

## O PENDOR FEDERAL DA INTEGRAÇÃO – A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL (\*)

*Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha (\*\*)*

### **Os impulsos federais na integração europeia**

1. Quando, em 1930, Aristide Briand propôs na Sociedade das Nações a criação de um “vínculo federal entre os povos da Europa”, estava apenas a delinear uma fórmula de cooperação intergovernamental entre as nações europeias. Daí a sua afirmação de que o acordo sugerido seria realizado no plano da soberania absoluta dos Estados ou que a “federação” seria “suficientemente flexível para respeitar a independência e a soberania nacional de cada um dos Estados”. No projecto de Briand, o termo “federal” estava longe de ser utilizado no seu sentido rigoroso.

Já na concepção de Monnet-Schuman, a qual está na origem do actual processo de integração europeia, o federalismo é abertamente assumido em termos de transferências de soberania e de constituição, a prazo, do Estado federal — é a visão dos Estados Unidos da Europa. O ponto de partida era o reconhecimento de que as nações soberanas do passado se haviam tornado demasiado pequenas para o mundo do pós-guerra: teriam deixado de ser o

---

(\*) Texto que serviu de base à conferência inaugural do Seminário Internacional Mercosul e União Europeia, Vitória (Brasil), 20 de Novembro de 2000.

(\*\*) Titular da Cátedra Jean Monnet de Direito Comunitário e Coordenador do Polo Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

quadro adequado à resolução dos problemas que se lhes deparavam. Daí a construção progressiva da Europa através de sucessivas delegações de soberania, pelo mecanismo de “spill over”, impulsionado pelo estabelecimento de uma autoridade internacional para gerir o sector do carvão e do aço.

Nesta linha, os governos deveriam preparar-se para proceder à transferência dos “suplementos de soberania” necessários à formação de uma autêntica União Europeia.

2. A concepção federal da integração europeia foi vertida no Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e constituiu o primeiro exemplo do “federalismo de sector”. Embora por vezes se contraponha o modelo desta Comunidade de integração vertical, que seria precisamente caracterizado pela dominante supranacional (independência da Alta Autoridade e papel central desta no processo de tomada de decisões) ao da Comunidade Económica Europeia, onde se reconheceria a dominante intergovernamental, reflectida na supremacia do Conselho de Ministros, em cujo funcionamento, para mais, imperou durante bastantes anos a regra da unanimidade, a verdade é que, não obstante a colocação em surdina da qualificação supranacional, a CEE estava estruturada por forma a gerar certa *dinâmica federal*, a qual com o correr dos tempos se viria a acentuar fortemente.

De qualquer forma, foi superado o modelo alternativo de integração europeia fundado no intergovernamentalismo, na simples cooperação entre Estados soberanos. Neste modelo enquadrava-se tanto a visão gaullista da “Europe des Patries”, nos anos 60, como, muito mais tarde, a diatribe da Primeira Ministra Margaret Thatcher contra o Superestado europeu exercendo o seu domínio a partir de Bruxelas.

3. Os impulsos federais ou supranacionais na construção europeia têm provindo fundamentalmente de duas origens: a *evolução do sistema jurídico comunitário*, por via da consagração pelo órgão jurisdicional da visão da supremacia e da assimilação do Tratado à carta constitucional da Comunidade; as *sucessivas revisões dos Tratados europeus*, em que umas vezes elementos supranacionais se insinuam por forma discreta (O Acto Único Europeu

lançando o processo de cooperação, que fez ascender o Parlamento à área da função legislativa, ou afastando o requisito da unanimidade na tomada de decisões relativas à criação do mercado interno; o Tratado de Amesterdão alargando os domínios em que é aplicável a co-decisão e as situações em que se torna suficiente a votação maioritária no Conselho, e, ainda, “comunitarizando” parcialmente o 3.º pilar da União Europeia), outras vezes é dado frontalmente acolhimento à perspectiva federal.

Esta última via de *acentuação de traços federais* decorre do Tratado da União Europeia, mercê do qual a integração comunitária atingiu novo e mais exigente patamar, o da união económica e monetária. Mas não se tratou apenas da transferência integral do poder relativo à moeda para órgãos supranacionais; há que lembrar ainda, entre outros aspectos, a instituição da cidadania da União, o lançamento do processo de co-decisão e a possibilidade de sujeição dos Estados membros a sanções pecuniárias.

4. O último elemento, por ser muito recente, merece alguma reflexão. Nos termos do artigo 228.º (ex artigo 171.º) do Tratado CE, tal como revisto pelo Tratado da União Europeia, se o Tribunal de Justiça declarar verificado o incumprimento, por parte de um Estado membro, das obrigações decorrentes do direito comunitário, e se o Estado em causa não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão do tribunal, pode o Estado prevaricador ser condenado ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária.

Com a nova formulação do preceito — anteriormente, os poderes do órgão jurisdicional não ultrapassavam o campo da mera verificação do incumprimento (quer da norma substantiva violada, quer do acórdão com que terminava o processo) — introduziu-se no quadro comunitário, onde até aí apenas se previa a aplicação de multas a particulares ou empresas, a possibilidade de análogo sancionamento dos comportamentos dos próprios Estados.

Não é este, aliás, o único domínio onde isto passou a suceder: no plano da união económica e monetária também se previu a sujeição dos Estados membros a sanções pecuniárias no âmbito dos esforços de repressão dos défices orçamentais excessivos — como resulta do artigo 104.º (ex artigo 104.º-C) do Tratado CE,

precisado e completado por um dos regulamentos integrantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Só que no caso da UEM a decisão de estabelecer as penalidades cabe aos demais países membros, e não já ao órgão jurisdicional comunitário.

A aplicação aos Estados membros de sanções pecuniárias pela persistência no incumprimento das normas comunitárias ou do incurso na situação de défice excessivo constitui um traço novo do processo de integração europeia, com forte conotação federal.

É certo que continua a faltar no âmbito da Comunidade o elemento de coerção capaz de levar os Estados à efectiva correcção dos seus comportamentos. Mas não o é menos que a susceptibilidade de aplicação das sanções pecuniárias representa um poderoso factor de dissuasão dos Estados membros quanto a insistirem na prática de políticas contrárias às regras comunitárias.

Dada a particular delicadeza de que se reveste o processo dos défices excessivos, em que a presumível falta de um Estado membro é submetida a julgamento pelos restantes, com os compreensíveis reflexos políticos desta situação, pode pôr-se em dúvida a efectividade prática do funcionamento do mecanismo dos depósitos não remunerados e respectiva conversão em sanções pecuniárias.

Mas semelhante obstáculo não parece deparar-se no caminho do sancionamento do incumprimento reiterado. Aí está-se no terreno bem conhecido da sujeição às decisões do Tribunal de Justiça, assinalando o termo de um processo em que é determinante o papel da Comissão como guardiã do Tratado.

Foi nesta linha que, no recente processo C-387/97 (Comissão contra República Helénica), se viu pela primeira vez proposta a aplicação de uma multa a um Estado — dentro da visão de que, não se tratando de punir esse Estado pelo seu incumprimento, o que está em causa é instá-lo a cumprir —, devendo a sanção aplicada, como o definiu o advogado geral nas respectivas conclusões, ser suficientemente elevada para que o Estado membro decida emendar o seu comportamento, ou seja, ser superior ao benefício que o Estado membro obtenha da infracção praticada.

O referido processo culminou com a emissão pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de um acórdão, condenando a

Grécia a pagar à Comissão uma sanção pecuniária correspondente a vinte mil euros por dia de atraso na aplicação das medidas necessárias para dar cumprimento ao determinado no anterior acórdão Comissão/Grécia, de 7 de Abril de 1992.

5. Um inesperado traço centralizador parece resultar da advertência dirigida em 31 de Janeiro de 2000 à Áustria pelos restantes catorze Estados membros da União Europeia, transmitida pelo Governo do país que detinha a presidência — Portugal —, no sentido de que, caso determinado partido de extrema direita ingressasse na coligação governamental naquele país, como efectivamente veio a suceder, cada um desses Estados procederia à suspensão dos contactos bilaterais a nível político e diplomático.

Trata-se de uma interferência na política interna de um Estado membro, de discutível oportunidade, para a qual não se conhece precedente, e que é baseada não já em violação consumada de princípios fundamentais do ordenamento da União Europeia (situação para que existem desde o Tratado de Amesterdão mecanismos sancionatórios), mas tão somente no receio de que tal violação possa vir a ocorrer.

Configurando-se mais como uma reacção ao estilo da Santa Aliança do que como produto de uma impulsão federal formalizada, a iniciativa dos catorze não deixa de pressagiar um novo plano de redução da soberania dos Estados membros.

As sanções aplicadas à Áustria vieram a ser retiradas alguns meses depois, sem que nada tivesse mudado na vida política desse país. Para poderem salvar a face ao encerrarem o embaraçoso episódio, os catorze utilizaram o conhecido método de recorrer a uma comissão de três “sábios”, a qual concluiu, como se esperava, que na Áustria não se praticavam as receadas violações. Assim se concluiu um processo lançado com “entradas de leão”...).

6. Não é de excluir que novos impulsos supranacionais se gerem, mesmo na ausência de fervor dos Estados no sentido da evolução para estruturas federativas.

Por um lado, estabelecida a união monetária, com o respectivo aparelho institucional, sem que se tenha concretizado uma estrutura paralela no campo da política económica, é possível que

se suscite o conhecido mecanismo da engrenagem no sentido do federalismo financeiro. Por outro lado, a menos que se processem segundo um esquema estabilizado e duradouro de geometria variável, os alargamentos previstos, quase duplicando o número de Estados membros, poderão implicar a introdução de novos traços supranacionais pelo simples imperativo de eficácia e operacionalidade no funcionamento das instituições comunitárias.

Perante a penetração crescente dos elementos federais, o reduto do poder dos Estados tem como componentes fundamentais as exigências de votação unânime do Conselho em determinadas áreas comunitárias, quer em forma directa, como sucede no domínio da harmonização fiscal, quer assumidas no termo de um processo, como é o caso da invocação, a propósito da cooperação reforçada, de interesses muito importantes de política nacional; a posição determinante do Conselho Europeu (com a nota de ambiguidade de se tratar de uma instituição intergovernamental, mas que se tem mostrado capaz de propôr, como aconteceu em Maastricht, soluções com forte estigma federal); a dependência das revisões dos Tratados da ratificação por todos os Estados membros; e a natureza claramente não supranacional do 2.º pilar (política externa e de segurança comum).

7. O modelo federal dos Estados Unidos da América é intransponível para a Europa.

Já Alexis de Tocqueville comentava que na América os Estados confederados tinham durante muito tempo feito parte do mesmo império, não haviam contraído o hábito de se governar a si próprios, os preconceitos nacionais não tinham podido criar raízes profundas. A todos estes elementos bastaria acrescentar a homogeneidade cultural e linguística para se recortar, em negativo, o retrato sobre que assenta a actual dinâmica da integração europeia.

A federação americana cresceu, assim, a partir de unidades desprovidas de verdadeira autonomia, o que bem explica que Alexander Hamilton tenha chegado a pôr em dúvida a subsistência dos Estados como unidades políticas a partir da criação da União. E nos ensaios divulgados na série "The Federalist", não obstante o cuidado posto pelos autores na afirmação, aparentemente destinada a sossegar os Estados, de que seriam escassos os poderes delega-

dos pela Constituição no Governo federal, todos os outros permanecendo na esfera da competência reservada dos Estados, não se hesitava em caracterizar a realidade como “uma nação sob um Governo federal”.

A visão “nacionalizadora” que dominou a criação da federação americana explica, em grande parte, a relativa facilidade com que se estabeleceu um poder central forte e se conseguiu depois consolidar um Estado-nação relativamente unificado.

Ora, estando ausentes da experiência europeia os pressupostos do processo político americano, parece claro que, mesmo que venha a intensificar-se na Europa a dinâmica federal, ela não poderá conduzir à fórmula centralizadora da experiência dos EUA. Em particular, dificilmente os Estados europeus aceitarão despojar-se dos seus poderes até ao ponto em que o fizeram as unidades da federação americana.

8. É assim que, excepção feita aos defensores mais acérrimos de um “arquifederalismo” envolvendo a instituição do Superestado europeu (segundo o modelo dos Estados Unidos da América, onde o Presidente e as duas Câmaras do Parlamento são eleitos directamente pelo povo, sendo certo que uma delas é composta por dois membros por cada Estado federado), as correntes favoráveis a uma visão federal da Europa incitam a uma evolução no sentido daquilo que é designado por “neo-federalismo”, espécie de federalismo temperado por traços intergovernamentais. Neste, reconhece-se a dupla legitimidade — a dos cidadãos, que está na base da designação dos membros do Parlamento Europeu, e a dos Estados, encarnada no Conselho, formado por representantes dos Governos nacionais —, estando a Comissão ligada a ambas as legitimidades, na medida em que, sendo os seus membros escolhidos pelos Governos, depende do Parlamento quer a nível da investidura, quer em termos de demissão colectiva por aprovação da moção de censura.

É a esta visão de federalismo atenuado que se reconduz o “modelo federal descentralizado e cooperativo” que constava da proposta de Constituição da União Europeia apresentada em Setembro de 1993 no seio do Parlamento Europeu. Aí se afastava o clássico modelo federal, tido por inaceitável, pois relegaria os

Estados à posição dos Laender da Alemanha, assim como o modelo federalista regional, ainda mais desgarrado da realidade, no qual o Comité das Regiões assumiria o poder de co-decisão com o Parlamento Europeu.

No modelo descentralizado, o Parlamento Europeu alcançaria a plena paridade com o Conselho no processo legislativo e de tomada de decisões, processando-se a execução das mesmas ao nível dos Estados.

9. Se bem que seja inerente ao federalismo a marca descentralizadora, dominante nos casos em que a federação resulta da transformação de um Estado unitário, como sucedeu na Bélgica, mas que também tem relevância no interior de um Estado federal já constituído, mercê da afirmação do princípio da subsidiariedade, a verdade é que a perspectiva federal, quando assumida por um grupo de Estados soberanos, não deixa de se caracterizar por uma imagem de centralismo, na medida em que cada um desses Estados transfere importantes poderes para órgãos próprios situados ao nível da federação.

O processo de integração europeia não se vem desenvolvendo segundo os modelos clássicos dos agrupamentos de Estados. A fórmula típica confederal não foi tentada (salvo talvez nas iniciativas francesas dos anos 60). A integração europeia demorou décadas até incluir os domínios tradicionais das confederações (política externa e defesa), e mesmo assim fê-lo à margem dos mecanismos próprios de uma Comunidade centrada nas matérias económicas.

Por outro lado, nas autênticas federações, diferentemente do que se passa nas fórmulas confederais, os Estados membros, ainda que mantenham poderes substanciais na ordem interna, transferem para o plano do novo Governo central a esfera das relações externas e da defesa. E é o Estado federal no seu todo que é soberano à face do direito internacional. Também não se ajusta a esta descrição o processo de construção europeia.

O que há de profundamente original na Comunidade Europeia (e hoje, mais ainda, na realidade mais ampla que é a União Europeia) é o seu *carácter híbrido, a presença simultânea de elementos atinentes à visão supranacional e à de cooperação intergovernativa*.



*mental*. Estes elementos são oscilantes, porque o processo de integração é evolutivo e dinâmico.

10. Desde o período inicial da CEE eram reconhecidas as *características federais, ou supranacionais, ou centrípetas*, da Comunidade Económica Europeia: a duração ilimitada; a autonomia do aparelho institucional; a participação das instituições na revisão do Tratado; a assunção de competências em matérias importantes por efeito da renúncia dos Estados ao respectivo exercício; a detenção de poder legislativo pelas instituições comunitárias; a sujeição dos Estados membros a decisões tomadas por maioria e o reconhecimento jurisdicional das situações de incumprimento; a existência de poder directo sobre os cidadãos dos Estados europeus.

Em contraponto, notava-se, porém, a presença de *elementos “internacionalistas”, próprios da cooperação intergovernamental* —, “*confederais*” ou *centrífugos*: a base convencional da Comunidade; assente num tratado internacional que os Estados membros poderiam a todo o tempo revogar, e em cujos processos de revisão são imprescindíveis as ratificações nacionais; a limitação do campo das competências aos domínios especificados no Tratado (competências de atribuição), com retenção pelos Estados dos poderes soberanos em todos os campos em que as transferências não se hajam operado (em particular o da política externa e defesa); a incapacidade de o Tribunal de Justiça anular actos dos Estados; o papel dominante dos Estados membros na formação das normas do direito comunitário derivado.

O cotejo entre uns e outros elementos levava a que se renunciasse a enquadrar a Comunidade em modelos de organização política e económica já experimentados, a colocá-la “a meio caminho” entre a organização internacional à base de simples cooperação e o Estado federal, e a concluir-se o exame da sua natureza pela nada esclarecedora qualificação de “comunitária”... A Comunidade seria, como alguém referiu, “um extraordinário laboratório, inclassificável em esquemas pré-fixados”.

11. Na evolução da integração europeia que se processou a partir do lançamento da CEE quase não houve retrocessos (excep-

ção feita talvez à posição francesa a favor da unanimidade nas votações do Conselho, geradora do compromisso de Luxemburgo de 1966). A tendência foi de acentuação dos traços federais, quer pela construção e consolidação dos princípios do ordenamento comunitário (veja-se a doutrina do primado e a extensão do efeito directo, resultantes de construções jurisprudenciais), quer pelo desenvolvimento de competências comunitárias para além das disposições que vêm expressas no Tratado, por aplicação da “cláusula evolutiva” neste contida ou por influência da teoria dos poderes implícitos.

Por outro lado, da concepção internacionalista dominante à partida, e ainda reflectida em decisões fundamentais do Tribunal de Justiça, como sucedeu no acordão Van Gend, em 1963, ao fazer-se referência à nova ordem jurídica de “direito *internacional*”, passou-se a uma visão mais marcadamente ligada a uma perspectiva federalista, qualificando-se os tratados, como o fez em 1986 o acordão “Les Verts-Parti Écologiste”, como a “carta constitucional da Comunidade”, e identificando-se as normas jurídicas deles derivadas como a “lei interna” da Comunidade. Construiu-se, assim, um “sistema federal de direito”.

12. Com o Tratado da União Europeia, as marcas federais registaram, até agora, o seu mais forte impulso. A criação da união económica e monetária abriu nova esfera de acção às instituições comunitárias, inclusivamente pela introdução de novo órgão de vincado carácter supranacional, o Banco Central Europeu — com a particularidade de se tratar, neste caso, de abdicação dos Estados quanto a um dos domínios tradicionalmente ligados ao cerne da soberania, o da moeda. Com isto, e com o alargamento das competências comunitárias a esferas extra-económicas, de que adveio, até, a redenominação como “Comunidade Europeia”, sofre natural atenuação a característica da transferência de poderes operando em *domínios limitados*, a qual fazia todo o sentido na CECA e mesmo na primeira fase da CEE. Até porque a consagração dos pilares extra-comunitários traz para o interior do processo europeu as matérias de política externa e de segurança e da cooperação judiciária e policial ligadas à livre circulação das pessoas, matérias que, por agora, são submetidas a uma regulação com *dominante*

*intergovernamental*, mas cuja introdução no sistema as torna, por assim dizer, *disponíveis para eventuais mutações no sentido supranacional*.

Para tais mutações ocorrerem bastaria que se determinasse a sujeição, sem reservas, de todas as questões no âmbito da política externa e de segurança comum a decisão maioritária. Deixando os Estados membros, individualmente considerados, de ter a última palavra nestes assuntos, estaria facilitada a conversão da organização europeia num novo Estado, que assumiria, no essencial, o poder de celebrar tratados e no qual, no limite, se concentraria a capacidade de ser membro das organizações internacionais e de manter a representação diplomática junto de Estados estrangeiros. Com a “comunitarização” do 2.º pilar suscitara-se para a União a aproximação do “limiar estatal”.

Mas a *aceleração federal poderá processar-se não só por “comunitarização” dos pilares intergovernamentais, como pelo desenvolvimento que venha a imprimir-se à vertente económica da UEM*, pondo-a em paralelo com a vertente monetária. Trata-se aqui da influência da acção catalítica da moeda única. A entrar-se francamente no caminho de federalismo fiscal e orçamental, não estaria distante a consolidação da estrutura política da União no sentido federal.

13. Não tendo os passos que ficam referidos sido dados, a já referida *originalidade da Comunidade — ligada à presença híbrida de factores federais e factores intergovernamentais* — continua bem viva. Só que, com a progressão de traços federais, ficou mais próxima a linha que separa a União da estrutura federal em sentido próprio. E a ambição de prosseguir nessa direcção, não obstante a heterogeneidade suscitada pelos próximos alargamentos, leva a congeminar soluções de geometria variável, por via de mecanismos de “cooperação reforçada”, permitindo que a integração assumia intensidades diferentes, a partir do círculo formado por um “núcleo duro” de países (conceito que anda por vezes associado à visão, temida pelos Estados membros de pequena e média dimensão, de um directório das maiores potências).

São aqueles mecanismos de cooperação reforçada, de que o Tratado de Amesterdão foi o introdutor no processo de integração

européia — até então a diferenciação fora apenas acolhida a propósito de casos pontuais, por muito grande que fosse a importância destes, como aconteceu com as condições de lançamento da união monetária —, que têm estado na base das visões a longo prazo de aceleração da integração política, como as formuladas recentemente pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer, e pelo Presidente francês Jacques Chirac.

O primeiro apela sem reboço para a formação do Estado federal europeu, novo Estado soberano a ser criado em substituição dos antigos Estados nações, a partir de um “tratado constitucional” que confira à Federação os domínios essenciais da soberania. Jacques Chirac procura afastar o qualificativo “federal”, insistindo na natureza “sui generis” da União, e despromove a Comissão Europeia, substituindo-a, pelo menos quanto às novas matérias a ser introduzidas, por um secretariado.

Não obstante as flagrantes diferenças entre as propostas, a raiz de ambas está a diferenciação: Fischer refere uma “vanguarda”, um “centro de gravidade”, composto pelos Estados capazes de progredir na via da integração política, e a este propósito sublinha o papel motor da França e da Alemanha; Chirac recorre, no mesmo sentido, à expressão “grupo pioneiro”.

Por detrás destas propostas, parece perfilar-se a perspectiva de hegemonização dos Estados grandes, apresentados como impulsionadores e protagonistas do movimento. Em certo sentido, o federalismo poderá, até, servir de capa para uma solução de cariz intergovernamental, em que se acentue o predomínio dos Estados mais poderosos...

14. Ora, sendo provável que o impulso federal continue a exercer-se, não é de prever que os Estados europeus venham a aceitar o que equivaleria à sua prática dissolução (por muito que se sustentasse o respeito pelas identidades nacionais) numa estrutura federal pura. Como se sabe, os Estados de uma federação autêntica não são soberanos no sentido do direito internacional, compartilhando a esta luz da natureza das regiões e das diferentes unidades através das quais se exprime a descentralização do Estado.

Não é verdade que, como sustentaram alguns opositores à moeda única europeia, o estabelecimento da união económica e

monetária leve inevitavelmente, a longo prazo, à criação de um Estado federal europeu, responsável pela política externa e de segurança e pela política social e económica. Mais cautelosos quanto à admissibilidade de uma ligação automática entre a UEM e o federalismo futuro parecem ser actualmente os próprios defensores da Europa federal, porventura por se lembrarem das limitações do potencial de endentação do Carvão e do Aço.

15. O futuro federal da Europa fica a depender de eventuais transferências de competências em matéria de política externa e defesa para o plano supranacional, e também da criação de uma verdadeira união económica a partir de substanciais cedências de poderes nos planos orçamental e fiscal. Caso tais transferências se concretizassem, seriam ultrapassadas as bases da simples coordenação de políticas nacionais em campos decisivos para a afirmação da soberania dos Estados.

Ora, se, até aqui, os países europeus se têm mostrado dispostos a incorrer em específicas mas importantes limitações de soberania (sob o manto da teoria da “soberania partilhada”), nada indica que se proponham ir até ao ponto de praticarem uma abdição total dos poderes soberanos, implicando o desaparecimento dos Estados em face do direito internacional e a formação de nova estrutura estatal regida por uma Constituição federal.

A ideia da federação europeia por via de plena constitucionalização dos tratados e da formação de um novo Estado central detentor da “Kompetenz Kompetenz” corresponde a uma visão longínqua. Não existe, como realidade psico-sociológica, uma “nação europeia”, e é de reconhecer, ao invés, que o Estado-nação conserva apreciável teor de vitalidade, não obstante o orgulho nacional, tão aceso na grande federação moderna que são os Estados Unidos da América, se ter vindo a atenuar nos países europeus.

O processo de integração tem, decerto, boas razões para prosseguir — sendo inegável que em numerosos domínios da vida colectiva o quadro nacional dos países europeus se mostra demasiado limitado para nele se encontrar a solução dos problemas, mas —, sem que se chegue ao ponto extremo representado pela perda do estatuto soberano dos Estados à face do direito internacional.

De resto, como ficou apontado, o federalismo europeu tem-se desenvolvido por impulsos, ou por surtos, incidindo parceladamente sobre aspectos diversos do quadro jurídico, político e económico em que se processa a integração. Não decorre, assim, do desenrolar metódico de uma estratégia adoptada para execução de um programa explícito e pré-estabelecido visando a criação de uma federação.

Nem mesmo o próprio termo “federal” tem sido utilizado nos tratados europeus para qualificar o objectivo que a União se propõe alcançar. Quando da instituição da Comunidade do Carvão e do Aço, ainda se consagrou a referência a “supranacional”; depois, porém, passou a aludir-se, por forma menos comprometida com um específico figurino, à “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. Mas esta preocupação de evitar o uso de palavra de tão forte conteúdo emocional não evitou que o pendor federal se fosse acentuando à medida que a Comunidade e a União evoluíam para graus mais exigentes de integração.

Não seria de surpreender, assim, que a União Europeia viesse por muito tempo a manter a *estrutura híbrida* de que tem dimanado a sua originalidade, muito provavelmente com *reforço da vertente federal* (pelo menos nas formas mais avançadas de concretização de esquemas de geometria variável), mas sem ir ao ponto de os Estados renunciarem ao controlo que detêm em aspectos vitais, como o da aprovação unânime das revisões dos textos convencionais em que se funda a União. A manutenção da exigência de que tal aprovação seja feita por todos os membros indu-los à convicção, aparentemente tranquilizadora, de que continuam a ser os “senhores dos tratados” — convicção que todavia, se vai revelando em alguma medida ilusória, atenta a densidade e a difícil reversibilidade dos compromissos implicados na dinâmica da engrenagem da integração europeia.

16. A supranacionalidade, tão em voga no plano da União Europeia, não é, pelo menos por agora, característica do modelo institucional do Mercosul.

A iniciativa dos quatro países do cone meridional da América não comportou um objectivo político semelhante ao que, nos trata-

dos europeus, se extrai da referência ao “processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”.

O Tratado de Assunção apenas visa o estabelecimento de um mercado comum. Nele nada se antecipa em relação à eventual criação de uma união económica e monetária — e, como se sabe, é na passagem a este estágio que as características federalizantes assumem papel decisivo.

E se o visado mercado comum sul-americano assenta numa união aduaneira — aliás, em si mesma imperfeita, dado o regime de excepções que se consagrou —, não é explicitado o alcance que se pretendeu dar à livre circulação dos factores produtivos, ingrediente essencial daquele modelo de integração.

Por outro lado, no que se refere ao aparelho institucional, se é certo existirem no Mercosul órgãos em homologia com os europeus — Conselho do Mercosul e Grupo do Mercosul, aparentados respectivamente ao Conselho Europeu e ao Conselho (de Ministros) da Comunidade —, não há estruturas correspondentes ao Parlamento Europeu, à Comissão, ao Tribunal de Justiça, os quais compõem precisamente o elenco dos órgãos com vocação supranacional (a que acresce hoje o Banco Central Europeu). De resto, com a adopção do regime consensual para o processo de tomada de decisões (reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto), ter-se-á visado excluir a presença de qualquer traço supranacional no funcionamento de órgãos de natureza originariamente intergovernamental.

Por último, é de apontar que as controvérsias entre os Estados membros do Mercosul sobre a interpretação e aplicação das disposições do Tratado de Assunção e das decisões do Conselho do Mercado Comum são reguladas segundo um esquema clássico de arbitragem internacional.

Para a resistência à supranacionalidade, resistência que constitui a marca dos actuais diplomas reguladores do Mercosul, poderá contribuir a desproporção, em termos económicos e demográficos, entre os Estados que o compõem. Em contraste com a União Europeia, em que coexistem quatro Estados membros grandes (a Alemanha terá um produto e uma população quando muito superiores em 1/3 às dos seus parceiros imediatos), o Brasil singulariza-se no contexto do Mercosul, onde, pelo número de habitan-

tes e pela produção, é quatro ou cinco vezes maior do que o segundo país, a Argentina. A preservação da unidade territorial do Brasil, contrastando com a fragmentação do império espanhol das Américas, não terá sido um dos menores legados da presença portuguesa.

A repartição de poder a que inevitavelmente tem de proceder-se nos esquemas supranacionais, já de si tão complexa no quadro da União Europeia, dado o compreensível receio dos Estados médios e pequenos de se verem satelitizados, torna-se ainda mais difícil no Mercosul, perante um tão grande desnivelamento entre os participantes.