

# O DEBATE CONSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

## Federalismo e União Europeia

António Goucha Soares

Professor Jean Monnet do Instituto Superior de Economia e Gestão,  
Universidade Técnica de Lisboa (ISEG-UTL)

O federalismo parece ocupar novamente um lugar de destaque no debate sobre a União Europeia. O discurso de Joschka Fischer sobre a finalidade da integração europeia colocou o objectivo da federação europeia no centro da discussão sobre o futuro da União<sup>1</sup>. Se atendermos aos temas que têm caracterizado o debate sobre a reforma constitucional da União desde a ratificação do Tratado de Maastricht, isso bastaria para reconhecer assinalável mérito à intervenção do ministro dos Negócios Estrangeiros alemão.

Este artigo pretende fazer uma breve abordagem de três questões que relevam da temática do federalismo na perspectiva da construção europeia. Um primeiro aspecto da discussão tem que ver com a relevância do chamado método da construção europeia. A discussão sobre o método provocou uma forte clivagem entre os defensores de uma abordagem de tipo federal e os partidários de uma metodologia mais pragmática, que seria adoptada por Jean Monnet. Na medida em que Fischer parece considerar esgotado este último tipo de abordagem convirá recordar os aspectos fundamentais da querela metodológica.

Outro aspecto que se afigura incontornável no discurso de Fischer é o problema da passagem da actual fase confederal da União Europeia à federação. Os conceitos de confederação e de federação referem-se a duas distintas modalidades de associações de Estados cujas respectivas fronteiras conceptuais se encontram, todavia, longe de poderem ser consideradas claras. Importa, por isso, fazer um esforço de aproximação ao conteúdo desses mesmos conceitos para tentar perceber em que consiste a passagem à federação e, ainda, relacionar esta figura com a noção de Estado federal.

Por fim, a última questão abordada tem que ver com o facto de o federalismo não ser uma realidade estanque. Enquanto sistema complexo de composição de interesses entre diferentes unidades políticas que pretendem preservar a sua esfera de autoridade pública, ao mesmo tempo que aceitam decidir em conjunto com os demais parceiros outros aspectos que relevam da sua jurisdição, o federalismo apresenta modalidades várias quanto ao alcance da divisão dessas esferas de actuação. Assim, importa reflectir sobre os principais modelos de divisão de competências existentes no seio dos sistemas federais.

### Ascensão e queda do método funcional

Um dos aspectos interessantes do discurso de Fischer sobre a finalidade da integração europeia reside no facto de ele ter suscitado a questão do método de integração. O problema do método de integração europeia é uma das velhas questões do debate político,

e académico, sobre a construção europeia. Em termos gerais, podemos afirmar que a questão do método de integração europeia estabeleceu uma linha divisória entre aqueles que defendiam desde a primeira hora a construção de uma Europa política e os defensores de uma estratégia diversa na condução europeia a qual assentaria, basicamente, na progressiva integração das economias dos diferentes Estados europeus. Temos, assim, uma divisão entre os partidários de uma abordagem metodológica de tipo federal e os defensores do chamado método funcional<sup>2</sup>.

Os partidários de uma abordagem federal para o processo de construção europeia sustentavam que a criação de uma Europa de tipo federal era um processo de carácter político pelo que este deveria assentar numa metodologia claramente política. A experiência histórica demonstrava que o futuro político da Europa não poderia fundar-se na perpetuação da ideia de soberania plena dos velhos Estados europeus. Pelo contrário, os Estados europeus deveriam assumir o objectivo político da construção de uma federação europeia. O modo de alcançar o objectivo final preconizado pelos partidários de uma Europa federal era também ele um modo essencialmente político: a elaboração de uma Constituição europeia<sup>3</sup>. Donde, uma grande clareza de objectivos, e dos meios necessários para a sua prossecução, por parte dos defensores do método federal-constitucional.

Por seu turno, os defensores do aludido método funcional apresentavam uma estratégia radicalmente diversa da integração europeia. Consideravam que a construção europeia não poderia resultar de uma visão de carácter global da ideia de integração política da Europa, nem poderia assentar numa metodologia abertamente política. Pelo contrário, sustentavam que a integração europeia deveria seguir uma política de pequenos passos que permitisse a criação gradual de solidariedades de facto entre os diferentes Estados europeus. A criação de solidariedades de facto deveria incidir sobre os diferentes sectores, ou funções, da actividade económica. Pelo que privilegiavam o primado das relações económicas sobre as relações políticas na estratégia de abordagem da integração europeia<sup>4</sup>.

No período que se seguiu ao termo do segundo conflito mundial verificou-se um aceso contraste entre os defensores das correntes federal e funcional do ideário europeu. Os primeiros passos que então foram dados no sentido da construção europeia pareciam evidenciar certa afirmação dos defensores do método federal, nomeadamente através das tentativas de convocação de uma Assembleia Constituinte europeia que definisse as bases jurídico-políticas da Federação. Nesta linha se inscrevem os esforços do Congresso da Haia de 1948 e a criação do Conselho da Europa em 1949. E, sobretudo, o movimento do chamado «Pacto Federal», em 1949, lançado pela União Europeia dos Federalistas, que alcançou o voto favorável do Parlamento alemão.

No entanto, a resistência do Reino Unido e dos países nórdicos ao princípio federal, de par com a inoperância do Conselho da Europa, levou à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951 sob a inspiração directa de Jean Monnet, principal arquitecto da abordagem funcional da integração europeia<sup>5</sup>. A formação das Comunidades Económicas Europeias durante a década de 50 e a sua progressiva consolidação nas décadas sucessivas, através do seu aprofundamento e alargamento, pareciam afirmar o triunfo do pragmatismo funcionalista sobre o idealismo federalista. Na verdade, é irrefutável que o arranque do processo de integração europeia com base nas Comunidades Europeias alcançou enorme sucesso.

Refira-se, todavia, que a integração europeia promovida pelas Comunidades Europeias não deixou de ser objecto de crítica severa por parte das correntes federalistas. Para além das acusações lançadas por homens políticos como Altiero Spinelli, que atribuía a Monnet o grande mérito de ter lançado a construção europeia, mas também a enorme responsabilidade de o haver feito de modo errado<sup>6</sup>, também no plano académico encontramos o mesmo cepticismo perante o método funcional. Assim, na década de 70 Léontin-Jean Constantinesco considerava o método funcional como o grande responsável pelo marasmo em que na altura tinha caído a integração europeia<sup>7</sup>.

Numa crítica violenta ao funcionalismo – que acusava de ter dissimulado a finalidade política do processo de integração europeia e ser responsável pelos equívocos políticos gerados em torno deste processo – L.-J. Constantinesco referia que os funcionalistas acreditavam, ingenuamente, que a unificação política europeia poderia resultar da extensão progressiva e desordenada da cooperação supranacional nos mais diversos domínios de actividade. Em seu entender, o método funcional apesar de ter permitido certo progresso na integração europeia, desviou a atenção da opinião pública sobre o objectivo final deste mesmo processo, transformando-o numa realidade confusa e ambígua<sup>8</sup>. Só uma abordagem de tipo federal-constitucional permitiria realizar o objectivo da federação europeia e estipular as fases necessárias para a sua consecução.

Como é sabido, os anos 80 pareciam ter concedido novo fôlego à abordagem funcionalista da construção europeia. A estratégia de pequenos passos ensaiada por Delors no início do seu consulado, com o programa do Mercado Interno e a adopção do Acto Único Europeu, é de certo modo reportável à metodologia preconizada por Monnet. De novo, encontramos a mesma vontade de relançar a dinâmica comunitária de integração, com o aumento sucessivo das áreas de intervenção da Comunidade, primeiro no domínio do Mercado Interno, em seguida, e por arrastamento, no campo monetário. Porém, deparamos novamente com a ausência de uma clara e inequívoca dimensão política de enquadramento desses novos passos do processo de integração<sup>9</sup>.

A reacção negativa ao Tratado de Maastricht deve ser analisada, também, à luz da querela metodológica da integração europeia. Tendo a construção europeia sido sempre conduzida em circuito fechado por uma elite político-burocrática, de repente os cidadãos foram confrontados com a ratificação de um Tratado que previa a criação da moeda única, instituiu a cidadania europeia, falava de uma política externa e de defesa comum, bem como da actuação na áreas da justiça e dos assuntos internos. Ou seja, tendo o debate europeu sido conduzido até então numa dimensão essencialmente económica e tecnocrática, de repente as opiniões públicas descobrem que a integração europeia estava a entrar em aspectos essenciais da soberania dos Estados nacionais.

Neste contexto se entende a referência de Joschka Fischer às limitações decorrentes do recurso ao chamado «método Monnet». Na verdade, a estratégia de pequenos passos, desligada de uma visão de conjunto, sem uma definição clara do objectivo final do processo de construção europeia esgotou-se na fase actual. Ou seja, o método funcional é insusceptível de produzir resultados sérios na presente fase da construção europeia. Donde, a exasperação do método funcional. Sobretudo, face aos delicados problemas de legitimação e de democraticidade com que actualmente se confronta a União Europeia.

Ainda que pudesse ter sido difícil despoletar a construção europeia de um modo diverso daquele lançado por Robert Schuman e Jean Monnet, a metodologia de integração europeia por estes proposta revela-se incompatível com os problemas com que se

defronta presentemente a União Europeia<sup>10</sup>. É inviável continuar a evitar a questão da finalidade política da União Europeia.

### **Da confederação à federação**

As raízes ideológicas do moderno federalismo são reportáveis ao pensamento de Johannes Althusius<sup>11</sup>. Na sua obra clássica, Política<sup>12</sup>, publicada no início do século xvii, o autor apresentou uma teoria de organização política da sociedade fundada na associação de entidades políticas compostas, estabelecidas pelos cidadãos através das suas entidades primárias e baseada no consenso desses mesmos cidadãos. O pensamento de Althusius reflectia, numa Europa marcada pela Reforma Protestante e pelo desaparecimento do modelo político do Sacro Império Romano, uma perspectiva de organização da sociedade política diferente daquela fundada sobre o então emergente modelo de autoridade absoluta do poder monárquico. No fundo, um tipo de organização política que poderá ser considerado alternativo do pensamento de Bodin, o qual lançaria as raízes ideológicas da construção dos modernos Estados nacionais europeus.

Diferentemente de Bodin, Althusius não atribuía a soberania ao supremo magistrado, ou ao príncipe, mas sim à comunidade organizada, ou seja, ao povo<sup>13</sup>. Embora reconhecesse o príncipe como o governador dos direitos de soberania, entendia que o detentor da soberania seria o povo, associado nesse órgão composto por várias organizações políticas de menor dimensão. Caberia a estes decidirem sobre se deveriam associar-se, ou confederar-se, com outras entidades, fossem elas vilas, cidades ou províncias. O objectivo dessa associação seria o de tornar as comunidades confederadas mais fortes e seguras<sup>14</sup>.

Althusius distinguia, ainda, o grau de associação entre povos que a decisão de se confederar comportava: se uma confederação total ou, apenas, uma confederação parcial. Em seu entender, verificava-se uma confederação total quando uma entidade política estrangeira, juntamente com os seus habitantes, fossem integralmente admitidos naquela outra comunidade a que se associavam, participando das suas leis fundamentais e dos seus direitos de soberania. Nos casos de confederação parcial, diversas entidades políticas obrigar-se-iam mutuamente através de um tratado, e por período limitado de tempo, a manter relações amistosas e organizar a defesa comum contra os inimigos externos conservando cada uma das entidades políticas envolvidas, todavia, os seus próprios direitos de soberania<sup>15</sup>.

A diferença que o precursor do moderno federalismo estabelece entre confederação total e confederação parcial reflecte, de certo modo, a distinção contemporânea entre federação e confederação, respectivamente. Na medida em que o discurso de Fischer versa sobre a passagem da actual fase confederal, em que se encontra a União Europeia, ao estágio da federação convém que nos detenhamos um pouco sobre cada um destes conceitos e procuremos focar o cerne da respectiva distinção. Diga-se, desde logo, que é difícil estabelecer com rigor os conceitos de federação e de confederação. As noções que se procurem fornecer de cada um destes conceitos são noções aproximativas. Com efeito, os contornos destes mesmos conceitos surgem de modo mais evidente através da contraposição dos elementos marcantes destas duas figuras.

Um aspecto fundamental da distinção entre confederação e federação é o problema do grau de intensidade das relações existentes entre as entidades envolvidas no respectivo pacto político fundador: as federações pressupõem, por norma, relações mais intensas

entre as várias unidades componentes do que as confederações. Assim, no que respeita às competências de actuação as confederações possuem normalmente competências mais limitadas do que as competências que são atribuídas às federações; no tocante ao sistema institucional, as confederações tendem a reger-se por mecanismos de carácter intergovernamental, ao passo que as federações detêm, em regra, um aparelho institucional autónomo das suas unidades componentes, e com poder de decisão próprio; no que respeita à revisão do pacto político fundador, nas confederações exige-se normalmente a unanimidade de todos os Estados participantes para a sua revisão enquanto que, nas federações, as alterações ao pacto constitutivo podem ser, as mais das vezes, realizadas sem o acordo necessário de todos os Estados-membros; um outro ponto de tendencial contraste entre estas duas figuras respeita à questão da secessão, sendo que nas confederações os Estados são normalmente livres de abandonar estas entidades, enquanto que nas federações é mais problemática a admissibilidade do direito de secessão<sup>16</sup>.

Poder-se-iam ainda referir outros dois aspectos clássicos da distinção confederação-federação, como sejam, o direito aplicável ao relacionamento entre as unidades constituintes e o centro do sistema, bem como a autoridade exercida pelos órgãos da União sobre os cidadãos dos Estados. Assim, quanto à primeira questão, nas confederações as relações entre os Estados componentes e os órgãos confederais são normalmente regidas pelo direito internacional, ao passo que nas federações as normas aplicáveis a esse relacionamento relevam do direito constitucional da federação<sup>17</sup>. Quanto à segunda questão, que coloca o problema do alcance das normas adoptadas pela União de Estados, nas confederações essas normas têm como destinatários apenas os Estados-membros e não podem, em regra, ser invocadas pelos cidadãos desses Estados na resolução de conflitos interpessoais, diferentemente das federações onde as normas jurídicas federais são directamente aplicáveis a todos os cidadãos<sup>18</sup>.

Esta última diferença entre confederação e federação deriva do facto de nas federações se criar um vínculo jurídico de cidadania novo, o qual confere um conjunto de direitos e deveres aplicáveis a todas as pessoas pertencentes ao território federal. A imediatividade das normas federais sobre todos os cidadãos decorre justamente da existência deste laço jurídico de cidadania federal.

Donde, as confederações serem definidas como associações de Estados soberanos<sup>19</sup>. As confederações são normalmente constituídas por um tratado que estabelece uma união internacional de Estados e regula as questões centrais do seu funcionamento, como sejam, a enumeração das suas competências de intervenção, a definição do respectivo aparelho institucional, as relações entre os Estados-membros e o relacionamento da entidade confederal com os Estados.

Diferentemente, as federações são entendidas como uniões de Estados que se propõem colocar em comum aspectos essenciais da dimensão externa do conceito de soberania como, por exemplo, as relações políticas internacionais, a manutenção da paz, a organização da defesa e o controlo das forças armadas. O instrumento jurídico fundador das federações é, em geral, um pacto constitucional que enuncia os direitos fundamentais dos cidadãos de todo o território federal, regula a separação de poderes entre os diferentes órgãos políticos federais, estabelece os critérios delimitadores entre as competências da federação e as competências dos Estados-membros e procede à definição dos princípios que enformam o novo ordenamento jurídico constitucional.

O problema que se coloca será, então, o de traçar a diferença entre federação e Estado federal. Na literatura jurídica, os conceitos de federação e de Estado federal tendem a sobrepor-se. Com efeito, se uma federação de Estados dispõe de atribuições exclusivas, ou quase, no plano das relações internacionais, do controlo das forças armadas e da organização da defesa, então os seus Estados componentes não poderão ser considerados como membros de pleno da sociedade internacional<sup>20</sup>. Assim, deixariam de ser vistos como autênticos sujeitos de direito internacional e, nessa medida, como verdadeiros e próprios Estados soberanos na concepção do direito internacional<sup>21</sup>. Caberia à federação assumir o conjunto dos direitos e deveres internacionais que incumbiam aos Estados componentes, o que equivaleria, por sua vez, ao seu reconhecimento externo como sujeito de direito internacional e, portanto, como Estado federal.

Na verdade, como refere Leben, no plano dos conceitos desenvolvidos quer pela teoria geral do Estado, quer pelo direito internacional não existem, por enquanto, alternativas à clássica dicotomia confederação/federação, entendida esta última como equivalente de Estado federal. Pelo que a passagem de uma entidade de natureza confederal a uma fase de ulterior aprofundamento federal das relações político-institucionais entre os seus Estados-membros determinaria a formação de um novo Estado federal. Seja no plano das relações internacionais, caso se verifique a substituição da federação aos Estados-membros como sujeito de direito internacional; seja no plano das relações puramente internas onde a fronteira decisiva entre estes dois conceitos parece situar-se na possibilidade de se operarem alterações ao pacto fundador através de um procedimento interno de tipo constitucional, ou seja, cujos requisitos de aprovação não exijam o acordo de todos os Estados, mas apenas uma particular modalidade de decisão maioritária<sup>22</sup>. E, ainda, no reconhecimento da eventualidade dos Estados-membros poderem abandonar a entidade federal.

Sem dúvida que este dilema atravessa o discurso de Fischer sobre a finalidade da integração europeia. Por um lado, reconhece a necessidade de um salto qualitativo no processo de integração, com o abandono da actual fórmula confederal e a passagem a uma nova fase de natureza claramente política que ele próprio refere como federação. Por outro lado, afasta expressamente a formação de um Estado federal europeu que substitua os Estados-nações europeus. O problema é que ao propor uma federação distinta do conceito que lhe anda intimamente associado – o Estado federal – não acrescenta quaisquer elementos novos que possam diferenciar o objectivo proposto do seu entendimento tradicional.

Há que reconhecer que o conceito de Estado soberano subjacente a esta dicotomia é uma ideia que sofre acentuada contestação<sup>23</sup>. Contestação no plano político em virtude da continuada erosão da dimensão externa do conceito de soberania provocada pela crescente densidade da sociedade internacional, que gradualmente inibe os Estados do exercício de prerrogativas típicas da noção tradicional de soberania<sup>24</sup>. Assim se entendem as restrições que resultam para os Estados em domínios tão vastos como as relações políticas internacionais, defesa, direitos humanos, política monetária e comércio externo por integrarem entidades como as Nações Unidas, nato, Conselho da Europa, Comunidade Europeia e Organização Mundial do Comércio, respectivamente, as quais obrigam a sensíveis reduções da sua capacidade de actuação autónoma na esfera internacional. Do mesmo modo, se verifica crescente contestação no plano teórico da ideia de soberania entendida como qualidade inerente do conceito de Estado<sup>25</sup>.

No caso europeu, a situação de crescente interdependência dos Estados – representados pelos seus governos, mas também pelas suas entidades regionais – com a União Europeia e outras organizações internacionais, a que se juntam empresas multinacionais, parceiros sociais e organizações não-governamentais tem levado à afirmação do termo multilevel, ou seja, a vários níveis, para caracterizar a nova realidade política emergente no contexto da União. Multilevel governance é a expressão crescentemente utilizada na ciência política para referir a complexa teia de relações que se estabelece entre os diferentes actores envolvidos na elaboração das políticas europeias e na sua implementação nos Estados nacionais<sup>26</sup>. O interesse do conceito de multilevel governance reside, sobretudo, no facto de se referir a um sistema de negociação política não hierarquizado que se afirmou para além do entendimento clássico do Estado soberano como último patamar de decisão política e da resolução de conflitos<sup>27</sup>. Embora não afastando o papel do Estado como actor político fundamental, a ideia subjacente a este conceito é a do estabelecimento de redes de criação de políticas públicas europeias alternativas às tradicionais estruturas político-administrativas nacionais e que constituem uma ruptura decisiva com o autismo decisório que estas representavam<sup>28</sup>.

Em todo o caso, e para além dos aspectos inovadores que o processo de integração europeia inegavelmente comporta, quer no plano das relações políticas europeias, quer no plano conceptual, parece fora de dúvida que o salto qualitativo que a União Europeia possa fazer no sentido da federação implica uma vontade política fundadora diferente daquela que até hoje tem caracterizado os progressos alcançados pela construção europeia. A qual deve romper com a perspectiva funcionalista de transferir o exercício da actividade governativa nacional para um grupo de tecnocratas globais. A federação representará uma nova fase do relacionamento da União com os cidadãos e com os Estados. A natureza estadual ou não da futura entidade dependerá sobretudo do tipo de autoridade que lhe for atribuída no pacto constitutivo relativamente às questões que se afiguram delimitadoras da distinção entre confederação e federação.

### **Que federalismo?**

Na teoria política do federalismo existe razoável consenso sobre o facto de a essência dos sistemas federais consistir na capacidade de fazer conciliar dois níveis diferentes de autoridade, cada qual dotado de poder de decisão próprio e, por conseguinte, dois centros distintos de emanação normativa<sup>29</sup>. Assim, temos que os sistemas federais se caracterizam pela convivência de um poder central, dotado de capacidade legislativa autónoma, com as unidades componentes deste mesmo sistema federal, as quais mantêm as suas próprias prerrogativas normativas. Nisto se traduz a clássica definição de federalismo como sendo o resultado da combinação dos princípios de self-rule e de shared rule<sup>30</sup>. No fundo, a combinação de uma esfera de autogoverno com uma outra esfera de actuação conjunta, ou partilhada, com os demais componentes do sistema federal. Donde, a questão da determinação das competências de actuação, para cada um dos níveis de intervenção, i.e., a chamada repartição vertical de competências, se revelar uma questão nuclear nos sistemas de moldura federal.

Consciente da importância desta questão, Joschka Fischer refere que o futuro tratado constitutivo da federação europeia deverá estabelecer uma clara repartição de competências entre esta última e os Estados. Sugere, assim, que o tratado constitutivo enumere um núcleo de matérias que devam necessariamente relevar da esfera de

soberania da federação europeia, deixando todas as demais questões no âmbito da jurisdição plena dos Estados nacionais. A adopção de uma lista enumerativa das competências constitucionais da federação tem a vantagem, em seu entender, de superar as ambiguidades causadas quer pelo desordenado alastrar das competências comunitárias em virtude do aludido método funcional, quer pelo pouco perceptível princípio da subsidiariedade, actual critério delimitador das atribuições da União.

Em termos de concepção federal de repartição vertical de competências, Fischer parece privilegiar uma futura federação europeia fundada na chamada teoria do dual federalism<sup>31</sup>. Esta teoria afirmou-se no pensamento federal norte-americano no período subsequente à guerra civil. O seu entendimento do problema da divisão de competências assentava nos seguintes pressupostos: existiriam dois tipos de entidades soberanas no quadro do sistema federal, o governo nacional e os Estados; o governo nacional detinha apenas e tão-só as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição; todas as demais áreas de actuação dos poderes públicos seriam de considerar como sendo da competência reservada dos Estados; quaisquer alterações ao sistema de divisão vertical de competências teriam de ser realizadas através do processo de revisão constitucional<sup>32</sup>. O chamado dual federalism é uma concepção muito preocupada com a garantia da soberania dos Estados, mas que conduz a um relacionamento algo tenso, e de reduzida cooperação, entre os principais actores do sistema federal<sup>33</sup>.

Esta perspectiva formal da divisão de competências foi sendo gradualmente abandonada nos Estados Unidos em virtude dos grandes acontecimentos que caracterizaram a política norte-americana no século xx e da transformação do papel do Estado. Com o advento da grande depressão, assistiu-se a um forte intervencionismo do governo nacional em diversas áreas de actuação que excediam as suas competências tradicionais, como sejam, agricultura, obras públicas e segurança social. O poder federal passou a lançar grandes programas de incentivo financeiro nestes domínios os quais eram geridos, porém, pelas estruturas administrativas dos Estados<sup>34</sup>. Emerge, assim, uma visão diferente do sistema de repartição vertical de competências, a qual privilegia um relacionamento mais intenso entre estes dois actores políticos e uma maior partilha de responsabilidades na crescente intervenção dos poderes públicos. A transformação operada na divisão de competências foi descrita como a entrada numa nova fase do sistema político definida como cooperative federalism. Verificou-se um reforço inequívoco do papel desempenhado pelo poder central, o qual não terá sido realizado em detrimento absoluto das competências dos Estados<sup>35</sup>.

Idêntica evolução aconteceu na República Federal da Alemanha, ainda que processada num contexto político-institucional assaz diverso. Com efeito, o sistema constitucional alemão definido no pós-guerra estabelecia uma divisão de competências entre os Länder (Estados) e o governo federal que se aproximava do modelo de federalismo dual, com o reconhecimento de vastas competências exclusivas a cada um dos principais níveis de poder político<sup>36</sup>. No entanto, cedo se verificou um certo grau de centralização da actividade normativa ditado pelo imperativo constitucional da homogeneização das condições de vida em todo o território alemão. Refira-se, todavia, o papel fulcral que o Bundesrat (Conselho Federal, órgão que representa os governos dos Estados) assume no processo normativo, com alargado direito de veto na aprovação da legislação federal, e a função constitucionalmente garantida aos Länder na implementação das políticas federais. Pelo que o processo de centralização da actividade normativa não excluiu a



participação activa dos Länder na formação da vontade federal, nem a sua crescente importância na aplicação dessas políticas<sup>37</sup>. Este especial contexto político-institucional favoreceu sim a crescente interdependência do poder federal com os Länder, através do incremento da partilha de competências entre estes dois níveis de poder, e permitiu a evolução da Alemanha para um sistema de federalismo cooperativo<sup>38</sup>.

A experiência destes sistemas federais em matéria de repartição de competências pode ser de grande interesse para o reordenamento desta problemática no quadro futuro da União Europeia. As divisões formais de áreas de competências entre o poder federal e os Estados nos sistemas norte-americano e alemão deram lugar, no decurso do tempo, a modalidades de exercício partilhado de competências. Na verdade, nos sistemas federais existe, por definição, uma tendência para a centralização do exercício de competências, ou seja, para a transferência gradual de certas atribuições dos Estados para a esfera de actuação do poder central<sup>39</sup>. Essa tendência deriva de factores vários que vão desde a propensão harmonizadora e uniformizadora que emerge nas entidades federais, ao lançamento de programas federais de redistribuição financeira que implicam a adopção pelos Estados de modelos impostos pelo poder central, à impossibilidade de manter absoluta separação entre os níveis de actuação federal e estadual, até ao pragmatismo da supressão das diferenças regulatórias existentes nos diferentes ordenamentos federados.

Face à propensão centralizadora evidenciada pelos sistemas federais, os Estados-membros da União Europeia deverão, sobretudo, salvaguardar-se no plano institucional com as garantias necessárias que lhes permitam compensar eventuais transferências de competências em favor do poder central. Por isso, a arquitetura institucional de uma futura federação europeia deverá privilegiar mecanismo de representação territorial que assegurem aos governos dos Estados um controlo razoável sobre a adopção de actos normativos em áreas que tenham sido tradicionalmente objecto de regulação pelas autoridades nacionais<sup>40</sup>. Na verdade, a experiência europeia recente demonstra como a redução de controlo dos Estados sobre o processo de decisão comunitário acarretou uma diminuição sensível do grau de legitimidade da União Europeia. Pelo que o modelo institucional da União no futuro não poderá deixar de considerar o papel central que os governos nacionais têm desempenhado no processo de integração e deverá, a meu ver, permitir que estes corporizem o órgão de representação territorial dos Estados-membros no âmbito de um provável parlamento bicameral.

## Notas

<sup>1</sup> J. Fischer, «From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration» (texto consultado na versão inglesa), discurso pronunciado em Berlim, na Universidade de Humboldt, em 12 de Maio de 2000.

<sup>2</sup> M. O'Neill, *The Politics of European Integration*, Routledge, London, 1996, p. 22.

<sup>3</sup> A. Spinelli, *La Rivoluzione Federalista – Scritti 1944-1947*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 233-242.

<sup>4</sup> C. Pentland, «Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology», in D. Lasok, P. Soldatos, *Les Communautés en Fonctionnement*, Bruylant, Bruxelles, 1981, p. 345.

<sup>5</sup> F. Duchene, «Jean Monnet's Methods», in D. Brinkley, C. Hackett, eds., *Jean Monnet: The Path to European Unity*, Macmillan, London, 1991, p. 187.

<sup>6</sup> M. Burgess, «Federalism and European Union: Political Change and Continuity in the European Community», in C. L. Brown-John, *Federal-Type Solutions and European Integration*, University Press of America, Lanham, 1995, p. 60.

<sup>7</sup> L. J. Constantinesco, «Fédéralisme – Constitutionalisme ou Fonctionnalisme? (Réflexions sur la méthode de l'intégration européenne)», in *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, Éditions Labor, Bruxelles, 1979, p. 19.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>9</sup> R. O. Keohane, S. Hoffmann, «Conclusions: Community politics and institutional change», in W. Wallace, ed., *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers Ltd, London, 1990, p. 293.

<sup>10</sup> Para um entendimento oposto, R. Dehousse, *Rediscovering Functionalism*, Harvard Jean Monnet Working Paper, n.º 7/00 (Symposium).

<sup>11</sup> D. J. Elazar, «Federal-Type Solutions and European Integration», in C. L. Brown-John, *Federal-Type Solutions and European Integration*, op. cit., p. 447.

<sup>12</sup> J. Althusius, *Politica Methodice Digesta* (Reprinted from the Third Edition of 1614), com Introdução de Carl J. Friedrich, Harvard University Press, Cambridge, 1932. Versão inglesa, *Politica (An Abridged Translation)*, Liberty Fund, Indianapolis, 1995.

<sup>13</sup> J. Althusius, *Politica (An Abridged Translation)*, Liberty Fund, Indianapolis, 1995, pp. 69-74. Carl Friedrich considerava que Althusius eliminou o conceito de soberania, tal como formulado por Bodin, e o substituiu pelo conceito de constituição, ou seja, pelo poder constituinte, cf. sua «Introdução», op. cit., p. xci.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 89.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 90.

<sup>16</sup> N. Schmitt, «Confédération et Fédération», in D. De Rougemont, F. Saint-Ouen, ed., *Dictionnaire International du Fédéralisme*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 39-42.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>18</sup> J. Kincaid, «Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union», in J. B. Brzinsky e outros, *Compounded Representation in Western European Federations*, Frank Cass, London, 1999, p. 38.

<sup>19</sup> H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1945, p. 321.

<sup>20</sup> C. Leben, *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, n.º 7/00 (Symposium), p. 8

<sup>21</sup> H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, op. cit., p. 323.

<sup>22</sup> C. Leben, *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, op. cit., p. 10.

<sup>23</sup> B. De Witte, «Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Tradition», in A. M. Slaughter e outros ed., *The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 301-305.

<sup>24</sup> I. Ward, «Identity and Difference: The European Union and Postmodernism», in J. Shaw, G. More, eds., *New Legal Dynamics of European Union*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 27.

<sup>25</sup> C. W. Morris, *An Essay on the Modern State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 223.

<sup>26</sup> T. A. Borzel, T. Rhisse, *Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System*, Harvard Jean Working Paper, n.º 7/00 (Symposium), p. 6.

<sup>27</sup> T. Christiansen, «Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance», in K. E. Jorgensen, ed., *Reflective Approaches to European Governance*, Macmillan Press Ltd, London, 1997, p. 65.

<sup>28</sup> L. Aggestam, «The European Union at the Crossroads: Sovereignty and Integration», in A. Landau, R. Whitman, ed., *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, Macmillan Press, London, 1997, p. 91.

<sup>29</sup> C. Saunders, «The Constitutional Arrangements of Federal Systems. A Sceptical View from the Outside», in J. J. Hesse, V. Wright, eds., *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 46; C. Tuschhoff, «The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation», in J. B. Brzinsky e outros, *Compounded Representation in Western European Federations*, op. cit., p. 15.

<sup>30</sup> D. J. Elazar, ed., *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, Lanham, New York, 1991, p. xii.

<sup>31</sup> Idêntica posição havia sido anteriormente defendida por F. W. Scharpf, «Can there be a Stable Federal Balance in Europe», in J. J. Hesse, V. Wright, *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, op. cit., p. 370.

<sup>32</sup> D. B. Walker, *Toward a Functioning Federalism*, Winthrop Publishers, Cambridge-Massachusetts, 1981, p. 46.

<sup>33</sup> P. N. Glendening, M. M. Reeves, *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government*, Palisades Publishers, California, 1984, p. 58.

<sup>34</sup> A. G. Soares, *Repartição de Competências e Preempção no Direito Comunitário*, Edições Cosmos, Lisboa, 1996, p. 44.

<sup>35</sup> D. J. Elazar, *American Federalism. A View From the States*, Harper & Row Publishers, New York, 1984, p. 53.

<sup>36</sup> C. Jeffery, «Party Politics and Territorial Representation in the Federal Republic of Germany», in J. B. Brzinsky e outros, *Compounded Representation in Western European Federations*, op. cit., p. 132.

<sup>37</sup> G. Lehmbruch, «German Federalism and the Challenge of Unification», in J. J. Hesse, V. Wright, *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, op. cit., p. 173.

<sup>38</sup> T. A. Borzel, T. Rhisse, *Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System*, Harvard Jean Working Paper, n.º 7/00 (Symposium), p. 10.

<sup>39</sup> D. J. Elazar, *Exploring Federalism* (tradução italiana, «Idee e Forme del Federalismo»), Mondadori, Milano, 1998, p. 162.

<sup>40</sup> T. A. Borzel, T. Rhisse, *Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System*, op. cit., p. 12.