o executivo bicéfalo deverá provavelmente prever-se um executivo único, repousando sobre uma legitimidade acrescida".⁸¹⁹

Traça no entanto um "modus operandi" diverso do actual para este executivo, em que "os seus membros deverão ser independentes em relação aos governos segundo o exemplo da Comissão, mas a forma de investidura desta última que foi concebida em Maastricht parece inadequada para um executivo dotado de funções governamentais" sendo que "a designação dos membros deste executivo por sufrágio universal directo irá assegurar a legitimidade necessária para o exercício de poderes eminentemente políticos".⁸²⁰

4.2.7.2.3. A Função Judicial

O Tratado de Roma constituiu desde logo o chamado federalismo jurídico, na medida em que é próprio do sistema federal:

- Que as normas emanadas de órgãos centrais da federação sejam directamente aplicáveis em todo o território da União, tal como acontece pelo art.º 189.º do Tratado.⁸²¹

- Em caso de conflito com as normas dos Estados-membros deve reconhecer-se o primado da norma federal sobre a norma dos Estados federados, veja-se a vasta cultura doutrinária e o caldo jurisprudencial a este respeito, nomeadamente em Jean-Victor Louis, quando traz à colação que "os regulamentos comunitários, para se imporem com a mesma força face aos cidadãos de todos os Estados-membros, integram-se no sistema jurídico aplicável no território nacional (...) de tal modo que os particulares possam invocá-los sem que lhes sejam oponíveis disposições ou práticas de ordem interna".⁸²²

⁸¹⁹ Constantin Stephanou, em *L'Union Européenne et les Analogies Fédérale et Confédérale*, *Revue des Affaires Européennes*, n.º 1/1995, pág. 88

⁸²⁰ *Idem*, *ibidem*.

⁸²¹ A. Carlos dos Santos, *A União Europeia, Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu – Art. 189 -, Fim de Século*, 1992, pág. 149: "O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros"

⁸²² Jean-Victor Louis, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 3.ª edição, 1985, pág. 120

- As normas do Direito federal beneficiam de uma interpretação uniforme, mesmo que a título prejudicial, garantida por um Tribunal “Supremo”, habilitado a assegurar a unidade jurídica da União, tal como está previsto no art.º 177.º do Tratado, porque “a aplicação do direito interno ao exercício de direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária não pode ter como consequência a afectação do princípio da aplicação uniforme das regras estabelecidas pelo legislador comunitário”.

O primado do Direito federal supõe a aplicabilidade das normas federais sendo que o juiz de qualquer estado da União é autónomo e plenamente competente para o aplicar, levando Pitta e Cunha a reconhecê-lo como o sustentáculo sistemático da “especificidade e do primado do ordenamento comunitário”.⁸²³

O Tribunal de Justiça das Comunidades veio de tal maneira constitucionalizar esses princípios, que o Autor citado não deixou de considerar que “o Tribunal das Comunidades tem procurado definir jurisprudência própria muito ambiciosa, donde ressaltam traços da visão federalista, de realçar a existência de uma nova ordem jurídica de Direito internacional e mercê da jurisprudência sistemática acaba por ser o maior impulsionador do integracionismo comunitário”, no que é corroborado por Dusan Sidjanski que louvando-se em Rideau e Chevallier afirma que o tribunal “age como um legislador complementar, e foram os autores dos tratados que o quiseram”.⁸²⁴

Molina del Pozo, não deixará de chamar atenção que “algunos autores tiendem a atribuir al Tribunal de Justicia una naturaleza muy diversa, así, se habla de jurisdicción administrativa, de tribunal constitucional, de jurisdicción internacional, otros le atribuyen el carácter de corte federal”,⁸²⁵ porém a Autora caba por reconhecer que a criação progressiva e a consolidação de um autêntico

⁸²³ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e as Perspectivas da integração Europeia, apud. A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 7

⁸²⁴ Rideau et Chevallier, Le Juge et la liberté de circulation des personnes et des services, in Droit-Économie, 1979, pág. 19, cit, por Bettati, apud, Dusan Sidjansk, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 93

⁸²⁵ Molina Del Pozo, Manual de Derecho De La Comunidad Europea – El Paso Definitivo Al Proceso Comunitario: 1950-1957, pág. 151, Editorial Trevium, S.A., 1990

direito comunitário europeu é favorecido pela “naturaleza supranacional del órgano jurisdiccional comunitario europeo”.⁸²⁶

No fundo, sufragando-se Dusan Sidjanski já aqui citado, o sistema judicial da União “contribui para o desenvolvimento do direito comunitário, quer através de uma ampla interpretação das normas fundamentais do Tratado, quer pela criação de uma ordem jurídica nova”⁸²⁷ porque não se pode esquecer que o “Tratado CEE apresenta o carácter de um tratado-quadro”,⁸²⁸ ⁸²⁹ daí que seja reconhecido que o Tribunal “foi muitas vezes obrigado, para preencher o vazio jurídico, a suprir certas lacunas utilizando o método teleológico”⁸³⁰, que é reconhecidamente o “mais amplamente praticado”.⁸³¹

4.2.7.2.3.1. O Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia

Depois de Maastricht, o sistema judicial da comunidade europeia é um pouco mais federal do que antes, porque se atribui ao Conselho o poder de aplicar multas a um estado que não seguiu as recomendações que lhe foram dirigidas em matéria orçamental.

Não obstante e dado que “o Tribunal de Justiça não tem os mesmos poderes que um Supremo Tribunal, não se pode falar de um sistema judicial

⁸²⁶ Idem, ibidem

⁸²⁷ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 93

⁸²⁸ João Mota de Campos, Direito Comunitário, I Vol. O Direito Institucional, 3.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa, 1989, pág. 108: - “O tratado CECA é considerado como um tratado-regra - que regula com grande pormenor e rigor as matérias de que se ocupa, o tratado CEE apresenta o carácter de um tratado-quadro(...) limita-se a formular alguns princípios fundamentais e orientações gerais...”

⁸²⁹ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 110: - “esta característica é dominante nos Tratados CEE e CEEA, tratados-quadro”.

⁸³⁰ Dusan Sidjanski, locs., cit.

⁸³¹ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 122-123: - “pelo Tribunal de Justiça (...) para assegurar que a evolução prevista nos Tratados não seja afectada, sobrepondo-se às vezes mesmo à letargia dos Estados-membros na realização das missões que lhes competem. Este método é caracterizado por um princípio que lhe está subjacente, o princípio da integração progressiva, e duas técnicas: do “efeito útil” e do recurso aos fins da norma a interpretar, ou dos Tratados”.

federal“ de parte inteira “apesar de este sistema ser actualmente a parte mais federal da comunidade”.⁸³²

Conforme sustenta Pitta e Cunha, “as marcas federais não deixaram de se fazer sentir ao longo da experiência da Comunidade Económica Europeia, com realce para o papel “federador” assumido pelo Tribunal de Justiça na sustentação sistemática da especificidade e do primado do ordenamento comunitário”.⁸³³

O T.J.C.E tem vindo a afirmar-se como uma instituição supranacional e tornou-se um dos actores mais importantes da integração europeia, não só por ser o único responsável pela interpretação do Tratado de Roma, como também por deter o monopólio da anulação dos actos europeus, contrários ao Tratado de Maastricht.

Se um tribunal dos quinze Estados-membros está perante a nulidade de um acto europeu este tribunal é obrigado a utilizar o procedimento do art. 177.º CEE e deixar a decisão final ao T.J.C.E. Por outro lado, o art. 177.º é reconhecido pelo seu papel integrador noutros domínios pois, em caso de dúvida na aplicação do direito europeu, o tribunal deve colocar a questão a este tribunal “superior”. Este procedimento tem uma forte influência na integração europeia pois centraliza toda a jurisprudência e permite-lhe uniformizar procedimentos e distender a sua malha a todo o território e cidadãos.

O Tribunal tem vindo a utilizar, conforme já deixámos expresso, um método de interpretação baseado nos objectivos não só expressos nos Tratados, como também teleológicos, para além de “recorrer à interpretação literal ou a métodos subjectivos”,⁸³⁴ o que tem permitido contribuir para desenvolver e aprofundar a integração europeia.

Os chamados grandes casos e cujas decisões hoje são património inestimável, como Costa/Enel, Van Gend & Loos ou Internacional

⁸³² Vandamme, Jacques, Vers un modèle néo-fédéral ? - Fédéralisme et union européenne, Democratie et Construction Européenne, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 348 e sgs.

⁸³³ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia - Almedina, 1996, pág. 7.

⁸³⁴ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 110

Handelsgesellschaften, acabaram por dar ao direito europeu um aspecto de “judge made-law” pois houve quem falasse pejorativamente em “governo dos juizes”⁸³⁵ de certa maneira confirmando-se “o papel fundamental e dinâmico da notável jurisprudência do tribunal e do seu contributo para a edificação do direito comunitário”.⁸³⁶

Esta jurisprudência do T.J.C.E., que iremos analisar em sede própria, desenvolveu princípios de direito, como o princípio da primado do direito europeu sobre as constituições e as leis nacionais, contribuindo para o reforço da integração europeia. Esta expansão do sistema europeu foi, numa primeira fase, largamente aceite pelos tribunais nacionais como o mostram os casos *Granita / Solange* e *Nicolo*.

Porém, numa 2.^a fase, depois da entrada em vigor do Tratado da União, verificou-se uma resistência cada vez maior da parte dos tribunais nacionais. A reacção mais forte é o caso *Bundesverfassungsgericht*, que condicionou a sua posição de considerar o Tratado compatível com a lei constitucional alemã com a interpretação de que a vocação federal não está no documento, ou seja, que não pode ser automática a passagem a supranacionais procedimentos, mantendo claramente a Comunidade no âmbito de uma associação de Estados-membros”.⁸³⁷

A Espanha e a França também se pronunciaram sobre o Tratado Maastricht definindo fronteiras destinadas a salvaguardar a soberania nacional dos países membros. Em França, o Conseil Constitutionnel francês, na decisão de 9 de Abril de 1992, considerou que “os limites à integração europeia são definidos presentemente em função das “conditions essentielles pour l’exercice de la souveraineté”, pelo que, a soberania nacional pressupõe três condições, sem as quais o povo não poderia exercer satisfatoriamente os seus direitos soberanos: o respeito pelas instituições, a continuidade da vida da Nação e o respeito pelos direitos fundamentais”.⁸³⁸

⁸³⁵ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 93

⁸³⁶ Idem, *ibidem*, pág. 94

⁸³⁷ Sérgio Ribeiro, *Décadas de Europa*, s/ed., 1993/1994, pág. 288

⁸³⁸ Parlamento Europeu, *As relações entre O Direito Internacional Público, O Direito Comunitário e O Direito Constitucional dos Estados-Membros*, Série Assuntos Jurídicos, W-6, PT 12-1995, pág. 15-16

Independentemente das “soberanias” beliscadas, em que bradam e mostram as chagas, alguns balzaquianos moribundos pela perda da dama, põe-se a questão, segundo Jaques Vandamme de saber se o T.J.C.E. “está consciente de que o seu papel integrador está posto em causa, então a jurisprudência de 1993 pode ser qualificada de “November evolution” pois ela comporta um “judicial self-restraint” que até ao presente era inabitual na jurisprudência europeia e representa, para o T.J.C.E., uma reavaliação do seu papel no sistema jurídico europeu”.⁸³⁹

Por seu lado, Peter Sutherland dá-nos conta que um proeminente Juiz daquele Tribunal “superior” descreveu recentemente as diferentes actividades do T.J.C.E.. O Tribunal, afirma ele, preencheu já o seu papel institucional: impôs o princípio do primado da lei comunitária e do seu efeito directo e fez já do direito um dos meios para atingir os objectivos da Comunidade. É verdade que a Comunidade tem os meios para se afirmar como uma entidade jurídica de corpo inteiro, em vez de ser apenas um instrumento dócil nas mãos dos governos”.⁸⁴⁰

E acrescenta “no entanto, tendo embora já preenchido o seu papel institucional, o Tribunal não pode deixar de agir e inovar, para que a construção da Europa avance. Não pode evitar, portanto, ser implicado em escolhas políticas: a construção da Comunidade é ainda frágil e é preciso ser-se prudente, procurando fazer aplicar a lei comunitária, até mesmo para apressar a construção europeia. Encontrar o ponto de equilíbrio num domínio em que demasiada energia pode ser nefasta, não é fácil. Avançar depressa poderia criar dificuldades à Comunidade. A responsabilidade das instituições é, pois, importante”.⁸⁴¹

4.2.7.2.3.3. O Direito Comunitário

Não poderíamos deixar de começar esta temática sem questionar, como lembrou José Gonçalves, “ Sub qua leges vivis ?

⁸³⁹ Vandamme, Jacques, Vers un modèle néo-fédéral ? - Fédéralisme et union européenne, Démocratie et Construction Européenne, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 348 e sgs.

⁸⁴⁰ Peter Sutherland, 1 de Janeiro de 1993, O que Vai Mudar a Europa, Edições. 70, , pág. 68 e sgs.

" Inquirição sacramental que durante séculos precedeu todo o conclave que concitava a presença de Homens oriundos de paragens diversas. E conta Agobardo, Bispo de Leão, que, em Concílio realizado no Séc. IX, na *professio iuris*, em resposta, cinco leis diferentes foram invocadas pelos príncipes da Igreja em oratória, criando situação conflitual de estatutos pessoais, que só a unidade de "latim", usado como língua universal, lograva superar, proporcionando entendimento".⁸⁴²

Uma palavra para uma outra Europa que Maastricht acabou por receber: - A Europa Jurídica. "Não podemos deixar igualmente de advertir que " as expressões Direito Comunitário ou Ordem Jurídica das Comunidades Europeias passaram, em rigor, a ser desadequadas para exprimir o sistema jurídico global da integração europeia, devendo ser substituídas por Direito da União Europeia ou Ordem Jurídica da União Europeia. Todavia, por razões didácticas, continuaremos ainda a utilizar, com esta prevenção, a expressão Direito Comunitário".⁸⁴³

O Direito Comunitário assume-se como um elemento federador e motor da integração europeia, dado ser soberano, directo e autónomo. Para Pitta e Cunha, como já afirmámos, é o Tribunal de Justiça que tem que ser "realçado pelo papel federador na sustentação sistemática das especificidades e do primado do ordenamento comunitário".⁸⁴⁴

O antigo Presidente do Tribunal das Comunidades, individualizou a Ordem Jurídica Comunitária de forma muito

⁸⁴¹ Idem. *ibidem*

⁸⁴² José João Gonçalves Proença., A 5.ª Liberdade Comunitária, Universidade Lusíada, Lisboa 1992, pág. 6 e sgs.

⁸⁴³ Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - fins, objectivos e estrutura orgânica, 1993, pág. 13, apud, Fausto de Quadros, O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia, Almedina, 1995, pág.

⁸⁴⁴ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e as Perspectivas da integração Europeia, apud, A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 7

clara: "ou a Comunidade é, para os particulares, uma sedutora mas longínqua abstracção que interessa apenas aos governos que aplicam as suas normas discricionariamente ou é uma realidade efectiva e, conseqüentemente, criadora de direitos".⁸⁴⁵

A doutrina tem identificado dois métodos de unificação europeia fundamentais: por um lado, a cooperação e, por outro, a integração. Podemos entender quanto à cooperação, que cada um dos Estados, para além das suas fronteiras nacionais, está disposto a colaborar com os outros estados, mantendo a sua soberania nacional, verificando-se que se associam estados soberanos numa União de Estados, mantendo as estruturas nacionais, numa palavra, estaremos mais numa estrutura do tipo confederal.

No que diz respeito à integração, esta visa unir as várias soberanias nacionais numa soberania comum, com a conservação das especificidades de cada uma das nações, fundindo-se no plano superior, numa comunidade supranacional, que terá como corolário o estado federal ou uma federação.

É reconhecido, conforme já abordámos em sede própria, que a estrutura das comunidades é uma estrutura de integração e não de cooperação entre os Estados-Membros, em que as suas normas "se aproximam mais do Direito Interno dos Estados-Membros e do Direito Constitucional do que do Direito Internacional".⁸⁴⁶

Ainda a este propósito, Fausto de Quadros sustenta que "a integração jurídica determinará o aparecimento de uma Comunidade também no campo jurídico (uma "Rechtsgemeinschaft", para a doutrina alemã) e dela será expressão as Comunidades (incluindo nela, portanto, os Estados-membros) possuírem uma

⁸⁴⁵ Robert Lecourt, *L'Europe des Juges*, Bruxelas, 1976

⁸⁴⁶ Hans Kutscher, *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario del punto di vista d'un giudice*, na RDE, 1976, pág. 4., apud, José Carlos Moitinho de Almeida, *Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E.*, Ministério da Justiça, 1985, pág. 109

ordem jurídica comum. Só então se poderá em rigor falar de um Direito Comunitário, como ordenamento jurídico de toda a Comunidade Europeia, envolvendo não só os Tratados Comunitários e o direito criado pelo órgãos das comunidades como também as ordens jurídicas dos Estados-membros”.⁸⁴⁷

Concluindo do mesmo modo que “só após se ter alcançado a integração económica e política se poderá falar em Comunidade, em toda a acessão jurídica da palavra”.⁸⁴⁸

Haverá porém quem, como Lucas Pires, numa aparente avaliação do estado em que se encontra o Direito Comunitário, encontrará nele “falta de efectividade, de estabilidade, de hierarquia de normas, de codificação”⁸⁴⁹ e ultimamente também “simplificação e clarificação”. Explicitará contudo que o que “tem em mente é a redução dos vários Tratados a um só, a coincidência da Comunidade e da União com o reconhecimento da sua personalidade, a fixação de um só conjunto de processos de decisão, maior clarificação da fronteira entre competências da União e dos Estados, delimitação mais certa de competências normativas e executivas”.⁸⁵⁰

Também o Relatório Bourlanges de Abril de 1991, assinalando a erosão da distinção entre directiva e regulamento e, embora considerando que tal distinção decorre do princípio da subsidiariedade, mas ao invés não respeita o princípio da separação de poderes, leva-o a propor uma nova classificação dos actos comunitários, seriando-os entre, “actos constitucionais, actos legislativos (directivas e regulamentos legislativos actuais) actos orçamentais e actos regulamentares de aplicação ou execução”.⁸⁵¹

Pronunciando-se em relação ao Direito Comunitário mas quanto à sua natureza jurídica Fausto de Quadros tem sustentado

⁸⁴⁷ Fausto de Quadros. Direito das Comunidades Europeias. Colecção Teses. Almedina. 1984. pág. 111

⁸⁴⁸ Idem, ibidem

⁸⁴⁹ Lucas Pires apud, Prefácio ao Livro Rudolf Luster, União Europeia – Um Projecto de Constituição -

⁸⁵⁰ Lucas Pires apud, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 100

⁸⁵¹ Jean-Louis Bourlanges, (Abril de 1991), Relatório da Comissão de Assuntos Institucionais do PE, apud. Lucas Pires apud, Portugal e o futuro da União Europeia. Difusão Cultural, 1995, pág. 105

que o Direito Comunitário não é nem Direito estadual, nem Direito Internacional Público, nem Direito «sui generis», nem Direito supranacional, nem Direito federal, justificando e clarificando a sua posição, em abundante suporte doutrinário e jurisprudencial, conhecido à época.

Assim, não reconhece que possa ser conduzido ao direito estadual dado a Comunidade não poder ser “qualificada juridicamente como Estado”; considera que também não é Direito Internacional Público dada “a transferência de poderes soberanos dos Estados para as Comunidades, o primado, a aplicabilidade directa e a regra da maioria”; igualmente não é Direito «sui generis» dado este “não ser um «tertium genus»”; não é Direito supranacional por não haver nenhuma “dependência hierárquica do poder estadual em relação ao poder supranacional”; finalmente não seria Direito federal por este “não abarcar as ordens jurídicas dos vários Estados-membros” e pela inexistência do princípio do *Bundesrecht bricht Landesrecht*”.⁸⁵²

É porém o mesmo autor quem reconhece que “a doutrina e a jurisprudência já obtiveram um sensível progresso na elaboração dogmática de três dos princípios corolários ao princípio da supranacionalidade – o primado da ordem jurídica comunitária sobre os direitos estaduais, a sua aplicabilidade directa e o seu efeito directo na ordem jurídica dos Estados-membros”.⁸⁵³

Antes de passarmos de seguida em revista as características do Direito Comunitário conforme têm sido elaboradas e firmadas quer pela doutrina, quer pela jurisprudência, faremos uma passagem pela conferência realizada em Junho de 1995 sobre as relações entre o Direito Internacional Público, o Direito Comunitário e o Direito Constitucional

⁸⁵² Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 97 e segs.

⁸⁵³ Idem, *ibidem*.

dos Estados-membros.⁸⁵⁴ onde foram apresentados catorze relatórios que traçaram uma radiografia de direito comparado, que não poderíamos deixar de trazer aqui à colação em breve resenha.

Dada a importância e a profundidade do debate, iremos seguir de perto alguns traços fixados de um quadro global somente apreendido por um esforço de abstracção, porque se é verdade que, para Pierre Pescatore, tal princípio significa uma " exigência existencial " e que, para Hans-Peter Ipsen, é uma emanção do " princípio da garantia da capacidade para o cumprimento da função das Comunidades ",⁸⁵⁵ a doutrina não está em uníssono nesta questão nuclear, que é a Europa jurídica.

Veja-se na própria doutrina nacional e na mesma Escola, como duas figuras proeminentes como são os professores supracitados, que sustentam " a uniformidade do direito comunitário impõe o primado de todo o direito comunitário sobre todo o direito estadual (inclusive a Constituição), seja este anterior ou posterior aos Tratados comunitários ou à norma comunitária concretamente em causa".⁸⁵⁶

Jorge Miranda não deixará de sustentar que "de resto, acrescente-se, o consenso quanto à necessidade de se fazerem alterações constitucionais antes da ratificação do Tratado envolve o reconhecimento do primado das Constituições. Se o Tratado valesse (ou valesse desde logo) como base de um novo e superior Direito, ele vincularia os Estados e entraria em vigor independentemente disso, e, depois, seriam as normas constitucionais desconformes que seriam tidas por ineficazes ou revogadas; ora, não foi isso que se verificou".⁸⁵⁷

Voltando à conferência referenciada foi constatado que de acordo com a doutrina do primado do direito comunitário, que constitui jurisprudência firme do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o direito comunitário primário e

⁸⁵⁴ Parlamento Europeu. As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros. Série Assuntos Jurídicos W-6. 1995, pág. 4 e sgs.

⁸⁵⁵ André Gonçalves Pereira e Quadros, Fausto, Manual de Direito Internacional Público, 3.ª Edição, Almedina, 1997, pág. 124 e sgs.

⁸⁵⁶ Idem, ibidem.

⁸⁵⁷ Jorge Miranda, O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa, apud, A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 52

secundário directamente aplicável deverá primar sobre todas as normas internas dos Estados-membros.

Foi afirmado que, para o tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, a doutrina do primado não conhece, nem deverá conhecer, excepções seja a que título for, pois se elas existissem ficaria em crise a aplicação uniforme do direito comunitário. logo, este deve primar nos Estados-membros sobre o seu ordenamento jurídico interno, não só ao nível das leis ordinárias, como também sobre as normas constitucionais. Assim, “quando surge um conflito entre uma norma de direito nacional, e uma norma de direito comunitário, esta última deve primar”.⁸⁵⁸

O referido estudo, no que se refere à questão do primado do direito comunitário primário e secundário sobre o direito constitucional nacional, verificou poderem distinguir-se três grupos de países, ordenados da seguinte maneira:

- O primeiro grupo integra todos os países que aceitam completamente, através de disposições constitucionais expressas ou da jurisprudência, a doutrina do primado, como acontece no Reino Unido, Países Baixos, Irlanda, Luxemburgo, Finlândia e França.

- O segundo grupo compreende os países nos quais esta doutrina não foi ainda definitivamente aceite mas nos quais, pelo menos até há pouco tempo, a doutrina e a cultura constitucional dominante levava a crer que se surgisse um conflito desse tipo, os tribunais nacionais acolheriam a doutrina do primado, como na Dinamarca, Portugal e Grécia.

- O terceiro grupo inclui os países cujos tribunais constitucionais se arrogaram expressamente o direito de apreciar a constitucionalidade das normas comunitárias, como se verifica em Itália, Espanha, Bélgica, Alemanha, Áustria e Suécia.

⁸⁵⁸ Parlamento Europeu, As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros, Série Assuntos Jurídicos W-6, 1995, , pág. 22-23 e segs.

Acrescentava ainda com aparente satisfação o relator, que se podia defender com segurança que "as ameaças que pesam sobre a aplicação de facto da doutrina do primado do direito comunitário poderão ser mitigadas por relações de "cooperação" fortes entre as jurisdições nacionais e o TJCE e pela compreensão do facto de que a não aplicação do direito comunitário afecta, seguramente, o funcionamento eficaz do ordenamento jurídico da comunidade europeia".⁸⁵⁹

Verifica-se também que o Direito Comunitário é de aplicabilidade directa, nos termos do art. 189.º do Tratado União Europeia sendo, por isso, inadmissíveis práticas dualistas, como têm sido criticadas à Itália, que consistiam em transformar os regulamentos comunitários em direito interno.

A conferência de 1995 já aqui referida não deixou de se pronunciar sobre estas práticas italianas tendo constatado que esta doutrina dualista, que assumiu formas diversas ao longo dos anos, tem, actualmente, como característica dominante, o facto de considerar que os "sistemas jurídicos comunitário e italiano são autónomos e distintos, ainda que coordenados entre si de acordo com a repartição de jurisdição prevista e garantida nos tratados que instituíram as Comunidades Europeias." Esta doutrina da "separação-coordenação"⁸⁶⁰ define as relações concretas que se estabelecem entre as normas nacionais e as normas comunitárias.

O direito comunitário é considerado "sui generis" pelo ordenamento jurídico italiano mas, embora a "coverture constitutionnelle" garantida pela disposição constitucional "de transferência de poderes" consinta que o direito comunitário derogue, activa e passivamente, nalguns domínios, disposições constitucionais, o Tribunal Constitucional arroga-se o direito de apreciar a constitucionalidade das normas comunitárias (através das normas nacionais que dão cumprimento ao Tratado), sempre que aquelas violem "os princípios

⁸⁵⁹ Parlamento Europeu, As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros, Série Assuntos Jurídicos W-6, 1995, pág. 35 e sgs.

⁸⁶⁰ ⁸⁶⁰Parlamento Europeu, As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros, Série Assuntos Jurídicos, W-6, 1995, pág. 28-29 e sgs.

fundamentais e os direitos invioláveis da pessoa humana previstos na constituição”.⁸⁶¹

A propósito, Jean-Victor Louis sustentou que “o elo existente entre aplicabilidade directa e primado surge com toda a evidência. Estas duas traves-mestras da ordem jurídica comunitária são implicações necessárias da reorganização dos poderes que a institucionalização das Comunidades acarretou”.⁸⁶²

É igualmente inadmissível a subordinação dos efeitos de um regulamento ou de qualquer acto comunitário, nomeadamente, “directivas e decisões”⁸⁶³ à revogação de legislação interna contrária, ou à sua declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal competente, na medida em que “tal protelamento da sentença equivaleria a esvaziar a Comunidade de todo o seu conteúdo”.⁸⁶⁴

A unidade da Ordem Jurídica Comunitária, a sua harmonia, exigem que o princípio da aplicabilidade directa se estenda, do direito comunitário originário ao direito comunitário derivado, como sejam, os regulamentos, directivas e decisões. Aliás, o Tribunal de Justiça adoptou o sistema monista, a que voltaremos, no caso San Michele acabado de citar, que como explicita Moitinho de Almeida significa “a aplicação do direito internacional na ordem interna do Estado que o adopta sem conversão em direito interno”.⁸⁶⁵

A aplicabilidade directa prende-se com a forma de integração da norma comunitária no direito interno, de tal maneira que o

⁸⁶¹ Idem, ibidem.

⁸⁶² Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, 3.ª ed., Coleção Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 121

⁸⁶³ João Mota de Campos, Direito Comunitário, II Vol. O Ordenamento Jurídico Comunitário, 3.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa, 1990, pág. 271

⁸⁶⁴ Decisão de 22 de Junho de 1965, processos apensos n.ºs 9 e 58-65, San Michele, Recueil, 1967, pág. 36 a 38, apud, Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, 3.ª ed., Coleção Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 121

⁸⁶⁵ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 61

Autor citado considera que há quem considere que o próprio "direito comunitário é um direito de aplicabilidade directa".⁸⁶⁶

Diferente desta, é o efeito directo do direito comunitário previsto, nomeadamente, no Tratado da União Europeia, nos arts. 48º; 69º; 119º; 85º e 86º e que consiste na possibilidade dos particulares o invocarem perante as autoridades públicas (efeito directo vertical) ou relativamente aos particulares (efeito directo horizontal), "como fonte de direitos ou de obrigações, que as jurisdições nacionais devem reconhecer".⁸⁶⁷

Porém, pouco alcance teria o efeito directo do Direito Comunitário, se este, ao penetrar na Ordem Jurídica Interna dos Estados-membros, aí encontrasse oposição de normas internas contrárias, anteriores ou posteriores.

Respondendo à sua própria questão o Presidente Lecourt fixa o recorte conceitual da figura, dizendo ser "o direito de qualquer pessoa exigir ao seu juiz que aplique os Tratados, regulamentos, directivas ou decisões comunitárias".⁸⁶⁸ Perante esta definição Kovar retira duas ilações essenciais: por um lado, "o efeito directo permite imediatizar a condição jurídica dos cidadãos comunitários e por outro lado, comunitarizar as funções dos órgãos jurisdicionais nacionais".⁸⁶⁹

A Jurisprudência tem acolhido o efeito directo, "que nela encontrou um meio de reforçar a eficácia do direito comunitário"⁸⁷⁰ não só em relação aos Estados como também aos

⁸⁶⁶ Idem, ibidem

⁸⁶⁷ Idem, ibidem

⁸⁶⁸ R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelas, 1976, pág. 248, apud, Robert Kovar, *As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais*, apud. *Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias*, 1981, pág. 151.

⁸⁶⁹ Idem, ibidem,

⁸⁷⁰ Jean-Victor Louis, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 3.ª ed., *Colecção Perspectivas Europeias*, Bruxelas, 1986, pág. 121

respectivos cidadãos, nomeadamente no Acórdão Walt Wilhelm⁸⁷¹ e no Acórdão Van Gend en Loos.

O primeiro pronunciou-se no sentido de que "o Tratado-CEE instituiu uma Ordem Jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados-membros e que se impõe às respectivas jurisdições".⁸⁷²

Quanto ao segundo, a posição do Tribunal de Justiça foi no sentido de que "visto que o objectivo do Tratado-CEE, que é de instituir um mercado comum, cujo funcionamento afecta directamente os cidadãos da Comunidade, implica que tal Tratado constitua mais do que um acordo destinado a produzir obrigações mútuas entre os Estados contratantes (...) A missão do Tribunal da Comunidade, no âmbito do artigo 177, cujo objectivo é o de assegurar a unidade de interpretação do Tratado pelas jurisdições nacionais, confirma que os Estados reconheceram no Direito Comunitário uma Autoridade susceptível de ser invocada pelos respectivos nacionais perante tais jurisdições".^{873 874}

Corolário deste efeito directo, é o princípio do primado do Direito Comunitário sobre os Direitos Nacionais dos Estados-Membros.⁸⁷⁵

A doutrina tem sustentado que todos os cidadãos e todas as empresas da Comunidade gozam automaticamente dos direitos que lhes são reconhecidos pelo Direito Comunitário. Este primado do Direito Europeu e dos poderes de o fazer

⁸⁷¹ TJCE, 13.02.1969, proc.º 14/68, recueil 1969, pág. 1 e segs., cit. Robert Kovar, As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 115

⁸⁷² Idem, ibidem.

⁸⁷³ TJCE, 5.2.1963, proc.º 26/62, recueil, 1963, p. 9 e segs., apud, Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, 3.ª ed., Colecção Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 100

⁸⁷⁴ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 65

⁸⁷⁵ A afirmação do primado do Direito Comunitário sobre o Direito dos Estados-membros, pelo Tribunal de Justiça, veja-se, entre outros, nos acórdãos, Costa/Enel, proc. 6/64 de 15.07.64, Rec. 1964, pág. 1141 e

aplicar constitui, para os Estados-membros, a mais evidente das renúncias a uma parte da sua soberania. É neste sentido que é possível falar do carácter supranacional da Comunidade. Jean-Victor Louis sustenta, no mesmo sentido, que os Estados "criaram um corpo de direito aplicável aos seus cidadãos e a eles próprios".⁸⁷⁶

Resultando esse princípio do primado dos Tratados, o seu conteúdo não é susceptível de variar de Estado para Estado mas deduz-se com segurança dos textos originários. Também reiteradamente tem afirmado o Tribunal de Justiça, nomeadamente quanto ao pedido que lhe fizera o Juiz-conciliador de Milão, que "a força executiva do direito comunitário não pode, com efeito, variar de um Estado para outro".⁸⁷⁷

E, invocando a incompatibilidade com o Direito Constitucional Alemão do regime das cauções, o Tribunal explicitará melhor o seu pensamento, no caso "Internationale Handelsgesellschaft"⁸⁷⁸ fixando que "ao Direito nascido do Tratado, oriundo de uma fonte autónoma, não podem, em razão da sua natureza, judicialmente opôr-se regras de direito nacional, sejam quais forem, sem perder a natureza de Direito Comunitário e sem que seja posta em causa a própria base jurídica da comunidade".⁸⁷⁹

Onde existe efeito directo, há primado do Direito Comunitário. Este prima sobre o direito dos Estados-membros seja ordinário ou constitucional. Se a "incompatibilidade fosse

sgs; Internationale Handelsgesellschaft e Simmenthal, proc. 107/77 de 09.03.77, Rec. 1978, pág. 629 e sgs.

⁸⁷⁶ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária. 3.ª ed., Colecção Perspectivas Europeias, Bruxelas. 1986, pág. 121

⁸⁷⁷ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 84

⁸⁷⁸ Robert Kovar, As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 116

⁸⁷⁹ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 87

anterior, o direito do Estado-membro seria revogado por legislação comunitária posterior incompatível (revogação implícita ou tácita)"⁸⁸⁰. Se a incompatibilidade fosse posterior, o acórdão proferido no caso "Simmenthal"⁸⁸¹ parece sugerir a inexistência. Porém, Kovar numa postura mais peremptória sustenta que "o Tribunal não se satisfaz com uma simples declaração de inaplicabilidade, exigindo que seja declarada a nulidade destas regras ou até a sua inexistência".⁸⁸²

Na primeira hipótese e tendo presente a redacção do artigo 189.º do Tratado CEE que, com idêntico teor, foi vertido para o Tratado da União Europeia, a consequência da entrada em vigor dos Tratados e do direito derivado que deles decorre foi o de tornar ineficaz o direito interno que se oponha e não o de revogar as normas internas anteriores.

A posição antecedente resulta da Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nomeadamente, no acórdão do processo COSTA/ENEL., em que da posição do Tribunal resulta que se impõe às jurisdições nacionais uma Ordem Jurídica nestas integrada que o Tratado CEE instituiu.

Ainda em relação ao acórdão supracitado, o Tribunal da Comunidade, sublinhou que "instituindo uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de atribuições próprias, de personalidade, capacidade jurídica e de representação internacional e, mais concretamente, de efectivos poderes resultantes de uma limitação de competências ou da transferência de atribuições dos Estados-membros para a Comunidade, estes limitaram, se bem que em domínios restritos, os seus direitos soberanos criando assim um

⁸⁸⁰ José Carlos Moitinho de Almeida, *Direito Comunitário. A Ordem Jurídica Comunitária. As Liberdades Fundamentais na C.E.E.*, Ministério da Justiça, 1985, pág. 88

⁸⁸¹ Robert Kovar, *As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais*, apud, *Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias*, 1981, pág. 120

⁸⁸² Idem, *ibidem*, pág. 124

corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios; esta integração na Ordem Jurídica de cada país membro de disposições de origem comunitária e, mais genericamente, a letra e o espírito do Tratado, têm como corolário a impossibilidade, para os Estados-membros, de fazer prevalecer contra uma Ordem Jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior que lhe não poderá ser contraposta; que a força executória do Direito Comunitário não poderá, na verdade, variar de um Estado para outro ao sabor de legislação interna posterior”.⁸⁸³

Catorze anos depois, o acórdão Simmenthal corroborava, sem alteração, a Jurisprudência supracitada, "em virtude do princípio do primado do Direito Comunitário, as disposições do Tratado e os actos das Instituições directamente aplicáveis têm por efeito, nas suas relações com o Direito interno dos Estados-membros, não apenas tornar inaplicável, de pleno direito, pelo simples facto da sua entrada em vigor, qualquer disposição contrária da legislação nacional existente, mas ainda - na medida em que tais disposições e actos constituem parte integrante, com carácter de prioridade, da Ordem Jurídica aplicável no território de cada um dos Estados-membros - impedir a formação de novos actos legislativos nacionais, desde que incompatíveis com as normas comunitárias".⁸⁸⁴

E acrescenta não ser possível "negar o carácter efectivo dos compromissos incondicional e irrevogavelmente assumidos pelos Estados-membros por força do Tratado, pondo em causa as próprias bases da Comunidade".⁸⁸⁵

⁸⁸³ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, 3.ª ed., Colecção Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 11

⁸⁸⁴ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 89

⁸⁸⁵ Idem, ibidem.

Jean-Victor Louis considera que “o primado é o corolário da concepção que o Tribunal tem da Ordem Jurídica Comunitária «integrada no sistema jurídico dos Estados-membros e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais»”⁸⁸⁶ e sustentando que o Acórdão Simmenthal é mais explícito quanto a este princípio quando fixa que “essas disposições e actos fazem parte integrante, com características de prioridade, da Ordem Jurídica aplicável no território de cada Estado-membro”.⁸⁸⁷ O mesmo autor em face desta Jurisprudência elaborou a doutrina que designou por efeito bloqueador.⁸⁸⁸

No acórdão proferido no Processo “Internationale Handelsgesellschaft”, o Tribunal ponderando, por um lado, a invocação de violações quer aos direitos fundamentais tais como são formulados pela Constituição de um Estado-membro, quer os princípios de uma estrutura constitucional nacional, e, por outro lado, um regulamento comunitário, fixou jurisprudência no sentido de que “a protecção de tais direitos, enquanto inspirada pelos princípios constitucionais comuns aos Estados-membros deve ser assegurada no quadro da estrutura e objectivos comunitários”⁸⁸⁹, de onde se conclui que não poderá afectar a validade de um acto da Comunidade ou o seu efeito sobre o território desse estado.

Esta posição jurisprudencial é reiterada pela doutrina, quando se sustenta, como faz Pierre-Henri Teitgen, que “o ordenamento jurídico Comunitário, se bem que integrado na ordem jurídica interna dos Estados-membros, não se rege pelo respectivo Direito Constitucional mas pelas regras constitucionais

⁸⁸⁶ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, 3.ª ed., Colecção. Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 120

⁸⁸⁷ Idem, ibidem

⁸⁸⁸ Idem, ibidem.

⁸⁸⁹ José Carlos Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 52

estabelecidas nos próprios Tratados”.⁸⁹⁰ Tem o apoio de Jean-Victor Louis ao reiterar esta posição sustentando que “é o Tratado a fonte do primado e não as disposições das Constituições nacionais”.⁸⁹¹

E porque tal é assim conclui que “em virtude da sua natureza específica e original, o primado do direito comunitário deve ser reconhecido”⁸⁹² ou seja, sufragando-se Pierre-Henri Teitgen, “à semelhança do ordenamento jurídico federal que, se bem que integrado na ordem jurídica dos Estados Federados, não fica subordinado à Constituição de cada um destes, mas se rege pela Constituição Federal”.⁸⁹³

A transferência de poderes para as instituições comunitárias determinaria uma perda de competência dos Estados-membros para legislar em matérias reservadas à Comunidade, ou de modo incompatível com o Direito Comunitário.

Sem se pretender fazer uma seriação exhaustiva, traz-se à colação o enquadramento jurídico deste princípio do primado em alguns países comunitários, em que o primado do Direito Internacional sobre o Direito Nacional tem consagração expressa. Nas Constituições da Holanda – art. 66.º - Luxemburgo – art. 59.º - Bélgica – art. 25.º - França – art. 55.º, porém, tirando os países do Benelux, é este princípio que “mais problemas tem suscitado nos Estados-membros”.⁸⁹⁴

A doutrina tem-se debruçado sobre esta problemática não deixando de lhe reconhecer duas áreas de incidência diversa, atento o objecto sobre o qual recai a apreciação, delimitando, por

⁸⁹⁰ Idem, *ibidem*

⁸⁹¹ Jean-Victor Louis, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 3.ª ed., Colec. Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 122

⁸⁹² Idem, *ibidem*.

⁸⁹³ Idem, *ibidem*.

⁸⁹⁴ José Carlos Moitinho de Almeida, *Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E.*, Ministério da Justiça, 1985, pág. 91

um lado, “Constituição e Direito Comunitário” e, por outro, “Direito Comunitário e Lei posterior”.⁸⁹⁵

Em Portugal – art. 8º n.º 2 e o n.º 3 da CRP76 já revista - congrega paixões diversas até porque o silêncio do legislador constituinte pode ter diferentes interpretações, Moitinho de Almeida diz mesmo que “é ampla a doutrina sobre a interpretação deste preceito”.⁸⁹⁶

Porém, a doutrina que entende ser o primado do Direito Internacional sobre o direito interno um princípio que se impõe no nosso país, ou o funda na própria natureza do direito internacional em cujos princípios se encontram o do primado; ou em, considerações resultantes das características daquele direito e numa análise do texto legal.

Não totalmente concordante com esta posição, Jorge Miranda, já citado o facto de a sua tese estar em oposição nomeadamente com André Gonçalves Pereira, defende que “o consenso quanto à necessidade de se fazerem alterações constitucionais antes da ratificação do Tratado envolve o reconhecimento do primado das Constituições. Se o Tratado valesse (ou valesse desde logo) como base de um novo e superior Direito, ele vincularia os Estados e entraria em vigor independentemente disso, e, depois, seriam as normas constitucionais desconformes que seriam tidas por ineficazes ou revogadas; ora, não foi isso que se verificou.”⁸⁹⁷

Autores há, nomeadamente, como Moitinho de Almeida,⁸⁹⁸ que conseguem extrair do art. 8 n.º 3 da CRP o princípio do primado. Para uns, se mais não fosse, porque o “n.º 3 do art.º 8.º foi redigido, precisamente, na perspectiva da adesão de Portugal

⁸⁹⁵ Jean-Victor Louis. A Ordem Jurídica Comunitária. 3.ª ed., Colec. Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986, pág. 132

⁸⁹⁶ José Carlos Moitinho de Almeida. Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária. As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 99

⁸⁹⁷ Jorge Miranda. A União Europeia na Encruzilhada. Almedina, 1996, pág. 52

⁸⁹⁸ José Carlos Moitinho de Almeida. Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária. As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Ministério da Justiça, 1985, pág. 102

às Comunidades Europeias”.⁸⁹⁹ Para outros, porque assacam esta posição do facto de que, é da atribuição de poderes que a Jurisprudência Italiana e Alemã deduzem o primado do Direito Comunitário, e que é exactamente na atribuição de poderes, que assenta a jurisprudência comunitária.

E, se do n.º 3 do art. 8.º da C.R.P. se extrai o primado do Direito Comunitário derivado, por maioria da razão este será de se estender aos Tratados institutivos das Comunidades, parecendo ser um corolário, inelutável para Mota Campos, quando se aceite o “primado do direito internacional sobre as normas internas de carácter ordinário”.⁹⁰⁰

Numa posição equidistante de ambas as teses, há quem sufrague que “o preceito do n.º 3 não resolve porém todas as questões respeitantes ao carácter jurídico, grau de eficácia e hierarquia normativa do direito supranacional. A mais importante é indubitavelmente a das relações entre o direito oriundo das organizações supranacionais e o direito interno. A C.R.P. não afirma explicitamente a prevalência do direito supranacional do direito interno (...) de qualquer forma, parece seguro que, se houver de afirmar-se a primazia do Direito Internacional Público comum e convencional sobre o direito interno, a mesma solução será de adoptar quanto ao direito directamente produzido por organizações internacionais”.⁹⁰¹

Em relação a esta questão no direito interno português, também a Conferência de 1995 já identificada pronunciou-se no sentido de constatar que, de forma idêntica ao que sucede nomeadamente na Dinamarca, também os tribunais portugueses ainda não decidiram de forma

⁸⁹⁹ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, II Vol. O Ordenamento Jurídico Comunitário, , 3.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa, 1990, pág. 355

⁹⁰⁰ *Idem*, *ibidem*, pág. 354

⁹⁰¹ J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, anotada, Coimbra Editora, 1984, pág.94-95

definitiva sobre a questão das relações entre o direito constitucional e o direito comunitário.

Efectivamente, o direito comunitário primário torna-se efectivo no ordenamento jurídico português em virtude do disposto no art.º 8.º, n.º 2 da Constituição, de onde se conclui, para a doutrina dominante, que as normas comunitárias têm uma eficácia supralegal mas infraconstitucional. Quanto ao direito comunitário derivado é introduzido no ordenamento jurídico português pela mesma disposição legal citada, mas esta não define o lugar deste tipo de normas na hierarquia das fontes de direito.

A Conferência acabou por concluir que a “questão continua por resolver, devendo recordar-se que, uma vez que a Constituição Portuguesa não contém uma disposição expressa “ de transferência de poderes ”, se as normas comunitárias fossem sujeitas a um controlo de constitucionalidade, não poderiam beneficiar da mesma “ *coverture constitutionnelle* ” conferida, em maior ou menor medida, pela maior parte das outras constituições”.⁹⁰²

A autonomia do direito comunitário se é verdade que reside na existência de instrumentos e processos de produção normativa próprios e na possibilidade de aplicação eficaz das normas criadas, também não é menos verdade que se apresenta “distinto, mas também autónomo e superior, na medida em que é a própria ordem jurídica comunitária que define “autonomamente” as suas relações com as ordens jurídicas nacionais”.⁹⁰³

Relativamente às manifestações desta autonomia, o Tribunal, chamado a pronunciar-se, decidiu que “nem se pronunciaria sobre a constitucionalidade dos actos legislativos nacionais que deram existência legal aos Tratados, nem aceitava fiscalizar a de qualquer norma de Direito interno”.⁹⁰⁴

⁹⁰² Parlamento Europeu, As relações entre o Direito Internacional Público, Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-membros, Série Assuntos Jurídicos W-6, 1995, pág. 27 e sgs.

⁹⁰³ João Mota de Campos, Direito Comunitário, II Vol. O Ordenamento Jurídico Comunitário, 3.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa, 1990, pág. 201

⁹⁰⁴ Acórdãos nos processos n.ºs 36 a 38/59 e 40/59, *Récueil*, 1960/859, apud. *idem*. *ibidem*

Também no direito comunitário derivado, a autonomia visa garantir a uniformidade do Direito da Comunidade, não deixando de ter presente a sua salvaguarda e objectivos.

Sem nunca fazer concessões à tese da equivalência ou congruência estrutural, o Direito Comunitário reconhece a necessidade de respeitar certos elementos integrantes das Ordens jurídicas dos Estados-membros.

Porém, é elucidativa a passagem de J. Boulouis e R.- M. Chevalier quando sustentam que “acumulando indicações parciais concordantes para tornar mais evidente a sua coerência, demonstra que a base jurídica em que repousa a comunidade supõe necessariamente o primado do direito comunitário”⁹⁰⁵ de onde se conclui a reafirmação da superioridade do Direito comunitário, condição intangível da sua coesão, unidade e eficácia, que implica necessariamente, como consequência, que nem os direitos fundamentais tal como estão formulados pelas constituições nacionais, nem os princípios de uma estrutura constitucional poderiam sobrelevá-lo.

Quanto às características do Direito Comunitário é aceite que ele é Directo: porque se impõe directamente, sem intervenção dos Estados-Membros, a qualquer pessoa que viva o exerça a sua actividade na Europa dos quinze; Soberano: porque é juridicamente superior a qualquer legislação nacional; e Autónomo porque é criado e aplicado pelas instituições comunitárias.

O art. F do Tratado da União, não deixa de confirmar a Jurisprudência do Tribunal de Justiça e os compromissos solenes das outras instituições, quanto ao respeito dos direitos

⁹⁰⁵ V.J. Boulouis e R. M. Chevalier, Grands arrêts de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, Tomo I, pág. 168 e segs., em particular pág. 172, apud, Robert Kovar, As relações entre o direito comunitário e os direitos nacionais, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 119

fundamentais tal como são garantidos na Convenção Europeia e resultantes das tradições constitucionais dos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário.

É esta ossatura jurídico-política, por natureza e vocação, que tem sido catalizadora da Integração Económica, pois esta implica mais do que uma supressão de barreiras alfandegárias com o objectivo de harmonizar as políticas nacionais.

A criação de estruturas jurídicas e instituições próprias deriva da criação de um sistema económico integrado. Daí, emerge a necessidade de uma integração de direitos. Por um lado, através da elaboração de regras comuns, nomeadamente, os regulamentos, as directivas e as decisões restritos às matérias a que respeitam. Há sempre, para o "imprevisível", o artº 235.º do TUE, já considerado uma verdadeira "escada de serviço".

Por outro lado, a harmonização dos diversos direitos nacionais, tem sido feita através da criação de regras de conflito, ou da adopção de regras de carácter material.

Não é exigido aos Estados-membros o abandono completo da sua soberania. O processo de integração é faseado desde a União Aduaneira, passando pelo Mercado Comum, uma União Económica e Monetária e, como objectivo virtual, a União Política de uma Federação de Estados⁹⁰⁶ ou de um Estado Federal.

Apenas lhes era requerida a abdicação do dogma da sua integridade. Por isso, numa primeira fase, limitaram-se ao domínio do económico, através do Mercado Comum e à aproximação gradual das políticas económicas dos Estados-membros, por introdução de uma política comum, ou pela coordenação das políticas nacionais dos vários estados.

⁹⁰⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 90

Por isso, no Tratado de Paris de 1951 os seis decidiram pôr em comum os recursos de carvão e aço e lançar as primeiras bases concretas para uma Federação Europeia, como arquitectura comunitária indispensável á conservação da paz.

Também no Tratado de Roma de 1957, os seis decidiram que os Bens, os Serviços, os Capitais e as Pessoas poderiam circular livremente. Os signatários do Tratado de Roma criaram o Mercado Comum onde produtores e consumidores devem poder abastecer-se ao melhor preço e decidem que a agricultura, o comércio, a concorrência e os transportes serão objecto de políticas comuns e que o acesso às profissões será livre.

No Acto Único Europeu de 1987, então a doze, vai ser consagrado o método comunitário, em quatro pontos fundamentais. O primeiro, prevendo que as Instituições Comunitárias são partes intervenientes nas decisões em conformidade com as regras comunitárias (ao contrário do método intergovernamental segundo o qual só os governos tomam decisão); o segundo relança a construção europeia, estabelecendo como objectivo principal o grande mercado interno de 1993; o terceiro prevê a supressão dos entraves entre os Estados-membros através de 289 leis comunitárias, das quais 90% foram transpostas para as diversas ordens jurídicas internas mas inspiradas todas no mesmo objectivo, harmonizar e o quarto alarga as competências da comunidade ao ambiente, investigação, solidariedade com as regiões desfavorecidas, União Económica e Monetária e á União Política.

Anos mais tarde durante o Conselho Europeu de Roma, em Dezembro de 1990 os governos chegam a acordo sobre a construção dos dois níveis da União Europeia, precisamente a União Económica e Monetária e a União Política.

Em síntese, sufragando-se Jean-Victor Louis, “a ordem jurídica comunitária apresenta importantes analogias com uma ordem interna” e “a doutrina do efeito directo e do primado sublinhou a subordinação normativa dos Estados que não podem fazer prevalecer a manifestação da sua vontade, seja ela qual for, sobre as regras comunitárias”.⁹⁰⁷

Como perguntava o antigo Presidente do T.J.C.E., Lecourt, antigo ministro da Justiça sob a presidência do general de Gaulle, no seu livro “L’Europe des Juges”, “o que é uma comunidade, senão o estado de direito de um grupo em que todos obedecem às mesmas leis”?⁹⁰⁸

E Peter Sutherland ao traçar o azimute do futuro (federal) comunitário. “Hoje em dia (e isso será ainda mais verdadeiro amanhã !), 320 milhões de cidadãos partilham de um mesmo sistema jurídico. Estão sujeitos aos mesmos princípios jurídicos fundamentais. Eis uma revolução cujo alcance ainda não foi bem medido. Esta comunidade jurídica criará, do ponto de vista psicológico, o sentimento de se pertencer a uma única tradição e de se partilharem os mesmos valores fundamentais”.⁹⁰⁹

Ao estímulo destas palavras de previsível realização proferidas por Peter Sutherland, têm que juntar duas notas de dois outros Autores: Rasmussen quando conclui que “os acórdãos Van Gend en Loos e Costa/Enel em numerosos aspectos de natureza constitucional têm mais em comum com o Canadá actual e os Estados Unidos (nos formative years) do que com a (...) Itália ou França”,⁹¹⁰ e Lucas Pires quando sustenta que “a progressão

⁹⁰⁷ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, pág. 161, 3.ª ed., Colec. Perspectivas Europeias, Bruxelas, 1986

⁹⁰⁸ Hjalte Rasmussen, O Tribunal de Justiça, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 168

⁹⁰⁹ Peter Sutherland, 1 de Janeiro de 1993, O que Vai Mudar a Europa, Edições. 70, , pág. 68 e sgs.

⁹¹⁰ Hjalte Rasmussen, O Tribunal de Justiça, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 164-165.

federadora, democratizadora e garantista pode ajudar no sentido da melhor organização de um espaço normativo”.⁹¹¹

4.2.7.3. O Tratado, a Carta ou Constituição Europeia

Falar do Tratado da União é suscitar um fluxo de reacções nem sempre afins, em que a razões novas se juntam razões dum passado que para muitos deveria estar completamente morto e enterrado. Como afirma Carlos Westendorp “ el T.U.E. es un compromiso entre todas las partes implicadas, cada una de ellas com intereses diferentes, cuando no contradictorios. Es fruto de una larga y compleja negociación “ para concluir que “ como es habitual, nadie se siente satisfecho”.⁹¹²

Na literatura portuguesa vários autores se debruçaram sobre o Tratado da União Europeia e, para além de ser considerado “um Tratado de Direito Internacional”, reconhecem-no como “um Tratado singular pela sua complexidade”. Lucas Pires reconhece que “a sua consensualização foi objecto de uma longa querela e a sua tinta ainda suja os dedos”, profetizando que nada poderá ser assim no futuro. “Não se quer, porém, ser repetente por falta de debate prévio que ferira Maastricht nas próprias asas”.⁹¹³

O Tratado apresenta-se com um elemento preambular em que além das motivações da sua conclusão se indicam as partes contratantes e os objectivos a realizar, seguindo-se-lhe oito Títulos e dezassete Protocolos, fazendo ainda parte integrante uma Acta final (da Conferência) em que estão incluídas trinta e três Declarações. Parafraseando-se Ana Guerra, “trata-se portanto, de uma estrutura

⁹¹¹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 100: - “simplificação, clarificação e hierarquização: redução dos vários Tratados a um só; (progressiva) coincidência da Comunidade e da União, com o fim da divisão em diferentes pilares; atribuição de personalidade jurídica à União, fixação de um só conjunto de instituições e de processos de decisão; maior clarificação da fronteira entre competências da União e dos Estados; estabelecimento de uma hierarquia normativa”.

⁹¹² Carlos Westendorp, El Tratado de La Unión Europea, Colección Cuadernos de Europa, n.º 3, Diputación de Zaragoza – Comisión de Europa, pág. 27

⁹¹³ Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 13

clássica, preâmbulo, articulados, protocolos”.⁹¹⁴ Em trabalho do mesmo ano, também Fernando Loureiro Bastos se pronuncia no mesmo sentido.⁹¹⁵

Por seu lado, Jorge Miranda tem sustentado que “o Tratado, muito para além do Acto Único Europeu, ocupa-se - em fórmulas que, por vezes, parecem mais próprias de uma Constituição - não só de matérias económicas mas também de domínio tão diversos e tão vastos como a política social, a educação, a cultura, a saúde pública, a defesa do consumidor, as redes transeuropeias de transportes, as telecomunicações e a energia, a investigação científica e tecnológica, o ambiente e a cooperação para o desenvolvimento”.⁹¹⁶

Ainda para este autor “os pontos fulcrais do Tratado de Maastricht desdobram-se em “a criação de uma “União Europeia” fundada e respeitadora do “princípio da subsidiariedade”, a instituição de uma “cidadania da União”, a atribuição ao Conselho do poder de exigir vistos de entrada no Estado membro a cidadãos de terceiros países, a consideração como questões de “interesse comum”, nos domínios da justiça e dos assuntos internos, a fixação de concretas políticas financeiras, a adopção de uma moeda única, a afirmação de uma “identidade” na cena internacional, as reformas institucionais, novo processo de formação dos actos comunitários, e o estímulo aos partidos políticos a nível europeu”.⁹¹⁷

Finalmente, uma palavra para De Giovani, que na opção entre as designações Constituição ou Carta constitucional toma posição pela segunda para fazer a destrição entre constituição europeia e constituições clássicas que fundam um estado ou um super-estado. Avança como razões o facto de, por um lado, “entre a constituição e o estado existem laços historicamente atestados. Normalmente, uma constituição é a constituição de um estado. Os dois termos

⁹¹⁴ Ana Maria Guerra Martins. O Tratado da União Europeia. LEX, 1993. pág. 21

⁹¹⁵ Fernando Loureiro Bastos. A União Europeia – Fins, Objectivos e Estrutura orgânica, Luso Livro, 1993, pág. 19

⁹¹⁶ Jorge Miranda, A União Europeia na Encruzilhada – O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa – Almedina, 1996, pág. 50.

⁹¹⁷ Idem, ibidem

implicam-se mutuamente. Mas a Europa não pode seguir esta orientação, porque não tende para a formação de um “Estado de estados”.⁹¹⁸

Por outro lado, “carta” europeia não se destina a construir um super-estado e nunca será a origem dos “Estados Unidos da Europa”. Nunca poderemos estabelecer nenhum paralelismo entre a formação de um estado federal clássico - os Estados Unidos da América ou a República Federal da Alemanha - e a união política dos estados europeus”.⁹¹⁹

Concluindo que “o federalismo puro ou ortodoxo não tem nenhum futuro dentro da União Europeia. Seria uma hipótese contra natura, visando pôr em causa o mais importante produto “artificial” da civilização política europeia, o estado nacional heterogéneo”.⁹²⁰

Em sentido diferente, Peter Sutherland sustenta que “poder-se-à considerar que os Tratados constituem uma lei constitucional na Comunidade, de que possuem o carácter formal e a escrita tradicional”, reiterando mais à frente que “é necessário insistir na diferença entre estes tratados fundadores – que se assemelham mais ou menos às Constituições nacionais – e os tratados habituais entre os Estados”.⁹²¹

4.2.7.3.1. O Tratado-Constituição

Jean-Victor Louis, a propósito desta temática, não deixa de nos trazer à colação, dois arestos importantes do T.J.C.E., na sua decisão “Os Verdes” e no “Aviso nº 1/91”, definiu o então Tratado CEE como a “Carta constitucional de uma comunidade de direito”.⁹²²

O T.J.C.E., para aquele proeminente Autor, terá querido demonstrar que a actuação do Juiz comunitário ao consagrar os princípios fundamentais não

⁹¹⁸ De Giovanni, B., Porquoi une constitution européenne ?, *Democratie et Construction Européenne*, Mario Telò, Etudes Européennes, pág. 341 e sgs.

⁹¹⁹ Idem, *ibidem*

⁹²⁰ Idem, *ibidem*.

⁹²¹ Peter Sutherland, 1 de Janeiro de 1993 – O que vai mudar na Europa, Edições 70, pág. 68 e sgs.

⁹²² Jean-Victor Louis, A Constituição da União Europeia, União Europeia, Centro de Documentação Europeia, 1995, pág. 329

escritos do direito comunitário, como os do efeito directo, primado, respeito dos direitos fundamentais e assegurando o respeito da hierarquia das normas, tanto no que diz respeito ao direito derivado como aos acordos internacionais e regulando os conflitos interinstitucionais, foi essencial nesta constitucionalização da ordem jurídico-comunitária” ou do reconhecimento dos Tratados como Constituição.

Também Fausto de Quadros tomou posição quanto a considerarem-se os Tratados institutivos das Comunidades como Tratados-Constituições, considerando que tal visa “afastar a ordem jurídica comunitária do Direito Internacional”, identificando “três grandes acepções de Tratado-Constituição. A primeira como Tratado-lei, a segunda como acto institutivo de uma organização internacional e o terceiro como modalidade de Constituição-estadual”.⁹²³

Dessas três “grandes acepções” e apesar da importância dos seus subscritores nomeadamente Ophüls e o próprio Bundestag, é o citado autor propenso a concluir que a noção mais utilizada para definir os Tratados Comunitários é a do Acto institutivo de uma Organização Internacional, dado o Tratado criar uma entidade nova, autónoma em relação aos Estados, com personalidade jurídica, com a sua própria ordem jurídica e atribuições e órgãos com poderes próprios e necessários.

Porém, o autor rejeita esta acepção, dado que “um Tratado que institui uma organização Internacional rege-se sem dúvida pelo Direito Internacional”.⁹²⁴

O termo Constituição, em linguagem comum, pode significar a “constituição física ou mental de um indivíduo; no que se refere aos Estados, organizações internacionais e organismos internos de

⁹²³ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias*, Colec. Teses, Almedina, 1984, pág. 187

⁹²⁴ *Idem*, *ibidem*.

um país, a noção de constituição pode designar a composição real do organismo considerado”.⁹²⁵

Gomes Canotilho, numa perspectiva de “Constituição na época pós-moderna” conceitualiza-a como “estatuto reflexivo que, através de certos procedimentos, do apelo a auto-regulações, de sugestões no sentido da evolução política-social, permite a existência de uma pluralidade de opções políticas, a compatibilização dos dissensos, a possibilidade de vários jogos políticos, a garantia da mudança através da construção de rupturas”.⁹²⁶

Em sentido jurídico e numa acepção mais restrita, constituição serve, unicamente, para designar a Constituição de um estado, não podendo, tomada neste sentido, aplicar-se às Comunidades Europeias por se tratar de uma estrutura diferente da do Estado.

Neste sentido se tem vindo a pronunciar Fausto de Quadros no seu ensino “a Constituição das Comunidades (expressão que, como demonstraremos, não pode ser utilizada no sentido de uma Constituição Estadual (engloba os tratados que as instituíram e que podemos designar de tratados institutivos ou básicos) e os que os modificaram e completaram (ou tratados complementares): isto é, reconduz-se ao Direito Comunitário originário. Ora todos esses tratados foram concluídos pelos Estados membros, como sujeitos de Direito Internacional e não pelas próprias Comunidades. Do mesmo modo, são os Estados, como tais, que detêm o poder de modificar esses tratados”.⁹²⁷

Não seria a sede própria para, com Marcello Caetano, formular “a contrario sensu” a questão: “até ao final do século XVIII poderá dizer-se que os Estados Europeus tenham Constituição? Se calhar não, para quem aceite a máxima do art. 16.º da Declaração dos Direitos do Homem de 1789 - “Toda a

⁹²⁵ Rudolf Bernhardt, *As Fontes do Direito Comunitário – A Constituição da Comunidade* – apud, *Trinta Anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias*, 1984, pág. 78 a 80

⁹²⁶ J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., 2.ª reimpressão, Almedina, 1992, pág. 14

sociedade em que não seja assegurada a garantia dos direitos, nem determinada a separação dos poderes não tem Constituição.”⁹²⁸

O termo jurídico Constituição, em sentido amplo, designa a Lei fundamental de uma colectividade. Qualquer colectividade nacional ou internacional pode ser dotada de uma Constituição. Do mesmo modo, entende-se por “Constituição da Comunidade a Lei fundamental e obrigatória dessa Comunidade”.⁹²⁹

Para completar a definição de Constituição, deve conjugar-se um outro elemento, como seja a caracterização de constituição formal e constituição material. Quanto à primeira, baseia-se no primado das normas, na sua posição hierárquica, abrange as regras contidas no texto constitucional e ainda todas as regras não escritas - que completam esse texto - com o mesmo nível de importância, o mesmo carácter obrigatório e que todos os órgãos do Estado, incluindo o legislador, são obrigados a respeitar.

Quanto à segunda, engloba o conjunto de disposições fundamentais da ordem jurídica comunitária. Esta noção visa o significado fundamental das regras da Constituição, a sua própria substância, sendo indiferente o lugar que, hierarquicamente, ocupam essas regras.

Constituição formal e material podem coincidir mas, não raramente, um texto constitucional contém disposições menos fundamentais, deixando ao legislador a tarefa de regular questões constitucionais importantes tais como as relativas à ordem económica.

Na presente análise, a Constituição enquanto fonte do direito comunitário designará, por um lado, o conjunto de regras

⁹²⁷ Fausto de Quadros, *Direito das Comunidades Europeias* – Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 101

⁹²⁸ Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 4.ª ed., Almedina, 1983, pág. 338

⁹²⁹ Rudolf Bernhardt, *As fontes do direito comunitário: a Constituição da Comunidade*, apud, *Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias*, 1981, pág. 73

obrigatórias para as instituições comunitárias e para os Estados-membros, que se encontram consignadas, sobretudo, nos Tratados comunitários. O conceito de constituição formal é aqui e, em larga medida, assimilado á noção de direito comunitário originário.

Por outro lado, a título complementar ou excepcional, a constituição designa as regras traduzidas em certos actos qualificados das instituições comunitárias ou que podem ser obrigatórias enquanto direito constitucional não escrito.

A Constituição da comunidade tem a sua expressão, essencialmente, nos Tratados concluídos entre os Estados. Os Tratados Comunitários são obrigatórios em todos os seus elementos e disposições para os Estados-membros e as instituições comunitárias, salvo quando eles próprios prevêem uma possibilidade de derrogação.

Quanto à questão de saber se os Tratados comunitários e, por maioria de razão, o restante direito comunitário e, em particular, o direito derivado, integram o direito internacional ou constituem uma ordem autónoma, dir-se-á que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se tem pronunciado em favor da segunda tese. Na doutrina as opiniões divergem.

A título de exemplo, há quem sustente que “o Tratado da União Europeia é uma fonte de direito com uma dupla natureza. É, por um lado, uma fonte de Direito Comunitário originário e, por outro, uma fonte de Direito Internacional para os Estados que o assinaram. Assim, nos Títulos II, III e IV, enquanto tratado modificativo dos tratados institutivos da CEE (agora CE), CECA e CEEA, é fonte de Direito Comunitário originário. Nos Títulos I, V e VI é uma fonte de direito convencional para os Estados que o

assinaram, isto é, para os Estados que são actualmente membros das Comunidades Europeias “.⁹³⁰

Não sendo aqui a sede adequada para tentar dirimir essa querela, sempre se dirá com Bernhardt, que temos vindo a seguir, que “a Constituição da Comunidade tem essencialmente a sua expressão nos Tratados concluídos entre os Estados”⁹³¹ e que os principais Tratados comunitários, incluindo os de revisão, concluídos entre os Estados-membros e que pela sua entrada em vigor, vinculam plenamente as instituições comunitárias a esses Estados, podem identificar-se como elementos do direito constitucional da Comunidade, mencionando-se os seguintes textos:

- Tratado de 18 de Abril de 1951, que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço;
- Tratado de 25 de Março de 1957, que institui a Comunidade Económica Europeia;
- Tratado de 25 de Março de 1957, que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica;
- Convenção de 25 de Março de 1957, relativa a certas Instituições Comuns às Comunidades Europeias;
- Tratado de 8 de Abril de 1965, que institui um Conselho Único e uma Comissão Única das Comunidades Europeias;
- Decisão do Conselho de 21 de Abril de 1970, e Tratados de 22 de Abril de 1970 e de 22 de Julho de 1975, relativos às questões financeiras e orçamentais da Comunidade ;

⁹³⁰ Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - fins, objectivos e estrutura orgânica, 1993, pág. 11

⁹³¹ Rudolf Bernhardt, As fontes do direito comunitário: a Constituição da Comunidade, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 74

-Decisões e Acto do Conselho, de 20 de Setembro de 1976, relativos à eleição dos representantes da Assembleia por sufrágio universal directo “;⁹³²

-Acto Único Europeu, aprovado no Conselho Europeu do Luxemburgo em Dezembro de 1985 e assinado em Haia em Fevereiro de 1986, entrando em vigor em 1 de Julho de 1987;

-Tratado de Maastricht assinado em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em Novembro de 1993.

Quanto a outros actos e Tratados constitutivos do direito comunitário convém examinar caso a caso se trata de tratados ou de elementos de um tratado do mesmo valor.

Atendendo ao grande número de textos de direito comunitário originário, sempre que surjam contradições e incompatibilidades devem resolver-se caso a caso, segundo as regras doutrinárias tradicionais, ou seja, os textos recentes têm prioridade sobre os mais antigos (primado da *lex posteriori*) e os textos especiais têm prioridade sobre os gerais (primado da *lex specialis*).

Tratando-se de disposições dos Tratados com o mesmo valor formal, sem relação hierárquica, como acontece entre os tratados CECA, CEE e CEEA, a interpretação deve fazer-se no sentido de uma harmonização, considerando de forma idêntica todas as regras.

O artigo 232.º CEE estatui que este Tratado não altera o Tratado CECA nem o Tratado CEEA, o que significa que as disposições deste continuam a aplicar-se, subsidiariamente, quando os outros tratados forem omissos.

⁹³² Idem, *ibidem*, pág. 75

Além dos tratados Comunitários, existem outros actos jurídicos das instituições comunitárias ou dos Estados-membros que também podem ser considerados como integrando o direito constitucional da Comunidade, como sejam, os actos que os próprios Tratados prevêem que podem modificar ou substituir o direito anterior desde que as condições e os procedimentos enunciados nessas disposições, tais como o artigo 95.º CECA, os artigos 138.º e 201.ª CEE, e o artigo 76.º CEEA, sejam respeitados.

Assim as modificações introduzidas no direito comunitário que não estejam previstas nos tratados, não fazem parte da Constituição da Comunidade.

O Tribunal de Justiça das Comunidades tem defendido a obrigação de a Comunidade respeitar os principais direitos fundamentais consignados nas Constituições dos Estados-membros e os Direitos do Homem. As outras instituições da Comunidade seguiram estas orientações na Declaração de 5 de Abril de 1977, cujo texto reflecte globalmente, as concepções jurídicas de todas estas instituições.

As declarações contidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, a propósito do conteúdo e âmbito dos tratados, não devem considerar-se como integrantes do direito constitucional da Comunidade.

Apesar de a tarefa prioritária do Tribunal de Justiça consistir em garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do Direito Comunitário e do seu carácter obrigatório para todas as instituições comunitárias e Estados-membros terem, normalmente, por consequência dever a jurisprudência do Tribunal ser respeitada por ambos, o Tribunal mais não faz do que aplicar o direito pré-

existente, concretizando a Constituição da Comunidade, mas sem criar direito constitucional propriamente dito.

A subsunção do Tratado a uma Constituição, decorrente do labor do Tribunal superior da Comunidade tem sido referenciado pela doutrina, que a propósito tem sustentado que “a jurisprudência do Tribunal de Justiça tem contribuído bastante para a actual concepção de Constituição”.⁹³³

Citando o mesmo Autor em reforço da sua posição, numerosos exemplos, como sejam o primado do direito comunitário sobre o direito nacional, a aplicabilidade directa de certas disposições depois de decorrido o período de transição ou de disposições contidas nas directivas, competências externas da Comunidade.⁹³⁴

Para concluir que “o Tribunal tem, com efeito, interpretado e aplicado num sentido geralmente favorável à Comunidade disposições e princípios que eram obscuros e controversos”.⁹³⁵

Relativamente às regras de direito não escrito que completam o direito comunitário escrito, só serão direito constitucional comunitário se se revelarem de importância fundamental. As regras de carácter essencialmente técnico e os princípios jurídicos de importância secundária, como é o caso das regras do artigo 215.º 2.º Parágrafo, CEE, relativo á responsabilidade extracontratual, não podem ser consideradas direito constitucional salvo no que respeita ao essencial, ou seja, o princípio da responsabilidade que, este sim, dele faz parte.

Quanto ás regras de direito internacional geral e aos tratados internacionais principais: - o direito dos tratados internacionais, algumas regras de direito internacional consuetudinário e, as

⁹³³ Rudolf Bernhardt, As fontes do direito comunitário: a Constituição da Comunidade, apud, Trinta anos de Direito Comunitário, perspectivas europeias, 1981, pág. 77

⁹³⁴ Idem, ibidem

“regras fundamentais que se podem designar, como diz Alfred Verdross, pela expressão «Constituição da comunidade internacional”,⁹³⁶ apesar de obrigarem, em princípio, a Comunidade não integram o seu direito constitucional.

Conforme tem sido salientado por Bernhardt, “o jus cogens internacional assim como outras regras fundamentais de direito internacional (por exemplo no domínio dos Direitos do Homem) fazem parte, em minha opinião, do direito constitucional da Comunidade no sentido de que todas as instituições das Comunidades têm o dever de as respeitar”.⁹³⁷

Em conclusão, o direito constitucional da Comunidade, como vimos, compreende, os Tratados comunitários (direito comunitário originário); as modificações e aditamentos ao direito comunitário originário autorizados pelos Tratados; os princípios fundamentais de Direito dos Estados-membros e complementarmente, os princípios fundamentais do direito internacional, nomeadamente, os que afirmam a igualdade e a independência dos sujeitos de direito, os constantes dos Tratados que visam preservar a paz e prevenir a guerra, promover a melhoria das condições económicas e sociais de vida dos povos.

Apesar de o termo Constituição não figurar em nenhum dos Tratados, é utilizado para fazer realçar as particularidades da ordem jurídica comunitária e sugerir a ideia de uma União cada vez mais estreita, podendo ir até á fundação de um Estado.

Independentemente de Walter Hallstein ter sustentado em 1967 que “o facto do Tratado de Roma se haver imposto como acto constitucional e representa o primeiro elemento de uma Constituição da

⁹³⁵ Idem, *ibidem*

⁹³⁶ Idem, *ibidem*

⁹³⁷ Idem, *ibidem*

Europa”⁹³⁸, sufragamos a posição de Hallstein quando sustenta, e a nosso ver, bem, que “não é dos pormenores que depende a Constituição Comunitária no seu conjunto, mas antes da evolução futura em direcção a uma verdadeira “União Europeia””.⁹³⁹

4.2.7.3.2. O Ideal Constitucional da União Europeia

Não é, sem dúvida, pacífico abordar-se uma temática que tenha por objecto uma constituição e muito menos uma Constituição Europeia. Autores há para quem só esse título já é, só por si, “algo de ambíguo” e dão como justificação, poder significar criação da Europa ou Lei fundamental para a Europa .

Outros consideram que: “ seguindo o exemplo do projecto de união europeia proposto pelo Parlamento Europeu em 1984, o tratado que institui uma união europeia reúne os diversos elementos - tratados, instrumentos, experiência comunitária - num quadro institucional único que deve assegurar a coerência e a continuidade das acções levadas a cabo tendo em vista a realização dos objectivos da União. Reunidos num único “tratado-constituição”,⁹⁴⁰ estes diversos instrumentos dão lugar a uma repartição de poderes e a processos de decisão diferentes.

Assim, a criação de uma verdadeira Europa ou da grande casa europeia, solidária e humana, significa para muitos a implementação de uma estrutura europeia que se chamaria União Europeia, a implementar em fases progressivas em que ao económico (União Económica e Monetária) sucederia o político, (União Política) mas que seria o resultado lógico daquele novo

⁹³⁸ Walter Hallstein, Primeiro relatório Geral CE, n.º 3, apud, Rudolf Bernhardt, As Fontes do Direito Comunitário – A Constituição da Comunidade – in Trinta Anos de Direito Comunitário. perspectivas europeias, 1984, pág. 74

⁹³⁹ Idem, ibidem, pág. 86

⁹⁴⁰ Susan Sidjansk, O Futuro federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 107

passo que significou o Acto Único Europeu permitindo a travessia do Rubicão da CEE para uma profunda integração.

A União Europeia, constitui a oportunidade de conferir à Europa, pela primeira vez, uma ordem saída da livre vontade de todos, fundada num entendimento mútuo e no desejo de paz e cooperação partilhado por todos, segundo perspectiva que tem sido identificada com Vaclav Havel.

Diferente, tem sido a tentativa ou a luta por uma Europa política e democrática que se iniciara anteriormente, no Conselho da Europa instituído em 1949 e que está continuamente na ordem do dia. As tentativas mais importantes podem resumir-se do seguinte modo:

- Tentativa de transformar o Conselho da Europa numa "autoridade política europeia, com funções restritas, mas com verdadeiros poderes" . . .
- Elaboração, pela Assembleia ad hoc, de um estatuto para uma comunidade política europeia.
- Em 1969-12, os chefes de Estado e de Governo decidem, na Cimeira de Haia, melhorar a cooperação política dos Estados-membros da CE. Esse facto leva, em 27 de Outubro de 1970, ao chamado Relatório do Luxemburgo, em que se institui a Cooperação Política Europeia (CPE).
- Sessão do Conselho Europeu, que teve lugar em Maastricht de 9 a 11 de Dezembro, e que constitui até ao momento a última tentativa para a instituição de uma União Política.

Desejável seria, pois, que, a nível político, uma Lei Fundamental constituísse a base de uma Europa mais democrata, mais transparente e até, para alguns, com mais federalismo, se se pretender que a União política europeia não venha a fracassar.

Desde sempre, houve uma grande propensão de certos sectores da doutrina, corroborada por Jurisprudência nomeadamente alemã, em querer subtrair a ordem jurídica comunitária ao Direito Internacional baseando-se para tal em que os Tratados Constitutivos das Comunidades não são tratados internacionais mas Constituições, ou a "Constituição", da Comunidade, justificando-se a utilização desse termo pelo facto de "figurar, além do mais, no enunciado dos objectivos fundamentais, a definição da estrutura institucional, as bases essenciais do direito económico, financeiro e social das Comunidades e as disposições relativas à salvaguarda da ordem jurídica que os Tratados instituíram".⁹⁴¹

Esta mesma ideia ou mesmo ideal dos povos comunitários de uma Constituição da União Europeia, como aquela produto de um trabalho de quatro anos da Comissão dos Assuntos Institucionais apresentada pelo relator, belga e democrata-cristão, Ferdinand Herman como projecto de raiz ou como emergência e corolário evolutivo dos Tratados-Constituições, Tratado-Fundação, ou Constituições-Plano, sempre se colocou.

É verdade que os actuais Tratados dificilmente podem ser reconduzidos a Constituição estadual, mas também, nunca as Comunidades se assumiram no presente como estado. Talvez num futuro que se quer agora, possam vir a sê-lo, ou uma federação de estados, mas não será isso que lhes dará a "carta de alforria" como estado. Logo, carece de apreensão, pelo menos imediata, a real impossibilidade de a Comunidade vir a ter uma Constituição.

Não é inteiramente claro, inclusive, "que lhes falta, como pessoas jurídicas autónomas, a característica primeira do estado

⁹⁴¹ João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, II Vol. O Ordenamento Jurídico Comunitário, 3.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa, 1990, pág. 26-27

que é a Kompetenz-Kompetenz",⁹⁴² fundamentalmente, porque lhes falta o poder de elaborar a sua própria Constituição. Mas, o direito derivado e a jurisprudência moldam e conferem um verdadeiro poder de auto-organização, totalmente autónomo e imune á vontade dos Estados-membros. Cada vez mais a Comunidade se afirma e se assume por aquilo que escapa aos Estados, do que por ser seu servil dependente.

A própria teoria da delegação dos poderes por parte dos Estados-Membros á Comunidade, vem enfrentando problemas crescentes, não só no domínio da vigência do Tratado de Roma e do Acto Único Europeu, mas fundamentalmente com as alterações posteriores, nomeadamente:

- a) A reivindicação da superioridade, autonomia e unidade do ordenamento comunitário pelo Tribunal de Justiça das Comunidades;
- b) O carácter comunitário e não intergovernamental do tipo de integração representado pelo Parlamento Europeu;
- c) O facto da Comissão ter passado a deter, em permanência, poderes de execução sistematicamente e quase obrigatoriamente delegados (artº. 145.º), de modo que se confundem com poderes próprios;
- d) A existência de " poderes comunitários implícitos " e da possibilidade de criação de competências para lá dos Tratados (art. 235.º.).
- e) Há normas que ganham crescente importância, revelam uma personalidade própria e assinalam também a autonomia da ordem comunitária.

Cada vez é mais evidente a afirmação embora gradual de um poder político próprio por parte da Comunidade. Atente-se a este

⁹⁴² Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Colecção Teses, Almedina, 1984, pág. 102

este respeito, á observação de Jacques Delors quanto a transferências embaçadas de poder dos Estados-membros para as Comunidades, em que, nesta década, cerca de 80% da legislação económica e financeira decisiva passaria a depender de Bruxelas.

Poder-se-á ficar indiferente ou mesmo negar, no plano formal, a força orgânico-constitucional de uma tal tendência ?

Uma Constituição política é um conjunto de normas jurídicas que definem a estrutura do Estado e a sua forma política ou, numa outra acepção, a ordenação fundamental de um Estado que define os titulares do poder político; enuncia os órgãos políticos e sua competência; indica os fins supremos da comunidade; assegura um elenco de garantias dos particulares, ou seja, nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “é lei fundamental da sociedade, da colectividade política e um projecto de transformação económico-social”.⁹⁴³

Sufragando-se alguma doutrina, os Estados Europeus desenvolveram-se ao longo de quatro estádios sucessivos alguns dos quais sobreponíveis: - 1ª fase - a do estabelecimento do Estado Territorial; 2ª fase - a da construção do Estado-Nação; 3ª fase - a da participação e, finalmente, a 4ª fase - a da distribuição.

Qualquer contrato constitucional que defina uma estrutura central, deve incluir cláusulas que permitam uma rigorosa supervisão. A autoridade central deverá reduzir-se ao exercício de um pequeno número de deveres, em que os efeitos de dispersão se tornem tão evidentes que possam chegar, por vezes, a obrigar os governos nacionais a estabelecer acordos e tratados com países estrangeiros.

⁹⁴³ J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, anotada, Coimbra Editora, 1984, pág. 32-33

A Defesa, os Assuntos Externos, a Justiça, a Polícia e o Comércio com o Exterior, representam dimensões que deverão ser consideradas no domínio da autoridade central.

Dever-se-ia salvaguardar o princípio de que os poderes pertencem aos Estados-membros, exceptuando os que, (muito poucos) fossem especificamente atribuídos à autoridade central.

Ao contrário do que estabelece o acordo europeu actual, deveria ser a Constituição e não a autoridade de Bruxelas, a controlar a operacionalidade dos princípios "Subsidiários". O comércio com o mundo exterior constituiria a única área de intervenção exclusivamente reservada ao governo central.

No que diz respeito à estrutura europeia emergente, os autores de tradição federalista consideram que as "insignificantes limitações dos poderes da Comissão Europeia assim como a protecção efectiva mínima dos direitos dos cidadãos, asseguradas pelo Tratado de Roma, apresentam ainda menos defesas em relação ao centralismo".⁹⁴⁴

Concluindo que "os tratados comunitários deveriam incluir cláusulas que protegessem o poder de decisão dos governos nacionais. Duas destas cláusulas são constituídas pelo direito de veto dos Estados-membros e pela possibilidade de um Estado-membro, em situação de minoria, exercer o direito de opção de não participação nas decisões colectivas".⁹⁴⁵

Outros, porém, com o objectivo de conter o crescimento do poder da acção colectiva da comunidade, por meio do desempenho constitucional, avançam a necessidade de esclarecimentos explícitos, a nível dos estatutos instituídos, relativamente aos cidadãos das diversas unidades, sobre os seus direitos, no que diz

⁹⁴⁴ Frank Vizert, Europe's Constitutional deficit, apud, Europe's Constitutional Future, IEA Readings nº33, Londres Institut Of Economic Affairs, 1990, pág. 130

respeito a abandonarem a União. Oportuno é lembrar-se a posição de Jacques Delors que defendeu, numa sessão da Comissão da Assuntos Institucionais do PE, a "noção de adesão e saída livres".⁹⁴⁶

Um jornalista de tendência centralista afirmou que " as Instituições Centrais da Comunidade Europeia têm muito mais poder do que alguma vez os liberais do Quebeque permitiriam a Otava."⁹⁴⁷ Também outro comentador que pertence a um jornal basicamente constitucionalista entende que, não obstante a estrutura organizacional formal posta em funcionamento e "apesar da conversa fiada sobre unidade e cooperação, o verdadeiro propósito da CE é a gestão das rivalidades nacionais europeias... e a táctica fundamental de unificação e de decisão, a nível da CE em geral, é constituída pela fraudulência".⁹⁴⁸

A expectativa de um verdadeiro futuro federal parece requerer uma revisão efectiva dos acordos constitucionais actuais e não apenas a colocação no seu devido lugar das actuais tendências.

Há quem queira ver na referência à "subsidiarização", o princípio segundo o qual os tecnocratas de Bruxelas só deveriam ter a seu cargo as tarefas que os governos nacionais não pudessem assumir, um conceito vazio, visto que é a Comissão Europeia que decide os encargos que devem, ou não, ser atribuídos aos governos locais. Porém e como Dusan Sidjanski recordou, "uma referência abusiva por parte dos Estados membros poderia servir de pretexto para recusar um progresso relevante da acção comunitária ou para

⁹⁴⁵ Idem, ibidem

⁹⁴⁶ Jacques Delors, apud, Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 201

⁹⁴⁷ Jeffrey Simpson The Globe and Mail, Toronto, 30 de Janeiro de 1991

⁹⁴⁸ A European Superstate? Forget It, David Brooks Wall Street Journal, 12 de Agosto de 1991

reduzir o alcance de uma decisão tomada".⁹⁴⁹ curiosamente onde Lucas Pires considera que a referência é válida "em geral e desde logo deveria ser reforçado ao nível "primário" da produção normativa".⁹⁵⁰

Corre-se o risco de, através do princípio da dessubsidiarização, a Europa reproduzir a história constitucional das federações nacionais como o Canadá e os Estados Unidos. O federalismo, nestes países, em consequência de uma série de precedentes e de decisões jurídicas, deixou de ter o significado, segundo alguns ofícios, de "descentralização constitucional" para passar, segundo alguma doutrina, a significar "descentralização contingente"⁹⁵¹ em que se espera que o Congresso efective a divisão de poderes adequada.

Para preservar as virtudes do federalismo, é importante que o poder ocasionalmente concedido às autoridades centrais, provenha sempre da delegação dos poderes constitucionais, por parte de outros membros da federação. Estes devem preservar a liberdade de poder retirar a delegação de poderes, segundo as suas conveniências, ou em conformidade com o acordo efectuado.

O verdadeiro federalismo, coincidente com o comércio livre, deverá contribuir de uma forma duradoura para a realização do objectivo humano de paz e de amizade no mundo, e para a efectivação de aspirações locais de desenvolvimento social e cultural. Não é de surpreender que esta mensagem de esperança e de liberdade coincidia com a concepção que, há 50 anos atrás, nos era apresentada por Hayek, "o princípio da federação constitui a única forma de associação de diferentes populações que poderá

⁹⁴⁹ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 229

⁹⁵⁰ Francisco Lucas Pires, *A Via Média da União Política*, apud, *Integração Europeia. perspectivas*, Ed. Cosmos, 1993, pág. 131

⁹⁵¹ P.H. Aranson, *Federalism, The Reasons of Rules*, *The Cato Journal*, Vol. 10, Primavera/Verão de 1990

gerar uma ordem internacional, sem constranger indevidamente a sua legítima vontade de independência".⁹⁵²

Idêntica posição é sustentada por Oliveira Baracho quando afirma que a "federação é instrumento essencial para a racionalização democrática do poder, ao mesmo tempo que permite reunir em um sistema de cooperação as unidades político-administrativas, com a finalidade de atingir o bem estar da comunidade nacional".⁹⁵³

Tendo presente Nuno Rogeiro não podemos deixar de reiterar que "o Federalismo Norte-americano ficou garantido por uma Constituição escrita, ao contrário de formas parafederais ou confederais historicamente anteriores".⁹⁵⁴

Nesse sentido "constitucional" sustenta Lucas Pires, "além de um equilíbrio com a constituição económica, há que defender uma constituição social mínima, num contexto de mudança rápida, com rupturas que nem todos vão poder acompanhar".⁹⁵⁵

4.2.8.3.3. A Reforma Constitucional da União

A propósito das "oportunidades" constitucionais para a União Europeia, para que a Europa possa cumprir as suas promessas, é obrigatório recordar, entre outros, James M. Buchanan e Jean-Victor Louis.

As razões são aparentadas, na medida em que ambos se debruçaram sobre a velha, mas sempre actual, questão da vantagem de uma Constituição, na verdadeira acepção do termo. A este propósito, para o primeiro, a ideia do federalismo, da diversidade entre comunidades cooperativas, da soberania

⁹⁵² F.A. Hayek. *The road to Serfdom*. University of Chicago Press. 1994. Chicago. pág. 233.

⁹⁵³ José Alfredo de Oliveira Baracho. *Descentralização do Poder: Federação e Município*. Federalismo Brasileiro: teoria e prática. *Revista de Direito Público*, Ano III n.º 6, Julho/Dezembro, 1989. pág. 27

⁹⁵⁴ Nuno Rogeiro. *A Constituição dos Estados Unidos da América*, Gradiva, pág. 110 – 111

⁹⁵⁵ Francisco Lucas Pires. *Portugal e o Futuro da União Europeia*. Difusão Cultural, 1995, pág. 142

partilhada, bem como da repartição efectiva, é uma ideia que, traduzida em forma de garantias constitucionais credíveis, pode significar o início de um século fabuloso".⁹⁵⁶

Já o segundo, traz à colação um antigo juiz constitucional, que analisou o papel do tribunal e os tratados quanto à sua constituição, tendo evocado a existência de elementos que distinguem a constituição comunitária do modelo das constituições estatais.

A sua análise debruçou-se, quanto aos Tratados, o objecto, o campo de aplicação e as reformas. Quanto ao primeiro elemento, sustentou que, "os tratados comunitários são tratados que podem ser modificados somente com o consentimento unânime dos Estados-membros, segundo os seus ditames constitucionais o que coloca o problema dos limites às atribuições de poderes e da eventual necessidade de adaptação prévia da constituição nacional. No que diz respeito ao segundo elemento, defendeu que "o objecto da constituição comunitária é um processo em que os objectivos finais não se encontram definitivamente determinados, enquanto que os objectivos da constituição dum Estado estão adquiridos definitivamente. Em referência ao terceiro elemento, considerou que "o campo de aplicação da constituição comunitária no espaço não está definido, devendo ser constantemente procurados novos equilíbrios, enquanto que os contornos do Estado são normalmente estáveis" e finalmente, quanto ao quarto elemento, preconizou que, as reformas são, na sua essência, de carácter intergovernamental".⁹⁵⁷

O professor Diez-Picazo tem, num estudo recente, confrontado o uso feito pela jurisprudência e a doutrina da noção de constituição a propósito dos tratados comunitários, com a ideia da constituição, tal como ela resulta dos escritos de especialistas em constitucionalismo. O autor vê duas "lacunas" que impedem de caracterizar os Tratados como Constituição no sentido pleno do termo. Por um lado, "trata-se de a limitação dos objectivos da comunidade no campo económico

⁹⁵⁶ James M. Buchanan, apud, Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 324

⁹⁵⁷ Jean-Victor Louis, *La constitution de l' Union européenne*, Centro de Documentação Europeia, 01.02.01., 1995, pág. 330

lato-sensu e a falta de base política da constituição, e por outro lado, na possibilidade de os Estados se libertarem do vínculo comunitário pela denúncia ou retirada unilateral”.⁹⁵⁸

Não há constituição verdadeira sem o estabelecimento de um vínculo jurídico-político fundamental que subtraia a fonte originária da legitimação e do exercício do poder aos grupos originários. A constituição deveria implicar um procedimento causador de uma situação de não-retorno. A este respeito é importante constatar-se, na esteira de Jacqué, que a Comunidade europeia não pode ser descrita como uma entidade funcional («Zweckverband»), mas como um sistema político, dotado de uma constituição. Todavia, esta apresenta limites incontestáveis em comparação com as constituições nacionais.⁹⁵⁹

Eles não se encontram, na opinião deste autor, na faculdade de denúncia ou de abandono, já se afirmou muitas vezes que o direito comunitário proíbe a denúncia unilateral mas não se pode excluir uma aplicação residual, de alguma forma, do direito internacional que a permite. Sem dúvida, “mais significativa que a existência de um direito de secessão é o reconhecimento cada vez mais afirmado da primazia do tratado, como regra de efeito constitucional”.⁹⁶⁰

O conceito de constituição é um dos que tem sido mais maltratado. Olivier Duhamel, citado por Jean-Victor, tem salientado que “duas definições bem diferentes da constituição supõem, ou a definição jurídica neutra, ou a definição política que ele qualifica de revolucionária”.⁹⁶¹ Por seu lado, Maurice Hauriou não se refere à característica revolucionária do procedimento, já que o “poder constituinte é um poder legislativo fundador actuando em nome da nação soberana” para concluir que “podemos utilizar a palavra constituição para evocar simplesmente as regras que regulam o funcionamento e os limites dos poderes”,⁹⁶² podendo-se concluir que, no primeiro caso, a constituição só pode ser nacional e democrática, no segundo, pode mesmo pertencer a uma organização internacional

⁹⁵⁸ Idem. ibidem

⁹⁵⁹ Idem. ibidem

⁹⁶⁰ Idem. ibidem

⁹⁶¹ Idem. ibidem

⁹⁶² Idem. ibidem

clássica.

Outro Autor estabelece um paralelo entre Constituição e direito internacional público, no sentido de que este não se aplica no quadro dos tratados comunitários. Questiona-se, contudo, Jean Paul Jacqué se isso será suficiente? A sua própria resposta é afirmativa embora sujeita à condição de se “considerar que a constituição é um conjunto de regras que administram as relações interinstitucionais, mas nesta qualidade (...), toda a carta constituinte de uma organização internacional é materialmente constitucional”.⁹⁶³

Se não se admite que, além de seu conteúdo material, uma constituição seja portadora de um projecto social, de um ideal de sociedade, deveria demonstrar-se que tal não é o caso em direito comunitário. Apesar disso, compreendem-se as reiteradas solicitações de uma constituição social, pois “o progresso constitucional é tanto mais necessário, quanto mais o balanço social de Maastricht é negativo”.⁹⁶⁴

A comunidade, não sendo um Estado, e a nação europeia não existindo, a definição clássica chamada «política revolucionária» pode dificilmente ser aplicada como tal a esta construção original. Inversamente, a concepção neutra, puramente descritiva e técnica da noção de constituição não é susceptível de resolver todos os problemas de interpretação que se colocam nem de indicar perspectivas de evolução.

É mais útil procurar, como fazem Jacqué e Díez-Picazo, a quinta-essência do fenómeno fundador que é a constituição ou o fenómeno da constitucionalização. Verifica-se que Jacqué apreende esse fenómeno da “afirmação pelo Tribunal de valores fundamentais (comunidade de direito, respeito dos direitos fundamentais, princípio da democracia, justiça social e pluralismo cultural) e de princípios estruturais relativos à estrutura institucional e às relações entre a comunidade e os Estados-membros”.⁹⁶⁵

⁹⁶³ Idem. *ibidem*, pág. 331

⁹⁶⁴ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 144

⁹⁶⁵ Idem. *ibidem*

Para concluir que “a comunidade aparece hoje como um conjunto institucional dotado de uma finalidade própria, a qual procura atingir dentro do respeito dos valores fundamentais. Será a constituição outra coisa?”⁹⁶⁶

O Aviso n.º 1-9, que os Estados-membros não contestaram, declarou contrária ao tratado a organização do poder jurisdicional tal como foi prevista pelo primeiro projecto do tratado que criou o espaço económico europeu, porque o mecanismo previsto não respeitou um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária relativa à protecção jurisdicional. Ora, “segundo o Tribunal, este princípio não podia ser posto em causa, nem mesmo através de uma revisão do tratado CEE. Il avait, en quelque sorte, une valeur supra-constitutionnelle”.⁹⁶⁷

Por não aceitarem esta evolução da Comunidade europeia, os autores do projecto de constituição, patrocinados pelo European Policy Forum, são de opinião que há lugar a proibir ao Tribunal “(to) overturn agreements made by member States severally or collectively that are valid under international law and provide for alternative means for judicial review and the setting of disputes”.

Foi escrito que a possibilidade de alterar o estatuto constitutivo de uma organização internacional, pela maioria dos seus membros, não faz, por si só, deste estatuto uma constituição e não transforma as relações entre os Estados-membros que deixariam de depender do direito internacional para passarem a ser reguladas pelo direito público interno de uma federação. Será ?

Porém numa leitura comparatística somos levados a reconhecer que “o processo de integração europeia apresenta muitas semelhanças com o dos Estados Unidos da América”⁹⁶⁸, mas mesmo que não se queira aceitar “alguma” afinidade entre os processos, o que é que altera afirmar-se que “le phénomène d'intégration européenne est sans précédent dans l'histoire”⁹⁶⁹, não continua válido que “a ideia

⁹⁶⁶ Idem. ibidem

⁹⁶⁷ Idem. ibidem, pág. 332

⁹⁶⁸ Ana Maria Guerra Martins, O Tratado da União Europeia, LEX, 1993, pág. 120

⁹⁶⁹ Idem. ibidem, pág. 332

do federalismo.(...) traduzida em forma de garantias constitucionais creíveis. pode significar o início de um século fabuloso” ?⁹⁷⁰

A necessidade do consentimento unânime dos Estados-membros constituiu a regra nos tratados comunitários actuais e um limite à autodeterminação dos fins e dos meios que caracteriza o poder constituinte. Mas a “possibilidade de emendas pela maioria, põe a questão do limite deste poder de emendar e do direito de realizar por esta via uma mega-revisão”.⁹⁷¹ Inclusive, Mota Campos questiona-se, “se aos Estados-membros será lícito proceder à revisão num puro quadro de relações intergovernamentais”.⁹⁷²

Quanto ao alargamento da Comunidade Europeia coloca-se, em toda a sua amplitude, o problema da necessidade da unanimidade para rever a Constituição da União europeia, se mais não fosse, sufragando-se Lucas Pires, porque o alargamento deverá ser feito “numa perspectiva limitada e gradual, implicará uma mudança qualitativa, isto é, uma Europa política, a seguir a uma outra tão inconfessada nesse terreno, quanto puramente económica”.⁹⁷³

4.2.8.4. Princípio da Subsidiariedade

Antes de entrar no tema propriamente dito, há duas notas fundamentais a esclarecer. Por um lado, que “subsidiariedade tem a sua raiz etimológica no vocábulo latino subsidium, que significa ajuda, estímulo, encorajamento”⁹⁷⁴ e, por outro lado, não é sinónimo de supletividade que tem como “raiz o vocábulo latino suppletu”⁹⁷⁵

⁹⁷⁰ James M. Buchanan. apud. Dusan Sidjanski. O Futuro Federalista da Europa, Gradiva. 1996. pág. 324

⁹⁷¹ Idem. ibidem

⁹⁷² João Mota de Campos. Direito Comunitário. II Vol. O Ordenamento Jurídico Comunitário. . 3.ª Ed.. Fundação Calouste Gulbenkian - Lisboa. 1990. pág. 31

⁹⁷³ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 204

⁹⁷⁴ Fausto de Quadros. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, Almedina, 1995, pág. 14

⁹⁷⁵ Idem, ibidem, anotação 17, pág. 15

Um dos princípios mais importantes deste Tratado é, sem dúvida, o princípio da subsidiariedade. Este entendimento é sufragado, nomeadamente, pelo professor Fausto de Quadros ao ponto de considerar este princípio como “geral e constitucional da integração europeia”⁹⁷⁶. A este respeito, Jacques Delors recordou que “em todos os sistemas de inspiração federal, como a Comunidade Europeia, o princípio da subsidiariedade proporciona um contrapeso permanente aos mecanismos de «spill-over», que tendem, num mundo complexo, a carregar excessivamente o escalão do poder central”.⁹⁷⁷ É verdadeiramente “el principio di sussidiarietà, elemento essenziale di un sistema federale”.⁹⁷⁸

Por seu lado, Nuno Ruiz não deixará de sustentar que a subsidiariedade “é efectivamente uma lâmina de dois gumes” recordando, nomeadamente, a ideia “civitas propter cives, non cives propter civitatem”⁹⁷⁹ e Pascal Fontaine, sustentará que é um método de regulação e de moderação dos poderes, destinado a pôr fim aos receios de excessos”.⁹⁸⁰

Talvez devido aos receios desses “excessos”, Alain Rauox não deixará de considerar, à cautela, que “a Europa ainda é uma construção frágil e ninguém deve tomar como definitivo o adquirido comunitário,

⁹⁷⁶ Idem, ibidem, pág. 71

⁹⁷⁷ Jacques Delors citado por V. Monte na sua tese sobre *La dynamique intégrationniste des Communautés européennes à travers la coopération politique européenne (CPE) et l'Acte unique*. Université de Lausanne, Dorigny, 1992; cf. Jacques Delors, *Le nouveaux concept européen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, pág. 447 apud. Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 226

⁹⁷⁸ Gian Piero Orsello - *Il Parlamento europeo e l'attuazione progressiva dell'Unione* – apud *L'adozione di atti comunitari con la procedura di "codecisione"*, apud. Dalla Comunità all'Unione Europea. Cacucci Editore – Bari, 1994, pág. 86

⁹⁷⁹ Nuno Ruiz – *O princípio da Subsidiariedade e a harmonização de legislações na Comunidade Europeia* – apud *A União Europeia na Encruzilhada*, Almedina, 1996, pág. 138

⁹⁸⁰ Pascal Fontaine, *A União Europeia – A União Económica e Monetária*, Editorial Estampa, pág. 109

não devem sucumbir à tentação de transferir para a Comunidade competências que poderiam ser mais bem exercidas a nível nacional, se não no plano local".⁹⁸¹

O mesmo autor distingue "dois tipos de subsidiariedade. A subsidiariedade vertical, que privilegia os poderes transferidos para a Comunidade e os que são conservados pelos Estados e a subsidiariedade horizontal que privilegia o que depende dos poderes públicos e dos poderes privados". Não perdendo a oportunidade de criticar que, "O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sempre interpretou o Tratado no sentido de uma concepção extensiva das competências comunitárias, concluindo poder exprimir-se uma certa desconfiança relativamente ao controlo do Tribunal".⁹⁸²

Um outro Autor, Louro das Neves, dá-nos conta que "havia delegações que desejavam utilizar o princípio da subsidiariedade como instrumento restritivo da acção comunitária".⁹⁸³ Quem não se lembra das palavras do então primeiro-ministro inglês John Major no Parlamento Britânico quando afirmava que a soberania do país estava amplamente garantida e a principal razão em ter defendido este princípio resultava da sua oposição à Política Social.⁹⁸⁴ Outras delegações, pretendendo evitar o seu desvirtuamento, insistem antes quanto ao carácter duplo da finalidade do referido princípio.

Prudentemente, Louro das Neves sustenta que viria a ser esta a interpretação retida pós-Maastricht, quando o Conselho Europeu de Edimburgo definiu orientações para a sua aplicação ao referir também que "a subsidiariedade é um conceito dinâmico que deve ser aplicado à luz dos objectivos do Tratado, permitindo alargar a acção da CE quando as circunstâncias o exigem".⁹⁸⁵

A propósito desta e de outras questões o Conselho Europeu de Edimburgo que se reuniu em 11 e 12 de Dezembro de 1992 e

⁹⁸¹ Alain Raoux. A Europa e Maastricht – A subsidiariedade –. Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 261 e sgs.

⁹⁸² Idem. ibidem

⁹⁸³ José Paulo Louro das Neves. O Tratado de Maastricht e a Construção Europeia. pág. 164

⁹⁸⁴ Maurice Duverger. A Europa dos Cidadãos, a eclosão. Asa Literatura, 1994, pág. 59: - "apesar do "opting out" a Schengen, em relação à política social acabou por se verificarem as palavras de Jean Monnet, "os ingleses recusam encarar os planos ainda não aplicados. Mas não se deixem enganar: mal o comboio comece a andar, eles apanham-no".

⁹⁸⁵ José Paulo Louro das Neves. O Tratado de Maastricht e a Construção Europeia. pág. 164

relativamente ao art.º 3.º - B do Tratado da União, tendo respondido a três questões.⁹⁸⁶ fixou “três conceitos jurídicos distintos, que têm antecedentes históricos nos actuais tratados comunitários ou na jurisprudência do Tribunal de Justiça”, da seguinte maneira:

- O princípio de que a Comunidade só pode intervir quando lhe forem conferidas competências para tal – o que implica que as competências nacionais são a regra e as da Comunidade a excepção – foi sempre um aspecto fundamental do ordenamento jurídico Comunitário (princípio da atribuição de poderes);
- O princípio de que a Comunidade só deve intervir quando um determinado objectivo for melhor atingido a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros está presente de forma embrionária ou implícito em algumas disposições do Tratado CECA e do tratado CEE; o Acto Único Europeu definiu explicitamente este princípio em matéria de ambiente (princípio da subsidiariedade em sentido jurídico estrito);
- O princípio de que os meios utilizados pela Comunidade deverão ser proporcionais aos fins em vista é já referido em jurisprudência confirmada do Tribunal de Justiça. Este princípio tem sido, porém, limitado no seu alcance e desenvolvido sem o apoio de um artigo específico do Tratado (princípio da proporcionalidade ou da intensidade).

É frequentemente entendido constituir este princípio um fantasma psicológico e real porque mais baseado no espírito do que na letra do Tratado, levando até a que se considere não ser “propriamente um objectivo” e que “passa a inexistente quando se trata de decisões das áreas da economia, do comércio, sobretudo da finança, moeda, banca”.⁹⁸⁷

Porém, segundo as disposições comuns, os objectivos da União devem ser realizados no respeito pelo princípio da

⁹⁸⁶ Boletim CE . n.º 12, 25.º ano, 1992, pág. 13: - Uma regra (segundo parágrafo) para responder à pergunta: « a Comunidade deverá intervir? » Esta regra aplica-se a domínios que não são da competência exclusiva da Comunidade; Uma regra (terceiro parágrafo) para responder à pergunta: « Qual deverá ser a intensidade ou a natureza da acção da Comunidade? » Esta regra aplica-se quer a acção seja quer não da competência exclusiva da Comunidade.

subsidiariedade tal como é definido no artigo 3.º B “a Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são acometidos 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 sua dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado”.⁹⁸⁸

Paulo Louro sustenta que o princípio da subsidiariedade recolhido da doutrina Vaticana, emerge do Acto Único”.⁹⁸⁹ Fausto de Quadros, porém, negando por “mera insuficiência de poderes” que o princípio tivesse sido consagrado no texto inicial dos Tratados Comunitários, considera “que a primeira tentativa deve ser encontrada, por manifesta influência do Relatório Tindemans, no Projecto de Tratado sobre a União Europeia, aprovado pelo Parlamento Europeu em 14 de Fevereiro de 1984”.⁹⁹⁰

O princípio da subsidiariedade assemelha-se a uma abordagem geral e a uma norma orientadora cujos primeiros passos foram dados pela atitude filosófica de Aristóteles e de S. Tomás de Aquino. No século XIX foi objecto, sob diversos nomes, das reflexões de Proudhon e foi posto em prática na Confederação Helvética.

Este princípio é tão antigo como as Escrituras e não admira que a maior elaboração doutrinária, fosse dada pela Doutrina

⁹⁸⁷ Sérgio Ribeiro. Décadas de Europa. s/ed., 1994, pág. 340

⁹⁸⁸ A. Carlos dos Santos. A União Europeia. Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu – Art. 3.º B -, Fim de Século. 1992, pág. 49

⁹⁸⁹ José Paulo Louro das Neves, O Tratado de Maastricht e a Construção Europeia, pág. 164

⁹⁹⁰ Fausto de Quadros, O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, Almedina, 1995, pág.27

Social da Igreja. Fausto de Quadros afirma que “a ideia da subsidiariedade é antiquíssima” falando “em ideia e não em conceito ou em princípio”.⁹⁹¹ embora aceitando que “the principle of subsidiarity has been derived from Christian premises”. Contudo, sustenta que “not only by Pope Pius XI but also by protestants like Althusius”.⁹⁹²

Na encíclica “Rerum Novarum” (novas coisas) de 1891 de Leão XII, a igreja aparece a dizer o meio termo, justamente para um equilíbrio entre o colectivismo galopante e o extremismo do liberalismo individual. Contudo, a sua mensagem vai ecoar mais incisivamente com a encíclica Quadragesimo Anno, do Papa Pio XI, de 15 de Maio de 1931, em que a subsidiariedade é definida como um princípio de organização da sociedade “seria cometer uma injustiça e ao mesmo tempo perturbar de uma forma muito prejudicial a ordem social retirar aos grupos de ordem inferior, para as confiar a uma colectividade mais vasta e de uma classe mais elevada, as funções que eles estão à altura de desempenhar”.⁹⁹³ e será a Encíclica Centesimus Annus que empregará formalmente o termo “princípio da subsidiariedade”

A subsidiariedade é, assim, a soma da “Rerum Novarum”, da quadragesimo anno e da centésimo anno” e, nesse contexto, dado ser definida como um princípio de organização social, acabou por marcar diversas personalidades como “Emmanuel de Mounier, Denis de Rougemont e Alexandre de Marc”.⁹⁹⁴

⁹⁹¹ Fausto de Quadros. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia. Almedina. 1995. pág. 12

⁹⁹² Roland Vaubel. The constitutional reform of the European Union. European Economic Review. Vol. 41. Nos. 3-5. April 1997. pág. 19

⁹⁹³ Papa Pio XI. Quadragesimo Anno. Actae Apostolicae Sedis. XXIII. 1931. p. 203. parágrafos 126-127. apud. Jean-Marie Pontier. “La subsidiarité en droit administratif”. apud Revue du droit public et de la science politique, 1986, pág. 1515-1537, apud, Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva. 1996, pág. 226

⁹⁹⁴ Fausto de Quadros, locs., cits., pág. 16

Apesar de Lord Mackenzie-Stuart, citado por Fausto de Quadros, ter notado "mais de trinta definições diferentes do princípio da subsidiariedade"⁹⁹⁵ naturalmente porque, como sustenta Dusan Sidjanski, "facto raro na história de um princípio, a subsidiariedade conseguiu suscitar um apoio quase unânime"⁹⁹⁶, entendemos por subsidiariedade na esteira de Guy Héraud, o princípio segundo a qual "cada colectividade e cada nível devem receber ou dispor de poder para resolver questões que, quer pela sua natureza, quer pelas suas dimensões, podem ser mais eficazmente e melhor resolvidas a esse nível".⁹⁹⁷

No fundo, a Sociedade é uma pirâmide com a base para baixo e o vértice para cima onde se encontra o Estado e entre este e os indivíduos há vários corpos sociais menores, à medida em que se sobe cada um dos níveis verifica-se que o nível superior, só poderá fazer o que o nível inferior não possa fazer melhor, porque o nível superior tem a obrigação de ajudar o nível inferior a realizar plenamente as suas funções e se isso não for possível, é que o nível superior suprirá esta carência. A família só pode fazer o que o indivíduo não possa fazer sozinho.

É neste sentido que D. Moynihan, sustenta que "nunca confiem a uma grande unidade o que pode ser feito numa mais pequena"⁹⁹⁸ vendo aí Fausto de Quadros, também uma manifestação de Democracia, na medida em que há a "aceitação da prossecução do interesse público pelo indivíduo e por corpos sociais intermédios, situados entre ele e o Estado: a família, as autarquias locais, as comunidades religiosas, os sindicatos(...)".⁹⁹⁹

⁹⁹⁵ Idem. ibidem, pág. 17

⁹⁹⁶ Idem. ibidem, pág. 226

⁹⁹⁷ Idem. ibidem, pág. 205

⁹⁹⁸ D. Moynihan, apud. idem, ibidem, pág. 204: - "o que a família pode fazer não deve ser feito pela municipalidade. O que a municipalidade pode fazer não deve ser feito pelos Estados. E o que os Estados podem fazer não deve ser feito pelo governo federal".

⁹⁹⁹ Idem. ibidem, pág. 18

Subsidiariedade, de baixo para cima, cada grau é subsidiário em relação ao grau inferior e como já aqui foi parafraseado “en fait, il n'est tout simplement pas fonctionnel d'éloigner les processus de décision des contextes auxquels ils se réfèrent”.¹⁰⁰⁰

A Alemanha não tem Ministério da Cultura nem Ministério da Educação, porque, pela subsidiariedade intrínseca entre todos os Estados Federados, é por eles melhor exercido, logo, não tem que ficar nada para a Federação. É esta subsidiariedade, como vigora na Alemanha, que agora passa para a CE. Contudo, Fausto de Quadros não deixa de chamar atenção “que em termos estritamente jurídicos, o federalismo alemão não se encontra organizado de harmonia com o princípio da subsidiariedade”.¹⁰⁰¹

Tudo o que seja suficientemente levado a cabo pelos Estados, não passará para a Comunidade se for melhor realizado por estes, apesar de os fins serem comunitários. Veja-se por todos o Tratado da União no artº F nº 1: “A união respeitará a identidade nacional dos Estados-membros”,¹⁰⁰² significando que este princípio “exprime simultaneamente uma acção complementar e uma acção de arrastamento, de aliança e de coordenação com um forte valor acrescentado”.¹⁰⁰³ Cá está a união a fazer-se, mesmo quando for federal, respeitando a identidade dos Estados-membros.

O que levará Frank Delmartino a sustentar que “o pensamento federalista tem do Estado um conceito muito específico sintetizado pelo conceito de subsidiariedade, o que significa que a prioridade deve ser concedida às entidades políticas mais pequenas.”¹⁰⁰⁴ Dusan Sidjanski, reiterando este entendimento,

¹⁰⁰⁰ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, *Les Fondements du Fédéralisme* apud André Alen e outros. *Le Fédéralisme*, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 23

¹⁰⁰¹ Idem. *ibidem*, pág. 23

¹⁰⁰² A. Carlos dos Santos, *União Europeia. Comunidade Europeia. Espaço Económico Europeu. Fim de Século*, 1992, pág. 22

¹⁰⁰³ Dusan Sidjanski, *locs. cit.*, pág. 139

¹⁰⁰⁴ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, *Les Fondements du Fédéralisme* apud André Alen e outros. *Le Fédéralisme*, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 12

sustenta que “nunca se deve confiar a uma grande unidade o que pode ser feito por uma mais pequena”.¹⁰⁰⁵

A ideia não é de euro-uniformidade mas de euro-diversidade. Dusan Sidjanski, chama-lhe “União na diversidade”.¹⁰⁰⁶ Cada um dos níveis, tem de se habilitar a fazer profissionalmente tudo, de modo suficiente (cá está o desafio). Como emerge do programa do P.P.E. divulgado por Freitas do Amaral, “a construção da União federal europeia, deve preservar a riqueza na diversidade que caracteriza a Europa e resulta da sua história”.¹⁰⁰⁷ A Comunidade só fará o que os Estados-membros, por incompetência ou incapacidade, não forem capazes, ou seja, “as intervenções da União serão subsidiárias em relação às dos Estados e das regiões”.¹⁰⁰⁸

O Estado só fará, num estado descentralizado, o que a região, o concelho, a freguesia, a família não conseguem fazer.

Em Portugal, é exactamente ao contrário. Recentemente, sustentou-se que “a subsidiariedade nas relações Estado Português - União Europeia vai conduzir a uma maior concentração de tarefas na Administração Central portuguesa”.¹⁰⁰⁹

Porém, reconhece o mesmo Autor, Portugal é “um dos Estados membros da União Europeia que mais se tem batido pela causa da subsidiariedade na União”. Apesar deste mesmo autor considerar que não há condições “para se enraizar e se desenvolver em Portugal o princípio da subsidiariedade”.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁵ Dusan Sidjanski, *Penser avec les mains*, dans Denis de Rougemont, *Cadmos*, p. 51, apud, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 111

¹⁰⁰⁶ Idem. *ibidem*, pág. 54

¹⁰⁰⁷ Texto do Capítulo IV do Programa do P.P.E., n.º 403(1), apud, Diogo Freitas do Amaral, *Um voto a favor de Maastricht*, Editorial Inquérito, pág. 50

¹⁰⁰⁸ Idem. *ibidem*, pág. 51

¹⁰⁰⁹ Fausto de Quadros, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1995, pág. 66

¹⁰¹⁰ Fausto de Quadros, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, 1995 pág. 61

Ora, Portugal é um Estado feito, que pouco terá a recear da subsidiariedade, com identidade mais forte que muitos dos Estados-membros, com as fronteiras fixadas desde o século XIII, nada tem a recear do contacto com outras culturas, experiências ou motivações, antes, será um desafio às capacidades das suas gentes e à perenidade das suas tradições. Contudo, “cada uma das principais opções sobre o futuro da Europa e de Portugal no seu novo “concerto” equivale a todo um programa, senão a toda uma “ideia de país”.¹⁰¹¹

Porém, Fausto de Quadros não deixa, num esforço indiciativo da sua posição, de sustentar que “ de facto, Portugal continua a ser um País centralizado avesso ao pluralismo da vida social “ mas também onde “ os corpos intermédios - a começar pela família - são mais tolerados pelo Estado do que reconhecidos por ele como sujeitos de um direito originário à existência e à autonomia”.¹⁰¹²

Concluindo que para que “ a subsidiariedade entre o Estado Português e a União Europeia funcione, por aplicação do artigo 3.º-B, par. 2 CE, será necessário que ela se estenda, ao nível interno do Estado Português, da pessoa colectiva Estado e, ainda mais concretamente, da Administração central, às comunidades menores, sob pena de se estrangular, ao nível da Administração Pública, um circuito que, começando na ordem interna portuguesa, em baixo, nas comunidades menores e nos corpos intermédios, deve ir, no seu topo, até à União Europeia, e de, por aí, se pôr em risco a própria subsidiariedade entre o Estado Português e a União Europeia”.¹⁰¹³

¹⁰¹¹ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 11

¹⁰¹² Idem, ibidem, pág. 62

¹⁰¹³ Fausto de Quadros, O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, Almedina, 1995, pág. 62.

Há preceitos que, em matérias específicas, prevêem a subsidiariedade. O artigo 4.º do Tratado da União, quanto à Política Externa, vai levar a que as Comunidades só chamem a si a condução das relações externas, quando os estados por si não sejam capazes de fazer isso de modo suficiente.

A subsidiariedade pressupõe a suficiência de actuação, mas também, a partilha da soberania "que permite reforçar a capacidade de acção real pelo exercício em comum dos poderes que, tomados separadamente, perdem, pelo menos parcialmente, o seu potencial inicial". Naturalmente em casos de divergência, quem resolve os conflitos nos Estados Federais é o Tribunal Constitucional, sendo este um princípio constitucional.¹⁰¹⁴

A subsidiariedade é referida no Tratado da União logo nos considerandos ao Preâmbulo, que constituem uma espécie de travejamento "constitucional", onde se partilha o princípio de que, na criação da União, as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, "de acordo com o princípio de subsidiariedade".¹⁰¹⁵

Estes considerandos são normatizado no artigo A) das Disposições Comuns do Tratado da União e outras referências são feitas nos artigos B) e F) das mesmas disposições, sublinhando-se o "reforço dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados-membros" e o "respeito da identidade" desses Estados.¹⁰¹⁶

É, porém, no artº 3º B do Tratado da União que explicitamente se define o processo e a forma - ainda que genérica - como ele se aplica.

A acção da Comunidade não deve de exceder o necessário para atingir os objectivos do presente tratado. Mas este princípio é

¹⁰¹⁴ Dusan Sidjanski, locs., cit., pág. 127

¹⁰¹⁵ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992, pág. 20

também avançado no artº 4 do título V do Tratado da União, relativo à Política Externa e de Segurança Comum e na declaração anexa à Acta Final relativa à União da Europa Ocidental (U.E.O) onde se refere que a P.E.S.C, não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros.

Se é verdade que a Comunidade não deve intervir senão quando a eficácia o justifique e deve de actuar tão próximo quanto possível dos cidadãos, o certo é que o seu significado não é unívoco, pois a Comissão e o Parlamento Europeu vêm-no como corolário do respeito pelas instituições dos Estados-membros. Os nacionalistas crêem ver nele a possibilidade de preservação de muitos dos poderes soberanos, bem como a defesa dos costumes, tradições e peculiaridades, enfim, do cerne da identidade.

Vindo ao encontro desta duplicidade de opiniões, Dusan Sidjanski, sustenta que “este princípio de inspiração federalista pode exprimir duas preocupações opostas: segundo uns, pode constituir uma barreira protectora dos poderes dos Estados-membros ou das regiões; inversamente, para outros, pode, em contrapartida, permitir alargar os campos de competências da União e reforçar os seus poderes, nomeadamente com uma preocupação de eficácia e de interesse comum”.¹⁰¹⁷

O problema que se suscita é o da sua aplicação através da partilha jurídica ou partilha política das competências comunitárias e dos Estados.

É que nos Estados Federados é possível definir juridicamente a repartição de competências do Governo Central e dos Estados Federados havendo uma maior defesa dos estados pequenos. Porém, trazendo à colação o federalismo norte-americano, Fausto de Quadros assevera que “a ideia da subsidiariedade foi totalmente

¹⁰¹⁶ Idem, ibidem. pág. 21-22

ignorada na repartição das atribuições entre a União e os states".¹⁰¹⁸ E o mesmo se terá verificado em relação ao federalismo alemão.¹⁰¹⁹

Considerado complexo e polivalente, o princípio da subsidiariedade conquistou um lugar importante embora seja reconhecido como talvez desmesurado no debate europeu sobre o futuro federalista da Comunidade Europeia pois, como observa Pedro Álvares, "sintetiza em poucas palavras as condições de base de um federalismo de Estados que poderão ser, eles próprios, se e quando necessário, Estados federais".¹⁰²⁰

Podem ser propostas três dimensões para dar conta do conjunto de factores que condicionam a formação de uniões federativas e o seu funcionamento: "uma dimensão casual, uma dimensão finalista e, finalmente, uma dimensão substancial.

A primeira dimensão compreende os factores que são invocados com mais frequência na formação e evolução das uniões federativas, como a proximidade geográfica e o parentesco cultural, a interdependência económica e técnica e as ameaças externas.

A segunda dimensão refere-se às causas finais, quer dizer, às finalidades que certos grupos humanos se propõem realizar através da união, da partilha de recursos, de instituições e de políticas comuns. As finalidades exprimem os sistemas de valores, as ideias-força e os objectivos propostos pelos membros de uniões federativas.

A terceira dimensão substancial, implica um conjunto de factores que caracterizam a natureza federativa de uma comunidade. Na nossa abordagem do federalismo, esta dimensão é

¹⁰¹⁷ Idem, ibidem, pág. 226

¹⁰¹⁸ Idem, ibidem, pág. 20-21

¹⁰¹⁹ Idem, ibidem, pág. 23

constituída por um conjunto de princípios e de regras de base que condicionam a existência e o desenvolvimento de uma comunidade federativa, tais como foram enunciados na secção consagrada ao federalismo".¹⁰²¹

Difícil parece, numa Comunidade que se vem a formar, que está continuamente em evolução, deixar de adoptar o critério político. Sendo aceite como um princípio fundamental, está presente sob diversas formas, subentendidas ou expressas, nas múltiplas dimensões da União Europeia.

Reclamam os autores, por um lado, que está "inscrito no relatório sobre a União Económica e Monetária, constitui o princípio directivo da inovação do Tratado de Maastricht, que prevê a criação de um Banco Central Europeu e a instauração de uma moeda única"; por outro lado, está presente nas "actividades originais em matéria de investigação e de tecnologia" e finalmente nas "formas múltiplas de cooperação ou de coordenação, mas também enquanto acção de encorajamento e de apoio que completa os esforços dos Estados membros".¹⁰²²

Os exemplos sucedem-se, acentuando a importância deste princípio. A política regional, a protecção do meio ambiente, bem como toda uma série de novas actividades comunitárias em domínios como a saúde pública, a protecção dos consumidores, a educação, a formação profissional, a cultura e a indústria. São outras acções complementares que acompanham as actividades principais e que ilustram o processo de engrenagem encetado com a criação da Comunidade Europeia.

Há, porém, uma observação pertinente. O processo de subsidiariedade só é aplicável nos domínios que não sejam

¹⁰²⁰ Pedro Álvares, *A Europa e o Futuro*, 1992, Publicações Europa-América, pág. 99

¹⁰²¹ Dusan Sidjanski, *idem*, *ibidem*, pág. 231

¹⁰²² Dusan Sidjanski, *idem*, *ibidem*, pág. 230

atribuições exclusivas da Comunidade deixando, assim, campos em que as competências comunitárias e nacionais se sobrepõem. O que poderá constituir um pretexto para a Comunidade alargar as suas competências ou conferir aos Estados a possibilidade de não acatar decisões comunitárias, invocando que podem resolver melhor, a nível nacional, as matérias a que se reportam estas decisões.

Quando se tratar, quer de aumentar os poderes comunitários de maneira substancial, quer de os alargar a novos domínios, impõe-se o recurso ao processo de revisão. Foi o procedimento seguido na adopção do Acto Único Europeu e na elaboração do Tratado de Maastricht.

Tendo como fundamento os "actos políticos fundamentais e na partilha de poderes por eles definida, o tribunal de Justiça terá de se pronunciar sobre o respeito por estas regras e a boa utilização dos poderes pelas instituições comunitárias e pelas autoridades nacionais".¹⁰²³

Das considerações precedentes resulta que o princípio da subsidiariedade se anuncia simultaneamente como um critério de orientação positivo para as novas competência e como uma protecção contra as precipitações do poder central.

Por isso há ainda quem veja na consagração da subsidiariedade como princípio director da repartição vertical de competências no ordenamento comunitário, não só o "reconhecimento constitucional do alargamento dos domínios de intervenção da comunidade europeia", mas também o "aumento do interesse que a opinião pública dos estados tem manifestado pelo processo de integração europeia", a que não é alheia a divisão de competências entre a

¹⁰²³ Valéry Giscard d'Estaing. Rapport sur le principe de subsidiarité, Parlamento Europeu, 1990-1991, apud. Dusan Sidjanski, idem, ibidem, pág. 229

Comunidade e os estados”, assim como “alguns sinais de uma alteração de atitude na abordagem desta problemática por parte do Tribunal de Justiça”.¹⁰²⁴

Para o citado autor, ter-se-à “encerrado um ciclo de vida da comunidade caracterizado pela expansão informal das suas competências, fomentado pela chamada dinâmica do processo de integração, e prevê uma situação de retorno ao princípio das competências de atribuição.”¹⁰²⁵ Também Jean-Victor Louis, justifica a preferência dada à ideia de atribuição em detrimento de transferência, pelo facto de “as competências comunitárias não são necessariamente o decalque das competências nacionais”.¹⁰²⁶

Para concluir que uma outra consequência não menos importante operada pelo “efeito cumulativo de um longo período de erosão das competências de atribuição da Comunidade, de um rumo centralizador na alocação das competências comunitárias e da ruptura do equilíbrio fundacional em que assentava o sistema comunitário, despertaram o interesse dos Estados pela temática da repartição vertical de competências, bem como pela necessidade de adoptarem mecanismos constitucionais que permitissem operar uma inversão de tendência, o que foi traduzido por subsidiariedade e inscrita no corpo do Tratado, donde resulta o estabelecimento de uma presunção favorável ao exercício das competências nacionais”.¹⁰²⁷

Curiosa é a leitura que faz Alain Raoux quando sustenta em termos de que “o princípio da subsidiariedade foi muito justamente considerado como um dos desafios de Maastricht, pois coloca a questão fundamental da natureza da Comunidade. Deverá esta tornar-se uma federação ou uma confederação?”¹⁰²⁸

E respondendo à sua própria questão, afirma que, “o objectivo prosseguido em Maastricht é, pura e simplesmente tornar-se uma federação e num sistema

¹⁰²⁴ Soares, António Goucha, Repartição de competências e preempção no direito comunitário, Edições Cosmos, pág. 364 e segs.

¹⁰²⁵ Idem, ibidem

¹⁰²⁶ Jean-Victor Louis, A Ordem Jurídica Comunitária, perspectivas europeias, 3.ª ed., 1986, pág. 12

¹⁰²⁷ Idem, ibidem

¹⁰²⁸ Alain Raoux, A Europa e Maastricht – A Subsidiariedade –, Publicações Dom Quixote, 1993, pág. 261 e segs

federal o princípio da subsidiariedade está perfeitamente estabelecido, de forma clara, o que permite um controlo jurisdicional eficaz. Assim, na Constituição americana, as competências federais são limitativamente enumeradas. Todas as outras pertencem aos Estados”.¹⁰²⁹

Não deixa contudo de chamar à colação aquela que poderia ter sido a musa inspiradora do art. 3.º B do Tratado da União Europeia que identifica “como sendo a lei fundamental de 23 de Maio de 1949 da Alemanha Federal que define com rigor e precisão os domínios de competência da Federação e dos Länder. Teria sido bom que os redactores do Tratado de Maastricht se tivessem inspirado nela. A título ilustrativo, o título VII, “A legislação da Federação”, dispõe: (art. 70.º a 72.º) “A lei fundamental elabora, por um lado, uma lista dos domínios em que pode haver, ao mesmo tempo, competência da Federação e dos Länder e, por outro lado, define exactamente os casos em que a Federação tem direito de legislar”.¹⁰³⁰

Em jeito de conclusão, não podemos deixar de concordar com Fausto de Quadros, quando sustenta que se “porá termo a uma falsa antinomia entre um são nacionalismo e o federalismo europeu” e “está a assumir o compromisso de compatibilizar as ideias de Pátria e de Federação Europeia e de se recusar a servir-se do federalismo para destruir as Pátria”.¹⁰³¹

E, conforme constata Dusan Sidjanski, se, por um lado, “existe uma diferença fundamental entre um Estado federal constituído e uma União Europeia embrionária com vocação federal”,¹⁰³² por outro lado, “a viragem federalista foi anunciada e confirmada por uma série de disposições e de métodos que se inspiram na abordagem federalista”.¹⁰³³

¹⁰²⁹ Idem. *ibidem*

¹⁰³⁰ Idem. *ibidem*.

¹⁰³¹ Fausto de Quadros, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia*, Almedina, 1995, pág. 75

¹⁰³² Dusan Sidjanski, *locs. cit.*, pág. 226

¹⁰³³ Idem, *ibidem*, pág. 139

4.2.7.5. A Federação Europeia Multicultural

Começar por abordar uma temática destas, tendo por referência um pequeno país como Portugal é manter acesa a discussão em torno da “garantia de uma representação igual dos «pequenos e dos grandes Estados”.¹⁰³⁴ mas a que não são alheias, para a Autora infra citada, questões como, o “déficit de communication ou de citoyenneté”, ou “l’Europe en panne de sens”.¹⁰³⁵

Tem sido uma contingência da caminhada comunitária que «o projecto europeu seja obra das elites políticas sobre as quais os cidadãos dispõem de uma influência limitada». Estes últimos desejariam ver introduzir um pouco mais de “bottom up” nas formas de governo europeias e, nas sugestivas palavras de Joachim Muns citadas por Lucas Pires, “é preciso, antes de mais, submetê-la ao veredicto da opinião pública, ultrapassando o “síndrome da peça de porcelana delicada” que se pode admirar mas não tocar.”¹⁰³⁶

Pondo a tónica num “certo fala barato” em que os discursos embora eloquentes “dão vontade de nos alegrarmos ao ver tão grande entusiasmo de mobilização”, porém, advém a frustração e o desapontamento quanto aos meios disponibilizados para “fazer da Europa o assunto dos cidadãos”.¹⁰³⁷

As iniciativas e projectos que foram transitando pela “comunidade” interessada e sensibilizada para estas questões, mostraram-se extremamente pobres, ou de alcance muito limitado. É certo, como veremos mais adiante, que o art.º 8.º do Tratado de Maastricht ainda se encontra em estado embrionário, falta-lhe ainda o caldo social e jurisprudencial, para sustentarem um reforço dessa cidadania.

¹⁰³⁴ Elvire Letourneur-Fabry. Pour une fédération européenne multiculturelle. Futuribles. n.º 212. Septembre 1996. pág. 15

¹⁰³⁵ Idem, ibidem. pág. 20

¹⁰³⁶ Joachim Muns, Comment mieux vendre Maastricht, in Trois Défis de Maastricht, Pierre Maillet. Paris, 1993, pág. 173 citado por Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995. pág. 13.

¹⁰³⁷ Idem, ibidem

Lamenta-se porém a citada Autora que “à questão do «como» apenas respondem com o esforço de transparência dos textos europeus e de melhor informação dos cidadãos”.¹⁰³⁸

Por ocasião dessa mesma conferência que dava no Instituto Francês das Relações Internacionais (IFRI), o Comissário responsável pela preparação da C.I.G de 1996, Marcelino Oreja, depois de ter insistido na «necessidade» de redefinir o projecto europeu e de construir uma verdadeira «Europa política», admitiu que tudo não passava de uma «utopia»: «A Europa política não está inscrita nas prioridades das elites e não figura na agenda das personalidades políticas europeias».¹⁰³⁹

Compulsado o Tratado de Maastricht, pode observar-se que os direitos do Cidadão europeu, cuja temática desenvolveremos mais adiante, inscritos no artigo 8.º, podem ser agrupados em quatro partes fundamentais: - o direito de circular e de permanecer livremente nos Estados-membros; o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais do Estado-membro onde reside e o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu (desde 1979); o direito de petição perante o Parlamento europeu e o direito de recorrer a um mediador; o direito de, num Estado terceiro em que o Estado de origem não está representado, recorrer à protecção das autoridades diplomáticas e consulares de um outro Estado-membro.

Elvire Letourneur-Fabry, que temos vindo acompanhar, não deixa de avançar uma terapia para um reconhecido défice da legitimidade, através de “uma campanha de comunicação e de relações públicas”, que considera ser preferível, antes de se “começar uma reflexão sobre a criação de uma verdadeira democracia representativa ao nível da União europeia”.¹⁰⁴⁰ Avança que, segundo um inquérito da “Europinion”, apenas 48% dos cidadãos estão satisfeitos com o funcionamento da democracia dentro da União e 60% consideram-se mal ou muito mal

¹⁰³⁸ Idem, ibidem

¹⁰³⁹ Marcelino Oreja, apud, Elvire Letourneur-Fabry, Pour une fédération européenne multiculturelle, Futuribles, n.º 212, Septembre 1996, pág. 15-20

¹⁰⁴⁰ Elvire Letourneur-Fabry, Pour une fédération européenne multiculturelle, Futuribles, n.º 212, Septembre 1996, pág. 15-20

informados sobre a União europeia¹⁰⁴¹ tendência esta já presente no Eurobarómetro n.º 39 de 1993.¹⁰⁴²

É efectivamente necessário reforçar a capacidade de representação dos corpos intermediários nacionais e europeus, antes de mais os parlamentos nacionais, mas também a montante as comissões, grupos de especialistas e outras instâncias de deliberação e também criar pequenos espaços públicos nacionais e europeus onde os cidadãos possam defender os seus interesses e participar na elaboração das políticas que a todos sem excepção dizem respeito.

Além do cidadão, também os Estados e nomeadamente os “pequenos Estados”, que Políbio Almeida define como sendo aqueles em que “o território teria trinta mil Km²; população três milhões de habitantes; produto nacional bruto dez mil milhões de dólares”,¹⁰⁴³ são fundamentais para manter ou “instaurar o bom equilíbrio entre os grandes países membros, cuja influência é contrabalançada pelos pequenos e médios países, que formam subconjuntos mais ou menos estáveis”.¹⁰⁴⁴

Não é só como afirma o citado Autor de forma prosaica, que “perante o volume, e o gigantismo erguem-se os valores, a qualidade, e a beleza do pormenor, da miniatura”.¹⁰⁴⁵ Em relação aos países do “Benelux” ou mesmo a Portugal, sufragamos, sobretudo no nosso caso, as palavras de Fausto de Quadros de que “Portugal, não haveria razões para temer, se a isso ajudássemos com a nossa capacidade para defendermos a nossa identidade, que a portugalidade se diluísse ou se apagasse na União Europeia”.¹⁰⁴⁶

Também julgamos que a derrota dos projectos da federação europeia vem precisamente da confusão de termos entre federação e homogeneização.

¹⁰⁴¹ *idem*, *ibidem*

¹⁰⁴² Eurobarómetro n.º 39, Junho de 1993. apud. Pascal Fontaine, *Europa dos Cidadãos*, Comissão Europeia, 1993, pág. 7

¹⁰⁴³ Políbio F.A. Valente de Almeida, *Do poder do pequeno Estado*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1990, pág. 14

¹⁰⁴⁴ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 214

¹⁰⁴⁵ Dusan Sidjanski, *loc. Cits.*, pág. 191

¹⁰⁴⁶ Fausto de Quadros, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Europeia*, Almedina, 1995, pág. 76

Obviamente, o conceito de federalismo é objecto de diversas interpretações e reiterando o que temos ao longo deste trabalho vindo a defender, enquanto que, para os franceses, a federalização da Europa arrastaria uma maior centralização dos centros de decisão e uma homogeneização cultural, para os alemães, garantiria a sua descentralização e o respeito pelas especificidades culturais, seria a história desde “921 com Henrique I” a continuar.¹⁰⁴⁷

Há de facto problemas de definição ou a ideia de que uma federação europeia seja demasiado inovadora para ganhar o acordo dos Estados (agarrados ao princípio da soberania nacional). Admite-se ou até, como é sustentado, “é preciso construir uma Europa humana: é o “leitmotiv” de todos os “Europeus” desde há muitos anos. Mas então que se fez até agora ? Uma Europa desumana? Sim, é um facto ...”.¹⁰⁴⁸

Mas à construção de uma união económica, culturalmente neutra, ou de um super-Estado-nação europeu culturalmente homogéneo, deveria preferir-se a construção de uma Europa solidária mas diversificada, que quer dizer uma federação europeia inédita na qual a diversidade cultural – património essencial da Europa – é preservada pela aplicação do princípio da subsidiariedade e a defesa das particularidades culturais.

Dusan Sidjansk, defende mesmo que “ultrapassar o Estado-nação por cima significa federação continental e por baixo significa regiões”.¹⁰⁴⁹ E como já tivemos ocasião de afirmar, Lucas Pires, tem sustentado que não acredita que “o desígnio último venha a ser o de um Estado Federal – e muito menos o de um super estado”.¹⁰⁵⁰

Não devemos confundir, por um lado, a criação de um grande mercado único pela harmonização das jurisdições nacionais e, por outro, o que apareceria como uma homogeneização progressiva das culturas europeias, pois enquanto pensarmos numa lógica exclusiva de Estado-nação, tendo como objectivo a criação de um grande Estado europeu, “tout court” sem dar uma certa

¹⁰⁴⁷ Luís Sá, *As Regiões, A Europa e a Coesão Económica e Social*, Ed. Cosmos, 1994, pág. 37

¹⁰⁴⁸ José-Alain Fralon, *A Europa Acabou-se*, Editorial Notícias, 1976, pág. 159

¹⁰⁴⁹ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 202

legitimidade política às especificidades culturais, não nos será possível pensar a Europa.

Em vez de levar os cidadãos a acreditar que a integração europeia não constitui, a longo prazo, uma ameaça às suas identidades culturais, os responsáveis deveriam ter-se esforçado por implementar uma cidadania europeia inédita, que garantisse a coesão da Europa sem atentar contra a diversidade cultural, ou seja, deveriam promover uma cidadania multicultural activa, que garantisse o respeito das especificidades culturais através de uma participação activa dos cidadãos num grande espaço público europeu.

Na verdade, a «cidadania multicultural» é um conceito ainda inédito da ciência política. Há mais de dez anos, à medida que as sociedades norte americanas se diversificam, começou um debate entre liberais e comunitaristas em torno do problema da regulamentação política do multiculturalismo e não lograram ainda definir um modelo de cidadania multicultural viável.

No momento em que a construção da União Europeia poderia oferecer ao resto do mundo um modelo de integração social profundamente inovador, é mais do que nunca necessário lembrar com Hannah Arendt que a “pluralidade humana, condição fundamental da acção e da palavra, tem o duplo carácter da igualdade e da distinção”¹⁰⁵¹ e empenharmo-nos numa verdadeira reflexão sobre as obrigações de uma democracia «aprofundada» na qual a igualdade dos cidadãos significaria também o respeito pelas suas diferenças.

Lucas Pires, não deixará de sustentar que, para além dos cidadãos, há “a ideia de que os médios e pequenos países têm até um interesse adicional no reforço das componentes jurídica e política da integração”,¹⁰⁵² diríamos mesmo, na federação multicultural, porque “o que eles têm de igual aos grandes é a qualidade política de Estados. E quanto mais fortes forem os laços políticos, económicos, sociais e culturais da integração, menos os problemas serão

¹⁰⁵⁰ Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 13

¹⁰⁵¹ Hannah Arendt, apud, Elvire Letourneur-Fabry, Pour une fédération européenne multiculturelle, Futuribles, n.º 212, Septembre 1996, pág. 15-20

¹⁰⁵² Francisco Lucas Pires. Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 152

discutidos nos terrenos onde eles são mais fracos - os da força e poder económico".¹⁰⁵³

Seja-nos permitido transcrever as palavras de Jean Monnet, recordadas por Dusan Sidjanski, "se se tratasse de recomençar, começaria pela cultura".¹⁰⁵⁴

Concretizando esse pensamento, "há uma correspondência íntima entre pluralismo cultural e federalismo. Sendo a base da unidade europeia uma cultura pluralista, sobre ela só é possível fundar uma União federal".¹⁰⁵⁵

Para concluir, " com efeito, esta garante o desabrochar de potenciais diferenciados num fundo cultural comum e num conjunto cuja forma é federativa".¹⁰⁵⁶

Por seu lado, Frank Delmartino não deixará de se reclamar aderente ao "droit fil de l'héritage de Montesquieu, ils font en sort que les pouvoirs intermédiaires, non seulement garantissent l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat, mais proposent de surcroît des politiques à la mesure des citoyens".¹⁰⁵⁷

4.2.7.5.1. A Cidadania Europeia

Antes de entrar numa questão tão profundamente federal, não resisto a parafrasear "o elogio da cidadania, ut est apud Platonem, que serve de pórtico à República e só o faço porque, se as águas do Tibre e do Rhodano, não lograram apagar o orgulho de estirpe, tiveram todavia o mérito de, nas suas " correntes " ideológicas, em paralelo com as " torrentes " de todos os rios que transpõem as pontes de todos os povos, levar os homens ao convívio de outros homens, alargando o sentido gregário da sua existência, em manifestações de respeito

¹⁰⁵³ Idem. ibidem

¹⁰⁵⁴ Dusan Sidjanski, locs., cit., pág. 111

¹⁰⁵⁵ Idem, ibidem, pág. 202

¹⁰⁵⁶ Idem, ibidem

¹⁰⁵⁷ Frank Delmartino e Kris Deschouwer, Les Fondements du Fédéralisme apud André Alen e outros, Le Fédéralisme, Centre d'Étude du Fédéralisme, De Boeck Université, 1994, pág. 23

recíproco, qualquer que tenha sido o seu ponto de partida, na marcha que em conjunto fizeram para a civilização comum".¹⁰⁵⁸

Numa retrospectiva necessariamente breve os temas da cidadania não emergem do Tratado da União Europeia mas, como sustenta Adriano Moreira, já Aristóteles em relação aos escravos, súbditos e cidadãos, via nestes últimos aqueles "que têm o poder de tomar parte na administração deliberativa ou judicial do Estado". Por seu lado, defendendo o conceito contratualista, Rousseau não foi diferente: "os membros do povo são chamados cidadãos enquanto participam no poder soberano".¹⁰⁵⁹

Para Adriano Moreira, terá sido "Kant quem melhor definiu o conceito operacional de cidadania" reconhecendo existirem "três qualificativos jurídicos para o cidadão: 1) liberdade constitucional (direito de apenas obedecer às leis consentidas); 2) igualdade civil (direito de não reconhecer qualquer outro como superior); 3) independência política (direito de pertencer à comunidade política sem dependência da vontade arbitrária de outro), admitindo a distinção entre cidadãos activos e passivos".¹⁰⁶⁰

Na lógica da subsidiariedade inscreve-se o princípio federalista da cidadania europeia que se tem afirmado desde a génese das Comunidades. Ao criar a ordem jurídica que a rege, a Comunidade deu um passo decisivo para fazer do cidadão europeu um beneficiário e um sujeito de jurisdição dos direitos comuns.

Elizabete Ramos faz notar que "o Tratado da União Europeia toma posição sobre a questão da cidadania, adoptando uma nova perspectiva, pois o nacional do Estado-membro deixa de ser visto como um beneficiário indirecto da integração económica para se tornar um elemento essencial da construção europeia"¹⁰⁶¹ e por seu lado, Alain Raoux, explicitará que o cidadão europeu "vai

¹⁰⁵⁸ José João Gonçalves Proença, . A 5.ª liberdade comunitária e sgs., Universidade Lusíada, Lisboa 1992, pág. 6

¹⁰⁵⁹ Adriano Moreira, Ciência Política, Almedina, 1984, pág. 26

¹⁰⁶⁰ Idem, ibidem, pág. 27

¹⁰⁶¹ Maria Elizabete Ramos, Breves Notas sobre a Cidadania da União, Temas de Integração, I Vol. – 1.º Semestre de 1996, pág. 80.

gozar de direitos cívicos e de direitos socio-económicos ligados à sua qualidade de cidadão da União”.¹⁰⁶²

Continuando a seguir a mesma autora esta sustenta que “o farol do desenvolvimento destes direitos continuaria a ser a concretização do Mercado Comum”.¹⁰⁶³ Como disse Eduarda Azevedo lembrando Delors “on ne tombe pas amoureux d’un grand marché “ e é vital “ lui donner un supplément d’âme “. Importa assumir que não basta apenas progredir na via da integração económica e monetária.¹⁰⁶⁴

Por seu lado a União Europeia oferece dois sistemas de protecção dos Direitos do Homem e do Cidadão: por um lado, um de protecção dos direitos fundamentais decorrente da produção jurisprudencial e hoje “constitucionalizado no Art. F do Tratado da União Europeia”, tributário das formulações utilizadas pelos acórdãos Stauder, Nold e Comissão contra República Federal da Alemanha. Nesta vertente apresentavam-se duas vias alternativas: a) elaboração de um catálogo de direitos que a União, consideraria fundamentais; b) pura e simples adesão da União a um dos instrumentos internacionais de tutela dos direitos do homem e por outro lado, um outro de protecção que emerge da cidadania da União, como opção, de “um projecto político, segundo um método quasi-constitucional”.¹⁰⁶⁵

Continuando no que diz respeito à cidadania, os direitos a ela afectos estendem-se no essencial entre o art. 8.º e 8.º E, colocando-os sob a tutela do Tribunal de Justiça e fazendo-lhes aplicar toda a jurisprudência relativa aos direitos fundamentais.

Elizabete Ramos chama a atenção nesta sede para a existência de “três núcleos fundamentais: 1.º - art. 8.º - institui a cidadania da União; 2.º - art. 8.º A a

¹⁰⁶² Alain Raoux, A Europa e Maastrichte, Dom Quixote, 1993, , pág. 197 e segs.

¹⁰⁶³ Maria Elizabete Ramos, locs., cits., pág. 64

¹⁰⁶⁴ Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um espaço de liberdade e segurança – Centro Cultural de Belém, 29.09.97, pág. 5

¹⁰⁶⁵ Idem, ibidem, pág. 65

8.º D – direitos que ela confere; 3.º - art. 8.º E – mecanismos de acompanhamento”.¹⁰⁶⁶

Antes de entrarmos na análise dos normativos sobre a cidadania torna-se importante fixar algumas notas que ajudarão a compreender o objecto e a sua extensão e bem assim os constrangimentos dos decisores políticos ao nível dos Estados-membros.

Sufragando-se Moura Ramos, “o povo é constituído pelo conjunto de indivíduos ligados por laços de nacionalidade e de cidadania”.¹⁰⁶⁷ Por seu lado Jimenez Piernas virá dizer que “a nacionalidade tem uma relevância «ad extra» da dita comunidade nas suas relações com o exterior, enquanto que a cidadania é a categoria jurídica que designa a pertença de um indivíduo a uma comunidade política, em virtude de cujas leis desfruta de direitos civis e políticos”.¹⁰⁶⁸ E Elizabete Ramos sustentará “usou-se o termo cidadão europeu ou cidadão da comunidade para referenciar os indivíduos que se encontram sujeitos ao Direito Comunitário”.¹⁰⁶⁹

Finalmente Elizabete Ramos, dá-nos conta que “a abordagem intergovernamental, defendida pelos Estados Membros, propõe que a cidadania europeia se construa através de acordos recíprocos, onde cada um dos Estados Membros estenderia os benefícios atribuídos aos seus nacionais a cidadãos de outros Estados Membros”.¹⁰⁷⁰

¹⁰⁶⁶ Idem, ibidem

¹⁰⁶⁷ Moura Ramos, *Cidadania*, citado in Maria Elizabete Ramos, *Breves Notas sobre a Cidadania da União*, Temas de Integração, I Vol. – 1.º Semestre de 1996, pág. 68

¹⁰⁶⁸ Jimenez Piernas, *La proteccion diplomatica y consular del ciudadano de la Union Europea*, apud, locs. cit., pág. 68

¹⁰⁶⁹ Maria Elizabete Ramos, *Breves Notas sobre a Cidadania da União*, Temas de Integração, I Vol. – 1.º Semestre de 1996, pág. 71

¹⁰⁷⁰ Idem, ibidem, pág. 72: - “Por isso, o Comunicado emitido, no termo da Conferência de Paris de 1974, descrevia estes direitos como «direitos especiais», com a intenção de salientar a diferença face aos direitos já reconhecidos no Tratado de Roma. Neste quadro, todas as medidas tendentes a desenvolver os «direitos especiais» seriam tomadas sob a alçada do art. 220.º do Tratado de Roma.

Nos termos do artigo 8.º n.º 1 do Tratado da União “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha nacionalidade de um Estado-membro”.¹⁰⁷¹

Os autores reconhecem que não há uma definição autónoma da cidadania da União, pois esta não tem a liberdade de determinar e de concorrer na determinação do “substractum” pessoal. Há um reconhecimento de forma indirecto que se assume como uma “cidadania de atribuição em relação a uma cidadania de direito comum, que é a cidadania estadual. “Eduarda Azevedo afirma que “ constitui a base e o sustentáculo da União política, como também encerra o fundamento da sua legitimidade democrática”.¹⁰⁷²

Na arquitectura institucional plasmada nos Tratados e nos arestos jurisprudenciais, o cidadão adquiriu direitos e foros de sujeito processual como contrapeso ao poder sobre ele exercido pelas instituições comunitárias, nomeadamente, art.ºs 173.º par. 4.º e 175.º par. 3.º.

Reforçou-se ainda a sua participação através de organizações sócio-económicas e comités consultivos para além da atribuição do direito a participarem no sufrágio directo e universal para o Parlamento Europeu, a partir de 1979. Há também quem

A perspectiva supranacionalista era defendida pela Comissão e pelo Parlamento que advogavam a criação de uma cidadania comum – cidadania europeia – ao nível comunitário que teria como conteúdo todos os direitos e obrigações associados a este conceito nas ordens jurídicas dos Estados Membros. O suporte jurídico desta posição seria encontrado no Preâmbulo do Tratado de Roma, na determinação de «estabelecer os fundamentos de uma União mais estreita entre os povos europeus», o que parece adivinhar uma integração política. Por outro lado, o Tratado de Roma instituiu no seu artigo 138.º 3 que as eleições para o Parlamento Europeu se realizariam segundo um processo uniforme em todos os Estados Membros, o que significa que as relações entre as Instituições Comunitárias e os indivíduos passa a ser regulada pelo Direito Comunitário, havendo nesta área uma transferência de soberania por parte dos Estados. Se uma abordagem intergovernamental pode minimizar o impacto na política e ordem jurídica internas, sempre haveria o problema do equilíbrio entre direitos e deveres – um elemento essencial da cidadania nacional. Esse equilíbrio seria ameaçado pela exclusiva consagração de direitos atribuídos por um determinado Estado a cidadãos nacionais de outro Estado que não estariam vinculados ao cumprimento dos deveres que obrigavam os cidadãos nacionais”.

¹⁰⁷¹ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992, pág. 53

¹⁰⁷² Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um espaço de liberdade e segurança – Centro Cultural de Belém, 29.09.97, pág. 5

percepção um afluoramento deste espírito no que concerne à inclusão de representantes regionais eleitos ao lado de representantes de diversas categorias sócio-profissionais, no Comité de Regiões.

O Tratado de Maastricht também contribui para o alargamento do âmbito da cidadania europeia.

Com efeito constitui um dado seguro e adquirido, verdadeiro direito subjectivo público, que “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros”,¹⁰⁷³ nos termos do artigo 8.º A do T.U.E. Elisabete Ramos citando Kovar/Simon, questiona “sabendo que o artigo 8 A constitui a base jurídica para a generalização da liberdade de circulação e permanência, pergunta-se se será uma base de cariz substitutiva ou se será uma base de cariz subsidiária, aparecendo como uma *lex generalis* em relação às disposições especiais, de forma que o artigo 8 A não encontraria aplicação senão nos casos em que não houvesse *lex specialis*.”¹⁰⁷⁴

Além de atribuir a qualquer cidadão da União residente num outro país da Comunidade o direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, em idênticas condições às dos nacionais desses Estados, nos termos do artigo 8.º B do T.U.E.

Pode haver, por razões de estado devidamente justificadas, derrogações a estes direitos, nomeadamente, razões de ordem, segurança e saúde pública, contudo, não podem ter a ver com a salvaguarda de interesses do estado, mas terem por objecto concreto o comportamento pessoal do indivíduo, conforme Dir. 64/221.

¹⁰⁷³ A. Carlos dos Santos, *União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século*, 1992, pág. 53

¹⁰⁷⁴ Kovar/Simon, «*La citoyenneté européenne*», pág. 298, apud, Maria Elisabete Ramos, *Breves Notas sobre a Cidadania da União, Temas de Integração*, I Vol. – 1.º Semestre de 1996, pág. 80

Alguns estados tais como a Dinamarca, a Irlanda e a Holanda introduziram, para as eleições municipais, a prática do voto e da elegibilidade. Nos Estados-membros remanescentes a implementação dos direitos de voto e de elegibilidade nas eleições municipais terão, porventura, que ser precedidos de revisões ou adaptações normativas.

Entende-se todavia, que esta manifestação participativa do cidadão comunitário residente fora do seu país de origem, não colide com a salvaguarda dos interesses políticos locais. Afigura-se assim em prognose a possibilidade dos cidadãos europeus participarem ao nível regional e, a mais longo prazo, também em outras estruturas de poder governamental representativas dos Estados membros.

No caso de um cidadão da União se encontrar num Estado terceiro em que não exista a sua representação diplomática ou consular, beneficia do “princípio do tratamento nacional” pelo que terá a protecção de qualquer Estado-membro da União nas mesmas condições que os nacionais desse Estado podem usufruir, nos termos do artigo 8.º C do T.U.E.

Esta protecção não é novidade, pois já a Convenção de Viena de 1961 a previa no seu art.º 6.º. Estamos perante um direito não “self-executing”, pois os Estados-membros estabelecerão as regras necessárias e encetarão as negociações internacionais.

O Tratado da União prevê um mecanismo de protecção diplomática, mais recíproca do que comum e, como tem defendido Elizabete Ramos, “veio dar consagração constitucional a uma prática já generalizada nas relações entre os Estados-membros que, contudo, não preenche o conceito de protecção diplomática stricto

sensu, antes se insere numa assistência diplomática lato sensu do cidadão da união.¹⁰⁷⁵

Tal como já se encontrava previsto no art.º 128.º n.º 1 do Reg. do Parlamento Europeu, os direitos de petição ao Parlamento e de acesso ao Provedor de Justiça podem ser atribuídos, nos termos do artigo 8.º D do T.U.E, não só aos cidadãos da União mas, segundo um costume bastante enraizado, são extensíveis a qualquer pessoa singular ou colectiva, física ou moral, residente ou sediada em qualquer Estado-membro.

Decorrente do exposto tem sido defendido que “a cidadania da União é, assim, o somatório do conjunto de direitos que estão consagrados no T.U.E. e cujo conteúdo, na parte substancial, constituída pelos artigos 8.º A, 8.º B e 8.º C, depende de regulamentação a aprovar por unanimidade pelo Conselho. É uma cidadania relativa em razão dos Direitos que são concebidos”.¹⁰⁷⁶

Sendo estas, de momento, as principais disposições que instituem a cidadania europeia, não deixam de constituir um reforço de outras medidas numa concatenação de propósitos e objectivos. Essas medidas são indicadas pelos autores, como sendo “a protecção da saúde pública, a protecção dos consumidores, assim como a participação dos cidadãos no quadro dos programas europeus de formação profissional, de intercâmbio de estudantes e de docentes e de numerosos programas de investigação comunitários”.¹⁰⁷⁷

No que se refere à adesão à ideia de introduzir a noção de cidadania europeia no Tratado da União, proposta pelo governo espanhol no fim de 1990, registou as seguintes percentagens: “foi

¹⁰⁷⁵ Maria Elizabete Ramos, Breves Notas sobre a Cidadania da União, Temas de Integração, I Vol. – 1.º Semestre de 1996, pág. 103

¹⁰⁷⁶ Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - Fins, Objectivos e Estrutura Orgânica, Lisboa, 1993, pág. 49

aprovada por 60% da opinião da Comunidade. Os Espanhóis encabeçam as opiniões favoráveis, com 78%, seguidos de perto pelos Gregos, pelos Italianos e pelos Portugueses e, de mais longe, pelos Irlandeses e pelos Franceses (62%). Os Belgas, os Holandeses e os Alemães são menos favoráveis, ao passo que os Ingleses e os Luxemburgueses vão na cauda do grupo, antes dos Dinamarqueses, os únicos a manifestarem uma maioria desfavorável de 54%, contra 28% de opiniões positivas “.¹⁰⁷⁸

Parafraseando Eduarda Azevedo “a cidadania europeia representa o “turningt-point” para que se consubstancie a evolução de uma “ Europa das Elites” para uma “Europa dos Povos”,¹⁰⁷⁹ que, como intransigentemente deve ser defendido, nesta cidadania “não haja judeus nem gentios, circuncisos ou incircuncisos, nem bárbaros nem gregos, nem escravos nem homens livres”.¹⁰⁸⁰

4.2.7.5.2. Os Direitos Fundamentais

Vive-se hoje uma renovada preocupação pelos direitos do homem. Angola, Indonésia e Bósnia, entre outros, tratam de a manter presente.

Desde há algumas décadas e, mais concretamente, desde o fim da II guerra mundial que se reconhece a existência de um núcleo duro ou básico de direitos que não podem deixar de ser expoente excelsior da dignidade dos homens enquanto pessoas e que na dogmática jurídico-constitucional se usa catalogar sob a rubrica “direitos fundamentais”.

¹⁰⁷⁷ Dusan Sidjanski, O futuro federalista da Europa Gradiva, 1996, pág. 233

¹⁰⁷⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 233

¹⁰⁷⁹ Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um espaço de liberdade e segurança – Centro Cultural de Belém, 29.09.97, pág. 5

¹⁰⁸⁰ Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992, pág. 21

Esta abordagem tem como ponto de partida a pessoa, o homem, nas sugestivas palavras de Teilhard Chardin "a flecha do universo, participando na evolução deste" ou como início, centro e sentido criador duma participação social ou, numa vertente oriental, como Dasein e/ou Mitsein.

Cada cultura dos direitos fundamentais é diferente de outras culturas no mosaico de povos que constituem a Comunidade dos quinze, por isso houve quem temesse que com o "advento da união Política, a fragilidade e a própria carência de identidade jurídica dos indivíduos perante o novo poder se tornariam ainda mais ofensivas".¹⁰⁸¹

Sem deixar de ser um sinal de identidade europeia, apesar de os direitos fundamentais serem em função da cultura de cada povo, seria desejável e um sinal de identidade europeia, a existência de um catálogo de direitos fundamentais, talvez até organizados hierarquicamente, mas que reflectissem o sentido da história europeia e abrangessem o consenso de Leste a Oeste ou, nas sugestivas palavras de "De Gaule", do Atlântico aos Urais.

A História Europeia e americana nos tempos modernos contribuíram como guardiãs acérrimas da defesa dos direitos fundamentais, com a Revolução Francesa de 1789 e com a "Bill of Rights", de 1215. Nuno Rogeiro salienta que nos EUA "a ausência detalhada de direitos, liberdades e garantias individuais na Constituição de 1787 é compreensível perante a igual ausência de poderes estaduais para os coarctar ou impedir. O texto constitucional é o "Bill of Rights da União".¹⁰⁸²

¹⁰⁸¹ Francisco Lucas Pires, A Via Média da União Política, apud, Integração Europeia, perspectivas, Ed. Cosmos, 1993, pág. 131

¹⁰⁸² Hamilton, texto n.º 84 "The Federalist" in Nuno Rogeiro, Constituição dos EUA, Gradiva, 1993, Pág. 112

Em épocas mais conturbadas, períodos houve em que onde estava a norma, estava a cultura, porém era o corpo do homem a superfície privilegiada onde se inscrevia o texto da lei. Por isso, a própria tortura foi uma monstruosidade legitimada, por vezes até como algo com valor religioso, o que parece estranho de compreender, para já não se falar da pena de morte e outros tipos de violação dos direitos fundamentais.

Talvez resida exactamente na força e na originalidade com que na Europa e, mais concretamente na dos quinze, se defendem os direitos fundamentais, a razão porque estes não constituem um mero catálogo de direitos ou intenções, mas antes e felizmente, um instrumento prático com mecanismos efectivos de sancionamento para o caso de violação.

Porém, uma outra vertente dilucida a questão e completa a percepção do porquê deste empenhamento da Europa na defesa dos direitos fundamentais.

Efectivamente, a sede do poder mundial, sempre e até há muito pouco tempo, esteve na Europa, onde numa das suas capitais a história tinha o seu começo e o seu fim. Certo é que havia outras gentes e povos aquém e além mar e nenhum deles estranho ao desejo ocidental de saber, de relação e até de domínio, mas raras vezes foram considerados interlocutores válidos, apesar de, como europeus, sermos plurais pela natureza das coisas.

O certo é que o domínio europeu bebeu em todas as fontes das suas tradições, seguindo as linhas principais de uma herança indivisível. Por um lado, prestou-se homenagem aos valores, numa linha personalista, em que se procurava a síntese com uma linha maquiavélica, que prestava homenagem à força. Desta síntese impossível a uma opção obrigatória, sucederam-se as hesitações

que dramatizam a trajectória europeia e que domina a guerra civil da sua vida interior.

Arrancando assente na unidade da República cristã, termina com os irmãos separados a fazerem o balanço das divisões. Para além das querelas frequentes sobre o domínio do poder político e do poder religioso, o Papa Gelásio I recomendava ao imperador Anastácio que não tivesse ilusões pois “o mundo era governado por 2 poderes: - O sagrado poder dos pontífices - auctoritas sacra pontificum - e o poder real - regalis potestas”.¹⁰⁸³

Por isso para Gregório o Grande, o “ser rei, não tem em si nada de extraordinário, o que importa é ser um rei católico”.¹⁰⁸⁴

Não admira que com toda esta contradição intrínseca ou opção circunstanciada, toda a cultura europeia, apesar de antropocêntrica, tivesse constituído todos os delírios mentais sobre o estado e a revolução.

O que, não deixando de ser um excesso de autoria humana, mostrava que o homem queria ser mais do que ele próprio. Estava oculta esta aspiração mas não deixava de revelar esta densidade humana que toda a cultura europeia tem uma tradição laica e tradição cristã, ambas paralelas. A tradição laica terá o seu primeiro símbolo remoto em Carlos Magno que consegue uma nova unidade espiritual, cultural e política.

Esta tradição atinge o seu apogeu com a revolução francesa que se vem a bifurcar numa teoria liberal dos direitos fundamentais em razão da pessoa e numa teoria socialista, mais em razão da sociedade.

Procura-se um equilíbrio entre democracia e liberdade que remonta a Montesquieu, com uma concepção liberal e a Rousseau

¹⁰⁸³ Adriano Moreira, A Europa em Formação, Lisboa, 1974, pág. 14

¹⁰⁸⁴ Idem, ibidem

numa concepção mais democratista, que se traduz na defesa da liberdade de pensamento como condição de toda a razão. A tradição cristã, valoriza a liberdade de consciência e a liberdade religiosa.

É curioso que a primeira Constituição dos EUA, tem precisamente na origem a necessidade de defenderem esta forma de liberdade de consciência. Menos racionalista e mais espiritualista. A sua ideia básica de democracia "é que todos os homens são iguais perante Deus; e cada homem se salva a si mesmo".¹⁰⁸⁵ A igreja é aqui apenas um instrumento.

Eis-nos, então, chegados ao presente, enegrecido pela morte de todas as esperanças de unidade, nascidas e cultivadas durante a guerra, que foi a causa dos apelos à experiência passada e do abandono dos grandes projectos ideológicos. Tratou-se então de olhar realisticamente para os pactos e de procurar uma via exequível de salvação dos restos da Europa.

Há então toda uma internacionalização crescente dos problemas dos direitos fundamentais, pois após as duas grandes guerras, tornava-se necessário garantias supranacionais. Os estados sobreviventes à catástrofe da guerra não podiam, ao mesmo tempo, ser a ameaça e o garante dos direitos fundamentais, a garantia da liberdade do homem.

De forma mais eficaz pode ser conseguida e até melhor conseguida por organizações supranacionais. Tal como o próprio poder teve que se tornar multinacional, até mesmo, supranacional, também a liberdade teve de coligar-se a nível internacional para se defender de uma ameaça.

¹⁰⁸⁵ Idem, ibidem

O poder que não respeitar os direitos fundamentais nunca poderá ser um poder legítimo e o respeito desses direitos, é até uma imposição externa de alguns estados.

O ex-Presidente Carter é mesmo considerado como tendo dado o pontapé de saída para que fosse exigido o respeito dos direitos fundamentais. Passou a ser condição de bom relacionamento internacional, num nítido avanço em relação ao anterior princípio da não ingerência.

Assim, como abobada mestra da defesa dos direitos fundamentais, é proclamada em 1948, a 10 de Setembro pela Assembleia Geral da O.N.U., a Convenção Universal dos Direitos do Homem, tendo como pano de fundo a emancipação dos povos, mas não deixando de servir de trampolim para que o Conselho da Europa aprove em Roma em 1950, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Esta Convenção faz do indivíduo um sujeito de direito internacional, com acesso directo à jurisdição internacional, mesmo contra o seu Estado, com a vantagem em relação à declaração da ONU, de ser um texto com valor jurídico e protecção jurisdicional.

Para o efeito, foram instituídas uma Comissão Europeia dos Direitos do Homem e um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. No pensar na declaração de direitos, o Conselho Europeu, tem sido, sobretudo, uma fonte de experiências, tentativas e sugestões para criar um direito europeu.

Mas este Conselho é, sobretudo, um primeiro fórum de filtragem dos países que respeitam estes direitos fundamentais. Este controlo é do tipo jurisdicional, mais exacto, mais concreto e menos político na sua evolução geral.

Esta preocupação pelos direitos fundamentais não se bastou com uma consagração proclamatória dos direitos em textos mais ou menos solenes. Exprime-se, sobretudo num generalizado apelo à sua efectiva prática ou vivência nas diversas comunidades humanas. Há, assim, como que a institucionalização de uma garantia jurídico-internacional dos direitos do homem, apesar do complemento das garantias internas e do suprimento das suas eventuais lacunas.

Pode implicar a vinculação para os próprios Estados - veja-se o próprio artº 25 da convenção - em que se permite o recurso individual, sem necessidade de advogado. Há agora um maior equilíbrio entre direitos individuais e direitos sociais. Este são factores de ponderação permanente, apesar de não serem muito importantes na Ásia.

Abel Campos sustentou que “ quando falamos da protecção dos Direitos Humanos na Europa, falamos, antes de mais, no Conselho da Europa e no texto fundamental adoptado no quadro desta organização: - A Convenção Europeia dos Direitos dos Homens (C.E.D.H.).¹⁰⁸⁶

O mesmo Autor não deixa de chamar a atenção para o facto de que a União Europeia “não dispõe de um recurso supranacional directamente relativo à protecção dos direitos humanos”¹⁰⁸⁷, não deixando de trazer à colação que particularmente revelador da maneira como pode estar em jogo a protecção dos direitos humanos, é uma decisão recente do T.J.C.E., onde se discutia o respeito pela vida privada de um candidato”.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁶ Abel Campos, A protecção dos Direitos Humanos na Europa: as instituições e o recurso supranacional, apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 43

¹⁰⁸⁷ Abel Campos, A protecção dos Direitos Humanos na Europa: as instituições e o recurso supranacional, apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 44

¹⁰⁸⁸ Idem, ibidem, pág. 51

A importância dos direitos fundamentais pode levar ao consenso, tão desejado na Europa, tem-se apontado que se poderiam desenhar em abstracto três Europas dos direitos fundamentais: a grande Europa do Atlântico aos Urales, talvez até derivada de uma hipotética segunda conferência de Helsínquia; a Europa média, 23 países a dos ricos e dos pobres; dos neutrais e da Nato; e finalmente a Europa pequena 15 países da CE - o núcleo duro dos direitos fundamentais.

Por outro lado, verifica-se que “em termos estruturantes, o objectivo do reforço dos direitos e dos interesses nacionais dos Estados determinou a expressa consagração da tutela dos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia”.¹⁰⁸⁹

Em termos semelhantes aos do 3.º parágrafo do Preâmbulo que consagra a adesão ao princípio do respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais, o artigo F, n.º 2 do Tratado da União, estatui:-“a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 e, tal como resulta das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário”.¹⁰⁹⁰

O que levou Elizabete Ramos por seu lado a afirmar que “Os direitos fundamentais encontram-se confirmados pelo art. F das “disposições comuns”, o que lhes permite produzir os seus efeitos fora do quadro comunitário “stricto sensu”, ou seja, poderão produzir efeitos no domínio da cooperação intergovernamental, particularmente no domínio da cooperação em matérias de justiça e assuntos internos”.¹⁰⁹¹

¹⁰⁸⁹ Idem, ibidem

¹⁰⁹⁰ A. Carlos dos Santos, União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu, Fim de Século, 1992, pág. 23

¹⁰⁹¹ Maria Elizabete Ramos, Breves Notas sobre a Cidadania da União, pág. 80, Temas de Integração, I Vol. - 1.º Semestre de 1996

Aliás, Abel Campos assegura inclusive que “é já relativamente adquirido que do acervo comunitário faz parte o conjunto de direitos e garantias previstos pela CEDH”.¹⁰⁹²

Ora, não se limitando a consagrar um catálogo da direitos fundamentais, o T.J.C.E. garante, ao recorrer às tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, o mais elevado nível de protecção que seria possível conceber, o que leva Lucas Pires a considerar que é duvidoso considerar que o T.U.E., inculcou “no sistema político os interesses e visões do Povo. Os princípios estão, porém, já em germen”.¹⁰⁹³

Neste contexto, Peter Sutherland chama à colação o Tribunal e o seu desempenho, pois considera que o “O Tribunal Europeu de Justiça contribuiu em muito para esclarecer certas regras comunitárias não escritas. No caso Stauder de 1969, o Tribunal fez, assim, uma referência decisiva aos «direitos fundamentais da pessoa humana, contidos no direito comunitário e protegidos pelo Tribunal». Ela estabelecia então, claramente, que os direitos fundamentais reconhecidos pela tradição dos Estados membros deviam ser reconhecidos no quadro dos objectivos e das instituições da Comunidade”.¹⁰⁹⁴

Reforçando que “a natureza institucional desses direitos viria a ser ainda mais explicitamente afirmada no acórdão dado em 1974 para o caso Nold. Os juizes europeus precisavam que, no que diz respeito à defesa desses direitos fundamentais, o Tribunal é obrigado a inspirar-se nas tradições constitucionais comuns dos Estados membros e que, por consequência, não pode confirmar decisões contrárias aos direitos reconhecidos e protegidos pelas constituições desses Estados. Daí que o Tribunal tenha tomado por

¹⁰⁹² Abel Campos, A protecção dos Direitos Humanos na Europa: as instituições e o recurso supranacional, apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 42

¹⁰⁹³ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 195

regra e por dever defender os princípios comuns ao direito dos Estados membros".¹⁰⁹⁵

E conclui no sentido de que "ao não se circunscrever à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nem mesmo ao nível de protecção que seria propiciado pelo Direito Internacional regional sobre a matéria, a formulação adoptada assegura a expansão dos direitos a proteger e garantir".¹⁰⁹⁶ Numa postura diferente, a que não é alheio o considerando de que "a cidadania europeia de que é pioneiro (TUE) é um ténue disfarce"¹⁰⁹⁷, Lucas Pires sustenta que "neste subsolo cultural, a hipótese de uma Declaração de Direitos inscrita no Tratado, ganha relevo cívico e arrimo de identidade para indivíduos".¹⁰⁹⁸

Há, porém, dois recortes oriundos da vida real que poderão ser sufragados para maior sensibilização em torno da questão em análise. Aliás, já na obra citada, Abel Campos sustentava que "o conceito de direitos humanos é sobretudo multidisciplinar."¹⁰⁹⁹

A primeira diz respeito a um facto aparentemente inadmissível nas sociedades modernas, em que foi "confirmada a suspensão de 27 polícias de Hamburgo, acusados de violência xenófoba. Estas suspensões vieram na sequência da multa aplicada a três polícias por terem atacado um estudante iraniano e da demissão do ministro do Interior, Werner Kackmann, que declarou

¹⁰⁹⁴ Peter Sutherland, 1 de Janeiro de 1993 – o que vai mudar na Europa, Edições 70, pág. 68 e segs.

¹⁰⁹⁵ Idem, ibidem

¹⁰⁹⁶ Idem, ibidem

¹⁰⁹⁷ William Nicoll, Maastricht Revisited: A Critical Analysis of the Treaty on European Union in the State of European Community, 1993, pág. 21, apud, Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 94

¹⁰⁹⁸ Idem, ibidem

¹⁰⁹⁹ Abel Campos, A protecção dos Direitos Humanos na Europa: as instituições e o recurso supranacional, apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 51, rodapé (2)

que o número de agressões contra estrangeiros atingiu uma dimensão que pensava não ser possível".¹¹⁰⁰

A segunda, talvez pelo seu amplo espectro, apresentando grande preocupação, tem a ver com "a pena de morte está tão na moda nos países desenvolvidos como nos mais pobres e atrasados. No passado dia 5, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que inclui 32 países, exigiu dos seus membros a retirada da pena de morte do código penal. No mesmo dia, os italianos obedeceram à ordem. Apesar de a última execução ter sido realizada em 1947, a Itália mantinha aberta a possibilidade de matar criminosos de guerra ou pessoas condenadas por tribunais militares. Nessa mesma categoria de países, que apenas aboliram a pena de morte para crimes comuns, estão 15 outros países. Dois deles – a Grã-Bretanha e a Espanha – pertencem à União Europeia".¹¹⁰¹

A preocupação pelos direitos fundamentais, levará Gonçalves Proença a sustentar a propósito que na essência de todo o direito está o Homem, no caso, o Homem Europeu, cuja veste jurídica tem de ser respeitada onde quer que se apresente, seja ela tecida nos teares normandos, nos contínuos anglosaxónicos ou nas lançadeiras italianas. O que importa é que a sua personalidade seja respeitada. "Que o manto diáfano da doutrina não altere a verdade nua da realidade humana"¹¹⁰²

Por tudo isto e em conclusão não se resiste a parafrasear o antigo Provedor de Justiça:

¹¹⁰⁰ Jornal o Público, 20 de Setembro de 1994, apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 142

¹¹⁰¹ Jornal o Público, 11 de Outubro de 1994 apud, o Cidadão, Cosmos, 1995, pág. 142

¹¹⁰² José João Gonçalves Proença, , A 5.ª liberdade comunitária, Universidade Lusitana, Lisboa 1992, pág. 6 e sgs.

- “Em tudo estará sempre o valor da pessoa. Há que fazer, para isso, um esforço de repersonalização do Direito - quer do direito público quer do direito privado”.¹¹⁰³

E conclui que “a pessoa humana é o determinante sinal programático do Direito; este vale, ele próprio, como uma ideia humana, na expressão de Vico, o mesmo que é dizer que não pode deixar de ser obra e responsabilidade do homem. O valor absoluto a que todas as expressões normativas deverão acatamento não é o da comunidade ou o da classe, mas o do homem pessoa “.¹¹⁰⁴

4.2.7.6. A União Económica e Monetária e a Coesão

Jonh Stuart Mill, parafraseado por Jacinto Nunes, escreveu há mais de 150 anos: “suponhamos que todos os países têm a mesma moeda, como irá acontecer um dia tendo em conta o progresso político”.¹¹⁰⁵ Paul Volcker terá “respondido sobre o que faria se fosse nomeado ditador global, que a sua primeira decisão seria impor uma moeda mundial...”¹¹⁰⁶

Maastricht concretizou um assinalável progresso qualitativo ao imprimir a dinâmica comunitária em duas direcções principais, o estabelecimento da União Económica e Monetária (U.E.M.) e o reforço da Coesão Económica e Social (CES) que Manuel Porto considera serem “duas vertentes incindíveis”.¹¹⁰⁷

Seguindo-se Alain Raoux “os artigos do Tratado e seus protocolos anexos obedecem a um objectivo central: instituir por um processo irreversível,

¹¹⁰³ Mário Raposo, Integração Europeia - perspectivas, Os Direitos do Homem na Europa Contemporânea, Cosmos, 1993, pág. 64

¹¹⁰⁴ Idem, ibidem

¹¹⁰⁵ Jonh Stuart Mill, Principals of Political Economy, 1848, citado por Jacinto Nunes apud De Roma a Maastricht - A Evolução da Construção Europeia, Dom Quixote, 1993, pág. 59

¹¹⁰⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 70

¹¹⁰⁷ Manuel Carlos Lopes Porto, A Europa após Maastricht - A participação dos países na União Europeia -, pág. 59, Casa da Moeda, 1992, pág. 59

progressivo e coerente a moeda única".¹¹⁰⁸ A este propósito, Freitas do Amaral lembra que " a Europa já utilizou uma moeda única no período do padrão-ouro(séc. XIX e XX)."¹¹⁰⁹

Por seu lado, Pitta e Cunha assegura que " pela primeira vez na construção europeia, um dos elementos essenciais da soberania nacional é transferido para a esfera dos poderes comunitários e que há implicações a nível de profunda integração política com características marcadamente federais."¹¹¹⁰ Jacinto Nunes em convergência com esta posição, acrescentará que "a língua, a defesa, a moeda e os impostos são os monstros sagrados da soberania, como expressão da nação".¹¹¹¹

Esta posição decorre, também, da sua aceitação "ab initio" de que " o Tratado da União Europeia, pese embora a supressão, na fase final das negociações, da referência explícita à vocação federal, marca uma viragem no sentido da reafirmação do impulso federalista."¹¹¹²

Lucas Pires refere que " devido à próxima passagem à moeda única e à União política que exigem modos mais estáveis, equilibrados e constitucionalizados de financiar esse esforço de aproximação e dependem, mais do que a velha CEE, de uma coesão material (e moral), entranhada e visível".¹¹¹³

Pitta e Cunha não deixa de pertinentemente chamar à atenção que "é nítida a falta de ligação entre os temas da coesão e da União Económica e Monetária" explicitando que àquela "não é reconhecida qualquer influência quer no plano, em geral, da

¹¹⁰⁸ Alain Raoux, A Europa e Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág.286 e sgs.

¹¹⁰⁹ Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu sim a Maastricht, Editorial Inquérito, 1992, pág. 21

¹¹¹⁰ Paulo de Pitta e Cunha, A União na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as perspectivas da integração europeia –, Almedina, 1996 pág. 9

¹¹¹¹ M.Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht – A União Económica e Monetária –, Dom Quixote, 1993, pág. 117

¹¹¹² Paulo de Pitta e Cunha, locs cits, pág. 1

¹¹¹³ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da união Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 116

política monetária e financeira, quer na referência às condições de convergência".¹¹¹⁴

Esta dupla inovação, UEM e CES é aparente. Tenham-se em conta, nomeadamente, " as resoluções adoptadas no " sommet " de Haia em Dezembro de 1969 e de Paris em Outubro de 1972",¹¹¹⁵ e também " a nova dimensão que o Mercado Interno Comunitário assume, em virtude da realização dos objectivos do Livro Branco, que levou a que o Acto Único Europeu reservasse um título especial para tratar do problema da Coesão Económica e Social".¹¹¹⁶

Mesmo assim, não deixam de constituir a espinha dorsal do processo de integração no exacto prolongamento da dinâmica do grande mercado interno e das respectivas políticas de acompanhamento. António Covas, introduzindo na ideologia da Comissão o "um mercado único", "uma moeda única" argumenta que "enquanto não se eliminarem os obstáculos de natureza monetária e cambial, o mercado único continuará prisioneiro da imaginação dos Estados e da especulação nos mercados de valores".¹¹¹⁷

E, numa visão mais distante que a diagnose legítima, Pitta e Cunha sustenta "não se pode adoptar de ânimo leve a concepção da União Monetária, como se tratasse apenas do desenvolvimento lógico da criação do Mercado Interno, pretendendo ignorar ou deixando em surdina as implicações políticas daquela opção".¹¹¹⁸

Esta preocupação ou enquadramento normativo da Coesão Económica e Social deriva, em parte, do facto de o equilíbrio entre

¹¹¹⁴ Paulo de Pitta e Cunha, locs cit., pág. 10

¹¹¹⁵ João Mota de Campos, Direito Comunitário, I Vol. Direito Institucional, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, pág. 512

¹¹¹⁶ Pedro Álvares, Maastricht - A Europa e o Futuro, Publicações Europa-América, 1992, pág. 90

¹¹¹⁷ António Covas, A revisão do Tratado de União Europeia, 1996, pág. 52

¹¹¹⁸ (X) Paulo de Pitta e Cunha, locs cit., pág. 10

os diversos membros de uma União ser um elemento federador por natureza. Contudo, a erosão da vida na federação pode levar à canibalização dos membros mais fracos, ou ao seu domínio por outros membros de economias, culturas e reconhecimento mais firmado.

Pitta e Cunha, a este propósito, não deixa de alertar com o seguinte argumento tradicional: “a interação provoca uma concentração regressiva da prosperidade nas regiões ricas e centrais à custa das regiões periféricas e mais pobres (Ex. ascensão da faixa meridional dos EUA)”.¹¹¹⁹

Precisando que “há boas razões para temer o incursão em círculos virtuosos e viciosos de desenvolvimento, envolvendo «efeitos de atracção» para as zonas centrais do espaço económico integrado, com aproveitamento das vantagens das economias de escala, a existência de infra-estruturas de transporte e telecomunicações, a abundância de mão-de-obra qualificada e grandes pólos financeiros e académicos e, envolvendo «efeitos de repulsão» afectando as zonas periféricas e comparativamente menos desenvolvidas”.¹¹²⁰

A estes argumentos opõe-se o ex-Presidente da Comissão Jacques Delors que, em sua defesa, apresenta os resultados positivos das experiências italiana, espanhola e portuguesa na CEE, de reconhecer a importância do papel das transferências inter-regionais na atenuação das disparidades do desenvolvimento.

Confirmando este argumento de Delors, Manuel Porto não deixará de trazer à colação que com a moeda única “pode-se esperar que os benefícios sejam mais sensíveis nas economias menos desenvolvidas, onde são mais elevados os custos de

¹¹¹⁹ Paulo de Pitta e Cunha, locs cit., pág. 10

¹¹²⁰ Paulo de Pitta e Cunha, locs cit., pág. 1

incerteza, cálculo e instabilidade; sendo mais relevantes em economias mais abertas como é o caso da portuguesa".¹¹²¹

E conclui que "apesar da convergência verificada entre os países não ter sido acompanhada de convergência entre regiões (não houve aproximação entre as 25 mais e as 25 menos desenvolvidas, nem entre as 10 mais desenvolvidas e as 10 menos desenvolvidas da União)", o certo é que, a "região de Lisboa foi aliás objectivo a figurar, à frente entre as 20 regiões entre toda a União Europeia que mais cresceram entre 1988 e 1992".¹¹²²

Como forma de poder combater as disparidades originárias entre as economias das diversas partes que compõem a federação, ou as disparidades que se venham a acentuar " os governos signatários esforçaram-se por reforçar a solidariedade sócio-económica na União. É assim que a Comunidade visa reduzir as diferenças entre regiões e promover a coesão entre Estados membros".¹¹²³

O eurodeputado Sérgio Ribeiro sustenta que "com um orçamento inferior a 2 % do PIB conjunto, é ilusório falar-se de coesão económica e social".¹¹²⁴ Pitta e Cunha na mesma linha traz à colação que " o orçamento comunitário é muito débil, não correspondendo sequer a 2 % do PIB (o que não é comparável de 20 % ou 30 % alcançado em federações modernas), e são reduzidas as suas virtualidades redistributivas".¹¹²⁵

Tem também sido sustentado que o recurso à União Económica tem por objectivo "integrar as diversas economias nacionais tal como no quadro dos diversos Estados-membros se

¹¹²¹ Manuel Porto, Coesão e Integração numa Europa Alargada – A caminhada para a União Económica e Monetária, Temas de Integração, I Vol. – 1.º Semestre 1996, pág. 31

¹¹²² idem, ibidem

¹¹²³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 240

¹¹²⁴ Sérgio Ribeiro, Não à Moeda Única, P.C.P., pág. X

¹¹²⁵ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e o Objectivo da Moeda Única, Revista da Banca, n.º 38 – Abril / Junho, 1996, pág. 79

foram integrando ao longo dos tempos as diversas economias das diversas áreas. A União Monetária não significa necessariamente moeda única, ela apenas facilita as transacções e reduz os custos das operações de troca, o que se pretende é retirar aos Estados mediante o recurso à manipulação da sua moeda a possibilidade de unilateralmente modificar as condições da troca".¹¹²⁶

Com uma União Económica assente em quatro pontos essenciais:

- a) Um mercado unificado com livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais;
- b) Uma política da concorrência reguladora dos mecanismos do mercado;
- c) Uma política comum referente às ajudas estruturais, desenvolvimento regional e à luta contra as desigualdades regionais e sociais;
- d) A coordenação da política macro-económica;
- e) Uma União Monetária assente em três pilares;
- f) A convertibilidade total das divisas nacionais;
- g) Total liberalização da circulação de capitais;
- h) Paridades fixas.

De acordo com este objectivo, a federação visa prosseguir e aprofundar, ao mesmo tempo, a sua integração com um melhor equilíbrio económico e social.

Complementarmente, senão de forma primacial, o Tratado da União Europeia implementa um projecto irreversível de partilha de um dos elementos considerados fundamentais para a soberania nacional, como já se salientou e que é a moeda única. Pitta e Cunha acrescenta que supõe a renúncia pelos Estados-membros à capacidade de acção em termos de regulação do crédito e das

¹¹²⁶ João Mota de Campos, Direito Comunitário, III Vol., Fundação Calouste Gulbenkian, pág. 57

relações económicas com outros espaços nacionais".¹¹²⁷

Conforme sustenta Pedro Álvares, com esta medida impõem-se "restrições drásticas à possibilidade de criação de moeda pelos Estados-membros os quais se encontram assim numa situação comparável à de um Estado federado em relação ao Estado Federal".¹¹²⁸

Este objectivo determina a criação de um Banco Central europeu que aprofunda a integração europeia, através da transferência de soberania no domínio monetário dos Estados membros para a Comunidade Europeia.

A União Monetária, conforme está estabelecida, terá nuclearmente um Banco Central Europeu, (B.C.E.) independente dos Estados-membros, assistido por um sistema europeu de bancos centrais.(S.E.B.C.)

Conforme anota Pascal Fontaine, "o B.C.E. terá poderes de consulta (art. 105.º-4), de execução (105.ºa-1) e de decisão em matéria política. Será ele a determinar a política monetária da Comunidade. Não poderá solicitar ou receber instruções dos Governos dos Estados nem das instituições comunitárias. Os seus órgãos de decisão são o Conselho do B.C.E. e a Comissão Executiva".¹¹²⁹

Esta nova etapa vai levar à convergência das políticas económicas nacionais e o respeito por uma disciplina orçamental comum. No que a este último aspecto diz respeito e conforme já salientado, "o orçamento comunitário é muito mais do que um orçamento de uma organização internacional denotando, também ele, a natureza específica de comunidades supranacionais ou de

¹¹²⁷ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária e o Objectivo da Moeda Única, Revista da Banca, n.º 38 – Abril / Junho, 1996, pág. 79

¹¹²⁸ Pedro Álvares, Maastricht - A Europa e o Futuro, Publicações Europa América, 1992, pág. 72

¹¹²⁹ Pascal Fontaine, A União Europeia – A União Económica e Monetária, Editorial Estampa, pág. 109

sobreposição que as Comunidades Europeias têm e, cada vez mais, tendem a assumir “. ¹¹³⁰

Há, contudo, quem previdentemente chame a atenção para “o objectivo da Coesão Económica e Social e a concretização da União Económica e Monetária que, conduzindo ao aumento das despesas orçamentais da Comunidade e à provisão de novas receitas, obrigarão a uma definição mais clara de aspectos “nomeadamente” preservação do princípio do equilíbrio”. ¹¹³¹

Sousa Franco dirá a propósito que no processo orçamental comunitário, “o Conselho funciona como originariamente funcionou, por exemplo a Câmara Alta Alemã (Bundesrat); o Parlamento funciona como a Câmara dos deputados – a câmara dos eleitos pelos povos comunitários -; e a Comissão funciona, de algum modo, como um Governo que tem a iniciativa da proposta orçamental. O Conselho e o Parlamento funcionam, nas Comunidades, como um Senado e uma Câmara de deputados”.

Concluindo que no processo orçamental “as Comunidades funcionam como um Estado federal em que a origem desse Estado federal como uma Confederação é ainda muito evidente”. ¹¹³²

Este conjunto, formado pelos objectivos, regras e instituições atestaria, para alguns, uma manifestação concreta da vocação federal desta União.

Não foram fáceis as etapas da integração que conduziram à União Económica e Monetária e que hoje parece realizável numa aparente simplicidade.

¹¹³⁰ António de Sousa Franco, *Integração europeia, Perspectivas, Portugal e as Finanças Comunitárias*, Cosmos, 1993, pág. 23

¹¹³¹ Guilherme d'Oliveira Martins, *Integração europeia, Perspectivas, O orçamento das Comunidades Europeias - Algumas Notas sobre a Situação Actual e Perspectivas Futuras*, Cosmos, 1993, pág. 54

¹¹³² Sousa Franco, *Integração Europeia, Perspectivas, Portugal e as Finanças Comunitárias*, Cosmos, 1993, pág. 23

Efectivamente, os autores de uma maneira geral, nomeadamente Alain Raoux,¹¹³³ traçam um percurso que tem o seu início em «Bretton Woods»¹¹³⁴ em 1944, seguido-se o “memorando Barre” em 1968, o “Relatório Werner”¹¹³⁵ em 1970, passando-se a instituir desde 1972 um sistema reduzido de «by pass» sob a forma de “serpente monetária”¹¹³⁶ e em 1978 dando lugar na “Cimeira de Bremen” ao sistema monetário europeu (S.M.E.), que “proporcionou relações cambiais mais estáveis entre as moedas”.

Este último sistema, de maior complexidade técnica, inaugura um novo sistema que consiste “essencialmente num conjunto de mecanismos cambiais de intervenção e de facilidades de crédito. Definiu-se uma unidade monetária compósita o ECU – European Currency Unit -, cada moeda tem uma taxa central em termos de ECU, e é através dessas taxas centrais que se determinam as taxas bilaterais entre as várias moedas. Quanto aos

¹¹³³ Alain Raoux, A Europa e Maastricht, Dom Quixote, 1993, , pág. 286

¹¹³⁴ “-Bretton Woods: em 1943 confrontavam-se duas teses opostas que eram intervenientes ingleses e americanos. Os primeiros, com Keynes, desejam instaurar uma Ordem Monetária Supranacional em que um Banco, dos Bancos Centrais, concederia créditos aos países devedores, abrindo em seu nome contas liberadas numa moeda internacional, o “Bancor”. Os segundos, não aceitam a criação de uma moeda internacional e limitam o papel das instituições internacionais a simples órgãos de cooperação voluntária. Em 22 de Julho de 1944 o Sistema de Bretton Woods foi adoptado fazendo vencimento o plano americano. Nasceu assim o Fundo Monetário Internacional (assegurar a estabilidade dos câmbios e a convertibilidade das moedas, e distribuir empréstimos), cada país definia a paridade da sua moeda, e comprometia-se por meio de compras ou vendas de dólares a impedir qualquer flutuação superior a 1 %, e a convertibilidade de todas as moedas entre si e apenas o dólar em ouro.

Em 15 de Agosto de 1971, na Conferência de Washington, Nixon suspende unilateralmente a convertibilidade do dólar em ouro levando ao fim do sistema”.

¹¹³⁵ Idem, ibidem: “-Em 1968 começam a observar-se tensões no sistema que pressionam o seu desmoronamento gerando o aparecimento de projectos que constituem o embrião da U.E.M.. Assim em 1969 o Memorando Barre reconhece de forma implícita a comunhão das reservas cambiais (a fim de instaurar um mecanismo quase automático de crédito de urgência a curto e médio prazo). O 2.º Plano Barre datado de Março de 70 e o Plano Werner de Outubro do mesmo ano levam a Comissão a propor ao Conselho um plano por etapas para uma União Económica e Monetária.

A este propósito Pompidou terá exclamado “só assim se tira o carro do atoleiro”.

¹¹³⁶ Idem, ibidem: “-Em Dezembro de 1971 foi assinado em Washington o Acordo Smithsonian que permitia uma flutuação das moedas em relação ao dólar de mais ou menos 2,25 por cento. Como corolário pelo Acordo de Bâle os países europeus apenas implementaram a primeira parte do Plano Werner que limitava o afastamento da taxa entre a moeda mais fraca e a moeda mais forte não devia ultrapassar 2,25 por cento. Os financeiros adquiriram o hábito de dizer que “a serpente europeia de 2,25 de diâmetro ondula no túnel de 4,5 de diâmetro.

O Banco Central cuja moeda esteja ameaçada de sair da serpente deve intervir, comprando ou vendendo divisas aos países da Comunidade, para a trazer de volta ao interior da “faixa de flutuação” autorizada”.

mecanismos de crédito, o sistema dispõe de um fundo para apoio monetário a curto e médio prazo".¹¹³⁷ Não deixou contudo de preparar o terreno para a união económica e monetária.

A União Económica e Monetária que é proposta aos cidadãos europeus, desenrolar-se-á num hiato temporal que teve o seu início em 1990 e a sua concretização previsível para 1999 e ao longo de três fases que terão por objectivo, a primeira a coordenação e liberalização financeira, a segunda novas estruturas e a terceira a transferência das responsabilidades¹¹³⁸, que se processarão nos seguintes termos:

- A primeira iniciou-se em 1 de Julho de 1990, de acordo com uma decisão do Conselho Europeu de Madrid nesse sentido. Previa-se a participação de todos os Estados-membros em três variáveis, o mecanismo das taxas de câmbio (entrada de todos os membros do Sistema Monetário Europeu no mecanismo de câmbio), a liberalização dos movimentos de capitais (acabaram-se os controlos cambiais e as limitações de transferências) e a vigilância multilateral das políticas económicas nacionais (à frente das quais figura a taxa de inflação).

- A segunda fase iniciou-se a 1 de Janeiro de 1994, com a criação do Instituto Monetário Europeu (I.M.E.) e com a implementação de uma série de medidas com o objectivo de garantir a independência dos Bancos Centrais, assim como a composição definitiva do cabaz do E.C.U., a convergência económica e a redução da dívida e dos défices públicos. Estabelece-se uma cooperação limitada, entre o I.M.E., o Conselho e a Comissão.

¹¹³⁷ M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág. 60

¹¹³⁸ Pascal Fontaine, a União Europeia – A União Económica e Monetária, Editorial Estampa, pág. 106

A terceira fase decorrerá entre 1 de Janeiro de 1997 e 1 de Janeiro de 1999 e ¹¹³⁹“far-se-à em duas fases sucessivas e distintas”. Logo que se inicie, o valor da moeda comunitária ficará irrevogavelmente fixado (Art.109-L-4, T.U.E.). A transição para esta fase não é automática, decorre da decisão do Conselho reunido a nível dos chefes de Estado ou de governo.

A deliberação será por maioria qualificada tendo por base o relatório conjunto do I.M.E. e da Comissão, o Parecer do Parlamento Europeu e as recomendações do Conselho de Ministros. O Relatório terá por objecto a independência dos Bancos Centrais Nacionais e a convergência das diferentes economias europeias, decidindo-se então, se a maioria dos Estados- membros ou apenas alguns deles, satisfazem os requisitos de convergência necessários à adopção de uma moeda única.

Esta decisão fundamental de criação de uma moeda única caracteriza-se por três traços essenciais:

⇒ Em primeiro lugar, aquele Relatório e Recomendação respeitam ao elevado grau de estabilidade dos preços, o respeito pelas margens normais de flutuação no Sistema Monetário Europeu, ao carácter duradouro da convergência económica e à sustentabilidade das Finanças Públicas.

⇒ Em segundo lugar, os Chefes de Estado e de Governo irão deliberar por maioria qualificada e disporão das conclusões do Conselho de Ministros da Economia e das Finanças e do Parecer do Parlamento Europeu.

⇒ Em terceiro lugar, a União Económica e Monetária entrará em vigor, aconteça o que acontecer no dia 1 de Janeiro de 1999.

¹¹³⁹ A criação do Banco Central Europeu e o aparecimento da moeda única, at.º 109-J do T.U.E. completado pelo protocolo n.º 10 relativa à passagem à terceira fase da União Económica e Monetária, citado por Alain Raoux, A Europa e Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág. 321

A União Monetária é organizada no quadro do Sistema Europeu dos Bancos Centrais (SEBC), sistema descentralizado no qual os poderes são partilhados entre o Banco Central Europeu (BCE) e os bancos centrais nacionais. Assim, embora o BCE seja o único habilitado a autorizar a emissão de moeda na Comunidade, tanto ele como os bancos centrais nacionais podem emitir notas. Ademais, os governadores dos bancos centrais têm assento no conselho dos governadores do BCE ao lado dos membros do seu directório.

A criação de um Banco Europeu no interior do Sistema Europeu dos Bancos Centrais e a adopção de uma moeda única constituem um progresso decisivo rumo a uma comunidade federal. Este progresso implica um mínimo indispensável de centralização bem aquém da prática tradicional dos Estados federais, como a Suíça e a Alemanha. É uma decisão fundamental, pois conduz ao abandono das moedas nacionais.

Como tem sido amplamente divulgado, a Comunidade optou, nessa altura, entre o D-Mark e o Ecu, opção que evita que o D-Mark se torne a única moeda dominante na Europa. Quanto à Inglaterra, conseguiu uma cláusula de isenção que deverá amortecer o choque que o desaparecimento do símbolo da grandeza britânica vai produzir.

A esse propósito Pitta e Cunha, chama a atenção que “no T.U.E., a “geometria variável” avançou para o centro de novas realizações, prevendo a criação da União Monetária a qual coexistirá com os Estados-membros que, não tendo cumprido os critérios de convergência estipulados, beneficiarão durante algum tempo de uma derrogação. Já os “opting out” cobrindo situações em que a determinado Estado-membro é dada a dispensa da prossecução de objectivos com que os demais países sejam

concordantes, excedem manifestamente o sentido desta fórmula".¹¹⁴⁰

A adopção de uma moeda única é um teste concreto à vontade que os Estados-membros têm de prosseguir a construção da União Europeia.

A este propósito tem sido sustentado pela doutrina que esta União Económica e monetária é corolário de uma visão "arquiliberal da política macro-económica" e, assim sendo, ficariam relegados para segundo plano a convergência real, nomeadamente, os indicadores relativos à "expansão real e ao emprego" e apenas se atende à convergência nominal que se traduz na "estabilidade monetária e governamental".¹¹⁴¹

Pitta e Cunha explicitará que "parecem ter convergido aqui duas influências: a da inspiração ortodoxa de cariz liberal/conservador e monetarista, tendo a substituir a visão Keynesiana; e o modelo germânico sobre a missão da Banca Central e o imperativo de estabilidade a ela associada".¹¹⁴²

Os seus benefícios e custos têm sido objecto de diversos levantamentos em que se destaca o efectuado por António Covas, que encontra como benefícios "a eliminação do risco cambial, dos custos de transacção e da ilusão cambial; a estimulação do crescimento económico, a poupança de reservas, a redução dos "ganhos de senhoriagem" e o reequilíbrio do poder monetário na União Europeia".¹¹⁴³

Quanto aos custos, realça os "custos de ajustamentos e da privação da condução da política orçamental nacional e os custos

¹¹⁴⁰ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as perspectivas da Integração Europeia, Almedina, 1996, pág. 13

¹¹⁴¹ Idem, ibidem

¹¹⁴² Idem, ibidem

¹¹⁴³ António Covas, A revisão do Tratado de União Europeia, 1996, pág. 53 – 54

psicológicos da substituição das moedas nacionais pela moeda única".¹¹⁴⁴

Os critérios fixados para o exame de passagem à moeda única são quatro: estabilidade dos preços, taxas de juro, situação financeira, estabilidade das cotações. Estes critérios impõem condições de disciplina comunitária:

- 1) A taxa de inflação não deve ultrapassar, no último ano, 1,5% dos valores dos três Estados membros que apresentem melhores resultados quanto à estabilidade dos preços;
- 2) As taxas de juro a longo prazo não poderão variar mais de 2% em relação à média das taxas dos três Estados que tenham as taxas mais baixas;
- 3) O Défice orçamental nacional deve ser inferior a 3% do PNB;
- 4) A Dívida pública não pode exceder 60% do PNB;
- 5) A moeda não pode ser desvalorizada no decorrer dos dois anos precedentes e deverá ficar na margem de flutuação de 2,25% prevista no SME.¹¹⁴⁵

Apesar de haver quem sustente que "a Finalidade da moeda única, não é tornar a Europa virtuosa no plano da inflação e dos equilíbrios financeiros, mas permitir-lhe por um lado, enfrentar em condições mais equitativas, as estratégias cambiais dos EUA e do Japão e por outro, a especulação teria menos espaço para se exprimir (já não será possível lançar uma moeda europeia contra a outra).¹¹⁴⁶

Várias opiniões não deixam contudo de trazer à colação que a experiência do passado comunitário mostra que, apesar da lentidão e dos atrasos, os objectivos comuns contribuíram para impor, progressivamente, uma disciplina salutar aos Estados-

¹¹⁴⁴ Idem, ibidem.

¹¹⁴⁵ Pascal Fontaine, A União Europeia, Editorial Estampa, pág. 108

¹¹⁴⁶ "Jean-Paul Fitoussi, O debate - tabu, moeda, Europa, pobreza Ed. Terramar, pág. 192.

membros.

Neste aspecto, a luta contra a inflação em França e Portugal é exemplar e permite ter fundadas esperanças relativamente aos esforços que os governos devem empreender para realizarem gradualmente as condições que a União Monetária imponha. Em si mesmos, estes esforços convergentes constituirão um avanço detectável.

Lucas Pires dá-nos conta do exemplo português, em que “a inflação desceu nos últimos dez anos da casa dos 20% para a dos 5% e estaria hoje estruturalmente jugulada. A inflação homóloga atingiu o recorde de 3.8% em Julho de 1995, tornou-se, aliás, a mais baixa dos últimos 25 anos. Reduziu o fosso para a inflação média comunitária de 5,5 para menos de 1 ponto, entre 1992 e fins de 1994, o que significa que foi a mais veloz na corrida da convergência nominal”.¹¹⁴⁷

Por outro lado, traça uma prognose animadora ao referir que “o défice orçamental desceu, por sua vez, de 7, 4 % do PIB em 1993 para 5,8 % em 1994, progresso também muito promissor.” E acrescenta que “também o nosso crescimento quantitativo evidenciou uma aproximação significativa. Se, entre 1986 e 1994 e apesar do período baixo do ciclo 1991-94, o nosso PIB per capita passou de 52 para 60 % da média comunitária, segundo documentos oficiais da comunidade(54) o nosso PIB por pessoa empregada terá crescido na última década quase para o dobro.”¹¹⁴⁸

¹¹⁴⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 41

¹¹⁴⁸ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, citando v. Competitivité et Coésion: Tendances dans les régions (Cinquième rapport de la Communauté, Bruxelles, 1994,), pág. 41: “No mesmo período de tempo o PIB da Grécia baixava de 51 % para 49 %, o da Espanha subia de 71 % para 76 % e o da Irlanda de 63 % para 78 %. Números mais recentes do Financial Times (25.01.95) eram ainda mais lisonjeiros e, reportando-se ao momento da ascensão de Cavaco Silva a primeiro-ministro falavam da passagem de 51,4 % da média comunitária para 64 %. Segundo Eduardo Catroga, “entre 1986 e 1994, o crescimento económico rondou a taxa média anual de 3,2 %”, isto é, “cerca de 0,9 % acima da média comunitária e 0,3 % acima da média espanhola”. Para o mesmo autor e “de acordo com a última revisão do PIB feito pelo INE, o bem-estar das famílias

Luis Tibério, no mesmo optimismo, salienta que “na produtividade do trabalho (que se obtém dividindo o PIB em paridades do poder de compra pelo número de pessoas empregadas), a diferença é ainda mais dura. Em 1985, o PIB por trabalhador representava 49 por cento da média comunitária – e ainda bastante menos (só 15%) na agricultura. Hoje, o PIB por trabalhador português está em 60% da média dos quinze e na indústria ainda está em cerca de 40%.”¹¹⁴⁹

Admitindo que catorze ou quinze Estados-membros passem o exame em 1997 ou que essa passagem se faça automaticamente em 1999, não é menos verdade que, ao contrário de uma profissão de fé corrente, está a recriar-se uma Europa monetária a duas ou mais velocidades, pois além dos “opting out” do R.U. e da Dinamarca, poderá haver compromissos que levem a uma “geometria variável” como por exemplo foi utilizada no S.M.E. com “ regimes especiais de margem de flutuação dos câmbios para certas moedas”.¹¹⁵⁰ Covas parece sufragar este entendimento¹¹⁵¹ aproveitando-se ainda a sua inegável força de arrastamento.

É nesta dinâmica de arrastamento que assentam as esperanças da União Monetária, mas também no apoio activo dos operadores, dos empresários e dos seus promotores. Esta decisão fundamental aposta no efeito de engrenagem e nas reacções positivas dos mercados financeiros, bem como das empresas, nomeadamente das PME, que deveriam estar entre as principais beneficiárias da fixação de câmbios fixos.

portuguesas aumentou cerca de 10 pontos percentuais em relação à média europeia (cf. “A Política Económica e a Evolução da Economia – 1986-95”, in Broteria, 140/1995, págs. 395 e 396)”.

¹¹⁴⁹ Luis Tibério, Dois países uma moeda, Jornal o “ Expresso”, 8 de Novembro, pág. 70

¹¹⁵⁰ Paulo de Pitta e Cunha, A União Europeia na encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia, Almedina, 1996, pág. 13

¹¹⁵¹ “o caso dos protocolos 11 e 12 relativos ao reino Unido e Dinamarca que se configuram mais como verdadeiros regimes de exclusão do que como fórmulas de geometria variável” António Covas, A Revisão do Tratado de União Europeia, , Celta Editora, 1996, pág. 59

Finalmente, e num apelo constante ao euro-barómetro, a opinião pública comunitária, renova o seu apoio nomeadamente, à União Monetária, com 55% de aderentes ao BCE e 54% ao ecu, repartindo-se as opiniões de modo diferenciado conforme os países, salientando-se o Luxemburgo e a Dinamarca na percentagem de reformas favoráveis.

Paradigmático de que ainda nem tudo está bem, foi “uma decisão que tinha como objectivo travar a inflação na Alemanha provocou efeitos em cadeia, devido à interdependência dos grandes mercados, revelando ao mesmo tempo a responsabilidade internacional das autoridades monetárias e levantando duas questões relativas ao futuro da união económica e monetária: que âmbito tem a independência do banco central alemão, que serviu neste aspecto de modelo ao banco central europeu? Esta decisão unilateral contrária ao espírito da união económica e monetária não será um mau augúrio para a disciplina comunitária?”.¹¹⁵²

Para além de tudo quanto tem sido até aqui exposto, diversos analistas insistem que o progresso na construção da União Económica e Monetária e a concretização da moeda única, também vão depender de outros elementos-chave:

- Por um lado, a performance do todo da economia europeia e o respectivo impacto no orçamento de cada país membro que pretenda preencher os critérios de convergência, e “cujas projecções fiscais e orçamentais assumem, neste contexto, níveis específicos de crescimento do PIB em 1996 e 1997”;
- Por outro lado, a vontade da Alemanha em exigir compromissos orçamentais depois da entrada em vigor da moeda única aos outros Estados-membros, e que se presume que a fazê-lo, irá para além do estabelecido no Tratado de Maastricht;

¹¹⁵² Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 239.

- a capacidade do governo francês de suportar o custo - em impopularidade política e perturbações sociais - resultante da descida do défice para os valores de convergência e que determina reduções significativas no Orçamento da Segurança Social.

A vontade alemã no cumprimento dos critérios de Maastricht parece, para muitos, evidente. A demonstrá-lo, o Governador do Bundesbank tem reiteradamente afirmado que as perspectivas para uma moeda única estável repousam na convergência das políticas anti-inflacionistas, no acordo nas regras para a disciplina orçamental e na preparação e definição clara do papel do futuro Banco Central Europeu.

Em relação à primeira “exigência” alemã, o cenário actual é reconhecido pela esmagadora maioria da doutrina como favorável, sendo com a excepção da Grécia, de optimismo quanto ao preenchimento dos critérios de convergência e até de certeza de que “a União Monetária nunca se fará sem a presença da Alemanha e da França”.¹¹⁵³

Do mesmo autor recolhemos o quadro com os critérios de convergência segundo as previsões da Comissão Europeia.

¹¹⁵³ António Covas, A Revisão do Tratado de União Europeia, Celta Editora, 1996, pág. 110

	Inflação		Saldo Orçamental		Dívida Pública		Juros de longo	
	(%)		(% PIB)		(% PIB)		Prazo (%)	
	1995(E)	1997(P)	1995(E)	1997(P)	1995(E)	1997(P)	1995(E)	1997(P)
Alemanha	1.8	2.2	-2.9	-2.4	58.8	59.3	6.6	6.7
Áustria	2.4	2.4	-5.5	-4.6	66.0	71.5	6.5	6.8
Bélgica	1.5	2.2	-4.5	-3.5	143.4	130.0	7.6	7.4
Dinam.	2.0	2.7	-2.0	-0.5	73.3	70.5	8.4	8.1
Espanha	4.9	3.6	-5.9	-3.6	64-8	65.4	11.1	10.3
Finlândia	1.2	2.2	-5.4	0.0	63.2	64.5	8.0	7.5
França	1.9	1.8	-5.0	-2.9	51.5	54.2	7.5	7.6
Grécia	9.2	7.0	-9.3	-7.3	114.4	113.1	---	---
Holanda	1.6	2.0	-3.1	-2.2	78.4	77.8	7.2	7.0
Irlanda	2.5	2.4	-2.7	-1.3	85.9	78.9	8.3	8.0
Itália	5.8	3.7	-7.4	-5.2	124.9	122.3	11.7	10.8
Luxemb.	1.9	2.5	0.4	0.7	6.3	6.8	---	---
Portugal	4.2	3.3	-5.4	-4.1	70.5	70.9	11.4	10.3
R.U.	2.9	2.6	-5.1	-2.8	52.5	53.2	8.3	8.0
Suécia	2.8	3.0	-7.0	-3.2	81.4	79.8	10.2	9.3
META	2.9	3.5	-3.0	-3.0	60.0	60.0	9.6	9.2

Quanto à segunda questão que se prende com o orçamento, ele é referenciado praticamente por toda a doutrina, levando inclusive Lucas Pires a questionar “se será possível, alimentar majestáticos projectos de reforma, metendo ao mesmo tempo a questão orçamental debaixo da mesa”.¹¹⁵⁴

Para concluir “isto é, contemplando-a com um vigésimo da percentagem do PIB (1,27) de que uma verdadeira Federação normalmente disporia (entre 20% a 30% do PIB)?”¹¹⁵⁵ Lopes Porto

¹¹⁵⁴ Idem, ibidem

¹¹⁵⁵ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, pág. 123

sustentará que “não pode comparar-se este orçamento com o orçamento de um estado federal”¹¹⁵⁶. Lucas Pires não deixará de ironizar dizendo que este “orçamento é desproporcionalmente pequeno para o que é já a União Política e Monetária mais barata da história”.¹¹⁵⁷

Na sua última edição Paul Samuelson, constatava que “os números das finanças federais (E.U.A.) são astronómicos. O orçamento federal para 1992 está projectado ser de \$1446 biliões; este enorme investimento corresponde a 2,8 meses do PNB anual”.¹¹⁵⁸ Lopes Porto chamará a atenção que em matéria de fundos estruturais, verifica-se por exemplo que enquanto na CE as transferências representam 0,2 % do PIB comunitário, os números equivalentes são de 2,7 % nos Estados Unidos e de 7 % na Austrália”¹¹⁵⁹ Lucas Pires não deixará de recordar Moura ramos quando este pôs em destaque no Acto Único Europeu que “ a unidade e a “harmonia institucional” “não poderiam ser prosseguidas sem o aprofundamento da maior coesão económica e social dos elementos que a integram”.¹¹⁶⁰

Sousa Franco e Pitta e Cunha, em matéria orçamental, não poupam críticas ao modelo adoptado, sustentando o primeiro que, “ não pareceria razoável, mesmo numa óptica federalista, restringir excessivamente, ao mesmo tempo e da mesma forma, o instrumento alternativo, que é a política orçamental”,¹¹⁶¹ enquanto que o segundo dirá que “o regime sancionatório dos défices excessivos”

¹¹⁵⁶ Manuel Porto, Coesão e Integração numa Europa alargada, Temas de Integração, 1.º volume, 1.º semestre de 1996, pág. 42

¹¹⁵⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 118

¹¹⁵⁸ Paul Samuelson, Economia – capítulo 19.º -pág. 848, 15.ª edição, 1995

¹¹⁵⁹ Manuel Porto, A Europa após Maastricht, Casa da Moeda, 1992, pág. 39

¹¹⁶⁰ Rui Moura Ramos, Os fundos estruturais Comunitários e o Acto único Europeu – Das Comunidades à União europeia apud Francisco Lucas pires, locs. Cits. pág. 116

¹¹⁶¹ António de Sousa Franco, A União europeia na Encruzilhada – Problemas Financeiros e Orçamentos da União Europeia, Almedina, 1996, pág. 40

“representa, sem dúvida, uma ingerência exorbitante nos poderes nacionais em matéria financeira e na formulação das políticas orçamentais, verificada nas próprias federações típicas do nosso tempo”.¹¹⁶²

O último Autor citado, não deixa de chamar à colação para a “sombra” do “pacto de estabilidade proposto pelo Ministro das Finanças da Alemanha, no Outono de 1995”. Dá conta que a “proposta envolve o compromisso, a médio prazo, de o défice orçamental em cada país não ultrapassar 1 % do P.I.B.” e “para os países que transponham o limiar dos 3 %, sob a forma de “depósitos de estabilidade” não remunerados, representando 0,25 % do P.I.B. para cada ponto a mais do défice em que se incorra.”¹¹⁶³

Se “a forma brutal (soluções ferozmente rigoristas) como o pacto foi apresentado não terá sido favorável à imagem da Alemanha” o certo é que a exigência alemã encontrava resposta-aceitação dos países “in”.¹¹⁶⁴

António Covas fará o alerta de que “a comunitarização da política cambial e da política monetária, por via do Banco Central Europeu, poderá criar tensões graves no sistema económico e social da União” e uma proposta de solução “acréscimo correspondente de federalismo fiscal e financeiro”.¹¹⁶⁵ No mesmo sentido tem sido sustentado que “com a largada da moeda única” “parecia a altura de, à federalização política e institucional, fazer corresponder algum tipo de federalização fiscal”.¹¹⁶⁶

¹¹⁶² Paulo de Pitta e Cunha A União europeia na Encruzilhada – A União Económica e as Perspectivas da integração Europeia, Almedina, 1996, pág. 18

¹¹⁶³ Paulo de Pitta e Cunha, A União Económica e Monetária, Revista da Banca, n.º 38.º, Abril-Junho, A.B.P. - 1996, pág. 85

¹¹⁶⁴ Idem, ibidem

¹¹⁶⁵ António Covas, A Revisão do Tratado de União Europeia, Celta Editora, 1996, página 59

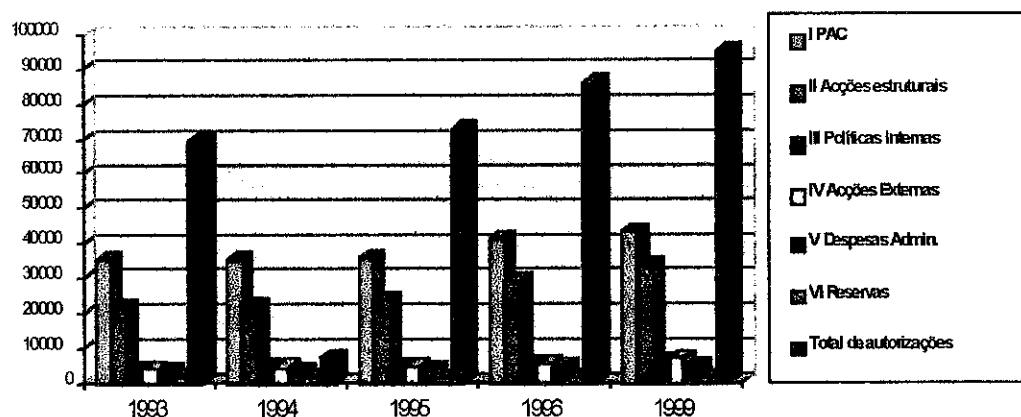
¹¹⁶⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 118

Indo mais longe, o mesmo Autor explicita que o B.C.E. deveria receber “direitos de senhoriagem” e bem assim que “o sistema de financiamento se aproximasse do mecanismo de perequação financeira existente na República Federal da Alemanha entre Governo Federal e Länder”.¹¹⁶⁷

E conclui que “um tal federalismo suporia, porém, ainda mais, uma competência fiscal própria da União”.¹¹⁶⁸ Naturalmente o citado Autor tem em vista o “federalismo federal” tal como nos dá conta Samuelson, em que, “o governo federal dirige as actividades que respeitam à totalidade da União – suportando as despesas, nomeadamente, com a defesa nacional, negócios estrangeiros, segurança social, transporte, educação, formação profissional, e emprego. Os Estados constróem auto-estradas e administram os programas de segurança social”.¹¹⁶⁹ Ou como prefere dizer, “soluções federadoras ou federativas mas não federalistas”.¹¹⁷⁰

Conforme nos dão conta, Covas, são as seguintes as:

- Perspectivas financeiras da U.E. de 1993 – 1999



★ Fonte: Vade-Mécum orçamental 1995, Comissão Europeia, pág.64, apud António Covas, a revisão do Tratado de União Europeia, Celta, 1996, pág.72

¹¹⁶⁷ Idem, ibidem, pág. e 128

¹¹⁶⁸ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 128

¹¹⁶⁹ Paul Samuelson, Economia – capítulo 19.º -, 15.ª edição, 1995, pág. 848

¹¹⁷⁰ Idem, ibidem, pág. 77

O referido Banco Central Europeu (B.C.E.), para Carlos Westendorp “ es una pieza importante de la Unión y tiene una clara fuerza centralizadora, por encima del papel de los Gobernadores de los Bancos Centrales de cada país. Las críticas vertidas sobre la misma recuerdan a las disputas que rodearon la constitución del sistema federal de bancos centrales de los Estados Unidos”.¹¹⁷¹ A propósito, Ana Guerra nota que “curiosamente, até, o comércio livre, a moeda única e o Banco Central na sua forma definitiva surgem mais depressa na Europa (30 ou 40 anos) do que nos EUA (mais de 100 anos).¹¹⁷²

Pitta e Cunha reiterando a tendência federalista do Tratado da União, não deixa de reforçar a sua opinião ao sustentar que “ a estrutura do futuro Sistema Europeu de Bancos Centrais mostra-se federativa, deixando prever certo grau de descentralização no plano operacional, a definição da política monetária é assumida por forma centralizada, com especial relevo para a composição tecnocrática do órgão directivo do Banco central Europeu”.¹¹⁷³ Lopes Porto lembrará que “o Bundesbank goza de grande autonomia, com um estatuto e uma prática de intervenção que serviram em grande medida de exemplo para o Banco Central Europeu”.¹¹⁷⁴

No uso da citada autonomia e independência, o “Banco Central Europeu” nos termos do art. 105-A1 do T.U.E., tem o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas de banco na Comunidade, podendo sob o seu controlo autorizar a sua emissão aos Bancos nacionais, bem assim, nos termos do art. 105-A2

¹¹⁷¹ Carlos Westendorp y Cabeza – España y el Tratado de la Unión Europea. Colex, 1994, pág. 28

¹¹⁷² Ana Maria Guerra Martins, As Origens da Constituição Norte-Americana, LEX, 1994, pág. 129

¹¹⁷³ Paulo de Pitta e Cunha A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e as Perspectivas da integração Europeia, Almedina, 1996, pág. 9

¹¹⁷⁴ Manuel Carlos Lopes Porto, A Europa após Maastricht – A participação dos países na União Europeia -, Casa da Moeda, 1992, pág. 38

autorizar o volume de emissão de moedas metálicas, aos Estados-membros, devendo porém nos termos do art. 105-A3, “respeitar na medida do possível as práticas existentes no que respeita à emissão e à apresentação das notas de banco”.¹¹⁷⁵

A título de nota deixa-se uma querela entre duas figuras proeminentes da economia. Conforme salienta Jacinto Nunes, embora não concordando, Maurice Allais, para quem “o sistema Europeu de bancos centrais é independente de todo o poder político, mas por uma singular inconsequência não exige nem recomenda sequer que desde já os bancos centrais nacionais se tornem independentes de todo o poder político”. A discórdia provém da aparente “leitura por alto” que o Prémio Nobel da Economia terá feito, pois não se referiu aos artigos do tratado, nºs 104.º, 108.º, 109.º-E nº 5 e 14.º do protocolo.¹¹⁷⁶

Havendo como cenário negro as preocupações e as discussões sobre a União Económica e Monetária e a perda de competitividade europeia, vem-se assistindo na Europa dos quinze a alguma desaceleração da actividade económica e concomitantemente do investimento, corolário directo duma certa estagnação da construção, de um incipiente crescimento do consumo privado e da perda da penetração do comércio externo, condicionando um crescimento económico estimado, em 1995, abaixo dos 3%.

O panorama não é, para alguns, mais animador em 1996, tendo determinado inclusive a revisão das projecções sempre num sentido descendente na sequência dos sinais negativos sobre a evolução económica e as expectativas dos cidadãos europeus.

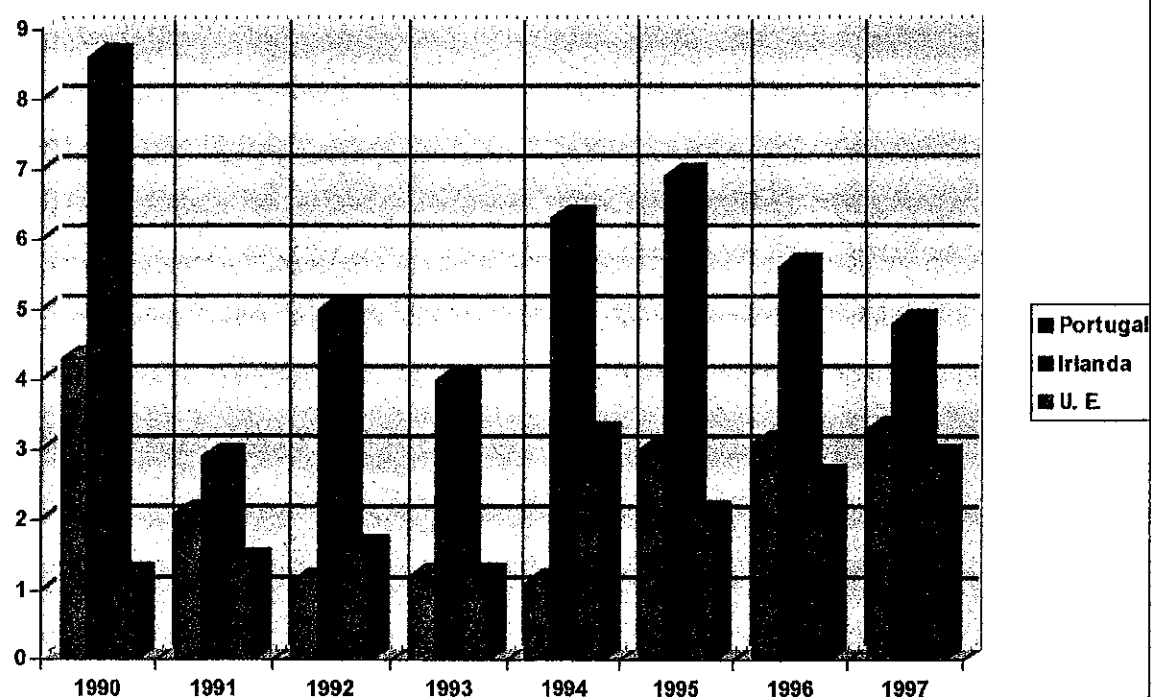
¹¹⁷⁵ Alain Raoux, A Europa e Maastricht, Dom Quixote, 1993, pág. 329-310

¹¹⁷⁶ M. Jacinto Nunes, De Romia a Maastricht – A União Económica e Monetária –, Dom Quixote, 1993, pág. 122.

Até na “locomotiva” alemã a situação económica tem assumido tal gravidade que o Bundesbank tem vindo a descer a taxa de reposição com o fim de inverter o ciclo da estagnação económica.

Mesmo com políticas monetárias mais expansivas não será plausível antever para a União Europeia crescimentos superiores a 2,0 - 2,5%. A actual desaceleração da economia europeia pode ser mais longa do que o inicialmente previsto, pondo problemas a economias altamente dependentes do mercado europeu, como a portuguesa, contudo, a tendência foi invertida, o mesmo tendo acontecido com a Irlanda.

O crescimento da Economia Europeia versus Portugal e Irlanda.



Fonte: Comissão Europeia, DG-II, Statistical Annexe de European Economy, Junho 1995, adaptado apud Manuel Porto, Coesão e Integração numa Europa Alargada, Temas de Integração, I Vol, 1.º Semestre 1996, pág. 34

Para a História fica a pertinente leitura e um aviso sério à navegação, de que se tem que estar atento, não só à produção de riqueza como também ao emprego pois, como faz notar Lucas Pires, “entre 1960 e 1993, o emprego aumentou 90 % nos EUA e 40 % no Japão, na Europa esse aumento não foi senão de 10 %. Isto é, enquanto a riqueza produzida aumentava na Europa mais de 80 %, o emprego total tinha apenas um incremento de 10 %. Os riscos de uma fractura conflitual perfilam-se de modo que varia de país para país, mas não é substancialmente desigual nas suas linhas de desenvolvimento, ao nível do Continente.”¹¹⁷⁷

Por seu lado Fitoussi, sustentará que “a única, a verdadeira justificação económica da construção europeia, é que ela permite aumentar o bem estar dos povos, isto é, o seu nível de vida e as oportunidades de emprego”.¹¹⁷⁸ Por seu lado, Peter Coldrick profetiza que a dinâmica da União Económica e Monetária, o movimento radical que implica a convergência das economias nacionais, a estabilidade e o crescimento, produzirão a prazo um efeito favorável no emprego”.¹¹⁷⁹

Manuel Porto chama porém a atenção que “aproximação geral entre os países tem sido lenta, de acordo com Grahl e Teague (1990), tomando 88 como ano base, para se chegar ao ano 2007 a um PIB per capita de 90 % da média da União, Portugal teria de ter anualmente taxas de crescimento de 2,6 % mais elevadas, do que a generalidade dos países, sem dúvida uma meta irrealista a dificuldade é hoje acrescida pela necessidade de cumprir os critérios de convergência nominal e com níveis mais elevados de

¹¹⁷⁷ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 15.

¹¹⁷⁸ Jean-Paul Fitoussi, o Debate – Tabu, Moeda, Europa, Pobreza, , Terramar edições, pág. 205.

¹¹⁷⁹ Peter Coldrick, Info Euro, nº 5, Outubro de 1997, pág. 8.

inflação, taxas de juro, défice orçamental e dívida pública (é muito mais difícil o esforço dos países mais atrasados".¹¹⁸⁰

E conclui que, "os países mais atrasados estão obrigados a seguir políticas mais restricionistas (que atrasam o seu desenvolvimento).¹¹⁸¹

O relatório da CE sobre Competitividade e Coesão, citado por Lucas Pires, confirma em certa medida que "apesar dos avanços, a verdade é que disporíamos apenas de 27 linhas telefónicas por cem habitantes, "menos da metade da densidade característica dos Estados-membros setentrionais" (ibid., pág. 10). Apenas 10 por cento da população disporia de conexões com um sistema de tratamento de águas residuais (ibid.). Os recursos afectados a actividades de desenvolvimento e investigação não representariam mais de 20 a 25 % dos Estados mais desenvolvidos (ibid., pág. 11). 77 % das pessoas entre 25 e 64 anos não haviam seguido o ciclo do ensino secundário, contra uma média de 17 % na comunidade (ibid., pág. 80). A própria superfície total das estradas por Km² embora superior à da Grécia e da Espanha (23 % por Km²), não atinge em Portugal senão 42 % da média (ibid., pág. 69).¹¹⁸²

É na obra acabada de citar, que o Autor lança um repto senão um grito de mobilização geral, para que se faça "uma coesão à medida da moeda única" em que a "convergência real" deveria partir na dianteira para a próxima etape" até porque "a medida em que uma moeda única europeia deveria ser acompanhada por um orçamento ao nível comunitário, um esquema de equalização, um

¹¹⁸⁰ Manuel Lopes Porto, Coesão e Integração numa Europa Alargada, pág. 33, Temas de Integração, 1.º volume, 1.º Semestre de 1996, apud, A União Europeia na Encruzilhada – A União Monetária e os Processos de convergência, Almedina, 1996, pág. 116

¹¹⁸¹ Manuel Lopes Porto, Coesão e Integração numa Europa Alargada, Temas de Integração, 1.º volume, 1.º Semestre de 1996, pág. 33

¹¹⁸² Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão cultural, 1995, pág. 41

mecanismo de absorção de choques ou uma combinação destes instrumentos, está mesmo em cima da mesa".¹¹⁸³

Pitta e Cunha, nos principais reparos que lhe merece a concepção da U.E.M. introduzida pelo Tratado de Maastricht, não deixa de trazer à colação "que o modelo adoptado, alheia-se da prossecução da convergência real das economias"¹¹⁸⁴ e Luis Sá observa que se "a meta é o objectivo federal, a verdade é que este processo não tem permitido colocar a coesão e a política regional ao menos do ponto de vista financeiro" "com os que um Estado Federal como os EUA canalizou para os seus Estados federados em maior atraso".¹¹⁸⁵

Na tentativa de colmatar esta cisão entre União Económica e Monetária e a Coesão, Wulf-Mathies considerou que a "pedra angular da Política Europeia de Coesão é a solidariedade". Dusan Sidjanski não deixa de considerar que "os fundos estruturais, em particular o FEDER e o Fundo de Coesão, assumem toda a importância".¹¹⁸⁶

Para a referida Comissária, os Fundos Estruturais devem ter maior intervenção para apoiar a aquisição de conhecimentos e a formação ao longo de toda a vida, mas também para estimular o mercado de emprego e materializar uma política comunitária de emprego.

Três objectivos para 1995. O primeiro a redução das diferenças de desenvolvimento e limitadas às regiões mais pobres com um PIB por habitante inferior a 75 % da média da U.E., o

¹¹⁸³ Alexander Italianer e Jean Pisony-Ferry, "The regional-stabilisation properties of fiscal arrangements", apud Jorgen Mortensen (dir), *Improving Economic and Social Cohesion apud the European Community*, 1994, pág. 155., citado por Francisco Lucas Pires apud locs. cit., pág. 117

¹¹⁸⁴ Paulo de Pitta e Cunha, *A União Europeia na Encruzilhada – A União Económica e Monetária e as Perspectivas da Integração Europeia*, Almedina, 1996, pág. 15

¹¹⁸⁵ Luis Sá, *As Regiões, A Europa e a Coesão Económica e*, Ed. Cosmos, 1994 Social, pág. 70-71

¹¹⁸⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 334

segundo o acompanhamento das mutações estruturais (nas zonas urbanas e rurais), o terceiro a centralização nos recursos humanos (formação e política de emprego).¹¹⁸⁷

No Verão de 1997, a Comissão apresentou as suas perspectivas financeiras globais para o período 2000-2006 (Pacote Santer) e o Conselho Europeu do Luxemburgo, decidiu da matéria em Dezembro de 97.

Para trás fica um processo em que como lembrava Manuel Porto, a política regional, não constava no Tratado de Roma, porém em 1968, foi criada a DG XVI, em 1975 deu-se a criação do FEDER, em 1986 houve a inclusão da Política Regional no Tratado através do Acto Único, para em 1988 se verificar a revisão dos regulamentos.

Também os meios financeiros foram sofrendo aumentos e duplicações: entre 1975 e 1988 aumentaram de 2,57 milhões de ECUS para 3.684 milhões de ECUS (4,8 % para 8,1 % do Orçamento); entre 1989 e 1993 duplicaram com as primeiras perspectivas financeiras; e entre 1993 a 1999 (já com o Fundo de Coesão) aumentarão de 22.129 milhões para 31.077 milhões em 1999 (de 30,8 % para 35,7 % do Orçamento), com uma “nova duplicação para os países da coesão” (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda).

Questionando o porquê desta evolução que pode dizer-se, “não tem paralelo em nenhuma outra área de intervenção ” o autor considera que há uma “compreensão melhor dos inconvenientes das desigualdades espaciais”, salientando “razões sociais e políticas, são economicamente prejudiciais para o conjunto, causam deseconomias externas em áreas congestionadas,

¹¹⁸⁷ Comissária Wulf-Mathies, Conclusões do Fórum sobre a Coesão – Inforegio News, n.º 40 – Maio 1997.(adaptado)

desperdiçando a oportunidade de se verificar uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis”.¹¹⁸⁸

Dusan Sidjanski sustenta que “os instrumentos comunitários são chamados a desempenhar, em complemento das políticas nacionais e regionais, um papel importante de convergência das economias” concluindo ser esta a via para “reforçar a coesão económica e social no seio da comunidade europeia”.¹¹⁸⁹

Outro autores, na mesma linha de pensamento, irão fazer apelo à necessidade de se “vincular reciprocamente coesão e competitividade”¹¹⁹⁰ por considerarem que a “criação de um Fundo Económico e Social é sem dúvida um compromisso mais concreto” para no entanto afirmarem ser “insuficiente para assegurar no mesmo tempo mínimo possível a convergência real das economias menos desenvolvidas da comunidade”.¹¹⁹¹

Coincidente com a posição dos dois autores citados está Manuel Porto, para quem a convergência real poderia ser mais facilmente suportada pelo Fundo de Coesão pois o seu objectivo é o de prestar ajuda aos esforços dos quatro países com um PIB per capita abaixo de 90 % da média comunitária, como acontece com a Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha. Por isso é que reconhecendo-se as dificuldades não se lhe aplica o princípio da adicionalidade e o financiamento comunitário pode atingir até perto de 90 % do total. Adverte porém Manuel Porto “que nos termos das exigências determinadas em Maastricht só poderão usar-se as verbas se os países tiverem um programa levando ao cumprimento dos critérios de convergência nominal: por outras palavras, se seguirem uma política retardadora da convergência real”.¹¹⁹²

¹¹⁸⁸ Manuel Porto Política, Coesão e Integração numa Europa alargada, Temas de Integração 1.º Vol., 1.º Semestre, 1996, pág. 28.

¹¹⁸⁹ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 334

¹¹⁹⁰ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 119.

¹¹⁹¹ M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, D. Quixote, 1993, pág. 120.

¹¹⁹² Manuel Porto Política, Coesão e Integração numa Europa alargada, Temas de Integração 1.º Vol., 1.º Semestre, 1996, pág. 35.

No mesmo sentido ainda, pugnou o ex-ministro da economia a “promoção de um maior grau de coesão económica, onde o nível e a qualidade e a sustentabilidade do emprego, onde a redução das assimetrias regionais, onde o combate à exclusão social, são elementos essenciais na afirmação da dimensão social do desenvolvimento”.¹¹⁹³

Por todo o exposto não poderemos deixar de aderir à tese sustentada por Luis Tibério nos seguintes termos “Portugal está hoje no cumprimento dos critérios de entrada no Euro, mas a qualidade de vida dos portugueses continua longe da Europa”.¹¹⁹⁴ E avançando indicadores constata dois contextos verdadeiramente antagónicos e, infelizmente, uma das vertentes é sentida dramaticamente por elevada faixa da população da União, situada em Portugal. Vejamos, sumariamente, os números.

“Em 1985, ano anterior à adesão à CEE, o rendimento «per capita» dos portugueses era pouco mais de metade (52,5%) da média comunitária. Daí para cá, subiu sensivelmente, mas está ainda em 69,4% por cento da média dos nossos parceiros. Compare-se com os outros países «pobres» da EU. Portugal ultrapassou a Grécia (62,4% em 85 contra 64,6% em 96) e reduziu substancialmente a distância em relação à Espanha (de 16.9 pontos percentuais em 85 para 7.2 pontos em 96 Portugal aproximou-se da Grécia, que praticamente estagnou – 68,8 % em 85 e 68,1% por cento no ano passado – e encurtou a diferença em relação à Espanha – que regrediu de 95,8 para 93,1 por cento”.¹¹⁹⁵

Os atrasos estruturais vão, porém, muito além da questão dos rendimentos. Portugal tem o mais baixo índice de desenvolvimento humano. Regista a mais alta taxa de mortalidade infantil (10%) na EU e a mais baixa esperança média de vida à nascença: 74,7 anos. E tem também a mais alta taxa de analfabetismo – 13% - e 61% dos portugueses não domina qualquer língua estrangeira.

¹¹⁹³ Augusto Mateus apud Jean-Paul Fitoussi, O Debate – Tabu, Moeda, Europa, Pobreza, Ed. Terramar, pág. I a V

¹¹⁹⁴ Luís Tibério, Jornal “Expresso”, de 8 de Novembro de 1997, pág. 70

¹¹⁹⁵ Paul Samuelson, Economia – capítulo 19.º -pág. 848, 15.ª edição, 1995

Os portugueses estão, por outro lado, entre os cidadãos europeus com menor percentagem do PIB destinada à protecção social. É o país das Eu com maior taxa de pobreza. De acordo com dados do Eurostat (organismo responsável pelas estatísticas comunitárias), um em cada quatro portugueses vivia em 1993 abaixo do limiar de pobreza – correspondendo este a “50% da média aritmética da despesa/rendimento mensal líquido equivalizado”. Por outras palavras, 2.576 milhões de portugueses viviam em 1993 com menos de 42.580\$00. Quase um terço das famílias (29%) vivia na situação de pobreza e cerca de 27% das crianças portuguesas viviam nessas famílias. Mais de metade (55%) dos idosos sós e de idade igual ou superior a 65 anos e 43% das famílias mais numerosas (casais com três ou mais filhos estavam naquela situação)” .¹¹⁹⁶

Também Lucas Pires, não é menos implacável ao parafrasear o relatório da CE sobre Competitividade e Coesão, já citado, dando alguns exemplos tristes sobre o nosso atraso em muitos sectores da sociedade portuguesa, como seja a quantidade de linhas telefónicas, tratamento de águas residuais, estradas, recursos humanos, enfim, “o quadro comunitário de apoio e o plano de desenvolvimento regional, prevêem já uma resposta capaz de acelerar a aproximação à média até ao final do século, embora com a consciência de tal objectivo ser de muito mais longo fôlego e de a sua rentabilização depender das reformas estruturais ainda necessárias, além de condições da vontade política”.¹¹⁹⁷

Apesar do quadro exposto ou por causa dele, Augusto Mateus na sua análise não deixa de realçar, na linha do que temos vindo a defender, que “o grande desafio do desenvolvimento económico é a recriação de condições para

¹¹⁹⁶ Idem, ibidem

¹¹⁹⁷ Francisco Lucas Pires, citando *Competitivité et cohésion: tendances dans les régions* (cinquième Rapport de la Communauté, Bruxelles, 1994 in Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, pág. 44:-“Apesar dos avanços, a verdade é que disporíamos apenas de 27 linhas telefónicas por cem habitantes, só 10 por cento da população disporia de conexões com um sistema de tratamento de águas residuais. Os recursos afectados a actividades de desenvolvimento e investigação não representariam mais de 20 a 25 % dos Estados mais desenvolvidos e 77 % das pessoas entre 25 e 64 anos não haviam seguido o ciclo do ensino secundário, contra uma média de 17 % na comunidade. A própria superfície total das estradas por Km2 embora superior à da Grécia e da Espanha (23 % por Km2), não atinge em Portugal senão 42 % da média. No plano do fomento económico, das infra-estruturas materiais e dos recursos humanos”.

um crescimento mais rápido, que seja duradouro e sustentável quer nos planos do social e ambiental, capaz de eliminar as novas formas de desemprego estrutural e a exclusão social”.¹¹⁹⁸

A resposta a este desafio, exige levar a sério e em conjunto as questões de competitividade e da solidariedade através do aumento da rentabilidade das actividades e da solidariedade, mas também aumentar a rentabilidade das actividades e dos investimentos sem pôr em causa os fundamentos do modelo social europeu.

O citado autor apresentará como elementos essenciais da dimensão social do desenvolvimento, “ o nível e a qualidade e a sustentabilidade do emprego, a redução das assimetrias regionais, o combate à exclusão social”, no fundo só com a “promoção de um maior grau de coesão económica”,¹¹⁹⁹ poderemos chegar à “moeda europeia que marcará um progresso decisivo em direcção à união federativa”.¹²⁰⁰

4.2.8. O Projecto de União Europeia dos Federalistas

Na abordagem desta temática utilizámos como orientação o “manifesto” para a construção da Europa que a União Europeia dos Federalistas¹²⁰¹ e no qual, em linhas gerais, nos revemos.

Efectivamente, a Europa rui com a ameaça de levar o mundo na sua derrocada. A miséria causa estragos em todos os países, incapazes de serem auto-suficientes. O custo de vida aumenta incessantemente, levando a reivindicações legítimas, mas que os Estados arruinados não podem satisfazer. A miséria é para todos uma ameaça próxima e, para muitos, é já uma realidade quotidiana. É preciso salvarem-se.

¹¹⁹⁸ Augusto Mateus in prefácio do Debate-Tabu, Moeda, Europa, Pobreza, de Jean-Paul Fitoussi, Ed. Terramar, pág. I a IV

¹¹⁹⁹ Idem, ibidem

¹²⁰⁰ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 334

¹²⁰¹ Un Manifeste de L'Union Européenne des Fédéralistes, Marc, Alexandre, n.º 298, Autonne, 1995, L'europe en formation - Les cahiers du fédéralisme - C.I.F.E./ Nice, C.C.P. Marseille;

Nunca como agora pareceu tão imperiosa a necessidade de uma cooperação internacional ou, mais exactamente, supranacional. Porém, os Estados, comprometidos a um limite insustentável, imbuídos das suas soberanias agressivas – e por outro lado ilusórias – concentram-se sobre eles próprios, o que lhes impede de encontrar um remédio à dimensão do mal.

Saída de um conflito que a deixa exangue e desamparada, a Europa, dividida e assediada por forças adversas, arrisca, uma vez mais, servir de pretexto para intervenções de interesses, antes de voltar a ser um campo de batalha.

Na paz enganadora entre duas guerras, homens conscientes do perigo, tentaram salvar a Europa unindo-a, mas falharam. Não poderia ser de outra maneira. Porquê? Porque tentaram construir a paz sem terem reunido as condições prévias. Apoiaram-se em princípios falsos, não tiveram a lucidez, ou a coragem, de atacar as causas reais das crises.

Falsos princípios, os de uma diplomacia fundada em alianças solenes mas necessariamente sem efeito porque assinadas entre Estados coarctados na sua soberania e dominados por interesses inconciliáveis.

Causa reais das crises: a desordem e a injustiça na repartição da riqueza que somente acentuaram os acordos económicos mais prometedores, mas também os mais hipócritas, entre Estados movidos apenas por uma avidez inconfessável.

A falência, sobre todos os aspectos, foi total. Hoje recolhem-se os frutos: nenhum problema pode ser resolvido no quadro nacional; portanto, nenhuma solução internacional poderia ser encontrada entre Estados soberanos.

Para liquidar para sempre os erros do passado, para encontrar uma nova via, é preciso primeiro acabar com o sistema arruinado e mortífero das soberanias estatais – quer ao nível das nações, dos continentes ou do mundo. É necessário construir as Comunidades, ao mesmo tempo livres e associadas, sem as quais nenhuma paz justa e humana pode ser instaurada. Esta via é a única possível, a única fecunda, esta da revolução criativa. Ela tem um nome, chama-se federalismo.

O Federalismo é defendido como sendo o único método que faz da liberdade o princípio de toda a organização. É a transformação da nossa sociedade, ao mesmo tempo desagregada e centralizada, em associações voluntárias de colectividades políticas, económicas e sociais, gerindo com toda a autonomia os seus próprios interesses mas delegando uma parte dos seus poderes nas organizações «superiores» que se tornam ao mesmo tempo defensoras da sua independência, garantes das suas liberdades essenciais e depositárias dos interesses que lhes são comuns.

É a afirmação prática da solidariedade pela cooperação, livremente consentida, de cada um na obra comum. Por outras palavras: a libertação da pessoa no seio das colectividades livres. É pela supressão das rivalidades entre potências e pela abolição das injustiças sociais, a faculdade de construir a verdadeira paz.

É finalmente, numa Europa progressivamente livre dos entraves estatais, aduaneiros e monetários, que existe a possibilidade de colocar no sítio certo um sistema de produção, de troca e de circulação de bens que, em vez de dominar o homem, está ao seu serviço.

O citado movimento, recusa peremptoriamente uma Europa arbitrariamente dividida e servindo de campos fechados aos interesses económicos e políticos, opostos em dois “blocos” hostis.

Uma Europa fragmentada por fronteiras anacrónicas às quais os homens ficam confinados, para subsistir e entregarem-se à vontade e aos caprichos de um Estado anónimo, opressor e insaciável.

Uma Europa moribunda, presa ambicionada por todas as ganâncias e que regeção, quer um certo capitalismo pretensamente liberal que, subordinando os valores humanos ao poder do dinheiro, origina a insegurança, a miséria na abundância, a injustiça social, a desordem internacional, quer um qualquer sistema totalitário tentado, não importa por que meio, fazer predominar a sua justiça à custa dos direitos do homem e das comunidades.

Por outro lado, não deixam de reclamar uma Europa unida e não unificada onde as nações, trabalhem em conjunto para o bem comum, reduzindo os seus encargos e aumentando os seus recursos.

Uma Europa em que os limites sejam fixados e os deveres definidos, não somente para as tradições históricas e as certezas geográficas, mas também e sobretudo, para uma «Carta dos Direitos», comum a todos os cidadãos da Europa, topo da abóbada da nova ordem social.

Uma Europa agrupada sob a soberania do Direito onde, desde as comunidades de vida quotidiana até às estruturas federalistas mais alargadas, se possa elevar o edifício harmonioso de uma sociedade à medida do homem.

Uma Europa onde a Justiça e a segurança social sejam iguais para todos, os bens essenciais equitativamente repartidos conforme as necessidades e as trocas espirituais intensificadas num clima de franca solidariedade.

Nós queremos uma Europa sociedade aberta, quer dizer, amigável em relação tanto ao Leste como ao Oeste, pronta a cooperar com todos e capaz de integrar sem perigo uma Alemanha federada, mas a quem o federalismo não aparecerá mais como uma medida de coacção imposta pelo vencedor.

Ao serviço de um tal programa, os movimentos federais europeus, unidos pela primeira vez na História, criaram não só uma nova associação e um «supermovimento», mas um instrumento de trabalho comum, um centro de coordenação e de acção, a fim de granjear para a ideia federalista o máximo de adeptos – indivíduos, movimentos e colectividade:

Para atingir seus objectivos, a U.E.F. entende conduzir uma acção imediata, metódica e eficaz, em estreita ligação com os federalistas da União Mundial:

Imediata, porque o tempo passa depressa e se não agirmos, aproxima-se o dia em que nenhuma força humana poderá deter a marcha catastrófica dos eventos, os erros dos homens de Estado e a falência das instituições que ameaçam tornar próxima e fatal a desintegração «atómica» da Humanidade;

Metódica, porque demasiadas iniciativas generosas têm falhado por falta de doutrina, de organização coerente e de conhecimentos sérios. A U.E.F. criou comissões de estudo especializadas onde personalidades competentes de vários países avançam soluções tecnicamente elaboradas para os problemas actuais;

Eficaz, porque a nossa vontade é de integrar as nossas ideias na realidade: a U.E.F. agrupa as forças vivas, todas as forças vivas necessárias para reformar radicalmente as instituições: a paz, a segurança e a felicidade dos povos são, de facto, só fraseologia e quimeras se não resultarem de uma cooperação efectiva – tanto económica como política – e se não se subordinarem voluntariamente à justiça supranacional.

Nesta condição, e somente nesta condição, a Federação Europeia contribuirá duma forma talvez decisiva para o funcionamento das instituições mundiais e a criação de uma confederação universal – objectivo final dos federalistas de todas as partes do mundo.

4.2.8.1. Por uma Nova Estratégia Federalista

Andrea Chiti-Batelli¹²⁰² coloca-nos perante a situação de a União Europeia necessitar de uma mudança qualitativa, de uma reforma radical das suas estruturas, enfim, de uma alma política, para poder abandonar as suas estruturas institucionais fracas, a qual, sem essa mudança radical, seria cada vez mais fraca, pondo causa em toda a Comunidade. Dusan Sidjanski, afirmará a propósito do processo de decisão, que ele reflecte a “ Europa do possível, ou seja, um compromisso por vezes desajeitado entre interesses nacionais frequentemente divergentes e a necessidade admitida por todos de prosseguir e consolidar a construção da

¹²⁰² Andrea Chiti-Batelli, Pour une nouvelle stratégie fédéraliste -, , n.º 305, Été, 1997 - L'Europe en formation - Les cahiers du fédéralisme - C.I.F.E./ Nice, C.C.P. Marseille, pág. 27-42

Europa unida”.¹²⁰³

A este propósito já Michel Herland tinha defendido tempos antes que era “necessário impor uma revisão dos objectivos dos federalistas”.¹²⁰⁴ Até hoje, estes últimos nunca contestaram as acções empreendidas pelas instâncias europeias, desde que estivessem orientadas numa boa direcção, quer dizer, favoráveis ao reforço da construção europeia.

Mesmo se os federalistas não se mostraram muito entusiasmados com algumas medidas e, algumas vezes, mesmo inquietos, permaneceram sempre fiéis a uma concepção política simples, aquela em que os fins justificam os meios. Dusan Sidjanski, confirmará esta posição “quando se faz um balanço das posições, das reivindicações e das reticências dos governos, há que admitir que o edifício erguido num ano, apesar das falhas, assinala um progresso seguro”.¹²⁰⁵

Diz-se muitas vezes que a Europa está muito longe dos cidadãos. Temos que reconhecer concerteza que as instituições europeias não são portadoras, hoje, de mensagens de esperança, as quais poderiam torná-las mais populares. Não há boa política que não seja feita no sentido de melhorar o futuro. Quando Churchill anunciava sangue e lágrimas aos seus concidadãos, mostrava ao mesmo tempo o objectivo a atingir: a liberdade e a paz para o seu país e para o mundo.

Que grande projecto a Europa nos promete, questionam alguns? Fazer a União Económica e Monetária? Admitindo que ela seja efectiva nos primeiros anos do próximo século, mesmo que um grande número de países tenha entrado nesta união, questiona-se,

¹²⁰³ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 292

¹²⁰⁴ Michel Herland, Proposta com vista à modificação dos objectivos a curto prazo dos federalistas europeus, n.º 300, Primavera, 1996 - L'Europe en formation - Les cahiers du fédéralisme - C.I.F.E./Nice, C.C.P. Marseille, pág. 64-65

¹²⁰⁵ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, pág. 292

mas para fazer o quê, porquê todos estes sacrifícios que nos dizem ser indispensáveis, se não nos mostram os benefícios que poderemos tirar colectivamente da moeda única? Com a mesma razão subjacente, Lucas Pires reclama a necessidade de “equilibrar a Europa Monetária” ou seja, “ equilibrar as asas para que a fuselagem possa voar”.¹²⁰⁶

Se for simplesmente para economizar certos custos de transacção e de suprimir a incerteza das taxas de câmbio, entre os países da União Monetária, sem nada modificar da política económica seguida até hoje, nada haverá que possa conquistar a opinião pública. A negação feita por uma fracção considerável de cidadãos promovida por Bruxelas obriga a fazer uma revisão da estratégia federalista. Consentâneos com esta “oposição” dos cidadãos comunitários são os números transmitidos pela Comissão, que apresenta a opinião pública da Inglaterra e da Dinamarca, com percentagens desfavoráveis muito idênticas, de 50% e 43%, respectivamente,¹²⁰⁷ Dusan Sidjanski, praticamente confirma esta análise.¹²⁰⁸

Há quem reconheça, como Michel Herland, que é cada vez mais difícil promover a ideia europeia como política regressiva. De qualquer forma, os federalistas devem bater-se em três frentes: da opinião, dos dirigentes nacionais e da Comissão.

- “A primeira, não se pode pregar o discernimento, essa não é a ideia europeia, ao contrário, a construção europeia é mais do que nunca a condição do progresso social.

- É necessário convencer os segundos, os dirigentes nacionais, sem os desviar dos seus objectivos, que os esforços que eles exigem dos povos europeus são insuportáveis e inúteis.

¹²⁰⁶ Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995, pág. 138

¹²⁰⁷ A União Económica e Monetária, Comissão Europeia, Direcção-Geral Informação, Comunicação, Cultura e Audiovisual, 1991, pág. 6

- Enfim, os federalistas devem conseguir da Comissão, não só que aceitem rever as regras de Maastricht, mas também que dêem à construção europeia a orientação progressiva que nunca deveriam ter perdido de vista".¹²⁰⁹

Dusan Sidjanski, fará repousar a sua aposta federalista para futuro, no esforço da Comissão em se rodear de "ateliers interdisciplinares" que façam a prospecção, de forma independente, das questões da actualidade e do futuro."¹²¹⁰

Não deixando porém de concluir que "é igualmente possível conceber um colégio de sábios, bem como uma comissão europeia de ética".

4.2.8.2. Um Governo Federal?

Os desenvolvimentos em curso levam a questionar se a conjuntura não propiciará um salto em frente: a transformação da Comunidade em federação ou estado federal, no sentido dos manuais de direito. Neste mesmo sentido se interrogam os estudiosos desta matéria.¹²¹¹

É verdade, até para os não-federalistas, que os autores do Tratado de Paris imprimiram-lhe um cunho marcadamente federalista. Contudo, com o Tratado de Roma não convencionaram para a Comunidade este objectivo, tal como os do Tratado de Maastricht, só ousaram prevê-lo no Preâmbulo, mas envergonharam-se e retiraram-no.

Temos vindo a dizer que há grande polissemia ou infixidez terminológica, o que impossibilitou até ao momento a caracterização de um modelo de estado federal único, por um lado, pela diversidade de realidades económicas, sociais, políticas e culturais, por outro, pela existência de um aparente "tertium genus" equidistante entre duas esferas por vezes indescerníveis, como são a federação e a confederação, a que se chama de "sui generis" ou "supranacional".

¹²⁰⁸ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, pág. 292

¹²⁰⁹ Michel Herland, Proposta com vista à modificação dos objectivos a curto prazo dos federalistas europeus, n.º 300, Primavera, 1996- L'Europe en formation - Les cahiers du fédéralisme - C.I.F.E./ Nice, C.C.P. Marseille, pág. 64-65

¹²¹⁰ Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, pág. 327

¹²¹¹ Jacques Leprette, Une Clef Pour L' Europe, - O federalismo comunitário, n.º 29, Bruxelas, pág. 251

Para Jorge Miranda, a “União Europeia” desenhada em Maastricht não se apresenta muito clara” mas é “porventura, uma figura sui generis”,¹²¹² enquanto que para Fausto Quadros, “a supranacionalidade determinará, para nós, o nascimento de um poder político superior aos Estados, resultante da transferência definitiva por estes da esfera dos seus poderes soberanos relativos aos domínios abrangidos pela entidade supranacional e em que, designadamente o poder legislativo (como poder de criação de direito novo), é exercido em função do interesse comum e não do interesse dos Estados.”¹²¹³

Para concluir, “é certo que a supranacionalidade se serve da “técnica jurídica federal”. E essa técnica consiste na subordinação dos Estados ao poder supranacional; no exercício desse poder por órgãos diferentes, dos quais pelo menos um é independente dos Estados; e, socorrendo-nos mais uma vez do carácter estipulativo do conceito de supranacionalidade, que adoptámos e servindo-nos da sua aplicação às Comunidades, na existência de uma “segunda câmara” de “carácter federal”, a “Câmara dos Estados” da Federação”.¹²¹⁴

Voltando à questão nuclear, com propriedade se pode questionar hoje, o que é uma confederação e uma federação ? Em que é que se distinguem uma da outra ? Quais são as verdadeiras federações e aquelas que o não são ? Não há respostas claras a estas questões.

Jacques Leprette, confrontado com esta questão, sustenta que é necessário, em primeiro lugar, “questionar se existirá na Europa comunitária, uma ética federalista, com base na qual se organizem estruturas de poder adequadas a fazer respeitar as regras federais e em “segundo lugar, imaginar as consequências da aplicação de certos mecanismos federais na Europa comunitária”.¹²¹⁵

Várias questões os Autores têm levantado, como se um governo federal substituir-se-ia à Comissão ou seria o corolário lógico da sua evolução ? Em

¹²¹² Jorge Miranda, O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa apud A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996, pág. 50

¹²¹³ Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Coleção Teses, Almedina, 1984, pág. 162

¹²¹⁴ Idem, ibidem

¹²¹⁵ Jacques Leprette, Une Clef Pour L' Europe, - O federalismo comunitário, n.º 29, Bruxelas, pág. 251

ambas as hipóteses, como faria prosseguir a unificação e como asseguraria a coesão da federação sem o meio para conhecer os pontos de vista dos Estados-membros, papel que desempenha actualmente o Conselho de Ministros?

É claro, que há propostas como as de Dusan Sidjanski, para quem “a função normativa seria atribuída ao duo Conselho-Parlamento Europeu, as funções legislativas do Conselho seriam, por conseguinte, reservadas a um conselho dos Estados e a Comissão ou o executivo europeu cumpre plenamente o seu papel de representante do interesse comum e de principal iniciador das normas e actividades comuns”.¹²¹⁶

¹²¹⁶ Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa*, Gradiva, 1996, pág. 340

“Podem criar-se diferentes combinações de Instituições, nada obriga a ter uma única instância executiva ou legislativa, mas é **preciso saber quem faz o quê**. E é por isso, nessa tensão entre o intergovernamental e o método comunitário clássico, que **acredito no futuro da abordagem federal**”.

Jacques Delors¹²¹⁷

Este trabalho debruçou-se sobre uma das questões mais problemáticas com que a Europa comunitária tem convivido desde a 2.^a grande guerra: a solução federal para a união europeia.

Se, por um lado, esta solução tem sido catalisadora de avanços, por outro, manifesta-se defensiva e tímida em atingir o patamar final: Estado Federal? Federação?

Esta Europa bebeu de todas as fontes as suas tradições, fazendo-se plural pela própria natureza das coisas. Contudo, viveu momentos dramáticos em que teve que optar entre uma linha do personalismo, que prestava homenagem aos valores, e uma linha

¹²¹⁷ Jacques Delors na 2.^a Conferência ESCA – WORLD, Bruxelas, 5 de Maio de 1994, apud, Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996, contra-capá.

maquiavélica, que prestava homenagem à força. Nem sempre conseguiu a síntese entre ambas.

Após ter arrancado assente na unidade da república cristã, terminou abruptamente com os "irmãos" separados a fazerem o balanço das divisões a que se somou o pluralismo dos modelos políticos.

A sede ocidental do poder sofreu o primeiro sério revés com a primeira revolta geral que determinou o desvianismo americano. Porém, os denominadores comuns do ocidente só se viriam a quebrar com o desvianismo soviético.

Na época que antecedeu as duas grandes guerras mundiais, as formas de concertação e entreajuda que levaram a resultados mais positivos foram as que partiram da cooperação económica, através das uniões aduaneiras, como a Alemã, a Austro-húngara, a Suíça, e a Italiana.

Em nenhuma União o princípio unificador foi o de um europeísmo geral, ao invés, tiveram sempre subjacente uma atitude de defesa perante um inimigo comum.

A guerra de 1914-1918 constituiu um galvanizador possível da unidade, tendo surgido um nacionalismo convergente decorrente da sublimação das crises interiores. Um dos factores políticos mais importantes da guerra foi o nacionalismo agressivo, que fomentou a corrida aos armamentos, prolongou o serviço militar e pagou uma enorme factura pela paz armada.

Esta paz era ilusória porque todos os estados interessados, de uma forma ou de outra, impediram o êxito da fórmula da arbitragem, segurança, desarmamento e a sua tradução em textos jurídicos respeitados.

A guerra de Espanha será o balão de ensaio dos alinhamentos futuros e, logo a seguir, precipitam-se os acontecimentos que vão

levar à Segunda Guerra Mundial, ficando por terra todos os projectos de cooperação em tempo de paz.

Ao Anschluss, seguiu-se imediatamente a Checoslováquia, a Albânia e a Polónia e, com as ocupações dos espaços, surgiram as opções da barricada. De um lado a Alemanha, a Itália e o Japão. Do outro os E.U.A., a Inglaterra, a França, a U.R.S.S. e aliados. Evolucionou para o tipo de guerra total, com a destruição indiscriminada de cidades, pessoas e bens. O cenário era o de um vasto campo de ruínas.

Exausta espiritualmente, dividida e consumida por ódios de sangue, profundamente endividada e economicamente destroçada, esta Europa que já tinha sido grande e a sede do poder político mundial, porque nunca tinha encontrado formas viáveis e permanentes de participação global que permitissem a definição de uma estrutura capaz de resistir a todos os conflitos de interesses da vida internacional, avança novamente para formas de cooperação, já não apenas económicas, mas também políticas e de defesa.

Ao que Hitler procurara unir pela violência opunha-se o ideal de uma Europa baseada na adesão livre dos povos democráticos.

Sucederam-se Organizações como o FMI, a OECE, e a OCDE no campo económico, mas também a NATO e a UEO na área da defesa, a ONU e o Conselho da Europa, na vertente política. Será nesta última organização que irão emergir, no Congresso de Haia, duas correntes do pensamento que, embora animadas por uma racionalidade de sentido único, a ideia europeia, reclamavam soluções opostas para a sua concretização. Uma corrente unionista, outra federalista.

Mais uma vez se sentia a morte de todas as esperanças de unidade nascidas e fomentadas em plena grande guerra, que se

traduziram na morosidade da marcha, nas soluções deficientes, nos compassos de espera, que terão como corolário a hesitação nas escolhas.

No cerne da questão situava-se uma querela. Uns pretendiam preservar as soberanias, utilizar a intergovernamentalidade e a cooperação, outros reclamavam uma federação, naturalmente política e, se possível, a criação dos Estados Unidos da Europa. Soberania e cooperação ou Federalismo e integração.

Desta mistura explosiva de motivações e opções não resultaram vencidos nem vencedores, apenas os federalistas deslocalizaram o seu projecto, para onde e quando o entenderam mais oportuno.

Em ambas as barricadas haviam homens notáveis de onde se salientam, nomeadamente, de um lado, Harold MacMillan e Mackay e do outro, Churchill, Reynaud, Blum, Monnet e Schuman. O resultado é que, enquanto a acção dos primeiros foi sem dúvida modesta, a dos segundos constituiu o motor principal da união e o catalisador dos impulsos a favor da Europa Unida.

Por detrás de alguns destes homens, mantinham-se vivos Autores, ideais, princípios e movimentos que se notabilizaram doutrinando um europeísmo politicamente activo e até federalista.

Um grande arco federal que passa, nomeadamente, por Autores do passado como Dante, Pierre du Bois, Kant, Proudhon e Saint-Simon, mas também do presente como Denis de Rougemont e Maurice Allais.

Com Ideais como a defesa dos direitos do homem e a participação activa do povo e de todos os seus membros livremente unidos. Com princípios como o da renúncia a todas as ideias de hegemonia, o de dispor em conjunto, de defender as minorias e relevar as diversidades, no amor da complexidade.

Com movimentos como o de Richard Coudenhove-Kalergi, o de Altiero Spinelli ou de Ernesto Rossi, a que se poderiam juntar a Federal Union, o Movimento Federalista Europeu, a União Federal dos povos europeus e as Novas Equipas Internacionais.

Deste couraçado político-ideológico robustecido com o tempo e rejuvenescido pelo europeísmo de resistência, e após o desalento do Congresso de Haia, emergirá, em 9 de Maio de 1950 a declaração solene e formal de que estavam lançadas as primeiras bases concretas para a preservação da paz através de uma federação europeia.

As primeiras pedras do edifício europeu estavam lançadas: por um lado a integração económica e, por outro, a união política, através da partilha dos recursos, em liberdade e na diversidade, pois tal era o ritmo do mundo moderno.

A abordagem era por pequenos passos, pragmática e sectorial, através de solidariedades de facto, como resultado da confluência dos movimentos federalistas e funcionalistas. Os modelos tinham sido o da Suíça e o dos Estados Unidos da América, este último tendo precisamente utilizado este método da integração parcial e ninguém negava reconhecer-lhe a qualidade de Estado federal.

Dado o impulso fulgurante da Declaração Schuman, gerou-se uma conjuntura política favorável, os estados, com a França à cabeça, encaminharam-se para uma União, a um ritmo surpreendente, com o objectivo de construir uma Europa com as fronteiras da geografia, mas com as fronteiras da vontade como início.

Foi mandatado Paul-Henri Spaak para a elaboração de um projecto de tratado instituindo uma Comunidade Política Europeia (CPE), decorrente do art. 38.º do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa (CDE).

Com o fracasso da CED, determinado pela Assembleia francesa, dá-se uma travagem no processo de integração política, apesar de se verificarem progressos graduais da integração económica, aprofundamento e alargamento.

Nove meses após este novo desalento, a Conferência de Messina vem relançar a esperança e, três anos volvidos, a CEE e a Euratom confirmam a necessidade e a vitalidade do processo de integração europeia, cujos Tratados tiveram uma vigência no tempo inimitável por Maastricht ou Amsterdão. Não é só o tempo que é outro, mas também, é grande a ambição de recuperar o tempo perdido.

É plausível que, a haver no futuro uma federação europeia, esta se apresentará como uma formação política pluralista e aberta a todo o género humano, em que não poderá haver minorias discriminadas pelo racismo ou a xenofobia, nem cidadãos pobres do Sul, nem cidadãos ricos do Norte. Haverá respeito pelos costumes, as tradições e toda a forma de cultura.

A tensão que a impulsionará fará surgir valores que qualificam o federalismo como cosmopolita, o que permitirá aos homens tomarem consciência de pertencerem à humanidade e não apenas às nações, e como comunitarista, isto é, revelador da aspiração dos homens a fixarem-se em comunidades, a participarem activamente do governo local e a afirmarem a sua autonomia.

Hoje, a nível do debate acerca da Europa, o "Federalismo" é, muitas vezes, equiparado à centralização. Porém, o verdadeiro Federalismo ocorre quando a maior parte das responsabilidades é confiada a autoridades descentralizadas. O federalismo significa, precisamente, descentralização. Como forma de governo, o federalismo constitui o oposto do Estado Unitário e da

desconcentração. Os partidários da devolução do poder constituem os federalistas autênticos. Poucos duvidam que o governo de um Estado unitário tem ainda mais poder do que o Governo central de uma comunidade federal.

O epíteto "Federalismo", como já se viu, pode ser aplicado a qualquer estrutura política em que o poder das autoridades políticas não abrange totalmente uma economia cuja circulação de bens se encontra livre de barreiras comerciais.

Nem as províncias de um Estado Federal, nem os governos nacionais de um mercado comum, se encontram em posição para influenciar preços, fora das suas fronteiras. As economias nacionais são mais abertas do que a economia do mercado comum ao qual pertencem e, portanto, mais sujeitas à competição de fornecedores não locais de bens, capital e trabalho.

O Federalismo baseia-se na mobilidade para obter eficácia, atribuindo a cada região e a cada nação a responsabilidade das decisões que apenas dizem respeito aos seus cidadãos. Numa estrutura federalista, cada região assume o custo das suas políticas.

Embora a mobilidade da população intensifique o processo de ajustamento do federalismo, não é, por norma, essencial à construção de uma ordem federalista. A mobilidade dos bens e do capital é quase sempre suficiente. A mobilidade das pessoas não é a única força motriz do processo competitivo entre governos.

Paradoxalmente, os debates tradicionais, tanto nos estados federais, como na Europa, associam o "federalismo" ao fortalecimento dos poderes dos governos centrais enquanto a vontade de autonomia e de descentralização é identificada com pequenos movimentos separatistas e com opções anti-europeias.

Se ao longo do processo de integração europeia se revela uma

vontade de construir uma União política global, uma federação ou uma comunidade do tipo federal. Maastricht não desiludiu, apenas ficou aquém dos optimismos exagerados, porque, de resto, confirma e desenvolve a vocação federativa da Comunidade, apesar de ainda ser um primeiro esboço.

É rico o património genético que pode produzir o futuro com esta política de progresso que consiste em tratar os cidadãos da União segundo um regime de autoridade e de centralização decrescentes.

Acreditamos que a Europa está fadada para um grande futuro, se souber equilibrar o binómio aprofundamento/alargamento, introduzir uma moeda única, estabelecer uma verdadeira cidadania e a comunitarização dos pilares da política interna e externa com maior descentralização, autonomia e flexibilidade, acolhendo a diversidade cultural e potencializando a convergência real entre as partes constituintes, devidamente enquadradas e garantidas numa constituição.

O federalismo assume-se como uma das formas de organização das comunidades multinacionais mais aptas a unir os Estados, pela criação de grandes espaços sem fronteiras, nos campos económico, social e cultural.

O federalismo enquanto autonomia e participação das comunidades e das regiões, visa salvaguardar as suas identidades e respeitar as suas diversidades, contando com os partidos políticos para a mobilização e a difusão dos ideais da União.

A um federalismo que permita gerir os interesses e a coabitação de tendências, por vezes opostas mas convergentes, é indiferente que o modelo seja o dos EUA, da Suíça ou da Alemanha, sendo certo que a solução tem que ser de dentro para fora, bebendo de todas as fontes mas optando por um modelo

próprio, sui generis, descentralizado, naturalmente ainda por inventar, que se deseja rapidamente, pois o século XX iniciará a era dos federalismos ou a humanidade recomeçará um purgatório de mil anos.

Dêem-nos tempo e oportunidade porque, reiteramos, não queremos coligar os Estados nem fundir as nações mas unir os homens, numa cidadania única da União.

BIBLIOGRAFIA

1. A União Europeia: O Presente e o Futuro, Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados Membros. Dublin II. Bruxelas, 5 de Dezembro de 1996
2. Abade Pierre, Pour un fédéralisme européen et mondial, Printemps n.º 296, 1995
3. Abel Campos, O Cidadão, Revista Trimestral dos Direitos Humanos, Ano II, n.ºs 7-8, 1994
4. Adriano Moreira, A Europa em formação, Separata do «Boletim» da Sociedade de Geografia de Lisboa, 1974
5. Adriano Moreira, Ciência Política, Almedina, Coimbra, 1984
6. Alain Raoux e Alain Terrenoire, A Europa e Maastricht, Publicações Dom Quixote, 1993
7. Alberto Pérez Calvo, Estado Autónómico y Comunidad Europea, Tecnos, 1993
8. Alexandr Ort, Le Fédéralisme à l'échelle européenne, CADMOS: Nouvelle revue européenne, Été, automne; 15º année, 1992
9. Alexandre Marc, Le fédéralisme face au futur, Presses d'Europe, 1990
10. Alexandre Marc, Montreaux cinquante ans plus tard, L'Europe en formation, n.º 305, Été, Presses D'Europe, 1997
11. Alexandre Marc, Tribune libre, L'Europe en formation, n.º 301, Été, Presses D'Europe, 1996
12. Amesterdão: entre a esperança e a desilusão, Tribuna da Europa n.º 06, Junho / 1997
13. Ana Maria Guerra Martins, A Europa a duas velocidades e o Acto Único Europeu, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1991
14. Ana Maria Guerra Martins, As Origens da Constituição Norte-Americana, LEX, 1994
15. Ana Maria Guerra Martins, O Tratado da União Europeia, LEX, 1993
16. André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público, 3.ª ed., Almedina, 1995
17. André Gonçalves Pereira, Curso de Direito Internacional Público, Lisboa, 1964
18. André Puharré, Les projects d'organisation européenne d'après le grand dessein de Henry IV et de Sully, Paris, 1954
19. André Siegfried, La Suisse, démocratie-témoin, Neuchâtel, 1948
20. Andrea Chiti-Batelli, Après Amsterdam - Pour une nouvelle stratégie fédéralist, L'Europe en formation, n.º 305, Été, Presses D'Europe, 1997
21. Andrew C. McLaughlin, The Confederation and the constitution, Collier, 1962

22. António Braz Teixeira, *Direito Comunitário - sumários*, 1989
23. António Covas, *A Revisão do Tratado de União Europeia*, Celta, 1996
24. António de Sousa Franco, *Integração Europeia, Perspectivas, Portugal e as Finanças Comunitárias*, Cosmos, 1993
25. António Fernando Dias Teixeira, *A Natureza das Comunidades Europeias*, Almedina, 1993
26. António G. Matoso, *História da Civilização*, Lisboa, Sá da Costa, 1956
27. António Goucha Soares, *Repartição de Competências e preempção no Direito Comunitário*, Edições Cosmos, 1996
28. António José Fernandes, *Relações Internacionais*, Editorial Presença, 1991
29. Antonio La Pergola, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite»* Padova, Cedam, 1987
30. Antonio Tizanno, *As competências da Comunidade, Trinta anos de Direito Comunitário*, "Coleção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
31. Aranson, *Federalism: The Reasons of Rules*, The Cato Journal, Vol. 10, Primavera/Verão de 1990
32. *As relações entre o Direito Internacional Público, o Direito Comunitário e o Direito Constitucional dos Estados-Membros*, Edição Parlamento Europeu, Dezembro de 1995
33. *Asilo na União Europeia: O "Princípio dos Países de Origem Seguros"*, Edição Parlamento Europeu, Novembro de 1996
34. Bernard Voyenne, - *Nueve (los) libros de la Historia* - Barcelona, 1968
35. Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée européenne*, Paris, 1964
36. Block, e J. Consen, *Roma e o seu Destino*, em *Rumos do Mundo*, Vol. IV, Cosmos, Lisboa 1964
37. *Boletim das Comunidades Europeias*, Comissão, n.º 12 (25.º ano), 1992
38. Bouillet, *Dictionnaire d' Histoire et de Geographie*, Paris, Hachette, 1984
39. *Britain 1997: An Official Handbook*, Embaixada Britânica em Portugal
40. Bryan M. E. McMahon, *Progressos na vida da União Económica e Monetária, Trinta anos de Direito Comunitário*, "Coleção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
41. Bryce, *The American Commonwealth*, I, 1917
42. Buchanan, *Europe's Constitutional Opportunity*, in *Europe's Constitutional Future*
43. Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, NY., 1964
44. Carlo Trojan, *Enlargement, employment, less red tape*, EUR-OP NEWS n.º 3, 1997
45. Carlos dos Santos, *União Europeia, Comunidade Europeia, Espaço Económico Europeu*, Fim de Século, 1992
46. Carlos Francisco Molina del Pozo, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, segunda edición, 1990

47. Carlos Westendorp, El Tratado de la Unión europea. Cadernos de Europa n.º 3, Diputación de Zaragoza, 1993
48. Charles de Vissher, Théories et réalités en droit international public. Paris, 1953
49. Conferência Intergovernamental, Parecer da Comissão - Reforçar a União Política e preparar o alargamento, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1996
50. Constantin Stephanou, L'Union européenne et les analogies fédérale et confédérale, Réflexions dans la perspective de Conference intergouvernementale de 1996, R. A. E., n.º 1, 1995
51. Coudenhove-Kalergi Pons, Pan-Europe, Paris, PUF, 1988
52. Daniel Strasser, Coleção "Perspectivas Europeias" - Bruxelas As Finanças da Europa, Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, 1981
53. David Brooks, A European Superstate ? Forget It, Wall Street Journal, 12 de Agosto de 1991
54. De Giovanni, Pourquoi une constitution européenne ?, Democratie et Construction Européenne, Etudes Européennes
55. De Tocqueville, De la démocratie en Amérique. Ed. Mayer, Paris 1951, I
56. Deil S. Whright, Del Federalismo a las relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos da América: Una Nueva Perspectiva de La Actuación reciproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid número 6, Novembro-Dezembro, 1978
57. Diogo Freitas do Amaral, As razões do meu "sim" a Maastricht, Jornal Público, 1 de Novembro de 1992
58. Diogo Freitas do Amaral, Um voto a favor de Maastricht, Editorial Inquérito, 1992
59. Direitos do Homem: na UE também existem problemas, Tribuna da Europa n.º 4, Abril / 1997
60. Duroselle, História da Europa, Circulo de Leitores - Publicações Dom Quixote., Lisboa, 1990
61. Dusan Sidjanski, Fédéralisme amphyctionique, Paris, 1960
62. Dusan Sidjanski, L'Avenir Federaliste de L'Europe, Gêneve, P.U.F 1992
63. Dusan Sidjanski, L'Union Européenne à la lumière du Fédéralisme Suisse - Coloque Latsis, 1995, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, 1996
64. Dusan Sidjanski, O Futuro Federalista da Europa, Gradiva, 1996
65. Edgar Morin, in Encontros Internacionais de Genebra sobre a Europa, 1985
66. Edmond Orban, Fédéralisme et Cours Suprêmes, Introduction Théorique, Bruylant, Bruxelles, 1995
67. Elvire Letorneur-Fabry, Pour une fédération multiculturelle, Futuribles - Analyse et prospective, numéro 212, Septembre 1996

68. Esmein, Droit Constitutionnel, Ed. J. Berthélemy, 1914
69. Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, A. A. F. D. L., 1983
70. Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1983
71. Fausto de Quadros, Direito das Comunidades Europeias, Colecção Teses, Almedina, 1984
72. Fausto de Quadros, O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, Almedina, 1995
73. Fernand Herman, Segundo Relatório da Comissão dos Assuntos Institucionais, Edição do Parlamento Europeu, 1994
74. Fernando Loureiro Bastos, A União Europeia - Fins, Objectivos e Estrutura Orgânica, Luso Livro, 1993
75. Finbarr Murphy, A política regional, Trinta anos de Direito Comunitário, "Colecção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
76. Fisbach, Teoría General del Estado, Edit. Labor, 1929
77. Forsey, How Canadian Govern Themselves, 3.^a ed. 1991 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
78. Francisco Lucas Pires, A via Média da União Política, in Integração Europeia. Perspectivas, Cosmos, 1993
79. Francisco Lucas Pires, Portugal e o Futuro da União Europeia, Difusão Cultural, 1995
80. Francisco Molina, Manual de Derecho de La Comunidad Europea, Editorial Trivium, S.A., 1990
81. François Siegal, L'Europe de Maastricht, JC Lattès, Paris, 1992
82. Frank Vizert, Europe's Constitutional deficit, in Europe's Constitutional Future, IEA Readings nº33, Londres: Institut Of Economic Affairs, 1990
83. Franz Knipping (ed.), Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994
84. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice, 1968 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
85. Fritz W, Scharpf, Can there be a Stable Federal Balance in Europe; Joachim Jens Hesse and Vincent Wright, Federalizing Europe: The Path to Adjustment, Federalizing Europe ?, The costs, benefits, and preconditions of federal political systems, Nuffeld European Studies, Oxford, 1996
86. Fulvi Attinà, Francesca Longo e Stefania Panebianco, Identità, partiti ed Elezioni nell'Unione Europea, Cacucci Editore, 1995

87. Fulvio Attinà e Dario Velo, Dall Comunità all'Unione Europea, Cacucci Editore - Bari, 1994
88. Gabriel Fragnière, Henri Brugmans 1906-1997, L'Europe en formation, n.º 305, Été, Presses D'Europe, 1997
89. Galvão Teles, Enciclopédia Luso-brasileira, vol. 3, Verbo
90. Garcia Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, p. 239, 4ª. ed., Madrid, 1957
91. Geoffrey Howe in the House of Commons, explaining his reasons for resigning as Foreign Secretary from Margaret Thatcher's Government, Hansard, November 13, 1990 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
92. Geogres Burdeau, Traité de Science Politique, II, Paris, 1949
93. George Marshall, European Recovery, by Secretary of State made at commencement exercises at Harward University, 5 de Junho de 1947
94. Gérard Marcou, L'évolution récente du fédéralisme allemanda sous l'influence de l'integration européenne et de l'unification, Revue du Droit Public, Juillet-Août, 1995
95. Gérard Moreau, A C. E. E. - Sumários de História e Geografia Política, Publicações Dom Quixote, 1992
96. Giancarlo Olmi, A CECA, primeira estrutura europeia de tipo federal; A Comunidade na véspera do novo alargamento, Trinta anos de Direito Comunitário, "Colecção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
97. Guia da União Europeia - Fontes de Informação sobre a União Europeia (Portugal), Gabinete em Portugal da Comissão Europeia, 1996
98. Guilherme d'Oliveira Martins, Integração europeia, Perspectivas, O orçamento das Comunidades Europeias - Algumas Notas sobre a Situação Actual e Perspectivas Futuras, Cosmos, 1993
99. Guizot, Histoire de la civilization en France, 1974
100. Guy Schrans, A Comunidade e as suas Instituições - Considerações Gerais, Trinta anos de Direito Comunitário, "Colecção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
101. Harold Wilson when in oposition in the House of Commons, Hansard, August 3, 1961 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
102. Hayek, The road to Serfdon, Chicago. University of Chicago Press, 1994
103. Helmut Wagner, L'Union européenne: «tombeau» ou «assurance vie» des nations européennes ?, L'Europe en formation, n.º 301, Été, Presses D'Europe, 1996
104. Henri Brugmans, L'Idée Européenne, 1920-1970, Bruges, 1970

105. Henry G. Schermers, Reconhecimento enquanto sujeito de Direito internacional público, Trinta anos de Direito Comunitário, "Coleção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
106. Hjalte Rasmussen, A concepção do poder jurisdicional nas Comunidades Europeias, Trinta anos de Direito Comunitário, "Coleção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
107. Hjalte Rasmussen, The Court of Justice of the European Communities and the Process of Integration in Edmond Orban, *Fédéralisme et Cours Suprêmes, Introduction Théorique*, Bruylant, Bruxelles, 1995
108. House of Lords Select Committee on the European Communities, Economic and Monetary Union and Political Union, Session 1989-90, H.L. 27th Report 88-I in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, *Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary*
109. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Almedina, 1992
110. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1984
111. Jacinto Nunes, *De Roma a Maastricht*, Publicações Dom Quixote, 1993
112. Jacques Delors, *Le nouveaux concept européen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992
113. Jacques Henri Pirenne, *As Grandes Correntes da História Universal*, 7 vols., Sociedade de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lisboa, 1950-1962
114. Jacques Henri Pirenne, *Panorama de l'Histoire Universelle*, Neuchâtel, 1963
115. Jacques Leprette, *Une Clef Pour L'Europe*
116. Jacques Santer, *Discours de Centre d'Information Jacques Delors*, Lisbonne, le Mardi 7 octobre 1997, 10 heures
117. Jacques Santer, *Discours de, Signature du Traité d'Amsterdam*, le 2 octobre 1997 - Speech/97/200
118. Jacques Santer, *Intervention de, La Lutte contre le chômage exige une action concrète*, Session plénière du Parlement européen, Bruxelles, le 1er de octobre 1997 - Speech/97/198
119. Jacques Vandamme, *Vers um modèle néo-fédéral ?, Democratie et Construction Européenne*, Etudes Européennes
120. Jaime Gama, *Ciclo de Seminários - O Tratado de Amesterdão e a Nova Agenda Europeia (Intervenção de abertura)*, Centro Cultural de Belém, 1 de Outubro de 1997
121. Jean Lecerf, *Histoire de l'unité européenne*, Gallimard, 1965
122. Jean Monnet, *A Ferment of Change*, 1962 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, *Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary*
123. Jean Monnet, *Lés États-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, 1955

124. Jean Schapira, *Direito Comunitário das Actividades Económicas*, Resjuridica, 1992
125. Jean-Luc Migué, *Federalism and Free Trade*, The Institute of Economic Affairs, 1993
126. Jean-Luc Migué, *Federalismo e Comércio Livre*, Editorial Presença, 1994
127. Jean-Marie Pontier, *Quadragesimo Anno*, Actae Apostolicae Sedis, XXIII, 1931, em "La subsidiarité en droit administratif", in *Revue du droit public et de la science politique*, 1986
128. Jean-Victor Louis, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 3.^a ed., Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1986
129. Jean-Victor Louis, *La constitution de l'Union européenne*, União Europeia, 01.02.01. Centro de Documentação Europeia, 1995
130. Jean-Victor Louis, *Organisations Européennes*, PUB, Bruxelas, 1979
131. Jean-Victor Louis, *Quelques réflexions sur la réforme de 1996*, adaptado de *Revista de Instituciones Europeas*, 1995
132. Jeffrey Simpson, *The Globe and Mail*, Toronto, 30 de Janeiro de 1991
133. João Amealh, *História da Europ*", Verbo 1982
134. João Caupers, *Introdução ao Direito Comunitário*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1988
135. João de Mota Campos, *A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário*, Editorial Pax, 1980
136. João Mota de Campos, *Direito Comunitário I.º Vol.*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1990
137. John A. Usher, *As finanças da Comunidade; As receitas da Comunidade; O orçamento; A apresentação do orçamento*, Trinta anos de *Direito Comunitário*, "Colecção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
138. Jorge de Jesus Ferreira Alves, *A Política Monetária nas Comunidades Europeias*, Coimbra Editora, 1989
139. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 4.^a ed., Coimbra Editora, 1990
140. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 2.^a ed., Coimbra Editora, 1990
141. Jorge Silva e Sousa, *A Conferência Intergovernamental - Uma opinião pessoal* in *Revista Administração* n.º 4, 1996
142. José Carlos Moitinho de Almeida, *Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C. E. E.*, Ministério da Justiça, 1985
143. José João Gonçalves de Proença, *A 5.ª Liberdade Comunitária*, Universidade Lusíada, 1992
144. José Manuel Durão Barroso in *O Futuro Federalista da Europa*

145. José Manuel Santos Pais, A Comunidade Económica Europeia, B. M. J., n.º 1, 1980
146. José Medeiros Ferreira, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (alocução), 29 de Setembro de 1997)
147. José-Alain Fralon, A Europa acabou-se, Editorial Notícias, 1976
148. José-Maria Gil-Robles, La Montée en puissance d'un parlement "adult", EUR-OP NEWS n.º 2, 1997
149. Juan Sardá, Unions Aduaneras y Uniones Económicas, Madrid, 1953
150. Deschouwer Beaufays, M, Humblet, A. Leton e P. Verjans in Le Fédéralisme, Approches politique, économique et juridique, DeBoeck Université
151. Koopmans, Advocate General at the Hoge Raad, the Netherlands, Guest Editorial, 1992 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
152. La Unión Europea Occidental, Revista de Política Internacional n.º 20, 1954
153. Lange, Histoire de la Doctrine Pacifique et son Influence dans le développement du Droit International, in recueil des Cours, III, 1926
154. Lázlo Ledermann, Les précurseurs de l'organisation internationale, Christiania, 1919
155. Livet e Mousnier (dir.), História Geral da Europa, 3 Vols., Publicações Europa-América, Lisboa, 1986
156. Livro Branco Sobre a Conferência Intergovernamental de 1996, Edição Parlamento Europeu, Janeiro de 1996
157. Lopes, Nascimento da Europa em Rumos do Mundo, vol. VI, Cosmos, 1965
158. Louis Cartou, Les Communautés Européennes, Paris, Dalloz, 1993
159. Luciano Pareja Alfonso, Las Competencias Constitucionales Económicas en Suiza in La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Estudios, 1980
160. Luciano Pareja Alfonso, Las Competencias Constitucionales Económicas en Alemania Federal in La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Estudios, 1980
161. Luis Caeiro Pitta, A Comunidade Económica Europeia, BMJ, n.º 6, 1981
162. Luís Carvalho, Integração Europeia, Perspectivas, Edições Cosmo 1993
163. Luis les Fur, Règles générales du droit de la paix, Paris, 1936
164. Luís Máximo dos Santos, A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996

165. Luís Sá, As Regiões, a Europa e a Coesão Económica e Social, Edições Cosmos, 1994
166. Maastricht, une chance et un défi, Chrëschtlech Sozial Vollekspartei, 1995
167. Maastricht: Uma etapa na construção Europeia, Em Comum, Edição especial sobre o Tratado de Maastricht, Dezembro de 1992
168. Manuel Areias, A Comunidade Económica Europeia e as Multinacionais, Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, 1981
169. Manuel Carlos Lopes Porto, Do Acto Único à “Nova Fronteira” para a Europa, Almedina, 1988
170. Manuel Porto in A União Europeia na Encruzilhada, Almedina, 1996
171. Manuel Porto, Temas de Integração, I vol., 1.º Semestre de 1996
172. Marcello Caetano, Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, 6.ª ed., Almedina, 1983
173. Maria do Rosário Homem, Orçamento/98 da U. E.: Combate ao desemprego, Jornal O Independente, 07 de Março de 1997
174. Maria Eduarda Azevedo, A Europa dos Cidadãos: Um Espaço de Liberdade e Segurança, Centro Cultural de Belém, 29 de Setembro de 1997
175. Maria Isabel Jalles, Implicações Jurídico-Constitucionais da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal (116), Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos - Ministério das Finanças, 1980
176. Mário Raposo, Integração Europeia-perspectivas, Os Direitos do Homem na Europa Contemporânea, Cosmos, 1993
177. Marqués de Olivart, Tratado de derecho internacional público, Madrid, 1903, I
178. Maurice Duverger, A Europa dos Cidadãos - Uma metamorfose inacabada, Edições Asa, 1.ª ed., 1994
179. Maurice Duverger, Os Grandes Sistemas Políticos, Almedina, 1985
180. Maximiliano Bernad Alvarez de Eulate, Estudios de Derecho Comunitario Europeo, Real Sociedad Economica Aragonesa de Amigos del País, 1985
181. Michael A. Rearan, The New Federalism, Nueva York 1972
182. Michel Herland, Proposition en vue de la modification des objectifs à court terme des fédéralistes européens, L'Europe en formation, n.º 302, Printemps, Presses D'Europe, 1996
183. Monte, La dynamique intégrationniste des Communautés européennes à travers la coopération politique européenne (CPE) et l'Acte unique, Université de Lausanne, Dorigny, 1992
184. Morin, Penser l'Europe, Gallimard, Paris, 1987

185. Nicolas Moussis, *Accès à l'Europe, Manuel des politiques communautaires*, 2ème édition révisée, Edit-EUR, 1992
186. Nuno A. A. de Bessa Lopes, *A Constituição e o Direito Internacional*, CODECO, 1979
187. Nuno Rogeiro, *Constituição dos EUA*, Gradiva, 1993
188. O Cidadão, *Revista Trimestral de Direitos dos Cidadãos*, Ano II, n.º 78, 1994
189. Parlamento Europeu, *Audição pública sobre política de segurança na Europa-Situação e previsões*, Bruxelas, 18 e 19 de Dezembro de 1985
190. Pascal Fontaine, *A União Europeia*, Editorial Estampa, 1993
191. Paulo de Pitta e Cunha, *A União Económica e Monetária e o objectivo da Moeda Única*, *Revista da Banca* n.º 38, 1996
192. Paulo Pitta e Cunha *O movimento Europeu e as Instituições Supranacionais*, Lisboa, 1963
193. Pedro Álvares, *Maastricht-A Europa e o Futuro*, Publicações Europa-América, 1992
194. Pierre Rain, *Organization de la Paix en Europe depuis des origines jusqu'à l' ONU*, Paris, 1946
195. Políbio F. A. Valente de Almeida, *Do Poder do Pequeno Estado*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1990
196. *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, Março de 1996
197. *Primeros pasos hacia la ampliación al Este*, Tribuna del Parlamento Europeo, Noviembre 1994
198. Prodromos D. Dagtoglou, *A Natureza jurídica da Comunidade Europeia in Trinta anos de Direito Comunitário*, Comissão das Comunidades Europeias, 1981
199. *Programa legislativo da Comissão para 1994 - Resolução do Parlamento Europeu sobre o programa legislativo para 1994*, Boletim da União Europeia, Suplemento 1/94, Edição Comissão Europeia, 1994
200. Raúl Machado Horta, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional brasileiro*, Simposio Internacional de Derecho Autonomo, Generalitat Valenciana, 1988
201. René Maury, *L'Intégration Européenne*, Sirey, Paris, 1958
202. Robert Alterman, *Le Marché Commun, histoire et grandes problèmes*, Paris, 1971
203. Robert Lecourt, *L'Europe des Juges*, Bruxelas, 1976
204. Robert Toulemon, *Après Amsterdam: l'Union économique et monétaire au centre du débat européen*, *L'Europe en formation*, n.º 305, Été, Presses D'Europe, 1997
205. Robertson, *The council of Europa*, Leyde, 1962

206. Rockefeller, The Future of Federalism, 1962 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
207. Roland Mane, in L'État et les Institutions, Encyclopoche Larousse, Paris, 1976
208. Rudolf Bernhardt, As fontes do Direito Comunitário: A "Constituição" da Comunidade, Trinta anos de Direito Comunitário, "Coleção Perspectivas Europeias", Comissão das Comunidades Europeias, 1981
209. Rudolf Bernhardt, Trinta Anos de Direito Comunitário, As fontes do direito comunitário: a Constituição da Comunidade, Comissão das Comunidades Europeias, 1984
210. Ruy Barbosa, Comentários à Constituição Federal Brasileira, vol. I, 1988
211. Sauerwein, 30 ans à la Une, Plon, Paris, 1962
212. Schwartz, Direito Constitucional Americano, 1988
213. Segurança europeia exige uma política comum, Tribuna da Europa n.º 5, Maio/1997
214. Sérgio Ribeiro, Décadas de Europa, Rolo & Filhos, 1993-94
215. Sidney e Beatrice Webb, Uma nova civilização, Rio de Janeiro, 1945
216. Silva Cunha, Direito Internacional Público, Lisboa, 1957
217. Spengler, Decline of the West, I, New York 1947
218. Stein, The European Community in 1983: A Less Perfect Union ?, in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
219. Tratado de la Union Europea, Secretaria de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1992
220. Uma Constituição da União Europeia em vez dos actuais tratados n.º 2, Fevereiro / 1994
221. Un manifeste de l'Union européenne des fédéralistes, Automne n.º 298, 1995
222. União Europeia começou em 1 de Novembro, Tribuna da Europa n.º 9, Outubro / 1993
223. Union Européenne: Objectif 1996, Groupe du Parti Populaire Européen, Cahiers Européens, 1995
224. Valéry Giscard d'Estaing, Rapport sur le principe de subsidiarité, Parlamento Europeu, 1990-1991
225. Vários autores, A Europa após Maastricht, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1992
226. Vários autores, España y el Tratado de la Unión Europea, Editorial Colex, 1994
227. Vários colaboradores, Integração Europeia - Perspectivas, Edições Cosmos, 1993

228. Vários colaboradores. La interpretación Constitucional, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1975
229. Vários colaboradores. Le Fédéralisme - Approches politique, économique et juridique, DeBoeck Université, 1994
230. Vários colaboradores, Política comunitaria de cooperación para el desarrollo, Instituto de Cooperación para el desarrollo, Madrid, 1992
231. Vers 1996, Documentation Institutionnelle. Groupe P. P. E., Parlement Européen, Novembre 1995
232. Vile, The Structure of American Federalism, Nova Iorque, 1961, PP 3 e 65
233. Von der Groeben, The European Community: the Formative Years, 1987 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
234. Von Krosigk, A Reconsideration of Federalism in the Scope of the Present Discussion on European Integration, 1970 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
235. Wheare, Federal Government, 2.^a ed. 1951 in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary.
236. William Anderson, The nation and the states, rivals or partners, 1962
237. Willis, Introduction in Willis in Evelyn Ellis e Takis Tridimis, Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary
238. Yolanda Gamarra, Fundaciones y Asociaciones No Lucrativas En El Marco De La Comunidad Europea, Real Instituto de Estudios Europeos, 1992
239. Yves-Thibault, Euro: é preciso acelerar os preparativos, A EUROPA sem fronteiras, Comissão Europeia, Direcção-Geral Informação, Comunicação, Cultura e Audiovisual, Setembro/Outubro de 1997

INDÍCE

1. INTRODUÇÃO.....	Pág. 4
2. BOQUEJO HISTÓRICO.....	Pág. 16
1.1. A génese da Europa.....	Pág. 16
1.2. Da República Chrisfiana ao colapso de 1945.....	Pág. 20
1.3. Do pós-guerra aos nossos dias.....	Pág. 31
3. NTEGRAÇÃO VERSUS COOPERAÇÃO	Pág. 52
3.1. O método de integração.....	Pág. 71
3.1.1. A integração de geometria variável.....	Pág. 76
3.1.2. O desafio da integração	Pág. 81
3.2. A União Europeia.....	Pág. 83
3.2.1. O Tratado da União Europeia	Pág. 86
3.2.1.1. Estrutura do Tratado de Maastricht.....	Pág. 90
3.2.1.1.1. Novo enquadramento institucional.....	Pág.102
3.2.1.1.2. Reforma institucional da União Europeia.....	Pág.112
3.2.2. Maastricht – Federalismo ou via original ?.....	Pág.121
3.3. A natureza jurídica das Comunidades.....	Pág.131
3.3.1. A tese estadual	Pág.138
3.3.2. A tese internacional.....	Pág.142
3.3.3. A tese das C. E. como organizações sui generis.....	Pág.150
3.3.4. A tese supranacional	Pág.151
3.3.5. A tese federal	Pág.157
4. A CONFEDERAÇÃO E O FEDERALISMO.....	Pág.164
4.1. A confederação.....	Pág.166
4.1.1. O conceito.....	Pág.172
4.1.2. A caminhada nos tempos.....	Pág.175
4.1.3. A natureza jurídica.....	Pág.183
4.1.4. Estrutura e função	Pág.185
4.2. O Federalismo.....	Pág.188
4.2.1. Federalismo, Federação e Estado federal	Pág.193
4.2.2. Conceito.....	Pág.199
4.2.3. Cultura política	Pág.203
4.2.4. Tipologia do Federalismo	Pág.207
4.2.5. Experiência federais comparadas.....	Pág.211
4.2.5.1. Os Estados Unidos da América	Pág.212
4.2.5.2. Os Estados Unidos do Brasil.....	Pág.221
4.2.5.3. O federalismo alemão e a influência da União Europeia.....	Pág.227
4.2.5.4. O modelo suíço de federalismo cooperativo.....	Pág.234

4.2.6	Sociedade plural e Democrática, Federalismo	Pág. 239
4.2.7	O paradigma federal	Pág. 244
4.2.7.1	A transposição de princípios federais	Pág. 248
4.2.7.1.1	Classificação das competências	Pág. 250
4.2.7.1.2	Repartição das competências	Pág. 255
4.2.7.1.3	Participação dos Estados ... -	Pág. 263
4.2.7.2	A transposição de modelos ... U.E.	Pág. 266
4.2.7.2.1	A função legislativa	Pág. 269
4.2.7.2.1.1	O Conselho de Ministros e o Parlamento Eur.	Pág. 269
4.2.7.2.2	A função executiva	Pág. 274
4.2.7.2.2.1	A Comissão	Pág. 274
4.2.7.2.3	A função judicial	Pág. 277
4.2.7.2.3.1	O Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia	Pág. 279
4.2.7.2.3.2	Direito Comunitário	Pág. 282
4.2.7.3	O Tratado, a Carta ou a Constituição Europeia	Pág. 305
4.2.7.3.1	O Tratado - Constituição	Pág. 307
4.2.7.3.2	O ideal constitucional da União	Pág. 317
4.2.7.3.3	A reforma constitucional da União	Pág. 325
4.2.7.4	O princípio da subsidiariedade	Pág. 330
4.2.7.5	A Federação Europeia multicultural	Pág. 347
4.2.7.5.1	A cidadania europeia	Pág. 352
4.2.7.5.2	Os Direitos Fundamentais	Pág. 360
4.2.7.6	A União Económica e Monetária e a coesão	Pág. 371
4.2.8	Um projecto de União Europeia dos Federalistas	Pág. 403
4.2.8.1	Por uma nova estratégia federalista	Pág. 407
4.2.9	Um Governo Federal ?	Pág. 410
5	Conclusão	Pág. 413
