

AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DE INTEGRAÇÃO

TRENDS INTERNATIONAL INTEGRATION

Cristina Veloso de Castro¹

¹ Doutoranda pela ITE - Instituição Toledo de Ensino - Bauru/SP - Professora de Direito Constitucional da UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais. Frutal/SP – Rua Silvio Romero, 509 – Telefone (34) 3421.2864 – CEP 38200-000 - E-mail cristinavelosodecastro@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho apresenta um estudo sobre a Federação enquanto sistema de organização política. As raízes históricas do federalismo comparado com outros modelos demonstram que houve necessidade de remodelações desta forma de Estado ao longo do tempo, atendendo às suas necessidades e às novas conjunturas. Em princípio, as formas de cooperação e integração têm o objetivo de equilibrar as diferenças sociais, culturais, dentre outras, concretizando o exercício do princípio da subsidiariedade, cooperação e solidariedade. Os processos de integração caminham nesta direção. Tendo em vista o processo real de constituição da autonomia política européia, é que a comparação do modelo político da União com um modelo federativo pode ser um caminho confuso e longo para se compreender a integração européia. Assim, mesmo que viesse a “ganhar” a designação de federação, é indiscutível que a UE ainda seria um modelo *sui generis* de federação e seus mecanismos de organização, operacionalização e hierarquização de poderes ainda permaneceriam por serem decifrados.

Palavra-chave: Federação. Formas de Cooperação e Integração.

Abstrat

This paper presents a study of the Federation as a system of political organization. The historical roots of federalism compared with other models show that there was need for refurbishment of this form of state over time, given your needs and new circumstances. In principle, the

forms of cooperation and integration are designed to balance the social, cultural, among others, by implementing the exercise of the principle of subsidiarity, solidarity and cooperation. The integration processes go in this direction. In view of the actual process of formation of European political autonomy, is that the comparison of the political model of the Union with a federal model can be a confusing and long path to understanding European integration. So even if you were to "win" the name of federation, it is indisputable that the EU would still be a sui generis model of federation and its mechanisms of organization, operations and hierarchies of power still remain to be deciphered.

Key-words: Keyword: Federation. Ways to Cooperation and Integration.

Sumário: Introdução; 1. Uma visão histórica do fenômeno federalista; 2. Alguns Aspectos em torno do conceito de Confederação; 3. A experiência européia – União Européia; 4- O drama da Constituição Européia; 5- O Tratado de Lisboa e a renovação de algumas esperanças; A título de conclusão; Bibliografia.

Introdução

Como consequência e sob os efeitos do fenômeno da Globalização, instalou-se no contexto da comunidade internacional, em diferentes níveis de abrangência e em distintas graduações, a visão de que a integração entre grupos de Estados diminui o impacto daquele fenômeno e acrescenta elementos para melhor situar-se diante dele.

De forma alguma esta convicção, traduzida em tendência, é algo novo no mundo das relações internacionais; já há décadas que em todas as regiões do planeta a integração, ou as tentativas para a sua concretização, é um fenômeno a cada dia mais em evidência, tem se tornado, até, um tanto comum.

Está se construindo uma história nova e é característica da História não a continuidade, mas a descontinuidade, por vezes sem muita lógica e com certa falta de coerência. É freqüente esta História fazer-nos deparar com o imprevisto, o fortuito, e sempre nos obriga a sermos expectadores do novo, do dinâmico e, às vezes, do revolucionário. Isto é a História, a História é sempre assim.

Alguns dos acontecimentos de fins do século anterior, XX, nos fizeram perceber que a História não se limita a apresentar-nos seqüência, e muito menos lógica, mas que envolve também conflitos, rupturas e muitas descontinuidades, levando-nos a pensar no “fim da história” de que falava Hegel no início do século XIX e , recentemente, Fukuyama no fim do século XX.

Fazendo uma espécie de paródia, poderíamos dizer que o mundo das nações e Estados, seu mapa, está sendo permanentemente embaralhado, mas raramente sabemos qual a carta que vai cair em nossas mãos.

Diante disto, e adentrando no campo em que este trabalho está envolvido, o jurídico e, também, o político, devemos prevenir nesta introdução que muitos dos conceitos tranqüilamente aceitos até pouco

tempo atrás, já mudaram ou estão mudando de significado e exigem novas formulações.

Centramos este trabalho na temática do novo federalismo, nas novas tendências à integração regional e, até, às perspectivas de uma possível futura integração global, em relação à qual já se fala em governança global, Estado global, Constitucionalismo ou constitucionalização global. Dentro destes novos temas as novas formulações se referem a conceitos centrais jurídica e politicamente falando; é o conceito de Estado, de Federação, Confederação, Soberania, Autonomia, Constituição, Competências etc; neste trabalho despretensioso, mas com perspectivas de elaboração de um trabalho de maior envergadura, nos debruçaremos nestes conceitos todos, tentando colocá-los no seu devido contexto histórico, jurídico e político.

Historicamente estamos situados num momento em que certos acontecimentos mudaram os rumos do tempo; juridicamente o poder imperativo de certas instâncias, Estado e Direito nacionais, perderam muito de sua força e politicamente os dois aspectos anteriores se encarregaram de modificar muitos contextos, mudando a geopolítica do nosso planeta onde aparecem novos pólos de poder, revelando traços de outros blocos geopolíticos onde se manifestam acomodações e tensões próprias dos interesses particulares dos Estados-nação que estão emergindo com força e poder.

Dentro destas três dimensões, este trabalho, desenvolvido em co-autoria, vai se debruçar na análise do problema da reorganização territorial dos Estados e o que isto está significando para o Direito,

particularmente para o Direito Constitucional e para a geopolítica em que se enquadram os Estados nacionais. Veremos que as tendências “federalistas” estão dentro do contexto dos processos de integração como efeito do fenômeno da Globalização.

Partindo da experiência federativa norte americana, forçando a necessidade de trazer à tona alguns conceitos, e passando por outras experiências, que serão somente lembradas, chegaremos a tentar analisar as tendências e perspectivas de que esta proposta venha, talvez, a concretizar-se na União Européia, tendo como ponto de mira o fracasso da Constituição Européia e a vitória da aprovação e entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

1. Uma visão histórica do fenômeno federalista

A visão federalista, como forma de convivência entre Estados, é uma criação de fins do século XVIII; relacionada à experiência norte americana, se desenvolve a partir dos primeiros passos que deram as treze colônias inglesas da América do Norte como continuação natural da sua declaração de independência iniciada em 1774 e concretizada em 1776.

Foi na reunião do Congresso de 04 de julho de 1776, que colônias da Inglaterra, na América do Norte em plena Guerra da Independência, que teve início em 19 de abril de 1775 e terminou em 1782, declararam a independência da Coroa Britânica, dentre outras razões, pelos abusos e usurpações que os habitantes vinham sofrendo por parte da Inglaterra, conforme a Declaração Unânime de Independência dos treze Estados Unidos da América, preparado por um comitê liderado por Thomas Jefferson, John Adams e Benjamin Franklin, onde constava,

(...) A prudência aconselha que governos, de longa data estabelecidos, não deverão ser mudados em razão de causas fúteis ou transitórias e toda a experiência do passado demonstra que a humanidade está mais disposta a sofrer males, enquanto se possam suportar que a corrigi-los com o abolir das formas a que havia acostumado. Todavia, quando uma longa série de abusos e usurpações, todos invariavelmente dirigidos ao mesmo fim, então a apontar o desígnio de submeter um povo a despotismo absoluto, é seu direito, é seu dever por termo a tal governo, e prover novos guardiões de sua segurança futura. Estas colônias sofreram com paciência; mas perante a necessidade que ora surge sentem-se constrangidas a mudar seu antigo sistema de governo. (...) Nós, portanto, Representantes dos Estados Unidos da América, reunidos em Congresso Geral, apelando ao Juiz Supremo do Mundo testemunha da retidão de nossas intenções, publicamos e solenemente declaramos, em nome do digno povo desta colônia e por sua autoridade, que estas Colônias Unidas são, como de direito deveriam ser *Estados Unidos e Independentes*; que estão isentas de fidelidade para com a Coroa

Britânica; que se acham cindidos, como de razão, todos os laços políticos entre elas e o Estado da Grã-Bretanha; e que, como *Estados Livres e Independentes*, gozam do direito de declarar guerra, assinas paz, contrair alianças, promover comércio e realizar todo e qualquer ato de diligencia, dentro da alçada geral de *Estados independentes*. E para sustentar a presente declaração, com fé inabalável na proteção da Divina Providência, empenhamos nossas vidas, nossas fortunas, e nossa honra sagrada.²

Reconhecida em 1776, somente com o Tratado de Versalhes de 1783 oficializou-se a Independência dos Estados Unidos da América.

Após tal fato, tornou-se necessário o estabelecimento de condições que assegurassem essa independência frente à Coroa Inglesa, e também que resolvessem as dificuldades de ordem interna e os escassos recursos financeiros, uma vez que as antigas colônias converteram-se em Estados soberanos.

A assinatura do Tratado conhecido como Artigos e Confederação, se deu em 1781, segundo o qual delegavam alguns poderes expressamente previstos ao Congresso, possibilitando aos seus integrantes a tomada de decisões comuns.

² SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966,

O teor do artigo 2º do Tratado das Confederações assim previa:
“Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta Confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”.

Dallari, tece comentários no sentido de ressaltar que essa delegação de poderes não reduzia a soberania dos Estados, haja vista que por essa mesma razão, poderiam revogar a qualquer momento essa delegação de poderes.

Porém, podemos analisar nesta situação um paradoxo, se a soberania era um trunfo dos Estados, ao mesmo tempo tornava frágil aquela união, porque não havia como obrigar um integrante a fornecer recursos para ações conjuntas, e também porque a qualquer momento os seus integrantes poderiam retirar-se.

Assim, o Congresso da Confederação convocou uma Convenção em Filadélfia, em 1787, com o objetivo único e expresso de revisar os Artigos de Confederação e deliberar, sobre as alterações e adições dos mesmos que se façam necessárias, a fim de adequar a Constituição federal às exigências do Governo e a manutenção da União[...]. “A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela Confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz”³. O sentimento de solidariedade entre os Estados Confederados não era suficiente para evitar conflitos de interesse

p. 404.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 257.

que dificultavam uma política de conjunto e colocavam em risco a própria proposta confederada

A vitória definitiva da proposta federal é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York ao longo de 1788⁴, no ano seguinte à Convenção Federal de Filadélfia em 1787. Portanto, foi ao longo desse tempo (1787-1789) que a idéia do federalismo foi se cristalizando.

Das discussões travadas no período de 14 de maio a 17 de setembro de 1787, nos trabalhos da Convenção, os delegados presentes, representando seus respectivos Estados, chegaram ao entendimento de que, para alcançar as finalidades previstas, a simples revisão dos Artigos da Confederação seria insuficiente, de modo que voltaram seus esforços para constituir um novo sistema de governo e, ao final, tinham um projeto de Constituição, o qual foi assinado por enorme maioria dos delegados convocados.

Após isso faltava, ainda, que a Constituição fosse ratificada pelo povo de cada um dos Estados, através de assembleias convocadas para essa finalidade.

Assim, é possível afirmar que, da Convenção de Filadélfia originou-se a Constituição da República Federativa dos Estados Unidos da

⁴ “O federalista” a obra onde se recopilaram esses ensaios, fruto da luta de três importantes figuras da independência (Alexander Hamilton, James Madison e John Jay) representará, pelas idéias antecipadamente colocadas, o ponto de partida para a elaboração da Constituição que vai criar o Estado federal(1787), assim como a cristalização da idéia do Constitucionalismo Federal norte americano, o que ocorreu com a adoção definitiva da Constituição de 1787 e 1789--- A este respeito ver LIMONGI, Fernando Papaterra, “O Federalista”, in: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos na Política*, v.1, São Paulo: Ed. Ática, 1998, p. 243-286.

América, datada de 1787, e adotada em 1789, fruto da vitória dos adeptos do Federalismo, em detrimento daqueles que tinham o objetivo de aperfeiçoar os Artigos da Confederação.

Assim, podemos observar que o temor de perder a independência recém conquistada e submeter-se ao jugo de um ditador americano em substituição ao Governante inglês, permitiu que os integrantes da federação mantivessem o nome de Estados e adotassem sua própria Constituição, a qual não poderia contrariar a Constituição federal.

Os Estados adotaram uma Constituição comum, e se submeteram a um governo central, com atribuições definidas e fonte de recursos financeiros própria, passando a ser parte integrante do Estado Federal, este soberano, aqueles autônomos.

Por parte dos Estados o efeito jurídico de maior relevo foi a perda da soberania que detinham a qual passou a pertencer à União, restando-lhes a autonomia de entes federados. Vale dizer, que as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição Federal e sujeitas a controle de constitucionalidade por um órgão da União.

Um dos eixos estruturadores da postura defendida pelos autores de “O Federalista”, postura esta que levou à decisão dos Estados Federados (1787), foi o ataque à fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação (1781). “Em realidade, segundo afirma Hamilton em “ O Federalista”, n. 15, nem se chegou propriamente a

criar um governo, uma vez que estavam ausentes as condições mínimas a garantir sua existência efetiva. Esta passagem esclarece o seu raciocínio: ‘Governar subentende o poder de baixar leis’. É essência a idéia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. Se não houver penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais que conselhos ou recomendações”⁵ (grifo nosso).

A saída para o impasse foi a criação do Estado Federal com a adoção de uma Constituição comum e a submissão a um governo central que, para certos assuntos, teria um poder soberano com atribuições definidas constitucionalmente

Federalismo dual foi a denominação da divisão de poder entre o Estado Federal e os Estados-membros foi, em razão da coexistência de dois campos de poder mutuamente exclusivos, dividido entre a União e os Estados e reciprocamente imitadores, o que tornaria quase inevitável os conflitos entre ambos.

A esse respeito, Schwartz, assevera que,

...embora o Governo Federal seja um governo

⁵ LIMONGI, Fernando Papaterra. Op. Cit. p. 247.

de poderes enumerados, sua autoridade não está adstrita nos mínimos detalhes, e ele é reconhecido como possuindo não simplesmente aqueles poderes a ele dados especifica ou expressamente, mas também aqueles necessários e apropriados para o exercício de tais poderes expressos.⁶

Com a evolução do sistema de federação, já em 1867, o sistema de representação nos Estados Unidos da América era bastante descentralizado, e os senadores eram eleitos diretamente pelos Estados para representarem seus interesses dentro do governo federal.⁷

Mas o sistema constitucional americano tem lidado com o problema das interferências entre os Estados e o Governo federal, que detém constitucionalmente o respaldo da doutrina da supremacia do Poder Nacional, prevista expressamente no Artigo VI, da Constituição Federal, *in verbis*:

Esta Constituição e as Leis dos Estados Unidos que serão feitas de conformidade com ela; e todos os Tratados feitos, ou que forem feitos, sob a Autoridade dos Estados Unidos, serão a suprema Lei do País; e os juízes de cada Estado estarão sob

⁶ SCHWARTZ, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966. p. 207.

⁷ TRESOLINI, Rocco J., *American Constitutional Law*, 2. ed., New York: Micmillan Company, Lehigh University, 1966 *apud* MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri, *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*, Editora Celso Bastos, São Paulo, 1999.

obrigação deste modo; apesar de qualquer coisa em contrário na Constituição ou nas Leis de Qualquer Estado.

Conforme declaração do Presidente da Corte Suprema John Marshall, essa cláusula de supremacia nacional da Constituição consiste em não possibilitar que os Estados interfiram no funcionamento do Governo Federal,

Os estados não têm poder para retardar, impedir, embarçar ou, de qualquer maneira, controlar o funcionamento das leis constitucionais promulgadas pelo Congresso para pôr em execução os poderes atribuídos ao Governo geral. Esta, achamos, é a inevitável consequência daquela supremacia que a Constituição declarou⁸.

O federalismo dualista exigia uma dicotomia completa do poder estadual e federal. O poder federal não tinha nenhuma jurisdição na área onde os estados tinham exclusividade, conforme a interpretação da Corte Suprema Federal.

O conceito de federalismo dualista, segundo Schwartz⁹, era considerado incoerente numa era de crescente expansão da autoridade

⁸ Op. Cit. p. 207

⁹ SCHWARTZ, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966.

governamental, e que só poderia ser mantido enquanto o exercício do poder estatal fosse dominado pela doutrina do *laissez-faire*, a qual provou ser inadequada para atender alguns problemas, como os apresentados pela grande depressão econômica que ocorreria em 1929.

Schwartz¹⁰ afirma, ainda, que a ação do Governo federal era dificultada pela doutrina do federalismo dualista, principalmente no que dizia respeito à adoção de uma regulamentação nacional do sistema econômico, levando a abandonar esse conceito, o que ficou conhecido como *New Deal*¹¹ que teve na Lei de Recuperação da Indústria Nacional, de 1933, a mais importante de suas medidas. Assim é que a ação do governo, quando limitada ao plano local, raramente mostrava-se eficaz quando os problemas a serem tratados eram, na verdade, de âmbito nacional.

O mesmo autor entende que a decisão proferida pela Corte Suprema, no *Caso Schechter*¹², representava uma das últimas aplicações

¹⁰ *Op. Cit.* p. 209

¹¹ Talvez essa seja a primeira notícia que se tem de um “repensamento” do federalismo “Percebia-se perfeitamente que a economia nacional só poderia ser ressuscitada pela extensão da intervenção do Governo federal. E o processo do New Deal do Governo Roosevelt significava a própria negação do *laissez-faire*. As medidas legislativas aprovadas pelo Congresso federal procuravam regular muitos dos aspectos físicos do sistema econômico a maioria dos quais era até então considerada como fora da alçada do poder regulamentador federal. O New Deal envolvia um grau de controle governamental por parte de Washington muito maior do que qualquer outro anteriormente tentado no sistema americano. Se o país quer ir para a frente, disse o Presidente Roosevelt no seu discurso de posse em 1932, nós nos devemos mover como um exército leal e disciplinado disposto a sacrificar-se pelo bem da disciplina comum, porque sem tal disciplina não se consegue qualquer progresso, nenhuma liderança se pode tornar eficaz.

¹² No *Caso Schechter Poultry Corp. V. United States* a Suprema Corte pronunciou-se sobre a constitucionalidade da Lei de 1933— Lei de Recuperação da Indústria Nacional “Nesse caso, a companhia ré, que negociava por atacado com aves domésticas na cidade de Nova Iorque, era acusada de ter violado o Código de Aves Domésticas Vivas, com respeito às duas exigências tanto de salário mínimo quanto de horas máximas de trabalho, e de dispensar tratamento preferencial a fregueses privilegiados. Se o Governo federal regulasse

importantes do conceito de federalismo dualista, ou seja, aquele que baseia-se na concepção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitados, cujos ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente iguais.

Fernanda Almeida bem sintetiza essa passagem:

Tanto em sua pátria de origem, como alhures, passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, basicamente diante de uma alteração das relações entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade federal e conseqüente retração autoridade estadual.¹³. (grifo nosso)

Por sua vez, novamente, Schwartz , conclui que,

(...) a União americana, atualmente, não se baseia sobre uma divisão de soberania entre entidades governamentais iguais, caracterizando-se, em lugar disso, pela predominância do poder federal sobre o estadual. Não há mais área exclusiva da autoridade estadual sobre o comércio, dentro da qual não possa ser exercida a autoridade federal.

(...)

o negócio da ré, disse a Corte Suprema, estaria exercendo um poder reservado exclusivamente aos Estados.

¹³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, Editora

Pode ser exercido sobre qualquer objeto escolhido pelo Congresso e não se pode levantar objeção ao seu exercício sob o fundamento de que entra em conflito com os poderes habituais dos estados.¹⁴

Mais recentemente, a transformação da economia internacional, nas áreas do comércio, finanças e produção, integrando as economias mundiais, impôs a superação da barreira à circulação de bens e capitais, e colocou os Estados Unidos como uma força central desse processo, tanto em razão de sua posição de superpotência militar, como econômica, no mundo atual.

Portanto, o conceito clássico de federalismo, que tem como baluarte o sistema norte-americano, foi essencialmente mantido graças a uma série de decisões da Suprema Corte, independentemente de qualquer modificação formal da Constituição de 1787 que se mantém até hoje com raras emendas e modificações. Portanto, ao falar-se de Estado Federal, soberana é a União restando para as demais unidades a autonomia .

O Estado Federal norte americano não foi somente a grande experiência do Constitucionalismo incipiente, ele significou também a afirmação de uma democracia plural e diversa que, apesar dos muitos percalços pelos quais ela passou, se firmou em muitos aspectos como uma referência, com destaque para o sistema judicial. Quando o grande pensador, politicólogo, Tocqueville (1805-1859) foi visitar a América e por

lá esteve durante vários meses, ao publicar o seu livro *A Democracia na América*, v. 1 e 2, entre 1835 e 1840, fez elogios sem fim à experiência norte americana tentando construir um “tipo ideal” de democracia. Ao referir-se a ela, Tocqueville fala da “preservação da liberdade na igualdade”; “igualdade de condições”; “o interesse particular se confunde com o interesse geral”; “não somente as instituições são democráticas no seu princípio, mais ainda em todos os seus desdobramentos”.

Empolgado com esta democracia que se desenvolveu entre Estados Federados, refere-se a ela como “o grande paradigma da democracia”¹⁵

É importante anotar, antes de concluir este aspecto do trabalho, que a Constituição Americana de 1787 deve ser vista como uma Constituição de clara ideologia liberal como correspondia àqueles momentos, “mais demófila que democrática, mais próxima das monarquias limitadas do que das repúblicas convencionais da antiguidade ou da idade moderna”¹⁶.

Mas podemos afirmar que os princípios do Constitucionalismo contemporâneo, como sejam democracia, Estado de Direito e República, são encontrados como consagrados nessa Constituição criadora do Estado Federal. Neste, a relação democrática se manifestava e se manifesta como coexistência sem traumas entre uma União soberana e entidades federadas não soberanas, mas verdadeiros Estados com poder político próprio e

¹⁴ *Op. Cit.* p. 214

¹⁵ QUIRINO, Celia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade, in: WEFFORT, Francisco C. (org.) *Op. Cit.*, v. 2, p. 149-188.

¹⁶ SANTIAGO, Myrian Passos, in: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 24.

originário, “não-avocável pela Federação... Nessa ótica, os Estados Federados possuem direitos públicos próprios fora da esfera da sua subordinação”¹⁷.

Levemos, ainda, em conta a forte influência de Montesquieu (*O espírito das leis*) sobre os constituintes norte americanos que acreditavam firmemente na separação dos poderes do Estado como orientação para a formação da estrutura do governo federal.

Dalmo Dallari, ao analisar as características fundamentais do Estado Federal, implicitamente levanta algumas das suas vantagens. A forma federativa dificulta a concentração de poder e favorece o desenvolvimento da democracia, pois promove uma maior integração, mudando as oposições naturais dos Estados Federados em solidariedade; sendo capaz de dificultar a formação de governos totalitários. Em contrapartida gera uma certa dispersão de recursos, consequência da manutenção da multiplicidade de estruturas burocráticas de forma simultânea, mas, numa visão positiva, este aspecto favorece a preservação das características locais e reserva uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada¹⁸.

Está comprovado historicamente que a divisão política transforma os povos em grupos armados e hostís, tornando precária ou impossível a coexistência pacífica entre eles; a história, não muito remota, dos Estados europeus é uma manifesta confirmação disto. A desigual distribuição do poder político entre os Estados hoje, mesmo não estando limítrofes entre si, determina relações hegemônicas e imperialistas dos mais

¹⁷ Idem, p.28.

fortes para com os mais frágeis¹⁹. Desta forma a teoria do governo democrático supra-nacional se constitui no caminho para a instauração de relações mais solidárias e mais comprometidas, garantindo, no caso do modelo federativo, a conservação de uma autonomia que, ao invés de desgastar as identidades de cada uma das entidades, as fortalece na alternativa de uma força atuante comunitária.

Em conclusão, detecta-se hoje não somente uma tendência integrativa, mas, mais do que isso, uma tendência para a organização federativa. O sistema de Federação passou a ser visto como uma mais fácil defesa das liberdades e uma expressão mais avançada de descentralização política.

2- Alguns Aspectos em torno do conceito de Confederação

Então, fora do contexto do federalismo americano, necessário se faz colocar alguns esclarecimentos sobre o conceito de Confederação. Ao contrário da Federação, que, na medida em que se nega a soberania nacional, substituída por uma certa autonomia, nega-se também o Estado nacional, na Confederação, os Estados conservam a sua soberania e, baseada em Tratado, realiza-se uma aliança de nações para fins comuns.

Não resta mais dúvida que este conceito de soberania hoje está não somente redefinido, mas, mais do que isso, desgastado. Os processos de integração que se desenvolvem por todos os cantos atingiram em cheio o

¹⁸ DALLARI, Dalmo. Op.cit. p. 258-262.

poder que a soberania representa e que, desde Jean Bodin(1530-1596), havia se constituído no baluarte da independência e da autonomia independentes para os Estados nacionais. Nos processos de integração, a confederação é uma das formas desta integração, a soberania dos Estados sofre as limitações próprias do compartilhamento entre estes Estados.

A opção pela Integração é um ato tão soberano quanto a decisão de rejeitar a própria Integração ou não avançar nela. A soberania ao mesmo tempo que pode se constituir em obstáculo, ela é o recurso fundamental para efetivar a Integração. A decisão de integrar-se será sempre soberana, mesmo que isto implique em submeter-se a outras decisões comunitárias e supra nacionais. Todo ato livre é um ato soberano, pois a soberania é a liberdade de poder fazer ou não fazer²⁰.

Como espécie de pré história deste conceito moderno de Confederação, nos reportaríamos à Liga Acaica, formada pela união de doze cidades-estado gregas, cuja aliança objetivava a proteção militar contra inimigos comuns, é considerada pelos Estudiosos como formas embrionárias de Confederação.

Na linguagem política, a Confederação pode significar, especialmente, uma União de Estados, uma aliança de nações na busca de

¹⁹ LEVI, Lucio. In: BOBBIO, Norberto. Et alii. Op. Cit. p. 477.

solução de problemas comuns. A conservação da soberania de cada um dos Estados, é a característica fundamental no contexto da Confederação, mas a soberania entendida conforme observações acima. A necessidade de segurança e as exigências do desenvolvimento econômico tem sido as promotoras primeiras das Integrações federadas.

A *Amphyctionia*, formada pelos doze povos gregos, é referida como uma confederação, haja vista que “cada membro da União confirmava o caráter de Estado independente e soberano, e todos tinham igual número de votos no Grande Conselho Federal”.

Na Idade Média, tivemos a Liga Hanseática²¹, que visava a aglutinação de várias cidades do norte europeu, com finalidades comerciais. No século XIII, a Confederação Helvética²², entre alguns cantões suíços, com objetivos de proteção militar.

A exemplo da Liga Acaica, na Confederação Helvética, de 1291, os membros conservavam plena liberdade para tratar de assuntos internos e poderiam deixar a confederação livremente.

Michel Temer refere-se a Celso Bastos, para sintetizar as diferenças existentes entre Federação e Confederação, *in verbis*:

²⁰ AGUADO, Juventino de Castro. A soberania dos Estados: O paradoxo da Integração. In: *Jornadas de Derecho Internacional. Organización de los Estados Americanos*. Secretaría General. Washington DC. , 2003, p. 107-108.

²¹ **Liga Hanseática**, foi uma aliança de cidades mercantis que estabeleceu e manteve um monopólio comercial sobre quase todo norte da Europa e Báltico, em fins da Idade Média e começo da Idade Moderna (entre os séculos XIII e XVII). De início com caráter essencialmente econômico, desdobrou-se posteriormente numa aliança política.

²² A **Antiga Confederação Helvética** foi o precursora da moderna Suíça. A *Swiss Eidgenossenschaft*, parou de ser chamada de confederação, uma junção de pequenos estados independentes que existiu entre o século XIII até 1798, quando foi invadida pela República Francesa de Napoleão, transformada na República Helvética que teve curta duração.

O tipo federal de estado dá lugar à incidência, sobre um mesmo território e uma mesma população, de duas ordens estatais diferentes: a do estado federal e a dos estados federados. Esta simultaneidade de incidência de manifestações de governos diversos sobre a mesma coletividade é tomada viável em termos práticos, por uma rígida divisão ou repartição constitucional de competências, de modo a não ensejar o conflito de pretensões contraditórias entre os ordenamentos gerais e parciais...

...Nem á união, nem aos estados-membros é dado modificar a sua área de autonomia, senão por intermédio de uma alteração do próprio texto constitucional.

Por outro lado, cumpre notar que o Estado Federal não é uma mera associação de estados, mantida tão-somente enquanto dura a vontade dos estado de a ela permanecerem ligados. Tal fenômeno ocorre na Confederação de Estados de mera existência histórica, posto que atualmente não mais encontrável. Nesta forma associativa, os estados se unem para

administrarem conjuntamente algumas matérias relativamente as quais têm interesses comuns...

...Sendo a Confederação, como visto, produto da vontade de estados soberanos, encontra seu suporte jurídico no Tratado Internacional que é a forma usual dos entes soberanos contraírem obrigações. Desta união de estados não surge um novo estado, sobreposto aos estados confederados...

...Já com relação á Federação, esta surge pelo contrario de uma Constituição, e não de um Tratado. Ainda quando, como no caso dos Estados Unidos da América do Norte, a Federação venha precedida de uma manifestação de vontade, expressa pelos representantes dos estados reunidos em Convenção, assim que ela passa, contudo, a existir, deixa de ter por fundamento o Pacto celebrado anteriormente, para se apoiar exclusivamente na Constituição.²³ (grifo nosso)

Ao Contrário da opinião externada por Temer no seu texto,

²³ TEMER, Michel, *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, Editora Revista dos

entendemos que muitas das formas de integração que se desenvolvem no interior dos blocos econômicos, com destaque para a União Européia, se caracterizam como novas formas de Confederação.

Se é verdade que no sistema federal, tendo a constituição como base jurídica, o que se busca é “a consecução e manutenção de ... a unidade e a diversidade”²⁴, é também verdade que as formas e/ou estruturas atingidas por alguns dos países e Estados integrados, tendo alguns Tratados como base jurídica, tem conseguido também a conservação desta unidade e desta diversidade

Há certas condições históricas que favorecem a formação da estrutura política das Confederações, particularmente os aspectos referentes à necessidade de segurança e às exigências do desenvolvimento econômico, como já anotado. Há uma evidente tendência histórica de busca no sentido de solucionar comunitariamente aqueles problemas que a cada dia são mais complexos e, ao mesmo tempo, a cada dia se tornam mais comuns. Para isto, as relações sociais, políticas, comerciais e jurídicas têm tido como tendência uma maior ampliação e um maior aprofundamento. O sistema Confederativo, que respeita este bem da soberania, ainda tão caro aos sentimentos nacionais e nacionalistas, tem possibilitado a multiplicação de Tratados entre nações dentro dos limites do que entende-se hoje como Direito Comunitário. Embora este conceito seja relativamente recente e tenha se desenvolvido no contexto dos chamados blocos econômicos, a sua estrutura remonta aos primeiros momentos da formação dos Estados Unidos

Tribunais, São Paulo, 1976. p. 5-7.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1886, p. 51.

da América²⁵.

Como já vimos, finalizando, somente em 1787 a Convenção de Filadélfia adotou o sistema Federativo com uma Constituição comum que definia o Estado Federal mas que já antes, em 1781, a assinatura de um Tratado que se tornou conhecido como Artigos de Confederação, definia as condições de convivência dos Estados Confederados. Dentro deste contexto vamos encontrar que:

As características institucionais das comunidades européias baseiam-se no fato de que a integração da Europa representa o estágio mais avançado de um processo mais amplo de integração da atividade humana, um processo de dimensões mundiais; ela esclarecem as transformações por que hão de passar as instituições confederativas do mundo contemporâneo para se ajustarem a tal processo²⁶.

3. A experiência européia – União Européia

Embora outras muitas experiências além da americana, tenham se desenvolvido e implantado pelo mundo afora em datas e circunstâncias as mais diversas,²⁷ queremos dedicar especial atenção à experiência que desde há algumas décadas (desde 1957) vem se desenvolvendo no

²⁵ Idem. p. 11-12.

²⁶ LEVI, Lucio. *Confederação*. In: BOBBIO Norberto et alii. Op cit. v. 1, p.220

²⁷ São exemplos de Estados Federados cuja forma se contrapõe aos Estados unitários e não se confundem com as Confederações, os Estados Unidos da América, como já vimos, a Alemanha, a Suíça, o Canadá, a Rússia, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Nigéria, o México, a Malásia e o Brasil.

continente europeu. Se é verdade que esta experiência não se caracteriza como Federalização de Estados, é também verdade que há muitos questionamentos sobre os rumos que a UE pode vir a tomar, particularmente após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 01 de dezembro de 2009.

A formação dos “Estados Unidos da Europa” é um velho desejo, ou uma velha pretensão por parte de ilustres homens de Estado e pensadores dos diferentes campos desse velho, instigante e polêmico Continente.

No dia 19 de setembro de 1949, Winston Churchill, quatro anos após o término da segunda Guerra Mundial, gerada na Europa, centralizada na Europa e com trágicas conseqüências para a Europa o Ex primeiro ministro da Inglaterra proferiu um famoso discurso na cidade de Zurique, conhecido como o “Discurso de Zurique”²⁸

Lembrando a “tragédia da Europa” ele vai dizer: “Se a Europa tivesse alguma vez ficado unida na partilha de seu patrimônio comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus 300 ou 400 milhões de habitantes”

Lembrando, certamente, que a maior parte das nações e nacionalidades européias passaram os últimos 2.000 anos em guerras e conflitos de todo tipo, conclama para a “recriação da Família Européia... para que esta possa viver em paz, em segurança e em liberdade... , pois este desastre não pode repetir-se”.

²⁸ Mas já antes, recém terminada a Grande Guerra, em discurso proferido no dia 05/03/1946, no Westminster College, em Fulton, no Missouri-USA, Churchill apresentou o mesmo teor de idéias.

Churchill lança um desafio aos povos da Europa: “ E por que não haver um agrupamento europeu que possa dar um sentido de alargamento do patriotismo e de comum cidadania dos povos desatentos deste turbulento e poderoso Continente e por que não toma ele a sua posição de pleno direito junto a outros grandes grupos na formação dos destinos dos homens?”. Desde o palco de um país tradicionalmente neutro, a Suíça, e ante estes povos e governos desastados, uma via de solução: “haja justiça, perdão e liberdade, ... a estrutura dos Estados Unidos da Europa, se bem e verdadeiramente construída, será necessária à força material de um só Estado menos importante. As pequenas nações contarão tanto como as grandes e honrar-se-ão pela sua contribuição pela causa comum” (grifo nosso). Churchill termina o seu emblemático discurso pedindo a defesa do direito à vida e à luz... “Deixem a Europa erguer-se”.

Numa superficial análise dos desejos de Churchill, percebe-se a existência de algumas motivações na idéia da formação de uma União dos Estados Europeus. A formação destes Estados constitui uma idéia aliciante que alimentou o espírito de grandes federalista europeus como Rober Schuman, Altiero Spinelli, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak, Jean Monet e outros. O termo “Estados Unidos da Europa” já havia sido usado em diversas oportunidades por Vitor Hugo, mas particularmente em um discurso no Congresso Internacional da Paz que se realizou em Paris em 1849 e, alguns anos depois, na Assembléia Nacional Francesa em primeiro de março de 1871²⁹.

Historicamente, a França foi a maior defensora da união dos

Estados europeus, sempre na justificativa de manter uma maior independência da força militar e financeira dos Estados Unidos da América e da extinta União Soviética³⁰.

Os passos percorridos pelos europeus até o presente momento estão representados pelos primórdios de 1947-48 com a união alfandegária entre Bélgica, Luxemburgo e Holanda até a aprovação e entrada em vigor do substitutivo da Constituição rejeitada do tratado de Lisboa.

Nascida a partir de um acordo de comércio de carvão e de aço, criando a Comunidade Européia do carvão e do aço (C E C A), em 1951, a UE de hoje encontra aqui os primórdios de sua estrutura. Na CECA se inaugura formalmente a supra nacionalidade no âmbito das relações interestatais.

Alguns anos depois, em março de 1957, os mesmos seis países da CECA assinam o Tratado de Roma estabelecendo a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom). Estava criada o que, depois, passaríamos a identificar como a União Européia (1992).

Os Tratados Constitutivos das Comunidades Européias foram multiplicando-se, bem como os atos que levaram à afirmação de maior consistência destas comunidades³¹.

²⁹ Os dados destas duas últimas páginas foram obtidos na página Google, acessada em 10/03/2010.

³⁰ É ilustrativo desta afirmação quando em janeiro de 1963 o presidente francês Charles de Gaulle vetou com “Le Grand Non” a participação da Inglaterra na Comunidade Européia sob alegação de que o Reino Unido inevitavelmente representaria os interesses dos EUA. Quatro anos mais tarde o mesmo De Gaulle vetaria novamente a mesma candidatura.

³¹ TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y OTROS ACTOS BÁSICOS DE DERECHO COMUNITARIO. Madrid: Ed. Tecnos, 2001.

Trata-se de um longo processo que ainda não se completou mas que já se assenta nalguns Tratados e Instituições de importância vital como o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, com um presidente e um auto representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança, e a Comissão Européia.

Os Tratados foram se sucedendo a partir do Tratado de Roma: Ato Único Europeu – 1986; Tratado de Maastricht – 1992; Tratado de Amsterdã – 1997; Tratado de Nice – 2001; proposta de uma Constituição Européia – 2004; e Tratado de Lisboa, em vigor desde 1/12/2009. Acrescente-se a isso uma série de Textos básicos de caráter econômico, financeiro e monetário, pelos quais criou-se a União Econômica e Monetária com o Euro como moeda única a partir de janeiro de 2002.

Dentre estes documentos todos dois deles devemos destacar, para uma análise com vistas à questão das perspectivas federalistas na UE: a proposta de Constituição e o Tratado de Lisboa.

4- O drama da Constituição Européia

“Procurando dar resposta à necessidade de simplificar o sistema comunitário para os cidadãos, quer do ponto de vista dos procedimentos, quer da definição de competência, quer da clarificação da arquitetura dos Tratados Comunitários, bem como procurando aumentar a eficácia, a transparência e a legitimidade democrática da União Européia a vinte e cinco,... a ratificação do Tratado Constitucional não deveria vir as constituir apenas uma alteração dos Tratados, mas uma substituição destes por um texto único, sendo os precedentes revogados”. (grifo nosso) (Art.

IV- 437° do Tratado Constitucional)³²

Esta proposta de constitucionalização do Direito na UE foi assinada a 29/10/2004 com o compromisso do possível entre os Estados membros.

Uma série de novidades estavam a vista, como a atribuição de personalidade jurídica à UE, com o conseqüente poder de negociar e ratificar acordos internacionais em nome dos Estados membros. O art.IV 438, n.1 reza que: “ a União Européia estabelecida pelo presente Tratados sucede à União Européia e à Comunidade Européia”, o que significa que acabaria com a dualidade originada dos contratos anteriores³³. Também o Parlamento Europeu passaria a poder propor alterações ao Tratado Constitucional sem a convocação prévia de uma Convenção. Na verdade, grande parte das leis européias passaria a ser adotada conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, num processo legislativo ordinário que viria substituir o procedimento atualmente em vigor da co-decisão. (Art. IV –34°).

Em matéria jurídica o Tratado Constitucional confirmava expressamente a jurisprudência relativa à primazia do Direito da União sobre os Direitos nacionais e as Constituições dos Estados membros. (Art. I – 6°). Constata-se, com isto, um claro avanço no sentido da democratização da UE, o que seria ainda mais facilitado pelo alargamento das funções e do reforço dos poderes do PE, uma série de novas competências de vital importância (Art. I – 27).

³² PATRÍCIO, Raquel deCaria. *Uma visão do projeto europeu- história, processos e dinâmicas*. Coimbra: Ed. Almedina, 2009, p. 519-520.

O lema da União, constante no Preâmbulo “Unida na Diversidade”, que é um claro lema federativo, estava recebendo uma forte fundamentação com a inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia (Art. I – 8). Mas o direito de saída voluntária da UE por parte de qualquer Estado membro (Art. I – 60º), descaracterizaria ao nosso entender, o conceito de federalismo. De qualquer forma, a proposta Constitucional trazia consigo uma série de símbolos indicativos da maior boa vontade: bandeira, hino, moeda única, e o lema “Unida na Diversidade” (Art. I – 8º), ... mas isto, e o conjunto das alterações propostas, não seria suficiente para o sentimento de muitos da população da Europa³⁴. Esta população, ou parte dela iria aplicar um golpe devastador sobre as pretensões europeístas e/ou “federalistas.

Apesar de todas ambigüidades, não há dúvida que na proposta constitucional existiam elementos de Federalismo, a relação de alguns dos artigos colocados acima são a prova desta afirmação, “ a natureza federal desta visão reside no facto de se considerar que a esfera da União... não resulta de uma simples agregação desordenada de contributos nacionais, mas deve antes ser entendida como constituindo serviço da construção e reconhecimento dos objetivos que materializam o que podemos designar como interesse geral e comum dos povos, dos Estados e dos cidadãos da Europa³⁵. E, assim, embora vários países já tivessem ratificado a proposta

³³ A respeito destas dualidades ver SOARES, Andréia. *União Européia: Que Modelo Político?* Lisboa: ISCSP, 2005.

³⁴ A respeito das alterações introduzidas nos Tratados Comunitários pelo Tratado Constitucional, vide D’OLIVEIRA MARTINS, Guilherme. Sobre o Tratado Constitucional Europeu, in: SOROMINHO –MARQUES, Viriato.(coord) *Cidadania e Construção Européia*. Lisboa: Ed. Idéias e Rumos, 2005, p. 65-104.

³⁵ *Ibidem*. p. 20.

de constituição em maio e junho de 2005, franceses e holandeses deram “não” à Constituição Européia. Evidentemente que isto fez vacilar o processo de integração e muito mais a idéia de um possível ou suposto projeto de federalismo para a Europa Unida, os “Estados Unidos da Europa” entravam num campo de muita penumbra.

“Na realidade, e não obstante os *elementos federalizantes* presentes no Tratado, é impossível, à construção européia, ultrapassar o Estado-nação e substituí-lo por um super-Estado europeu”³⁶.

A crise política estava instalada e, embora houvesse ainda saídas dentro do marco democrático em vigência, o presidente da Comissão Européia, Durão Barroso, apresentou um *plano B* aos Estados-membros e, passado o *período de reflexão*, a Convenção convocada deu uma resposta ao impasse: preparar um “substitutivo” à Constituição rejeitada, convencidos que estavam que a história da União Européia havia caminhado desde sua formação dentro de um processo de fluxos e refluxos, de crises e sucessos, recuos e avanços.

Quem, como nós, ao longo deste tempo todo esteve atento à Europa e conseguiu acompanhar o desenrolar de seus problemas, pode concordar com que há uma cidadania européia em formação baseada nos dois princípios mais significativos que orientam a nacionalidade: o político e o jurídico. Assim, os líderes europeus convencidos, talvez, de que “nação é um estilo, um estilo de vida coletiva nessa linha a nacionalidade como sentimento de pertencimento é uma mentalidade, não há como impô-la”³⁷, apresentaram uma nova proposta.

³⁶ PATRÍCIO, Raquel de Caria. Op. Cit. ,p. 532.

5- O Tratado de Lisboa e a renovação de algumas esperanças

A 25 de março de 2007, comemorando os 50 anos do Tratado de Roma (25 de março de 1957), foi assinada a Declaração de Berlim com o compromisso de “dotar a UE de uma base comum e renovada” até as eleições para o Parlamento Europeu de 2009. Dessa forma, de acordo com o Conselho Europeu estabeleceram-se duas etapas iniciais: a presidência alemã (1º semestre de 2007), deveria tomar todas as medidas necessárias nos termos do artigo 48 do Tratado da União Europeia para inaugurar a Conferência Intergovernamental até o final de julho, e a seguir o mesmo Conselho Europeu reunido em 21 e 22 de junho de 2007, convidou a Presidência portuguesa (2º semestre de 2007), a redigir um projeto de Tratado a partir da convocação da Conferência Intergovernamental.

O mandato atribuído à Presidência de Portugal era claro e preciso: elaborar um Tratado Reformador evitando, agora, o uso do termo Constituição.

A Conferência Intergovernamental desenvolveu seus trabalhos de 23 de julho a 18 de outubro de 2007, finalizando com a assinatura no Mosteiro dos Jerônimos em Lisboa no dia 13 de dezembro do mesmo ano. O resultado foi o Tratado Reformador, ou Tratado de Lisboa (denominação mais usual), composto por dois Tratados essenciais: O Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versões consolidadas).

³⁷ STRENGER, Irineu. *Direito Internacional Privado*. 5 ed. São Paulo: LTR, 2003, p. 192.

O Tratado de Lisboa vai representar a resposta ao impasse provocado pela rejeição do Tratado Constitucional. Alterações institucionais de importância (que neste exíguo espaço não pretendemos fazer análises mais profundas e longas, o que acontecerá noutro trabalho) foram a tônica deste trabalho. O Tratado de Lisboa “procura num mundo de rápida mutação, que tem que lidar com as questões prementes da Globalização, com as alterações climáticas, da energia, do crime organizado, do terrorismo e da segurança, ser capaz de permitir a União , dar respostas efetivas aos atuais desafios”³⁸; a crise financeira hoje, que se instalou também dentro da UE (Grécia etc) é um dos últimos desafios, mas não o único, Copenhage ... XII 2009 – falta de liderança... ficaram a mercê das decisões americanas e das ambigüidades da China.

O Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009, mas sem antes ter tido problemas para receber o “sim” definitivo de cada um dos 27 Estados que hoje formam parte da União Européia. Dois casos se destacaram nesta ratificação, o da República checa e da Irlanda. A primeira teve no seu presidente Vaclav Klaus, o último dos presidentes a ratificar o Tratado em 3 de novembro de 2009, após o Tratado ser aceito pelo Parlamento Checo, mas tecendo uma longa série de críticas antes e depois de sua ratificação, amarrado, ainda, a um conceito envelhecido e ultrapassado de soberania, afirma que o Tratado de Lisboa acaba com a soberania dos países europeus³⁹.

O caso da Irlanda foi mais complicado; consultada sua população de menos de 4 milhões (a UE tem hoje em torno de 500 milhões)

³⁸ PATRÍCIO, Raquel de Caria. Op. Cit. p. 551-552.

em forma de *referendum* em 12 de julho de 2008, rejeitou o Tratado com 53,4 % contra 46,6 % favoráveis ao “sim” e com uma participação pouco acima da metade da população, 53,13%. O impasse estava novamente sobre a mesa do presidente da Comissão Européia; depois de muitas discussões, e também algumas concessões, finalmente o “sim” foi dado por 53,5% dos votantes em 2 de outubro de 2009.

A primeira observação que gostaríamos de fazer após a apresentação destas sinuosidades todas é que a razão pode estar com os que perdem, mas a História é feita com e pelos que ganham.

O Tratado de Lisboa, pois, já está em marcha, o trem já saiu da estação; quais serão os seus viajeiros? Qual a velocidade que conseguirá atingir? Noutras palavras: para onde caminha a União Européia? As instituições novas ou as reformuladas pelo Tratado de Lisboa já estão com suas chefias nomeadas, com destaque para o presidente e o chanceler do bloco, cargos criados pelo Tratado de Lisboa, aondeisto levará a Europa?

Para prever perspectivas com que quadro jurídico e quais os instrumentos com que os cidadãos europeus contam para fazer frente às suas expectativas? O Tratado de Lisboa dá fundamentação para uma Europa mais democrática e transparente com um papel reforçado para o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais⁴⁰, estes têm mais oportunidades de participar no trabalho da União. Em conjunto com o maior peso do Parlamento Europeu a participação dos parlamentos nacionais reforçará a democracia e conferirá uma legitimidade acrescida ao

³⁹ Folha on-line de 25/08/2009.

⁴⁰ Tratado de Lisboa – A Europa rumo ao século XXI, in:

<http://europa.lisbontreatv/glauce/democracy/index.pt.htm>. Acessado em 01/02/2010.

funcionamento da União. Com regras de votação e métodos de trabalho simplificados os 27 Estados membros têm uma capacidade de intervenção nas áreas prioritárias, com maior eficiência no processo de decisão ⁴¹. Prevê-se uma vida melhor para os europeus, pois o Tratado de Lisboa dá mais poderes aos cidadãos da UE para intervirem em áreas políticas de importância, como a área da liberdade, segurança, justiça, com destaque para o combate ao terrorismo e à criminalidade. Ao mesmo tempo, este espaço para a intervenção dos cidadãos abrange a política energética, a saúde pública, a proteção civil, as alterações climáticas, a coesão territorial, a ajuda humanitária e outras. O déficit democrático de que tanto tem sido alvo as estruturas institucionais da UE, o Tratado de Lisboa parece ser que se propõe a diminuir⁴².

Dois aspectos é necessário ressaltar, a leitura do Tratado de Lisboa nos leva facilmente a concluir que a solidariedade entre os Estados membros se torna mais natural e se amplia, em certos campos, como no domínio da energia e da tecnologia, as práticas têm mostrado isto, igualmente se diga no que se refere à luta contra a praga do terrorismo internacional, o que ocorre em Praga, em Estocolmo, em Paris ou em Lisboa **neste sentido** como ocorrendo em casa, na casa grande europeia; as reações da população na rua evidenciam isto, algo impensável algum tempo atrás. Apesar de opiniões em contrário⁴³, pensamos que o Tratado de

⁴¹ CECCHERINI, Eleonora. La nueva estructura institucional de la Union Europea. In: PORTELLA, Francisco Xavier Matia. *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Granada: Ed. Comares, 2009, p. 21-25.

⁴² CAMPOS, Paloma Biglino. *Tratado de Lisboa y pluralidad de ciudadanos*, in: *idem* p. 5-8.

⁴³ MISSÉ, André *Europa pierde peso em la escena mundial*. Bruxelas.el.pais.cominternacional, acessado em: 09/02/2010.

Lisboa permite à Europa unida em maior protagonismo no cenário mundial através dos diferentes instrumentos de política externa.

Mas sobre tudo isto, e dentro do contexto do nosso trabalho, cabe uma pergunta final: está se construindo um super-Estado? Caminha a Europa para alguma forma ou algum modelo próprio de Federalismo? Uma estrutura criada para funcionar com seis Estados membros e que continua a funcionar com 27, correndo o risco de implodir com um número ainda mais elevado como aquele que se prevê para o futuro, será capaz de acolher um sistema federativo?

O desejo manifesto de estar preparada para o desafio histórico de integrar novos Estados (incluídos alguns do extremo leste europeu como a Ucrânia e outros como a Servia, Macedônia e, principalmente Turquia)⁴⁴, exige não somente alterar, significativamente, a capacidade de ação da União através da adaptação institucional e concretização integração política de Estados e de cidadãos. Em publicação *on line* o jurista português Pedro Vicente escreve que; “a essência do Federalismo não é para ser encontrada num número particular de instituições, mas na institucionalização de relações particulares dos participantes na vida política”⁴⁵.

O conhecido pensador europeu, ex-ministro do exterior da Alemanha, hoje professor da Universidade de Princeton – USA, afirma que “a consequência do irrefutável alargamento da UE será, portanto, ou a erosão ou a integração”⁴⁶. O mesmo autor publica em jornal O Estado de

⁴⁴ ASTI, Timothy Garton. União europeia não será Super Estado. In: *O Estado de São Paulo*. Caderno internacional, A-23 de 9 de outubro de 2005.

⁴⁵ http://in_devir.com/index.php?option=com.content&task=view&id=917&itenid=37. acessado em 21/09/2009.

⁴⁶ Apud. PATRÍCIO, Raquel Caria. Op.cit. p. 581.

São Paulo, intitulado “ Os dois futuros diante da Europa”⁴⁷, teve algumas interessantes observações. De um lado, “os europeus são beneficiados por altos níveis de proteção social, educação barata e de alta qualidade, padrões ambientais rigorosos e infraestrutura excelente. Além disso a Europa possui diversidade cultural incomparável e grande beleza natural”. Tem 500 milhões de habitantes e o maior mercado único do planeta, mas politicamente está encolhendo “por causa de sua falta de unidade”. De outro lado, “se a substância do Tratado Constitucional for salva,⁴⁸ a Europa se desenvolverá cada vez mais como ator global e os Estados membros da UE só serão capazes de defender seus interesses no mundo do século XXI se o próprio bloco tiver força.

Perguntávamos em páginas acima se caminha a Europa para alguma forma ou modelo próprio de Federalismo; desde a Paz de Westfalia em 1648, quando se assentaram as bases jurídicas e políticas dos Estados modernos, de acordo com a ordem estabelecida, ficou extremamente arraigada a idéia de soberania como competência de cada um dos Estados para decidirem sobre as regras relativas ao seu comportamento e sobrevivência. No moderno conceito de sobrevivência compartilhada, está claro que certas circunstâncias de convivência originam limitações à afirmação das prerrogativas soberanas dos Estados. A assinatura dos diferentes Tratados da União Européia, mormente o Tratado de Lisboa, aceitando uma limitação um pouco mais extensa desta soberania estatal, ao que se acrescenta as transferências que os Estados membros passaram para

⁴⁷ Caderno internacional. A-24, de 3 de junho de 2007.

as Instituições Constitucionais, nada disto e outros elementos mais, pode ser considerado suficiente para, por enquanto, não ter que deixar de lado a idéia de que a UE constitua hoje, uma Federação de Estados, ou os Estados Unidos da Europa.

As suas estruturas supranacionais, embora seja singulares e representem uma experiência até então inédita (a exceção dos Estados Unidos da América) com particularidades muito próprias, não conduzem a Europa unida a uma Federação ou uma Confederação de Estados.

De qualquer forma tratando-se de “uma experiência de integração regional, a que mais êxito tem registrado na História da Humanidade, e a primeira União do Continente Europeu feita a partir da livre vontade dos Estados que à mesma desejaram aderir e por isso legitimada pela vontade soberana de cada um destes Estados”, nada de mais que se possam ter, nós temos, expectativas de futuro na formação dos Estados Unidos da Europa⁴⁹

A título de conclusão

Resulta um tanto difícil chegarmos à conclusão de um trabalho, considerando que a segunda parte do mesmo está recheada de questionamentos não respondidos (e ainda tem muitos mais) e de previsões incertas.

Mas ... quanto à primeira parte,

As raízes históricas do federalismo, adotando-se o clássico

⁴⁸ Ela foi salva com a aprovação do Tratado de Lisboa, pois “no essencial o Tratado de Lisboa não difere no conteúdo e na sua forma de Tratado Constitucional”. Pedro Vicente, Op. Cit.

modelo dos Estados Unidos, comparado com outros modelos (aqui não analisados) como os da Alemanha, do Canadá, do Brasil e outros, demonstram que houve necessidade de remodelações desta forma de Estado ao longo do tempo, atendendo às suas necessidades e às novas conjunturas.

Esses acontecimentos deixam transparecer que o Estado foi criado como forma de organização política e não para administrar a economia.

Fatores históricos, como a supremacia do capitalismo sobre o socialismo (EUA x URSS) e a crescente prática democrática do liberalismo quanto à política econômica, revelaram a necessidade mundial de integração dos países na busca de soluções para desonerar o Estado da responsabilidade de administrar a economia, bem como torná-la mais competitiva, tudo isto dentro do contexto do fenômeno da Globalização.

Em princípio, as formas de cooperação e integração têm o objetivo de equilibrar as diferenças sociais, culturais, dentre outras, concretizando o exercício do princípio da subsidiariedade., cooperação e solidariedade. Os processos de integração caminham nesta direção.

De fato, o processo de interdependência e intercomprometimento das sociedades pelo processo de integração tem demonstrado a necessidade de revisão do conceito de soberania e da repartição constitucional de competências.

Todas as propostas e processos de integração que têm se desenvolvido ou estão em desenvolvimento tiveram que se adequar a uma forma integrada de organização jurídico-política do Estado, frente à

⁴⁹ PATRÍCIO, Raquel de Caria . Op cit. p. 597.

crescente necessidade de integração mundial, onde o princípio da subsidiariedade deverá ser utilizado como instrumento da edificação de um possível federalismo cooperativo, definindo-se novos moldes entre a soberania, a chamada supranacionalidade e a repartição de competências.

Quanto à segunda parte do trabalho, ficou subentendido ao longo do texto que o debate do modelo de integração na UE é inédito, é *sui generis* e para os europeus é algo extremamente inovador e especialmente promissor. Tanto a Teoria da Constituição quanto a Teoria do Estado, com seus dogmas já centenários, estão sendo derrubados na experiência européia. Embora não caberia aqui, nas nossas conclusões, abrirmos uma exceção a esta regra metodológica para inserir palavras muito adequadas a este contexto. A inovação deste processo dirigido à Europa, hoje dos 27, é a característica da mediação do Direito ao invés do Direito da força estabeleceu-se a força do Direito: “a principal característica que distancia a UE de tentativas anteriores de unificação do Velho Continente (César, Carlos Magno, Napoleão ou Hitler) é justamente a permuta da força física pela força do Direito para sua instituição e manutenção”⁵⁰.

Embora a proposta do Tratado Constitucional não tenha vingado na UE, a sua representação no sentido da necessidade de acrescentar algo mais sólido e consistente como fundamento jurídico dessa convivência imensamente plural, passou a formar parte dos elementos culturais da sua população e da identidade européia. Ainda que com alguns entraves, a aprovação e a entrada em vigor do Tratado de Lisboa confirma a nossa afirmação

Há, ainda, muitas outras questões postas e não respondidas, varias delas nos propomos a colocá-las noutros momentos, todas elas estão no entorno de uma dúvida maior: “*Quo vadis Europa?*”.

Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, Editora Atlas, São Paulo, 1991.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *O Princípio de Subsidiariedade conceito e evolução*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1996.

BARROSO, Luís Roberto, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, Editora Saraiva, São Paulo, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 19. ed., São Paulo, 1998.

BOBBIO, Norberto, *Dicionário de Política*, 3. ed., Editora UnB, Brasília, 1983.

⁵⁰ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. *Introdução ao Direito Comunitário*. São Paulo:

BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta*, 2. ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1996.

_____, *Teoria do Estado*, 3. ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1999.

CAETANO, Marcelo, *Direito Constitucional*, vol. II, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977.

CAIELLA, Pascual, *Problemas Relativos a la Compatibilizacion de los Derechos Constitucionales y el Derecho Comunitario*, in *Direito Global*, Editora Max Limonad, São Paulo, 1999.

CAMPINS, M. Eritja, *Proceso de integración em la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Editora Almedina, Coimbra, 1997.

CASSEB, Paulo Adib, *Federalismo Aspectos Contemporâneos*, Editora Juarez de Oliveira, Coleção Saber Jurídico, São Paulo, 1999.

CASTILLO, Antonio Lopez, *Constitución e Integración*, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Editora Saraiva, 11. ed., São Paulo, 1985.

_____, *O Estado Federal*, Ed. Ática, São Paulo, 1986.

DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2002.

DUARTE, Fernanda; VIEIRA, José Ribas. (orgs) *Teoria da Mudança Constitucional – sua trajetória nos Estados Unidos e na Europa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, 24. ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1997.

FIÚZA, Ricardo A. Malheiros. Uma Federação Européia? . in: *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey. N. 2, jul/dez de 2003, p. 479-483.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. *Introdução ao Direito Comunitário*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GUIDDENS, Anthony. *A Europa na era Global*. Trad. Alberto Gomes. Lisboa: Ed. Presença, 2007.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoria*

Constitucional de la Sociedad Abierta. Trad. Emilio Mikunda- Franco. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Trad. e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander, et alii, *O Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

HORTA, Raul Machado, *Federalismo e Descentralização*, artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, n.º 87, jul/set., Brasília, 1985.

KAKU, Willian Smith. *O atual confronto político –institucional da União Européia- A Organização Internacional e o Federalismo em questão*. Ijuí – RS: Ed. Unijuí, 2003.

MAGALHÃES, José Luís Quadros de, *Pacto Federativo*, Editora Mandamentos, Belo Horizonte, 2000.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri, *A Federação*, in Por uma nova Federação, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Odete Maria de, *União Européia - Processo de integração e mutação*, Editora Juruá, Curitiba, 1999.

QUADROS, Fausto de, *O Princípio de Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Européia*, Editora Almedina, Coimbra, 1995.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Constituição Européia: uma construção à luz das teorias da verdade e do tempo. *In: Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, n. 7. jan/jun, 2006, p.421-458

RAMOS, Dirceo Torrecillas, *O federalismo assimétrico*, Editora Forense, 2. ed., Rio do Janeiro, 2000.

SCHWARTZ, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966.

_____, *O Federalismo Norte-Americano Atual*, Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1984.

SOUZA, Moacyr Benedito de, *Do Estado Unitário ao Estado Regional*, artigo publicado na Revista de Informação Legislativa. n.º 85, jan/mar., Brasília, 1985.

TEMER, Michel, *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracia na América*, Edusp, São Paulo,

1969.

VIEIRA, José Ribas. (Org). *A Constituição Européia: O Projeto de uma nova teoria constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VILLALON, Pedro Cruz. *La Constitución inédita: Estudios ante la constitucionalización de Europa*. Madrid: Ed. Trotta, 2004.

VOGEL, Juan Joaquín, *O Regime Federal da Lei Fundamental*, in Manual de Derecho Constitucional, Benda, Maihofer, Hesse, Heide, Vogel, Juan Joaquim, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S/A, Madrid, 1996.

ZIMMERMANN, Augusto, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1999.

Data do recebimento: 09/12/2013

Data da aceitação: 13/02/2014