

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

CAROLINA MARIA LEMBO

**FEDERALISMO E SUAS VARIANTES – DO
MODELO NORTE-AMERICANO À UNIÃO
EUROPEIA**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Direito do Estado, da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo, para obtenção
do título de Mestre em Direito do Estado,
sob orientação da Prof^a Dr^a Monica Herman
Salem Caggiano.

São Paulo
2010

DEDICATÓRIA

**Aos meus avós, Renéa e Cláudio,
cujo amor incondicional e retitude
incontestável me guiam por todos os
caminhos da vida.**

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora e amiga, Prof^a Dr^a Monica Herman Sallem Caggiano, meu agradecimento por sua verdadeira preocupação e carinho no auxílio para a concretização deste trabalho.

À querida Prof^a Dr^a Pilar Jimenez Tello, pelo essencial apoio no desbravamento dos tortuosos caminhos do Direito Autônomo espanhol.

A minha família e amigos: muito obrigada por estarem uma vez mais presentes em uma etapa importante de minha trajetória.

“Each State, in ratifying the Constitution, is considered as a sovereign body, independent of all others, and only to be bound by its own voluntary act. In this relation, then, the new Constitution will, if established, be a FEDERAL, and not a NATIONAL constitution.”
(James Madison, “Federalist n. 39”)

RESUMO

Esta Dissertação tem por finalidade examinar as diferentes formas por que o federalismo pode e vem se manifestando desde o modelo embrionário, dos Estados Unidos da América, até a união de Estados nacionais que integra a União Européia. Como primeiro passo, destaca os elementos constitutivos do Estado Federal, com ênfase na importância do fator descentralização do poder na construção de um Estado composto formado por Estados autônomos; em seguida, investiga as origens históricas do federalismo antigo e do norte-americano, na busca dos motivos que levaram à criação de tão inovadora forma de governo — de modo particular, traz a abordagem de um caso emblemático de federalismo assimétrico, o das Comunidades Autônomas espanholas, a fim de demonstrar a complexidade de coexistência em um só Estado de diversas nacionalidades, etnias, tradições regionais etc.; depois, apresenta o impacto do caso europeu, sem precedentes, em uma era globalizada, ante a necessidade de um processo de integração de maior consistência entre Estados. Culmina por perscrutar os fatores federativos emergentes do Tratado de Lisboa, aprovado em 2009.

PALAVRAS-CHAVE

Federalismo, Estados Unidos da América, Comunidades Autônomas, União Européia, Descentralização, Globalização, Tratado de Lisboa, Constituição.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to examine into the different ways federalism may assume and has assumed from the embryonic model of the United States of America through the union of national States found in the European Union. As a first step, this study points out the constitutive elements of the federal State, focusing on the power decentralization factor in building a composite State formed of autonomous States. Next, the historic origins of the ancient and the American federalism will be examined, in an attempt to identify the reasons that lead to the creation of such an innovative form of government. Particularly, an emblematic case of asymmetric federalism will be studied, namely, the Spanish Autonomous Communities, in order to demonstrate the complexity of the cohabitation, in a single State, of several nationalities, ethnic groups, regional traditions, etc. Finally, the impact of the unprecedented European case in a global era, in view of the need for a more consistent integration process among States, will be analyzed. The study culminates with an investigation into the federative factors emerging from the Lisbon Treaty ratified in 2009.

KEYWORDS:

Federalism. United States of America. Autonomous Communities. European Union. Decentralization. Globalization. Lisbon Treaty. Constitution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1. Federalismo: conceito, elementos e origem	8
1.1. Conceito	8
1.1.1. Formas do Estado.....	12
1.1.1.1. O Estado Federal e a Descentralização. Os fenômenos da Centralização e Descentralização	15
1.1.2. Confederação <i>versus</i> federação.....	20
1.1.3. O Agrupamento de Estados	23
1.2. Elementos do federalismo.....	26
1.2.1. Pluralismo e Liberdade	28
1.2.2. Repartição de competências.....	32
1.3. Origem	40
1.3.1. Federalismo antigo.....	40
1.3.2. Federalismo norte-americano.....	49
1.3.3. A influência norte-americana nos Estados Federais	59
1.3.3.1. Alemanha	59
1.3.3.2. Suíça.....	63
1.3.3.3. Brasil.....	68
2. O Estado Espanhol das Autonomias: um Federalismo Singular?	76
2.1. Histórico da formação das Comunidades Autônomas	76
2.1.2. Aspectos Constitucionais das Comunidades Autônomas	83
2.1.3. O caso catalão e a problemática das comunidades históricas	96
2.1.4. A questão federal	106
3. A União Europeia e o advento do Tratado de Lisboa: um federalismo de Estados?	112
3.1. Breve histórico da construção da União Europeia.....	112
3.1.1. Da Comunidade do Carvão e do Aço ao Tratado de Roma.....	118
3.1.2. Ato Único Europeu e <i>Tratado de Maastricht</i>	126
3.1.3. Tratados de Amsterdã e Nice.....	129
3.1.4. A Tentativa de uma Constituição para a Europa	133
3.2. Relação entre direito internacional público, direito constitucional e direito comunitário	138
3.3. O Tratado de Lisboa: a visão federal além do Estado	143
3.3.1. Liberdades e direitos fundamentais	144
3.3.2. Repartição de Competências.....	149
3.3.3. Princípios Democráticos	151
3.3.4. Relações Exteriores e Política de Segurança	153
3.3.5. Instituições Europeias	154
Conclusão	163
BIBLIOGRAFIA	166

INTRODUÇÃO

Quando um Estado ou um conjunto de Estados que atuam sob uma só ordem jurídica pode ser considerado Federal? Esse questionamento vem demandando a atenção do legislador, da jurisprudência e da doutrina, apontando como imperativo um exame do modelo federativo para a organização do Estado que compreenda suas raízes genéticas e seu percurso evolutivo; logo, é mister tentar responder a essa indagação considerando a multifária gama de versões de Estado Federal que o mundo vem conhecendo no último século.

Da federalização da Espanha a expressões federalistas regionais, a exemplo da União Europeia, o mundo globalizado vem demonstrar que o federalismo, mutante em sua essência, pode se adaptar com naturalidade a diferentes realidades. Torna-se, assim, uma receita de organização estatal não somente viável na atualidade, como extremamente desejado.

É importante mencionar que o método de abordagem a ser adotado nesta Dissertação será o hipotético-dedutivo; nesse contexto, a técnica de procedimento será a dissertativo-argumentativa de predominância teórica com a análise de casos práticos. O próprio tema requer o tratamento cotejado, e, adentrando não só no Direito comparado, mas também no panorama do Direito comunitário, pretende-se trazer a

lume o desenvolvimento das várias fórmulas federativas a partir da configuração norte-americana.

Como será exposto ao longo do trabalho, as diferentes variações que vêm sendo praticadas sob o rótulo Estado Federal não têm, em sua grande maioria, as mesmas características da matriz concebida nos Estados Unidos; não obstante, em uma visão macro, podem ser consideradas federais, uma vez que detêm como objetivo final a união de interesses comuns, estruturados de maneira organizada.

Considerando a expansão da receita federativa, principalmente no pós-guerra, a adoção da fórmula para a atuação conjunta de Estados, a pesquisa conduz naturalmente à seleção de alguns casos fáticos para um exame mais profundo quanto à aproximação de seus caracteres aos do modelo original, norte-americano. A proposta, pois, contém uma leitura comparativa, optando-se por dissecar o modelo espanhol — das autonomias — à luz do padrão que os pais fundadores da Constituição norte-americana esculpíram, e, logo a seguir, examinar em que medida a ideia federativa norte-americana encontrou guarida na criação da Comunidade Europeia, ensejando a idealização de um novo ramo do Direito, o Direito comunitário. A ponderação das principais diferenças e similitudes será objeto de análise.

Como primeiro passo, será estudado o federalismo clássico, com ênfase na sua formação genética, no seu percurso histórico, nos elementos fundamentais que passam a servir de base para a conformação da matriz federalista norte-americana.

Adicionalmente, a investigação atinente aos elementos essenciais do federalismo buscará verificar e oferecer ao leitor um melhor entendimento das principais propriedades deste sistema, perquirindo a presença desses elementos nas diversas e diferentes modelagens de federalismo que foram irrompendo na Europa continental e, em seguida, por que não dizer, espalhadas pelo mundo.

Dentre as matérias que são objeto deste estudo, merecem destaque as fórmulas de organização territorial do Estado, adentrando nos domínios dos métodos de centralização e descentralização para a institucionalização do poder político na esfera estatal; isso porque a descentralização é considerada característica primordial dos Estados Federais, por significar a consagração da individualidade no contexto do conjunto.

Sob esse aspecto, é pertinente a preceituação de Hans Kelsen, que, de forma simples, aborda e explicita os conteúdos dos conceitos de centralização e descentralização, em sua *Teoria Geral do Direito e do Estado*:

a concepção de uma ordem jurídica centralizada subentende que todas as suas normas são válidas para todo o território pelo qual ela se estende; isso significa que todas as suas normas possuem a mesma esfera territorial de validade. Por outro lado, uma norma jurídica descentralizada consiste em normas que têm esferas territoriais de validades diferentes. Algumas das normas serão válidas para o território inteiro — do contrário, este não seria o território de uma única ordem — , enquanto outras serão válidas só para uma parte do território, normas não centrais ou normas locais. (KELSEN, 2005, p. 434)

Em um segundo momento, estudar-se-á o caso espanhol, conhecido como das Comunidades Autônomas. Este modelo apresenta indisfarçáveis traços federativos; nele, verificar-se-á a transformação do federalismo, ampliando seu espectro, ainda que não seguindo *ipsis litteris* o figurino norte-americano.

As Comunidades Autônomas encontram-se consagradas no Art. 2º da Constituição espanhola, o qual dispõe sobre a unidade do Estado espanhol, regulamentando, ainda, o direito à autonomia das diferentes nacionalidades e regiões que o integram¹. Uma síntese da importância desse modelo pode ser apreciada na obra de Navarro, que explicita a relevância da ideia das Autonomias — Estados com autonomia resguardada —, por assegurarem uma melhor articulação das distintas coletividades que convivem na nação espanhola, conforme elucidado no trecho a seguir:

a Constituição vigente, ao colocar os “cimentos” deste que se conhece como Estado das autonomias, não fez outra coisa que assentar as bases para uma melhor articulação dos distintos componentes da Espanha, e, portanto, não deixa de ser um intento de corrigir as tendências centrífugas que colocavam em risco de perecer aquela construção histórica que funcionou normalmente, da mesma forma que gerou a consciência de que unidade política não é unidade jurídica; logo, começou a se quebrar a construção baseada em diferentes regiões e nacionalidades desde o ponto e hora em que se esqueceu, com a centralização imposta durante o regime franquista, que a história de uma nação é a da articulação de coletividades distintas em um sistema, em uma totalidade organizada na qual distintos elementos conservam sua individualidade, sem prejuízo de ter que sacrificar sua individualidade, como é próprio do funcionamento de todo sistema, sua própria otimização em benefício do sistema total. (NAVARRO, 1993, p. 91) (tradução livre da autora)

¹ Ver Capítulo 2.

Elazar, um dos mais diferenciados nomes na doutrina jurídico-federativa, registra a forte aproximação da fórmula espanhola ao modelo de federação; considera-a uma nova expressão federal:

A Espanha é um modelo novo de federalismo em uma época em que a variedade e diversidade desse tipo de organização está emergindo com grande ímpeto e em grande escala. A Espanha teve que se arranjar para desenhar seu próprio modelo, tendo em conta suas características específicas. (ELAZAR, 1998, p. 22) (tradução livre da autora)

Em um terceiro momento, poder-se-á observar o processo regional de integração europeu, o qual foi consagrado, após um longo período de vicissitudes², na recente aprovação do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2009. O presente Tratado pode ser indicado como a fórmula encontrada pelos Estados-Membros da União Europeia de acelerar o processo de integração, e, por conseguinte, de enfrentar o avanço da globalização.

A integração europeia pode ser considerada única na atualidade, uma vez que seria a primeira a caracterizar a formação de uma federação de Estados:

² A constitucionalização da União Europeia é um ideal antigo, que remota ao início da integração europeia e que, apesar da tentativa fracassada de uma Constituição para a Europa em 2005, alcançou seus principais objetivos com o advento do Tratado de Lisboa. Sobre o processo histórico dessa constitucionalização: “com efeito, o processo de constitucionalismo europeu não tem início com os trabalhos da Convenção Europeia. A Declaração Schuman já era uma manifestação de intenções. E, apoiando-se mutuamente, os tratados e a jurisprudência da Corte de Justiça de Luxemburgo cooperaram para seu avanço. No ‘longo tempo’, no sentido atribuído pelo grande historiador Fernand Braudel, o ‘código genético’ da integração europeia implicou, por fim, tal como queriam seus fundadores, na existência de um direito constitucional europeu”. (QUERMONNE, J. L. L’émurgence d’un droit constitutionnel européen. *Revue internationale de droit comparé*, n. 2, 2006, p. 590) (tradução livre da autora)

a noção de Federação de Estados significa uma autoridade reconciliadora entre a soberania, em última instância, dos Estados-membros e a existência de um poder de decisão política efetivo no nível da federação (...).

Esse tipo de Federação de Estados não existe hoje, a exceção do exemplo único da União Europeia, pois nem o Mercosul, na América do Sul, nem as diversas zonas de livre comércio se aproximam do modelo europeu. Porém, inscreve-se num processo de federalização que, atualmente, afeta a maior parte das entidades estatais, as quais agem em face da desagregação, como no caso da Espanha. (QUERMONNE, 2006, p. 586) (tradução livre da autora)

A análise dessas novas formulações do modelo federativo, a partir da matriz norte-americana, permitirá a reflexão do federalismo como estrutura de governo capaz de conciliar necessidades díspares de diferentes grupos, regiões e Estados. Trata-se de uma solução que agrada não somente no contexto do Direito Público, mas principalmente no contexto do Direito Internacional Público, no qual certos elementos federais seriam desejáveis, a fim de serem solucionados impasses causados, por exemplo, pela necessidade de decisões consensuais.³

³ Como exemplo de votação não consensual entre Estados, tem-se a União Europeia, que possui como uma de suas fundamentais características a supremacia do direito comunitário com relação ao direito dos Estados-membros, conforme se verá no Capítulo 3.

1. Federalismo: conceito, elementos e origem

1.1. Conceito

Tratar do federalismo impõe ao analista iniciar a investigação perquirindo o variado quadro conceitual que, no percurso evolutivo do sistema federalista, foi sendo edificado a partir da doutrina e da jurisprudência construtivas; fato é que o Estado Federal apresenta-se como um Estado composto, valendo-se de uma fórmula que promove a associação e, por vezes, a superposição de coletividades estatais distintas. Poder-se-ia visualizar esse arranjo como um edifício com andares: no andar superior, o Estado Federal; no inferior, os Estados-membros ou federados.

Benoit Jeanneau (1968, p. 4), ao abordar esse tópico, identifica o Estado Federal como um *agrupamento de coletividades políticas* “que abandonam uma parte de suas competências, em uma base igualitária, em prol de comunidade.” (tradução livre da autora)

Para Carl Friedrich, a união de comunidades, a seu turno, constitui elemento indissociável da ideia de federalismo, como se depreende das observações transcritas a seguir:

federalismo é também e, talvez, primeiramente o processo de federalização de uma comunidade política, é o processo pelo

qual um número de comunidades políticas separadas entram em arranjos para desenvolver soluções, adotando políticas comuns e tomando decisões comuns em face de problemas comuns, e, de modo oposto, também o processo pelo qual uma comunidade política unitária torna-se diferenciada em um conjunto federativamente organizado (...).

Em síntese, nós só temos federalismo se comunidades políticas em conjunto coexistem e interagem como entidades autônomas, unidas em uma ordem comum com uma autonomia própria. (FRIEDRICH, 1968, p. 7-8) (tradução livre da autora)

Entre nós, brasileiros, o caráter composto é evidenciado por José Afonso da Silva, no seu Direito Constitucional Positivo:

quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa (AFONSO DA SILVA, 2008, p. 99)

Não se afastando do clássico conceito de federação, que a apresenta como um Estado formado por múltiplas comunidades, Manoel Gonçalves Ferreira Filho evolui nos seus apontamentos para realçar as diferentes técnicas de criação dessa espécie de Estado, oferecendo a classificação tradicional, segundo o critério genético; arrola, pois, o federalismo por agregação e o federalismo por segregação, nos seguintes termos:

Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha, da Suíça, o Estado federal resultou de uma agregação (federalismo por agregação) de Estados preexistente; o Estado federal veio superpor-se a esses Estados. Noutros casos, como no Brasil, o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estados que a ele foram subpostos (federalismo por segregação). (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 54)

Na visão de Monica Herman Caggiano, o federalismo teria como especificidade a proeza de autorizar convivência pacífica a comunidades distintas, diferentes em razão da história, da língua falada, da cultura, das tradições; e é neste tom que a autora o define:

um sistema apto a acomodar reclamos esparsos de grupos minoritários convivendo no âmbito de uma mesma comunidade estatal. A sua especificidade consiste em autorizar as unidades federativas a vivenciarem a diversidade na unidade. Atuando por intermédio de um mecanismo que autoriza a partilha do poder entre a autoridade central e os centros de autoridade periféricos — o denominado *shared-rule* e *self-rule*, o sistema tem logrado responder de forma ágil e consentânea às demandas decorrentes de culturas, etnias, religiões e línguas diferentes. (CAGGIANO, 2000, p. 29-44)⁴

Nessa linha, é instigante o exame promovido por Bobbio, que ressalta no federalismo o seu aspecto político, deixando de priorizar suas características jurídicas e institucionais; Bobbio eleva o federalismo a *teoria política*, e esta:

pela primeira vez na história, põe o valor da paz como objetivo específico de luta. E se distingue de todas as expressões modernas de pensamento político e social, que consideram a paz como uma transformação das estruturas internas dos Estados, em sentido literal, democrático e socialista e lhe atribuem uma posição subordinada. (BOBBIO, 2000, s. v.)

Pois bem, a ideia federal, ao conformar a estrutura de um Estado, implica — como se deduz das ponderações acima — coexistência e superposição de ordens jurídicas estatais albergadas em um só Estado, o Estado Federal. As diferentes esferas governamentais retiram da Constituição suas competências e níveis de poder, e todas se curvam ao

⁴ Ainda no mesmo sentido, enfatiza que “em verdade o federalismo, criação dos *founders of the United States*, tem a sua receita vocacionada a acomodar diversidades.” (*Op. cit.*)

quadro principiológico de regência do pacto federativo firmado quando da instituição da Carta Magna.

O federalismo, com efeito, surge da idealização de uma nova estruturação do poder no âmbito do Estado, encontrando sua certidão de nascimento na promulgação da Constituição norte-americana de 1787, quando os Pais Fundadores desenharam uma divisão do poder entre um governo central e os entes regionais (os Estados-membros). De se aduzir que tanto os poderes conferidos ao Poder central como aqueles atribuídos aos denominados entes periféricos (regionais), pela Constituição, derivam diretamente do povo, o Poder soberano, ideia que resta consagrada no famoso preâmbulo do referido documento constitucional: “Nós, o povo dos Estados Unidos...”⁵.

A fórmula de organização federal, aliás, vem explanada no *Federalist Papers*, em que se registra: “A Constituição Federal concretiza uma feliz combinação entre os grandes interesses agregados relativos ao governo nacional e aqueles locais e particulares relativos aos governos dos Estados”.

O federalismo, mister assinalar, reveste-se de um caráter especialíssimo, porquanto preconiza e produz uma rede de relações verticais entre o Poder Central e os Poderes regionais (Estados-membros) e , ainda, um inter-relacionamento entre estes entes regionais. O quadro revela, de imediato, a possibilidade de conflitos; para dirimi-los e com o escopo de preservar a federação, a matriz norte-americana previu uma

⁵ Preâmbulo da Constituição norte-americana de 1787.

Suprema Corte com a tarefa de promover a interpretação da Constituição, nos termos da célebre “cláusula da supremacia”, do art. VI, do texto constitucional.

A doutrina moderna, edificada diante da onda expansionista do modelo federativo, identifica como pilar de sustentação deste sistema a *equiordenação*, elemento que, no magistério de De Vergottini (2004), pressupõe a permanência em posição de paridade dos entes componentes da federação (Estado Federal e os Estados federados), sob um arranjo direcionado a assegurar o equilíbrio.

1.1.1. Formas do Estado

A convivência pacífica de comunidades distintas não é ignorada pela história, e a doutrina especializada se debruça com atenção sobre a tipologia que foi edificada ao longo dos anos; assim, ao lado do modelo mais tradicional, do Estado unitário, exurgem outras fórmulas de estruturar o poder no âmbito da sociedade organizada jurídica e politicamente como Estado.

Nessa perspectiva, relevante se faz a observação de Monica Herman Caggiano (1995, p. 27), no sentido de que o panorama do exercício do poder — no âmbito do Estado — “descortina ao analista um exótico e sofisticado campo fenomenológico (...). A questão que avulta, (...) é a forma de organização do poder político”. E, ao longo dos tempos, essa busca incessante visando à construção de um arranjo que melhor

viria a garantir a liberdade patrocinou a idealização de múltiplas fórmulas políticas, partindo de critérios e premissas diferenciadas.

Assim, no que toca à estrutura do poder, seguindo o critério territorial, ao lado do modelo mais tradicional, do Estado unitário, exsurtem outras fórmulas para acomodar — e, por que não frisar, limitar — o poder no âmbito da sociedade organizada, jurídica e politicamente, como Estado.

A doutrina, com destaque a Luiz Sanchez Agesta e Reinhold Zippelius, classifica as formas de Estado em quatro grupos fundamentais, a saber: (i) a união pessoal; (ii) a união real; (iii) a confederação de Estados; e (iv) o Estado Federal.

Como de união pessoal, de natureza monárquica, são indigitados os casos em que há a coincidência de duas funções diferenciadas em uma mesma pessoa, por obra do acaso ou, em outras palavras, sem intervenção de preceitos constitucionais, seja por consequência de sucesso ou, ainda, em virtude da transmissão da soberania de um Estado ao chefe de outro Estado. (AGESTA, 1983, p. 443; ZIPPELIUS, 1984, p. 209)

Já a união real pressupõe a mesma coincidência de duas funções em uma mesma pessoa; a diferença reside no fato de que essa unidade está consagrada no plano jurídico, ou seja, em virtude de preceitos constitucionais dos Estados. (*Op. cit.*, p. 444; *op. cit.*, p. 209-210)

A confederação de Estados e o Estado Federal serão, de forma detalhada, estudados no decorrer deste capítulo; no entanto, como

conceito de antemão, pode-se entender a primeira como uma associação de caráter internacional, permanente e orgânica, e o segundo como a coexistência de vários Estados, denominados de federados, em outro Estado que os compreende, denominado Estado Federal. (AGESTA, *op. cit.*, p. 444)

De estrutura complexa, o Estado Federal apresenta como peculiaridade o fato de ser um e um só Estado, caráter que o distingue da confederação; porém, este Estado alberga uma multiplicidade de Estados ligados entre si pelo vínculo federativo, e, neste particular — assinala Carlos Mário Velloso —, “se diferencia do Estado unitário” (VELLOSO, 1992, p. 41). No mesmo diapasão, trazendo como suporte o magistério de Raul Machado Horta:

a dualidade estatal projeta-se na pluralidade dos ordenamentos jurídicos dentro da (*sic*) concepção tridimensional dos entes federativos: a comunidade jurídica central e os Estados-membros, que são comunidades jurídicas parciais. (*Op. cit.*, p. 44)⁶

Passa-se, agora, ao estudo de uma das características principais que diferenciam a forma de Estado Federal de uma união pessoal ou uma de união real: o grau de centralização e descentralização de suas competências.

⁶ Ver também o trabalho original de HORTA, R. M. “Reconstrução do Federalismo Brasileiro”. In: *Revista de informação legislativa*, 72/13.

1.1.1.1. O Estado Federal e a Descentralização. Os fenômenos da Centralização e Descentralização

Não há como discorrer sobre o sofisticado modelo de Estado Federal sem oferecer apontamentos sobre os fenômenos da centralização e da descentralização no âmbito do Estado, pois, na formação do Estado contemporâneo, estão presentes duas modalidades básicas de organização territorial do Estado, o unitarismo e o federalismo⁷, que envolvem exatamente as ideias de centralização ou de descentralização do poder como princípio vetor. Dentre as formas de Estados estudados anteriormente, pode-se traçar um paralelo entre a união pessoal e real, como expressões unitárias, e a confederação e a federação, como expressões federais.

Como o objeto principal deste estudo é o Estado Federal, será dado destaque ao estudo do federalismo, que tem como elemento histórico-formador a luta consciente da sociedade contra o Absolutismo⁸, forma clássica de centralização do poder. Como solução, surge a fórmula federativa, na qual, como ferramenta essencial para seu arranjo, se destaca a descentralização do poder⁹.

⁷ FERREIRA, P. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, v. 2, 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, p. 306.

⁸ JELLINEK, G. *Teoria general del estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica., 2000, p. 552.

⁹ As principais características da centralização e descentralização dos Estados, segundo Jellinek: (i) na centralização, “toda a atividade pública, ou seja, a que se serve do *imperium*, parte do centro do Estado e a ele volta; tudo o que cai dentro do círculo do direito público corresponde a órgãos cuja competência, desde o ponto de vista geográfico, se estende a todo o território do Estado”. Já (ii) na descentralização, “os assuntos políticos são executados em maior ou menor escala por órgãos ou associações políticas com competência limitada a uma localidade”. (JELLINEK, *op. cit.*, p. 553) (tradução livre da autora) Com outra forma de se

No percuciente registro de Elazar, apesar de a questão no tocante à centralização ou descentralização do governo estar presente em todos os sistemas políticos¹⁰, no caso dos sistemas federais, essa tem características especiais, uma vez que o federalismo, *de per si*, assume natureza não centralista¹¹; nesse sentido, pondera: “A não centralização é fortalecida em todos os sistemas federais dando-se às entidades-membro representação garantida no legislativo federal e, frequentemente, atribuindo-lhes um papel garantido no processo político federal”. (*Ibidem*, p. 173) (tradução livre da autora)¹²

Recorrendo aos registros de Velloso, tem-se o Estado Federal como “uma descentralização geográfica do poder do Estado” (1992, p. 44), uma técnica de governo que amplia o sistema de tutela da liberdade e que tem por reflexo incentivar a prática da democracia, porquanto constitui fator obstrutivo da centralização que fatalmente introduz e respalda o poder arbitrário.

classificar a centralização e a descentralização geográfica, nas palavras de Pinto Ferreira: “pode-se denominar estado simples o que não é divisível em partes internas que mereçam o nome de Estado e não estão unidas por um vínculo de sociedade e estado composto o que, ao contrário, é divisível em partes internas que merecem o nome de Estados e que são unidas entre si por um vínculo de sociedade”. (FERREIRA, P., 1971, p. 307)

¹⁰ Como bem aponta Benoit Jeanneau: “O federalismo é, entretanto, suscetível a gradações nas quais a união federal é mais ou menos forte. Entre o estado unitário e a confederação existe, de fato, toda uma gama de situações intermediárias”. (*Op. cit.*, p. 6) (tradução livre da autora)

¹¹ ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987, p. 198.

¹² Como uma característica favorável da descentralização, Zippelius destaca: “a descentralização e a desconcentração servem para distribuir as funções da administração por vários dos seus setores mais evidentes e para tornar possível deste modo um tratamento dos problemas mais próximo das realidades, isto é, das necessidades e especialidades que individualizam cada caso”. (ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 233)

Assegura-se no modelo federal, portanto, uma maior autonomia aos entes federados e uma voz a estes perante o poder central, como observa, com propriedade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

O Estado-Membro goza de *autonomia*. Quer dizer, é livre no campo a ele deixado pela Constituição do Estado federal. Este, o Estado total, na sua *soberania*, fixa a organização do todo e ao fazê-lo cria um campo aberto para os Estados federados. Tal campo, como já se viu, tem um espaço mínimo: auto-organização, descentralização legislativa, administrativa e política. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 55)¹³

A descentralização se opera mediante a divisão de poder, e, portanto, de competências entre vários entes; conforme conceito apresentado por John Brown, a descentralização supõe a transferência de poderes jurídicos e responsabilidades administrativas do Estado Federal às subunidades. Logicamente, seria necessário buscar evidências de tal descentralização em documentos escritos, (...) que é a própria constituição e/ou interpretações judiciais. Cada vez mais, contudo, parece que a efetiva descentralização resulta da transferência de responsabilidades programáticas através de (...) negociações entre níveis de governo. (BROWN-JOHN, 1988, p. 2) (tradução livre da autora)

Dos ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é possível extrair, mais claramente, as nuances existentes entre centralização e descentralização; em sua obra, o autor divide a descentralização em três

¹³ A descentralização federal, quando contemplada, “assegura uma esfera de atuação independente, sem a ingerência do Poder Central, emerge o federalismo como um verdadeiro “laboratório para a democracia”, porquanto a partir das bases regionais, que de melhor forma captam as expectativas e perspectivas da comunidade, e do embate com a visão menos flexível do Poder Central é que culmina por se aperfeiçoar a prática da democracia.” (CAGGIANO, 2000, p. 33)

modalidades: (i) descentralização administrativa; (ii) descentralização legislativa; e (iii) descentralização política.

A descentralização administrativa seria aquela caracterizada pelo grau mínimo de descentralização, ou seja, aquela em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 50.). A segunda espécie de descentralização, a legislativa, apresentaria um grau intermediário de descentralização, em que, comumente, a criação de normas gerais — de interesse local ou particular — são atribuídas a órgãos periféricos. Por fim, a descentralização política se dá quando, além da presença da descentralização legislativa e administrativa, se acrescenta a escolha dos membros dos órgãos periféricos por fração espacialmente determinada do povo. (*Ibidem*, p. 50-51)

Nessa perspectiva, Afonso da Silva diferencia a descentralização característica do modelo federal e aquela que pode, eventualmente, existir em um Estado unitário:

É certo que o *Estado unitário* pode ser descentralizado e, geralmente, o é, mas essa descentralização, por ampla que seja, não é de tipo federativo, como nas federações, mas de tipo autárquico, gerando uma forma de *autarquia territorial* no máximo, e não uma *autonomia político-constitucional*, e nele as coletividades internas ficam na dependência do poder unitário, nacional e central. (2008, p. 99)

Convém mencionar situações como da Espanha e da Itália, Estados tratados pela doutrina como unitários constitucionalmente descentralizados; neles, a descentralização política encontra-se descrita na própria Constituição (FERREIRA FILHO, 2002a, p 51). Porém, relevante se afigura a observação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “essas regiões

podem ser suprimidas por reforma constitucional e não possuem elas um poder constituinte, já que sua organização é sempre aprovada por lei nacional. (...) Neste caso, a autonomia do ente descentralizado — a ‘região’ — tem uma garantia e um campo mínimo de abrangência definidos pela Constituição.” (*Ibidem*, p. 52)

Nesse mesmo sentido, expõe Dalmo de Abreu Dallari:

Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados *unitários* quanto têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o *Estado Regional*, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo. Para a maioria dos autores que tratam do assunto o Estado Regional é apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central. Por esse motivo consideram que o Estado Federal continua sendo a opção para se fugir ao excesso de centralização. (DALLARI, 2007, p. 255)

Pode-se chegar à conclusão de que os sistemas federais possuem como uma de suas características um maior grau de descentralização do poder, na medida em que o Estado Federal o compartilha com as outras unidades da federação: os Estados ou províncias; no entanto, deve-se sempre levar em conta a importância de certo grau de centralização, para que seja possível, por exemplo, assegurar a autonomia e a capacidade da União de exercer o poder coercitivo.

Todavia, é importante mencionar a posição histórica destacada por Riker, o qual descreve o processo federal norte-americano como

centralista, ou centrípeto, uma vez que os Estados confederados tiveram que ceder parte de sua autonomia à União:

se o Plano de Virgínia não tivesse sido modificado, *the framers* teriam certamente produzido um governo nacional, algo que eles chamariam “consolidado”, e nós, de “unitário”. Todavia, o que eles realmente produziram foi um federalismo centralizado (...). Esse novo federalismo era centralizado porque, de alguma forma, garantia a sobrevivência dos governos estatais. Mesmo que nossa administração tenha se tornado mais centralizada ao longo dos dois últimos séculos, os Estados continuam politicamente significativos. E, mesmo que a guerra civil tenha demonstrado o domínio do Centro e a impossibilidade de secessão, os Estados ainda continuam a base dos partidos políticos, que são pouco mais centralizados do que eram um ou dois séculos atrás. (RIKER, 1987, p. 40-1) (tradução livre da autora)

A formação do Estado Federal pode ser classificada como federalismo por associação ou por segregação. Na primeira hipótese, como há sido os casos dos Estados Unidos e Suíça, bem com da União Europeia se se considerar seu processo de integração de natureza federal, a união federal surgiu para conferir mais unidade onde antes reinava a diversidade.

Quanto ao federalismo por segregação, esse surgiu em um ambiente em que o conjunto, a unidade, já não se sustentava, como nos casos dos impérios coloniais e da comunidade africana francófona. (JEANNEAU, *op. cit.*, p. 5)

1.1.2. Confederação *versus* federação

As fórmulas federativa e confederativa foram extensamente debatidas durante a elaboração e ratificação da Constituição norte-

americana¹⁴; de fato, esse episódio constitui o principal modelo histórico de transição de uma confederação a uma federação.

Como confederação, pode-se entender a composição de governos territoriais independentes que, em conjunto e de forma orgânica e permanente, participam da formação da vontade da entidade central¹⁵.

Na mesma linha, o Ministro Ricardo Lewandowski registra:

Uma união estável de entes políticos, estruturada para a consecução de fins específicos, cuja principal característica é a preservação de autodeterminação de seus membros e a possibilidade de secessão. O documento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico de direito internacional. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 13)¹⁶

Ainda, explicitando a confederação, Jeanneau afirma: “trata-se de uma união organizada de coletividades políticas na qual os Estados-membros conservam sua personalidade internacional, diríamos hoje, sua independência, mas lhes convém tomar certas decisões em comum”. (1968, p. 4) (tradução livre da autora)

Já federação pode-se entender como:

a associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo em que reservam para si, constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa

¹⁴ Ver Item 1.3.2.

¹⁵ FRENKEL, M. *Federal theory*. Canberra: The Australian National University, 1986, p. 62.

¹⁶ Importante ressaltar que: “a Confederação, como associação de Estados soberanos constitui uma forma de conjugação de esforços, no âmbito internacional, que revela ainda hoje grande potencialidade, em especial nos planos militar e econômico, não sendo raros os exemplos nesse sentido, com destaque para a Comunidade Europeia, cujo vínculo apresenta claro caráter federal. (*Ibid.*, p. 14)

autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito. (*Ibidem*, p. 15)

Dessas ponderações, podem ser extraídas duas principais diferenças entre o modelo confederativo e federativo: (i) com relação ao instrumento de constituição da união entre os Estados-membros; e (ii) com relação à soberania desses mesmos Estados.¹⁷

Com relação à primeira diferenciação, a união entre os Estados-membros de uma confederação caracteriza-se pela assinatura de um tratado entre Estados independentes a partir do qual as disposições mais importantes são de caráter obrigatório para todos eles. (FRENKEL, 1986, p. 76)

Já a federação baseia-se em uma constituição, como bem retrata Dalmo de Abreu Dallari:

a base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado. Baseando-se a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua denúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição. (DALLARI, *op. cit.*, p. 259)

¹⁷ Outra diferenciação pode ser encontrada: na confederação de Estados, uma ligação entre Estados independentes, válida exclusivamente no plano do direito internacional; e, por outro lado, no Estado federal, uma ligação válida também no plano do direito interno. Uma característica exclusivamente internacional da confederação de Estados residiria em que esta não pode emitir leis dotadas de validade estadual interna direta. Em confronto com isso, o Estado federal formaria, como associação de direito constitucional que é, um Estado unitário capaz de criar direito interno. (ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 221)

O segundo aspecto que diferencia uma confederação de uma federação é a possibilidade ou não de direito de secessão; na confederação há a possibilidade de um Estado-membro deixar a associação, ao passo que na federação não existe essa possibilidade, pois, quando os Estados federados se unem, criam uma nova figura estatal, indissolúvel. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 14)

1.1.3. O Agrupamento de Estados

A preocupação dos Estados em conceber medidas comuns se dá pelo fato de que a globalização aumenta a interdependência entre os países, e, conseqüentemente, desafia os limites tradicionais da soberania estatal; desse modo, pode-se notar a atual dificuldade dos Estados em criarem políticas domésticas efetivas para o melhoramento do bem-estar social, já que existem circunstâncias externas que agem negativamente e que lhes fogem ao controle.

Essa impotência por parte dos Estados e a constatação da existência de entes políticos apenas formalmente soberanos levaram ao estabelecimento do conceito de soberania funcional, na qual “o Estado é soberano se tiver condições de agir de forma eficaz, sobrepujando os múltiplos condicionamentos que sofre no mundo atual”. (LEWANDOWSKI, 2004, p. 259)

Assim, como forma de combater esse lapso soberano, os Estados tendem a unir-se, a compartilhar sua soberania como forma de superarem as limitações impostas pelo processo de globalização (*Ibidem*, p. 261). As

expressões de soberania compartilhada, existentes na atualidade, podem se agrupar em três categorias distintas, a saber: (i) o regionalismo; (ii) o multilateralismo e (iii) as agrupações supranacionais.

O regionalismo se caracteriza como ações do governo em liberalizar ou facilitar o comércio na esfera regional¹⁸; essa integração regional pode ser classificada, por sua vez, em diferentes modalidades: (i) acordo comercial preferencial: concessões em barreiras alfandegárias ou comerciais, por exemplo, ALADI; (ii) acordo, área ou zona de livre comércio: eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre si, mas conservando as que cada um aplica ao resto dos países, por exemplo, NAFTA; (iii) união aduaneira: adoção de tarifas (externas) alfandegárias comuns frente a terceiros países, por exemplo, Comunidade Econômica Europeia desde 1968; (iv) mercado comum: todo o anterior, mais liberdade de movimento de bens, serviços e fatores produtivos (capital e trabalho), por exemplo, Comunidade Econômica Europeia desde 1993; e (v) união econômica: harmonização do conjunto da política econômica e da união monetária, por exemplo, União Europeia desde 1999¹⁹.

O multilateralismo, também conhecido como um processo intergovernamental, pode ser encontrado nas principais organizações internacionais, como as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio; esse processo, caracteriza-se, dentre outros elementos: (i) pela tomada de decisões que ocorre por unanimidade ou por consenso, com a presença de todos os membros; (ii) pela não criação de um direito

¹⁸ GOODE, W. *Dictionary of trade policy terms*. 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. v.

¹⁹ GALDUF, J. J. *Economía de la Unión Europea*. 4. ed. Civitas, 2002, p. 31.

autônomo e superior ao nacional; e (iii) pela não vinculação direta dos Estados ou de seus cidadãos às deliberações tomadas no âmbito dessas entidades. (LEWANDOWSKI, 2004, p. 261-262)

Há na doutrina duas posições acerca da complementaridade ou não do regionalismo e do multilateralismo: de um lado, estão aqueles que enxergam o regionalismo como um processo complementar ao multilateralismo, uma vez que pode servir como laboratório para testar políticas mais avançadas que, posteriormente, poderiam ser incorporadas ao sistema multilateral; do outro lado, estão aqueles que vêem o regionalismo como uma ameaça ao multilateralismo, por sua frenética proliferação, que não só pode prejudicar um interesse crescente em “multilateralizar”, como pode gerar “inquietude pela incoerência, confusão, aumento exponencial dos custos para as empresas, falta de previsibilidade e, inclusive, falta de equidade nas relações comerciais”.²⁰ (tradução livre da autora)

A terceira categoria de soberania compartilhada pode aparecer tanto na esfera regional como na multilateral, diferindo das anteriores por seu objetivo de constituir novas estruturas políticas com fórmulas de direito constitucional (AGESTA, 1983, p. 454). Atualmente, a única expressão que apresenta as características supranacionais é o processo de integração regional europeu; como bem descrita pelo Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, a supranacionalidade da União Europeia

²⁰ LAMY, P. *La proliferación de los Acuerdos Regionales “genera preocupación”*. 10 sep. 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl67_s.htm>.

corresponde a uma forma especial de relacionamento dos Estados europeus com os órgãos comunitários por eles criados, aos quais delegaram um certo número de competências para a consecução de objetivos de interesse coletivo. Tal relacionamento caracteriza-se pela submissão dos Estados aos comandos que emanam desses órgãos, situados fora e acima deles, sempre que resultantes do exercício das competências que lhes foram atribuídas. Fato relevante é que as decisões comunitárias podem ser tomadas por maioria, ponderada ou não, dispensando-se a unanimidade ou a consenso. (LEWANDOWSKI, 2004, p. 264)

Essa última expressão, de agrupação de Estados supranacionais, aponta para uma tendência federalista no âmbito do direito internacional público, na qual, pela utilização de elementos característicos do federalismo, os Estados se submetem a um poder supranacional para enfrentar de forma mais eficaz os desafios apresentados pela globalização.

1.2. Elementos do federalismo

O exame do padrão federativo impõe, desde logo, a identificação dos elementos componentes deste sofisticado arranjo político, um modelo que, por apresentar uma longa gama de variantes e diferentes técnicas de aplicação, oferece sérias dificuldades quanto à identificação do seu conteúdo e dos caracteres que lhe assegurem a conformação.

Destarte, não basta explorar o conceito ou os traços de discrimen que o afastam do seu antecessor, a confederação, é necessário o estudo das características e princípios vetores do modelo federal para conhecer a sua mecânica operativa básica, o que permitirá a análise das diferentes aplicações dessa matriz ao longo do último século.

Nesse sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski aponta para a dificuldade de se categorizar e definir o federalismo, uma vez que, na atualidade, há uma multiplicidade de federações com características díspares; não obstante, o autor indica quatro atributos básicos na constituição de um Estado Federal, quais sejam:

- (i) repartição de competências; (ii) autonomia político-administrativa das unidades federais; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência. (1994, p. 16)

Por sua vez, classificando os aspectos do federalismo sob uma perspectiva jurídica, Baracho entende que os de maior relevância são:

- (i) a nacionalidade única: no Estado federal, da mesma maneira que ocorre no Estado unitário, só existe uma nacionalidade, que é a federal; (ii) um só território: apesar da divisão em uma pluralidade de Estados, essa subdivisão não afeta a unidade do território; (iii) em relação à sua organização, ele possui uma organização estatal completa: legislativa, executiva e judiciária. (BARACHO, 1982, p. 29)

Para Benoit Jeanneau, de outra parte, toda união verdadeiramente federal deve possuir 3 elementos:

- (i) a divisão das competências estatais entre dois tipos de órgãos que se sobrepõem: uns estabelecidos ao nível dos Estados-membros e outros que se fazem ao nível da Federação; (ii) a participação das coletividades-parte nas decisões que são tomadas por órgãos comuns através de uma câmara que represente especialmente os Estados; (iii) a igualdade entre as coletividades que se unem, na maior parte dos Estados Federais, por uma regra que assegura a cada Estado-membro um número igual de representantes na Câmara dos Estados, independentemente do número de habitantes ou de sua extensão territorial. (JEANNEAU, 1968, p. 5) (tradução livre da autora)

Monica Herman Caggiano entende que são três os elementos do federalismo:

(i) um poder político partilhado entre a comunidade jurídica central e as comunidades periféricas; (ii) um quadro de repartição de competências estabelecido no bojo da Constituição — o documento que funda e fixa as bases jurídicas da Federação; e (iii) a soberania centrada no âmbito da comunidade jurídica total, mantida e assegurada em relação aos entes federados (as comunidades parciais), a autonomia. (CAGGIANO, 2000, p. 33)

Ao levar em consideração essas classificações, no presente trabalho, optou-se por elencar os seguintes elementos característicos do Estado Federal: (i) pluralismo e liberdade, no qual se contemplará a partilha de poder entre a comunidade central e as comunidades periféricas; (ii) repartição de competências, no qual se estudará também como se faz a distribuição de rendas pertinentes.

1.2.1. Pluralismo e Liberdade

Uma das grandes preocupações para com a concentração de poder pela União é o fato de que esta poderia prejudicar as liberdades dos cidadãos. O federalismo foi projetado para afastar tais malefícios, pela divisão de poderes entre Legislativo, Administrativo e Judiciário e pela participação de grupos de pressão, indivíduos e partidos de oposição no exercício do governo.

Dessa forma, a liberdade política é alcançada quando o pluralismo político é respeitado, quando os diversos interesses presentes na sociedade são pautados na elaboração de leis e em tomadas de decisão; nesse contexto,

O Federalismo Político está projetado para assegurar a boa governança baseada na liberdade, ou, colocado em outros

termos, manter um governo eficaz por meio do qual as liberdades dos sócios do negócio federal sejam mantidas. Esse sistema procura fazê-lo, em parte, restringindo e dividindo os poderes governamentais, e, em outra parte, dando aos parceiros do pacto federal (sejam eles pessoas, comunidades ou entidades políticas) um papel participativo no exercício desses poderes. (ELAZAR, 1987, p 91) (tradução livre da autora)

Como bem assinala Cláudio Lembo, o pluralismo não pode ser alcançado com o, antigamente adotado, princípio da tolerância, somente é possível atingi-lo com o direito dos diversos:

o princípio da tolerância encontrava-se presente, e indica o ato de suportar o outro, que se deve colocar numa posição subalterna, pois tolerado, mas não julgado igual. Modernamente, em vez do princípio da tolerância, aponta-se para o Direito dos Diversos e, com este posicionamento, procura-se afastar o posicionamento superior de quem tolera, mas não aceita as diferenças de todas as naturezas existentes no outro. Tolerar é suportar, e não aceitar. (...)

Daí a obrigatoriedade de ser o estado moderno guardião do Direito dos Diversos, pois numa sociedade plural é essencial que as minorias tenham o direito não apenas de sobreviver, mas também de florescer, como quer o liberalismo multicultural. (2007, p. 172-173)

Carl Friedrich destaca o importante papel do sistema federal em possibilitar a participação de grupos minoritários no processo democrático, pois, em seu entendimento, dentre outros aspectos, eles estimulam o pluralismo de ideias e as liberdades políticas; nesse contexto, o autor aponta para seis pontos positivos do sistema federal:

aumenta a oportunidade de minorias dissidentes fazerem com que seus pontos de vista sejam conhecidos por outros cidadãos, sobretudo, os formuladores de políticas públicas; (ii) multiplica a oportunidade de cidadãos participarem da vida política; (iii) aumenta o consenso na discussão política, no sentido de que soluções são pensadas com a intenção de reduzir o grau de ressentimentos (...); (iv) significativa melhoria na possibilidade da resolução pacífica de conflitos; (v) ajuda a solucionar questões políticas urgentes ao

proporcionar uma oportunidade de se experimentarem soluções em uma escala limitada; e (vi) aumenta a confiança e a lealdade em relação à política constitucional. (FRIEDRICH, 1968, p. 59-60) (tradução livre da autora)

Monica Herman Caggiano expressa a mesma opinião, do federalismo como sistema capaz de acomodar grupos minoritários:

o federalismo, de fato, vem se destacando como um sistema apto a acomodar reclamos esparsos de grupos minoritários convivendo no âmbito de uma mesma comunidade estatal. A sua especificidade consiste em autorizar as unidades federativas a vivenciarem a diversidade na unidade. Atuando por intermédio de um mecanismo que autoriza a partilha do poder entre a autoridade central e os centros de autoridade periféricos — o denominado *shared-rule* e *self-rule*, o sistema tem logrado responder de forma mais ágil e consentânea às demandas decorrentes de culturas, etnias, religiões e línguas diferentes. (CAGGIANO, 2000, p. 32)

Por fim, Dalmo Dallari ressalta a necessidade de se preservarem os particularismos:

O Estado que adere a uma federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características. E é isso justamente que se considera conveniente: o Estado se torna integrante de uma unidade mais poderosa, convivendo, dentro da federação, em condições de igualdade com os demais integrantes, cada uma preservando suas peculiaridades sócio-culturais. (DALLARI, 2007, p. 262)

Importante mencionar o papel da fórmula federal em garantir as liberdades individuais. Isso se deve ao fato de que a proteção das liberdades, no âmbito de um Estado Federal, se dá em duas esferas distintas: a do governo central e a dos Estados federados.

Nessa perspectiva, as liberdades são duplamente asseguradas, uma vez que são amparadas em leis nacionais e estatais; logo, na hipótese de a esfera central do governo ser indiferente a liberdades ou ter uma

visão restritiva sobre elas, há a possibilidade da expansão dessas liberdades naqueles Estados federados que são receptivos a elas, assim como há a possibilidades de os cidadãos escolherem residir nos Estados federados que garantirem as liberdades que lhes convêm (KATZ, E.; TARR, A., 1996, p. xi) (tradução livre da autora).²¹

A ideia de que as liberdades são mais bem asseguradas em um ambiente descentralizado, no qual cada Estado Federal tem autonomia, não é nova; com efeito, James Madison, um dos pais do federalismo norte-americano, em seu Federalista nº 51, já apontava para a necessidade de se assegurarem, nas duas esferas do poder, as liberdades:

Com a finalidade de se fundar sobre uma base apropriada o exercício separado e distinto dos diferentes poderes governamentais, que, até certo ponto, é reconhecido por todos os setores como essencial à conservação da liberdade, é evidente que cada departamento deve ter vontade própria, e, como consequência, estar constituído em tal formato que seus membros tenham uma menor participação possível na nomeação dos membros dos demais. (HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J., 2001, p. 220) (tradução livre da autora)

Ainda sobre a relação entre liberdade e federalismo, deve-se ter em conta as observações de Elazar:

A liberdade federal oferece uma teoria que relaciona apropriadamente direitos e obrigações que tendem a manter os avanços dos movimentos modernos e pós-modernos para os direitos humanos que foram tão significativos e tão importantes para nós todos, ao mesmo tempo em que se ampara (*sic*) tais direitos no contexto de obrigações que

²¹ O modelo do Estado federal pressupõe a sua inserção dentro do mais amplo panorama da forma estatal de orientação liberal. Ainda que as articulações nas constituições dos Estados Federais entre poder soberano do estado e autonomia de seus componentes pressuponham um amplo favorecimento das garantias jurídicas de liberdade, pluralismo político e da autoridade da lei. (DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 102) (tradução livre da autora)

preservam o bem público e reconhecem a ideia (*sic*) que há uma posição coletiva em determinada matéria. (...)

A síntese entre o federalismo e direitos pode ser usada para se chegar a um relacionamento apropriado entre questionamentos, na esfera pública e privada, no que tange a (*sic*) proteção dos direitos individuais através de um raciocínio legislativo e das necessidades da coletividade no seio do federalismo. (ELAZAR, 1996, p. 9) (tradução livre da autora)

Pluralismo político e liberdades individuais devem caminhar juntos, a fim de se assegurar maior representatividade social e de se garantir as manifestações pessoais, elementos basilares do modelo federal.

1.2.2. Repartição de competências

Partindo do pressuposto assinalado por Monica Herman Caggiano, no sentido de que o federalismo opera “por intermédio de instrumentos que autorizam a **partilha do poder** entre a autoridade central e os polos de autoridade periféricos — *the shared rule* e *the self-rule* —” , dúvida não resta da relevância do estudo da repartição de competências nestes domínios.

Aliás, prosseguindo sua análise, a catedrática identifica a divisão do poder entre distintas instituições governamentais — de diferentes níveis — como “o ponto nevrálgico” deste modelo; e adverte:

Seu núcleo central dimana do entendimento de que esta distribuição de competências políticas acarretará maiores benefícios às comunidades. A mola mestra implica, exatamente, na indicação precisa destas competências. (CAGGIANO, 2007, p. 1-10)

Pois bem, a temática atinente à repartição de competências, uma engenhosa e complexa técnica de divisão do poder, não foi ignorada pelos

estudiosos, a exemplo de Ballbé e Martínez, que a aproximam da teoria e do mecanismo da separação de poderes, ponderando:

a grande inovação que fez o Estado Federal, primordialmente o norte-americano a partir da constituição de 1787, foi a de estender e materializar o princípio de separação de poderes, até este momento horizontal (executivo, legislativo e judicial), a uma separação vertical (centro-federal, autonômica dos Estados e local). (BALLBÉ; MARTÍNEZ, 2003, p. 26) (tradução livre da autora)

Com efeito, a doutrina da separação dos poderes no âmbito do Estado, celebrizada por Montesquieu, foi edificada com respaldo na ideia da divisão horizontal do poder, mediante a partilha de funções entre três diferentes órgãos: executivo, legislativo e judiciário. A inovação do federalismo norte-americano concorreu para instalar uma nova fórmula de partilha do poder, numa linha vertical, contemplando diferentes esferas do poder — decorrentes da aplicação do critério territorial na sua configuração — e diferentes atribuições de responsabilidade; instala-se, pois, no Estado Federal, o escaninho da repartição de competências, um assunto polêmico e amplamente tratado na doutrina.

A relevância da repartição de competências no panorama do federalismo é repetidamente registrada por Monica Herman Caggiano, que a erige a elemento-chave do federalismo:

O federalismo, no entanto, configura uma teoria que opera por via de instituições. (...) Resulta sua ideia central do entendimento de que essa distribuição partilhada de competências políticas melhor atenderá às demandas sociais, viabilizando maiores benefícios às comunidades. O núcleo da questão implica indicação do preciso conteúdo do quadro de atribuições cometidas a essas instituições. (CAGGIANO, 2000, p. 33)

Sob esse mesmo prisma, observe-se a visão da especialista Fernanda Dias Menezes de Almeida, que destaca:

aspecto fundamental a ser destacado é o relativo à repartição de competências entre os entes federados. Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder — um poder central e poderes periféricos —, que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha. A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas. (ALMEIDA, 2007, p. 28-9)

De sua parte, José Afonso da Silva ilustra as principais características da União, assinalando a importância Carta Magna na definição dessas:

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados. (...) Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. (AFONSO DA SILVA, *op. cit.*, p. 100)²²

Já Baracho, com o intuito de ressaltar a relevância dessa matéria em espaço federativo, reclama especial atenção para o fato de essa partilha de competências contar com natureza constitucional, e, portanto, com a tutela da Lei Maior:

²² Interessante mencionar a nomenclatura utilizada por Kelsen para denominar o Estado Federado. Para o autor, este exerceria poder estadual, uma vez que estaria subordinado à ordem jurídica internacional: “o chamado poder estadual é a vigência de uma ordem jurídica estadual efetiva. Dizer que o governo estadual, que exerce o poder do Estado, tem de ser independente, significa que ele não pode juridicamente ser vinculado por qualquer outra ordem jurídica estadual, que a ordem jurídica estadual só está subordinada a (*sic*) ordem jurídica internacional, se é que se subordina a qualquer outra ordem jurídica.” (KELSEN, *op. cit.*, p. 320)

a formulação da teoria jurídica do Estado federal demanda definir a situação determinada pelos poderes constituídos que surgem através da União Federal e dos Estados-membros: Pois bem, da soberania que dá personalidade jurídica de direito público à União e da autonomia que caracteriza os Estados-membros como entidades federativas componentes, as competências conhecidas são aquelas efetivamente marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição. (BARACHO, *op. cit.*, p. 21)²³

Oportuno evidenciar que, em relação à denominada separação de poderes vertical, existem diferentes linhas doutrinárias buscando explicitar e dar respaldo à divisão preconizada; há, nesse setor, duas diferentes correntes: a categoria das competitivas e a das cooperativas.

As teorias competitivas podem ser classificadas em: (i) federalismo centrado em nações; (ii) federalismo centrado em Estados; e (iii) federalismo dual.

Alexander Hamilton lançou a base do federalismo centrado em nações em suas edições do *Federalista*, afirmando que

uma União firme será sumamente importante para a paz e para a liberdade dos Estados, como um obstáculo contra as possíveis facções internas e a insurreição. (HAMILTON, 2002, p. 59) (tradução livre da autora)

Esta forma de governo é um acordo pelo qual vários Estados pequenos convencionam serem membros de um mais grande, que têm a intenção de formar. É uma espécie de reunião de sociedades que constituem uma nova, que pode aumentar, por meio de novas associações, até que possa alcançar um grau de poder que permita garantir a segurança do corpo unido. (*Ibidem*, p. 61) (tradução livre da autora)

²³ Dois parecem como elementos fundamentais e básicos, qualificadores na autonomia federativa, não só da atividade administrativa permitida, mas das competências nascidas no corpo da Constituição: (i) um que diz da existência de poderes governamentais próprios assentados em órgãos auto-organizados; (ii) outro que reconhece na posse de competências exclusivas capacidade originária de auto-determinação. (*Ibidem*, p. 21)

Thomas Jefferson e John C. Calhoun foram, de outra feita, os principais criadores da teoria denominada federalismo centrado em estados, a qual sustenta a supremacia do poder dos estados em relação aos poderes da União; segundo essa teoria, argumenta-se que a Constituição dos Estados Unidos é o fruto da vontade dos estados, e, como consequência, estes têm poderes gerais, enquanto a União teria poderes limitados.

Nesse contexto, a teoria do federalismo centrado em estados é operacionalizada no sentido de restringir o poder do governo central, por meio de uma leitura estrita de suas competências constitucionais, garantido aos estados federados uma maior autonomia.²⁴

Por fim, os defensores da teoria do federalismo dual²⁵ proclamam que a Constituição dos Estados Unidos foi criada com a intenção de separar em duas esferas distintas o poder dos estados e da União:

os governos nacional e estadual formam dois centros separados de poder, de cada um dos quais o outro é excluído e entre os quais existe algo como que uma terra de ninguém jurisdicional, na qual ambos são impedidos de entrar. Cada governo é soberano em sua própria esfera e há uma igualdade

²⁴ LEACH, R. H. *American federalism*. New York: W. W. Norton & Company, 1970, p. 12-3.

²⁵ Uma comparação interessante poderia ser realizada com a teoria de internalização de tratados de direito internacional público ao ordenamento nacional, denominada dualista: “o dualismo nega que o direito internacional e o direito doméstico operam na mesma esfera, embora aceite que eles lidam com a mesma matéria. Para a teoria dualista (...), o direito internacional regula a relação entre Estados, enquanto o direito doméstico regula os direitos e obrigações dos indivíduos com os Estados. O Direito internacional lida com a matéria no plano internacional, enquanto o direito doméstico lida com a matéria internamente.” (DIXON, M. *Textbook on international law*. Oxford: Oxford University Press, 6th ed., 2007, p. 89) (tradução livre da autora)

essencial entre eles. (LEACH, *op. cit.*, p. 13-4)²⁶ (tradução livre da autora)

Ainda, deve-se mencionar o federalismo cooperativo, e, como forma decorrente deste, o federalismo de integração.²⁷

A teoria do federalismo cooperativo propõe uma maior interconexão das ações federais e estatais,

um conceito para mobilizar e coordenar os poderes e recursos de todos os governos do sistema federal com base em um consenso intergovernamental, em grande parte sob a liderança, mas não o domínio federal. (AGRANOFF; MARTINEZ, 1998, p. 39)²⁸

De qualquer modo, como expresso pelo mestre do Direito Constitucional, Ferreira Filho, há uma tendência atual no sentido de se entender o federalismo na sua modalidade de cooperativo; nessa linha, aduz:

nos séculos XVIII e XIX, concebia-se o federalismo como dualista. O ideal era superar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do Estado-Membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos.

Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como *cooperativo*. O ideal é coordenar as duas esferas, sob

²⁶ No século XVIII e XIX, concebia-se o federalismo como *dualista*. O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do Estado-Membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 54-5)

²⁷ Uma análise mais detalhada do federalismo cooperativo e de integração será realizada mais tarde, quando se tratar do federalismo brasileiro.

²⁸ Como curiosidade histórica, interessa destacar que o federalismo cooperativo tem seu nascimento com a “política do *New Deal* que, no panorama federativo estadunidense, ocasionou um repensar das bases federativas, envolvendo uma interveniência do Poder Central, principalmente na condução da economia, ingerência que não fora prevista pelos *founders* construtores da figura do Estado Federal”. (CAGGIANO, 2000, p. 34)

evidentemente a batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 54)

A técnica de repartição de competências, na formulação cooperativa, previa a possibilidade de uma assimetria entre as diversas unidades federadas, forma encontrada para tratar de modo equitativo regiões desiguais. Nesse sentido, eis o entendimento perfilhado por Monica Herman Caggiano:

A assimetria, em verdade, traduz e viabiliza uma determinada cooperação entre as unidades federadas, um processo de redução de desigualdades e, em última análise, busca atingir o desenvolvimento equilibrado, inclusive por intermédio de políticas de juros favorecidos, isenções e reduções temporárias de tributos federais. (CAGGIANO, *op. cit.*, p. 35)

E mais, recorrendo às ponderações do renomado constitucionalista mineiro, Baracho ressalta a relação entre aspectos simétricos e assimétricos dos componentes no sistema federal:

Muitas das estruturações do federalismo destacam, como princípio federal, o método da divisão dos poderes em geral e regional, em que cada um é coordenado e independente; muitas dessas fórmulas encontram-se em um constitucionalismo nominalista, que facilita o modelo simétrico. Este ideal simétrico do sistema federal nem sempre corresponde a todas as estruturas criadas pelo federalismo. Os modelos assimétricos têm maior preocupação com as diferenças que podem conduzir a formas diferenciadas de federalismo. (BARACHO, *op. cit.*, p. 59)

O federalismo do tipo assimétrico é geralmente empregado em situações nas quais há uma acentuada disparidade entre os Estados federados, seja em riquezas, tamanho territorial e população. Como solução ao problema, busca-se alcançar o equilíbrio por meio: “(i) de divisões regionais, por grupos de Estados; (ii) de divisão de tributos; e

(iii) da criação de incentivos fiscais ou outras modalidades e da redistribuição de receitas”. (RAMOS, 2000, p. 59)

Há que se tomar cuidado na busca do equilíbrio, uma vez que ele pode acarretar outras disfunções antes não existentes. Ao se tentar corrigir um problema, outro pode ser originado. Um exemplo é o que se denomina crise da sobrecarga, que ocorre quando um Estado realiza uma descentralização de receitas, mas não administrativa, perdendo receita e ganhando mais encargos. (*Ibidem*, p. 209)

Outro problema que deve ser evitado é o das chamadas “guerras fiscais”, que ocorre nos casos que um “Estado recebe e oferece privilégios e incentivos sem necessidade ou ultrapassando os limites, em detrimento de outros”. (*Ibidem, loc. cit.*)

O federalismo de integração pode ser considerado aquele que

acentuaria os traços do cooperativo, mas tendendo a uma sujeição do Estado-Membro à União. Na verdade, seria ele um passo no sentido da substituição do Estado federal por um Estado unitário descentralizado. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 55)

Sobre a questão específica da distribuição de rendas entre União, Estados e Municípios, Manuel Gonçalves Ferreira Filho entende essencial para garantir que a repartição de competência seja de fato concretizada:

A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos hão de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a

Constituição. Daí o chamado problema da repartição de rendas. (*Ibidem*, p. 53)²⁹

Após a análise das principais características do Estado Federal, passa-se ao estudo dos fatos históricos que propiciaram seu surgimento.

1.3. Origem

1.3.1. Federalismo antigo

Na antiguidade, a noção de federalismo³⁰ pode ser encontrada na Grécia, notadamente pela formação de confederações, denominadas Ligas, representadas por um conjunto de cidades-Estado; todavia, essa união de pólis tinha um caráter meramente militar, direcionado à proteção do território grego contra o domínio dos medo-persas.

Apesar da existência dessas Ligas, convém destacar a inexistência de relatos da época acerca de discussões sobre o sistema político que praticavam. Os teóricos políticos da Grécia ignoravam o federalismo

²⁹ Nesse mesmo sentido, expressa o Ministro Ricardo Lewandowski: “com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competência própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições”. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 18) Ainda, merece destaque a opinião de Dalmo de Abreu Dallari sobre o tema: “a cada esfera de competência se atribui renda própria. Este é um pondo de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios”. (DALLARI, *op. cit.*, p. 260)

³⁰ Importante mencionar que: “A ideia federal é apontada nas sociedades políticas mais antigas, apesar de o Estado federal, como conceito ou forma de organização, no entender de muitos, só ter surgido com a Constituição Americana de 1787”. (BARACHO, *op. cit.*, p. 11)

como um princípio político, além disso, o modelo federal entraria em contradição com o conceito de cidade-Estado: cidade pequena, unificada e orgânica. (ELAZAR, 1987, p. 121)

Comparando o modelo de federalismo antigo com o contemporâneo, pode-se concluir que, no tocante à interação entre o poder central e os governos locais, guardadas as proporções da repartição de competências, sempre esteve presente um poder que tomasse decisões que afetassem a todos os Estados, e, por sua vez, estes sempre tentaram influenciar a tomada de decisão do Governo Central. (BARACHO, *op. cit.*, p. 13)³¹

No Império Romano, tem-se o modelo do *foedus*, o qual consistia em um tratado, muitas vezes definido após uma guerra, que os romanos estabeleciam com os povos do Lácio e da Itália antiga. O *foedus* concatenava duas relações de aliança: a de amizade, que consistia na manutenção da paz recíproca; e a das sociedades, que obrigava os contraentes à ajuda mútua e ao apoio. (MALANDRINO, 1998, p. 22)³²

³¹ Nesse mesmo contexto, expõe o Professor Dalmo de Abreu Dallari: “Etimologicamente, federação (do latim *foedus*) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre Estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais”. (DALLARI, *op. cit.*, p. 256)

³² Ressalta Elazar que a noção romana de *foedus* tampouco está preocupada com o ideal federal “Apesar de os romanos haverem introduzido a palavra *foedera* para descrever as relações bilaterais entre Roma e os Estados conquistados pelo seu império em expansão sob a base da equidade bilateral (*foederatii*), devido a sua orientação imperialista, eles não prestaram mais atenção à ideia federal que fizeram os gregos”. (ELAZAR, 1987, p. 122) (tradução livre da autora)

Convém lembrar que a ideia de federalismo propriamente dita, em seu primeiro momento, era de natureza político-religiosa, decorrendo da teoria do pacto, da relação entre Deus e a humanidade na qual ambos estão conectados por uma parceria designada para torná-los conjuntamente responsáveis pelo bem-estar do mundo. Autores revelam que é possível encontrar a ideia de pacto até mesmo na Bíblia judaica, na relação existente entre Deus e o povo de Israel; observe-se o que aponta Elazar:

a federação israelita sobreviveu por quase seiscentos anos, apesar de inúmeras mudanças de regime, antes de ser destruída por conquista externa. Durante aquele período, mudanças constitucionais foram introduzidas no Estado israelita por intermédio de um pacto, e mesmo após a introdução da monarquia, o elemento federal foi mantido até que a maior parte da estrutura das tribos fosse destruída por forças externas. Sua história teve influência profunda nos princípios políticos das gerações posteriores. Os vários pactos de fundação de povos, igrejas ou comunidades conhecidos por nós como sendo pactuais, comumente, fazem referência clara a suas origens bíblicas. Desse modo, podemos falar da fonte bíblica da ideia de pacto, da mesma forma que podemos falar sobre fontes greco-romanas de direito natural. (ELAZAR, 1987, p. 119) (tradução livre da autora)

No entanto, a real importância do pacto para o federalismo consagra-se com os teólogos federais da Reforma Protestante dos séculos XVI e XVII.³³

Ninguém ignora que a Igreja Católica tem uma estrutura hierarquizada, com uma disciplina interna extremamente rigorosa que lembra o organograma de um exército: no alto, o Papa e o Colégio dos

³³ Durante a Idade Média, o modelo confederativo também se mostrou presente, e o exemplo mais emblemático pode ser encontrado na Confederação Helvética, de 1291, formado por pequenos vilarejos do cantão suíço. Ver Item 1.3.3.2.

Cardeais; depois, os arcebispos, bispos, demais religiosos e o corpo militante. Nada se move sem um impulso oriundo da hierarquia.

Com a Reforma, nos espaços territoriais onde ela teve êxito, a estrutura da Igreja Católica rompeu-se; em seu lugar, surgiram corpos de fiéis que se autodirigiam e, no comum das vezes, elegiam os dirigentes da congregação. Mantinham autonomia administrativa e religiosa, apesar de preservarem valores correlatos.

Essa atomização dos crentes e a emergência das congregações autônomas podem ser consideradas raízes de natureza religiosa da matriz confederativa e federativa, pois cada congregação mantém sua autonomia e, por um vínculo convencional, preserva ligações com outras congregações, como ocorre nos modernos sistemas federais, em que cada Estado preserva sua autonomia e, conseqüentemente, sua esfera de atuação, porém, preserva um vínculo com os demais congêneres. Aí pode-se captar a origem da moderna figura das federações.

Convém recordar que a Revolução Americana, a par de seu vínculo com os pensadores franceses, contou, dentre suas personagens centrais, com figuras ligadas ao pensamento protestante de matriz calvinista.

Nesse contexto histórico, destaca-se o importante papel doutrinário de Johannes Althusius, filósofo e teólogo calvinista³⁴, hoje

³⁴ Os ensinamentos de Calvino e Bullinger não apenas contribuíram diretamente para a nova doutrina federal de Althusius, mas tiveram importante papel na formação dos dois Estados Federais daquela época, Suíça e Holanda.

considerado o pai intelectual do federalismo moderno; suas ideias ainda ecoam:

o federalismo althusiano se desenvolve em um modo orgânico e sistemático seja sobre o plano da constituição interna da sociedade, seja sobre o plano das relações entre Estados. Com referência ao primeiro nível, a contribuição mais original aportada por Althusius ao léxico político, e especialmente ao federalismo, é a simbiótica. É essa a definição da política enquanto “arte por intermédio da qual os Homens se associam com a finalidade de instaurar, cultivar e conservar entre eles a vida social. (MALANDRINO, *op. cit.*, p. 26) (tradução livre da autora)

Althusius construiu um sistema de comunidades múltiplas, no qual cada uma delas não somente se criava pelo consentimento de todos os membros que a constituíam, como também com o consentimento das demais comunidades do sistema. Como a soberania era compartilhada por graus distintos de poder, desde comunidades profissionais de artesãos e agricultores até por regiões territoriais como cidades e províncias, a teoria política de Althusius ficou também conhecida como federalismo social³⁵. Interessante o desenvolvimento do raciocínio do filósofo ao descrever a política simbiótica ou de união; *in verbis*:

a política é a arte de unir os homens entre si para estabelecer vida social comum, cultivá-la e conservá-la. Por isso se chama simbiótica ou união. Assim, pois, a associação proposta da política é aquela com a qual, pelo pacto expresso ou tácito, os simbióticos se obrigam entre si à comunicação mútua daquilo que é necessário e útil para uso e consórcio da vida social. (ALTHUSIUS, 1990, p. 5) (tradução livre da autora)

A associação pública é aquela com a qual muitas associações privadas se unem para constituir um *políteuma*. Pode-se chamar universidade. (...)

O *políteuma* geralmente é o direito e o poder de comunicar e participar do útil e necessário que conferem para a vida do

³⁵ Ver: HUEGLIN, T. O. *Early modern concepts for a late modern world – Althusius on community and federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1999, p. 65.

corpo constituído pelos membros associados. Pode-se chamar direito simbiótico público. (...)

A universalidade é a associação formada por muitos matrimônios, famílias e colégios que residem em um mesmo lugar, com certas leis. Pode-se chamar de um outro modo, cidade municipal ou corpo de muitas e diversas associações. (*Ibidem*, p. 41) (tradução livre da autora)

A província é a que, em um complexo de seu território, compreende vários (...) municípios, castros e cidades associadas e unidas na comunhão e administração de um único direito. (*Ibidem*, p. 74) (tradução livre da autora)

Em 1625, Hugo Grotius examinou a teoria federal sob a perspectiva do direito das gentes, aquele formado pela união de vontades de muitos povos, de forma consuetudinária. Seu mais renomado livro, *de Iure Belliae Pacis*, é considerado obra fundamental para o que se conhece na atualidade como o Direito Internacional Público; registrava Hugo Grotius:

o direito das gentes é aquele que foi aceito devido a sua força de obrigar pela vontade de todos ou de muitos povos. De muitos, acrescentei, porque apenas se encontra um Direito, fora do Direito natural, que também se chama das gentes, comum a todos os povos. (...)

E se prova este Direito das gentes da mesma maneira que o Direito civil não escrito, pelo uso contínuo e pelo testemunho dos sábios. (GROCIO, 1987, p. 11) (tradução livre da autora)

De todo modo, ainda que os princípios-base do federalismo já tivessem sido estabelecidos, a questão federal apresentava ainda desafios a serem vencidos. Como principais problemas encontrados pelo federalismo nos séculos XVI e XVII, destacam-se: (i) a conciliação de hierarquias com raízes feudais com um sistema que demandava fundamentalmente equidade social para facilitar o compartilhamento do poder; (ii) a conciliação da autonomia local com o poder nacional em uma era de agitação política que requeria da maioria dos povos manter um Estado de constante mobilização, basicamente incompatível com a

tolerância de diferenças locais; e (iii) o problema de liderança executiva e sucessão, que não foi resolvido até que os Estados Unidos inventaram o presidente eleito.

Importante mencionar a contribuição de John Locke. O filósofo não se furtou a apontar e examinar a função federativa; na sua visão, contudo, essa constituía-se num poder natural, responsável pelas relações fora da comunidade. Com relação a sua característica natural:

Há ainda outro *Poder* em toda *Common-wealth*³⁶, o qual se pode chamar de *natural*, porque se reporta ao Poder que cada Homem tinha naturalmente antes de integrar a Sociedade. Embora os Membros da *Common-wealth* sejam Pessoas distintas uma em face da outra, e por isso governadas pelas Leis da Sociedade, ainda assim, em relação ao resto da Humanidade, elas representam um só Corpo que ainda está no estado de Natureza com o resto de toda a Humanidade, do mesmo modo como cada Membro também esteve inicialmente. (LOCKE, 1967, p. 383)

Com relação a sua característica extraterritorial, afirma Locke:

todas as controvérsias que podem ocorrer entre um Indivíduo de uma Sociedade e outro qualquer fora dela são dirimidas por seus pares; e uma injúria emitida contra um Membro dessa

³⁶ Quero que se entenda, do começo ao fim, que aquilo que denomino de *Common-wealth* não se refere a uma Democracia ou a qualquer outra Forma de Governo, mas sim a qualquer *Comunidade Independente* tal como os latinos empregavam o termo *Civitas*. A palavra que melhor a representa em nossa língua é *Common-wealth*, e é a que mais apropriadamente expressa esse tipo de Sociedade de Indivíduos, sendo que Comunidade e Cidade não têm essa acepção em inglês, posto que Comunidades Subordinadas a um Governo e Cidade expressa entre nós uma noção bem diferente da de *Common-wealth*; e, assim, para evitar ambiguidade, peço licença para usar o termo *Common-wealth* no sentido que descrevi, o qual, aliás, constatei ter sido usado pelo Rei Jaime I, e julgo ser este o genuíno significado do termo. Havendo quem discorde, dou meu consentimento para que se escolha termo mais adequado. (LOCKE, 1967, p. 373) (tradução livre da autora)

Sociedade mobiliza o Todo, para exigir sua reparação. Assim considerada, a Comunidade toda é um só Corpo que reside no Estado de Natureza em relação a todos os Estados e Pessoas que estão fora desta Comunidade; incluem-se aqui os Poderes de Guerra e Paz, as Ligas e Alianças, e todas as Transações, com todas as Pessoas e Comunidades fora da *Common-wealth*, a qual pode ser chamada de Federativo. (*Ibidem*, p. 383)³⁷ (tradução livre da autora)

Avançando cronologicamente, deparamo-nos com os ensinamentos de Montesquieu, em seu renomado livro *Do Espírito das Leis*³⁸, em que o filósofo propõe a importante forma de limitação de poder

³⁷ É importante, ainda, mencionar a diferenciação que John Locke faz entre os Poderes Executivo e Federativo: “embora distintos entre si, pois um abrange a Execução das Leis da Sociedade Doméstica *em si mesma* e tudo o que a elas se subordina, e a outra abrange a administração da *segurança e dos interesses* do Corpo, lidando com todos aqueles que podem trazer-lhe benefícios ou causar-lhe danos, ainda assim, ambos os Poderes estão quase sempre unidos; e, embora este *Poder Federativo* seja de grande importância para a *Common-wealth*, por sua boa ou má administração, ele é muito menos suscetível ao controle por meio da autoridade dos antecedentes, da reputação e do direito positivo se comparado ao *Executivo*, e, portanto, deve-se confiar na Prudência e Sabedoria daqueles que o detêm em suas mãos, para que seja exercido em prol do bem comum, pois as *Leis* se aplicam aos Súditos nas relações com seus pares, dirigindo-lhes as ações, podendo mesmo precedê-las, mas o que se deve fazer em relação aos *Estrangeiros*, dependendo muito das ações deles e das variações de intento e interesses, deve ser deixado a cargo, em grande parte, à Prudência daqueles que foram investidos do mencionado Poder, para que este seja administrado por eles no melhor de suas capacidades, para o bem comum. Embora, como já dito, os *Poderes Executivo e Federativo* de toda Comunidade sejam verdadeiramente distintos um do outro, é difícil vê-los separados, ou colocados ao mesmo tempo nas mãos de Pessoas distintas, ambos, para seu exercício, necessitam da força da Sociedade, e é impraticável depositar a Força da *Common-wealth* nas mãos de pessoas distintas, se elas não forem subordinadas entre si; assim também o será se os *Poderes Executivo e Federativo* forem conferidos a Pessoas que possam agir separadamente, fazendo com que a força do povo obedeça a diferentes Ordens: o que eventualmente causaria desordem e ruína. (*Ibid.*, p. 384)

³⁸ Numa síntese bem sucinta, pode-se resumir os principais pontos do Espírito das Leis: (i) as leis políticas e seu aconselhável ordenamento produzem a liberdade, e (ii) este ordenamento aconselhável consiste sobretudo na separação dos poderes principais do Estado, de modo que um não absorva as funções dos outros. Este critério geral aplica-se com especial preocupação ao poder executivo ou a qualquer de suas modalidades, pois o predomínio constante do poder executivo leva, sem remissão, à tirania. (GALVÁN, 1987, p. XL) (tradução livre da autora)

tripartite. A divisão do poder entre executivo, legislativo e judiciário é particularmente importante no contexto do federalismo, uma vez que o federalismo norte-americano pôs em prática a adoção do *check and balances*³⁹; segundo Montesquieu,

há em cada Estado três espécies de poderes: o poder legislativo; o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes; e o poder executivo das que dependem do direito civil. (MONSTESQUIEU, 1973, p. 168)

Não há, ainda, liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse junto ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, porque o juiz seria legislador. Se estivesse junto ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. (*Ibidem*, p. 169) (tradução livre da autora)

Montesquieu também contribuiu com importante base teórica ao delinear as virtudes do federalismo na promoção do governo republicano e as condições que levam à criação de sistemas federais⁴⁰. Mas, a este passo, não há como deixar de apresentar os registros de Elazar, lembrando a importância da obra de Althusius — autor que foi ignorado pelo célebre Barão de la Brède — para a edificação da fórmula federativa:

a contribuição de Montesquieu ao pensamento federalista reside acima de tudo na definição constitucional do limite da república federativa, ainda que, em definitivo, o tema federal não apareça suficientemente argumentado e articulado: por exemplo, não é possível encontrar nada equiparável à

³⁹ Fortemente influenciados por Montesquieu, os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação de poderes, orientando-se por ele para a composição do governo da federação. Elaborou-se, então, o sistema chamado de *freios e contrapesos*, com três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, não se admitindo que qualquer deles seja mais importante que os demais. (DALLARI, *op. cit.*, p. 258)

Ver Item 1.3.2. Importante mencionar que outros Estados Federais, como o próprio Brasil, ao seguir o modelo federal norte-americano, também adotaram a tripartição de poder.

⁴⁰ Ver: ELAZAR, 1987, p. 140.

distinção introduzida por Althusius (que não é jamais citado no *Espírito das Leis*) entre confederação plena e não plena. (MALANDRINO, *op. cit.*, p. 31) (tradução livre da autora)

Passa-se agora, após esse histórico das primeiras origens do conceito de federalismo, ao estudo do modelo federal por excelência, fonte de inspiração para os diversos Estados Federais contemporâneos.

1.3.2. Federalismo norte-americano

A origem do federalismo norte-americano está marcada por dois elementos preponderantes: a teologia federal puritana do pacto⁴¹ e a tendência de consolidar tais ideias em ações escritas.

A Declaração de Independência⁴² em conjunto com os Artigos da Confederação⁴³ podem ser considerados os primeiros documentos do federalismo dos Estados Unidos. A primeira, redigida por Thomas Jefferson, Benjamin Franklin e John Adams, proclamou em 4 de julho de

⁴¹ Ver Item 1.2.1.

⁴² Nesse documento solene proclama-se a igualdade de todos os homens, o direito à vida, à liberdade, à felicidade e à propriedade, assim como os princípios da soberania nacional e da autodeterminação dos povos. (LEMBO, *op. cit.*, p. 41)

⁴³ Em 11 de junho de 1776, o Segundo Congresso Continental propôs a elaboração de um documento de constituição de uma confederação. O Congresso aprovou treze artigos em 15 de novembro de 1777, enviando um documento aos estados para ratificação em 26 de junho de 1778.

1776 a independência norte-americana em relação à Inglaterra⁴⁴ e enfatizou em seu texto a igualdade política expressa por John Locke⁴⁵:

consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas: que todos os homens foram criados iguais, foram dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis; que, dentre esses, estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade; que, a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade.⁴⁶ (tradução livre da autora)

⁴⁴ Importante nesse contexto mencionar a influência da “Declaração de Direitos da Virgínia” na elaboração da Declaração de Independência. “O povo do estado da Virgínia proclama sua Convenção (convent), em 1776. Esta declara a igualdade em direito de todas as pessoas, a autoridade política do povo, a separação de poderes, a liberdade de propriedade, a não-retroatividade das leis, liberdade de imprensa e liberdades de consciência e culto”. (LEMBO, *op. cit.*, p. 40)

⁴⁵ John Locke expõe claramente que uma sociedade tem o direito de lutar por sua liberdade quando um poder conferido a alguém para o cumprimento de determinado objetivo não é utilizado para os fins estabelecidos, tal poder pode ser confiscado. “Todo o poder que tiver sido confiado a alguém para o cumprimento de um objetivo encontra-se delimitado pelo próprio objetivo que esteve subjacente a sua concessão. Por isso, a partir do momento em que tal pessoa negligenciar ou impedir a concretização desse objetivo, perde o direito ao poder que lhe havia sido confiado, e que poderá ser-lhe confiscado. (...) Nestes termos, a comunidade conserva para todo o sempre o poder supremo de se salvar das tentativas e dos desígnios de todos aqueles, até mesmo dos seus legisladores, que forem suficientemente tontos ou malvados para conceberem e levarem a cabo propósitos atentatórios das liberdades e das propriedades dos seus súditos. (...) Por isso, todas as vezes que alguém pretender submetê-los a uma tal condição de escravatura, assistir-lhes-á sempre o direito de preservar aquilo que jamais poderão ceder a quem quer que seja, e, bem assim, o direito correlativo de se livrarem de quem infringir esta lei de auto-preservação que os levou a organizarem-se em sociedade”. LOCKE, J. *Segundo tratado do governo*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 167-8.

⁴⁶ UNITED STATES. *Declaration of independence*. 4. jul. 1976. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html>. Último acesso em: 10 jun. 2008.

Dessa forma, a Declaração da Independência constitui o documento fundacional mais importante, na medida em que fornece os princípios para a república⁴⁷ e sua Constituição, como, por exemplo, o *check and balances* legislativo e diferentes constituições para os estados⁴⁸. Com relação aos Artigos da Confederação, pacto que vigorou por uma década, apesar de a forma confederada ter se mostrado inadequada após a independência, o documento estabeleceu alguns dos aspectos mais relevantes do federalismo norte-americano, presentes até hoje na Constituição dos Estados Unidos.

A elaboração da Constituição dos Estados Unidos teve como sua principal origem as deficiências institucionais apresentadas pelos Artigos da Confederação, como, por exemplo, a dificuldade de se governar por intermédio de um sistema unicameral que não tinha o poder de endereçar nenhuma de suas ações legislativas aos cidadãos. Reflexo dessas falhas, ainda, a inviabilidade de execução da lei a quem não residisse em sua

⁴⁷ A forma de governo adotada pelos Estados Unidos é a republicana, sobre esta pode-se acrescentar: “República – a palavra origina-se de *res publica*, vocábulo latino composto por duas palavras: *res* = coisa e *publicus* = comum ou de todos. O seu significado original era de sociedade politicamente organizada, que objetiva a coisa pública, a causa pública ou o governo comum. Daí, por vezes, a palavra república ser confundida com a palavra Estado (...). Na verdade, república indica uma forma de governo e caracteriza resposta à forma absolutista; por isto, apresenta esquema diverso de uma monarquia. Na monarquia absolutista, havia concentração de poder; na república, existe tripartição do mesmo poder. Na monarquia, ocorria a nomeação dos governantes por via da sucessão ou sagração; na república, a escolha é por eleições. Na monarquia, havia plenitude do poder; na república, acontece a limitação do poder. (LEMBO, *op. cit.*, p. 152-153)

⁴⁸ TWAGILIMANA, A. Declaration of independence. IN: KATZ, E. *et al.* *Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 149.

esfera de autoridade, uma vez que as decisões eram coletivamente elaboradas pelos estados, e não pela “União”.⁴⁹

Como bem destaca Elazar:

O federalismo nos EUA foi uma resposta prática aos problemas da construção da nação, mas, desde o princípio, teve também uma dimensão maior, religiosa e social, apesar de nunca ter sido oferecida como uma forma de salvação secular. (ELAZAR, 1984, p. 4) (tradução livre da autora)

Em verdade, a teoria estadunidense do federalismo, também anota Elazar,

foi desenvolvida pelos *founding fathers* em sua busca por remédios republicanos para doenças republicanas. Seus principais arquitetos foram James Madison, o “autor” da Constituição, e Albert Gallatin, que, como secretário do tesouro, desenvolveu as formas de relações governamentais que passaram a ser norma. (*Ibidem, loc. cit.*) (tradução livre da autora)

De outra parte, deve-se observar que a elaboração da Constituição — hoje muito mais que mero documento histórico — e a implantação do modelo federal passaram por um longo e complexo percurso evolutivo. O primeiro marco histórico importante na elaboração da Constituição norte-americana deu-se em 1786, com a Convenção de Anápolis. Somente cinco estados dos treze estavam presentes, e, apesar de seu propósito ser somente a discussão de acordos comerciais, os comissários presentes perceberam que, para se atingir o objetivo almejado, seria necessária a discussão de temas de natureza política, somente possível, portanto, em uma convenção maior. Nessa esteira, os apontamentos de Bintz:

⁴⁹ ALLEN, B. Articles of confederation. IN: KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 35.

a maior conquista da Convenção de Anápolis foi a convocação de uma convenção federal no ano seguinte na qual comparecessem todos os estados para tratarem de problemas mais amplos no tocante à governança sob os Artigos da Confederação. Essa Convenção na Filadélfia se tornaria a Convenção Constitucional na qual os Artigos não foram reformados, mas sim abandonados em favor da criação de um governo totalmente novo.⁵⁰ (tradução livre da autora)

Na Convenção Constitucional, merece destaque o Plano de Virgínia, o Plano de Nova Jersey e, por sua vez, o decisivo *Acordo de Connecticut*, que seria responsável pela criação do estilo de federalismo norte-americano como o conhecemos na atualidade.

O Plano de Virgínia tem como pano de fundo as construções de Madison para as questões federais e republicanas, o qual já entendia que os Artigos da Confederação deveriam ser abandonados, por se mostrarem deficientes em questões essenciais como a composição do poder legislativo — até o momento, unicameral — e a ausência de poder coercitivo da União.

Dessa forma, o Plano de Virgínia propunha uma representação proporcional em ambas as casas do legislativo, uma vez que os cidadãos elegeriam diretamente os representantes da Casa dos Representantes, a qual, por sua vez, elegeria os representantes do Senado. As duas casas, em conjunto, seriam responsáveis pela escolha do executivo.

No tocante às mudanças relativas à autonomia da União, o Plano de Virgínia atentava para a importância de o governo ter seus próprios instrumentos para exercer o poder:

⁵⁰ BINTZ, M. Annapolis convention of 1786. IN: KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 32.

esta introspecção produziu o elemento inovador do federalismo norte-americano: em vez de servir como uma entidade incorporada que se relaciona a outras entidades incorporadas, seus estados-membros, o Governo da União teria um relacionamento legal e político direto com os cidadãos da União inteira, que seriam seus cidadãos assim como cidadãos de seus respectivos estados.⁵¹ (tradução livre da autora)

Todavia, o Plano de Virgínia prejudicaria diretamente os estados pequenos, afinal, ao propor um legislativo com ambas as casas eleitas pelo sistema proporcional, ele representaria para os estados menores uma grande perda de poder e influência nos conselhos da União. Como contraponto, foi apresentado o Plano de Nova Jersey, que, além de apresentar sua preocupação com relação à representatividade dos estados pequenos na elaboração das leis da União, propôs importante baluarte do sistema federalista norte-americano; nele, previa-se

a supremacia das leis do governo geral sobre as dos estados. Essa solução foi levada em consideração no Artigo VI da nova Constituição, e, de fato, deu ao novo judiciário poder coercitivo. Assim, a Corte Suprema transformou-se no “árbitro do sistema federal”. (*Ibidem*, p. 120)⁵² (tradução livre da autora)

Em verdade, até hoje persiste a difícil dialética entre o poder outorgado aos Estados-membros e o poder Central, o que permanece uma

⁵¹ ZUCKERT, M. *Constitutional convention of 1787*. IN: KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 118.

⁵² Ainda com relação à supremacia das leis do governo geral, “a Cláusula da Supremacia é a verdadeira pedra fundamental do poder federal. O princípio da supremacia nacional, mais que qualquer outra coisa, assegura o eficaz funcionamento da União. É esse princípio que evita que o Governo Federal se converta em subordinado dos estados da maneira que tinha acontecido com a original Confederação; sem a Cláusula da Supremacia, a Constituição se fundaria em uma inversão dos princípios fundamentais do governo. SCHWARTZ, B. *Los poderes del gobierno*. Comentários sobre la Constitución de los Estados Unidos, v. 1. Poderes Federales y Estatales. México D.F.: Universidad Autónoma de México, 1966. (tradução livre da autora)

constante na política norte-americana. Na oportunidade, contudo, a solução para o conflito de interesses entre os estados menores e maiores foi possível com o *Acordo de Connecticut*, que propôs a fórmula do federalismo norte-americano como o conhecemos na atualidade:

representação proporcional ao número de habitantes de cada estado na Casa dos Representantes e representação de dois senadores por estado no Senado. “O sistema como um todo foi descrito como um composto, em parte constitui uma união dos cidadãos dos Estados Unidos, em parte uma união dos estados”. (*Ibidem*, p. 119) (tradução livre da autora)

Outro tema complexo que a Convenção Constitucional enfrentou foi o pertinente à graduação do poder concedido ao executivo. Havia o receio de que um poder executivo centralista propiciasse a criação de uma futura monarquia. Diante desse panorama, a solução albergada, por intermédio da assinatura do *Acordo de Connecticut*, foi a criação de um sistema híbrido de governo, “confederal” e governo nacional, que preordenou o que hoje se denomina sistema federal de governo⁵³.

Outra inovação introduzida no cenário político é a estreia na Constituição norte-americana do sistema presidencial de governo; aspecto único de sistema de governo, foi criado na Convenção Constitucional, apresentando-se como instrumento apto a afastar temores históricos, a exemplo da reedição da figura de um monarca, nos moldes britânicos.⁵⁴

⁵³ Pode-se entender como governo “confederal”: (i) uma federação com poderes limitados para dirigir os participantes; (ii) estados soberanos; e (iii) nenhuma autoridade sobre os cidadãos individuais dos estados. Já o modelo de governo nacional consolida os estados em um único governo com autoridade sobre os estados e seus cidadãos. (Ver: *Ibid.*, p. 120)

⁵⁴ A Revolução Norte-Americana, como se disse com razão, substituiu o poder de um Rei pelo poder de um documento. Instituíram o governo limitado ordenado pela Constituição. O documento orgânico é, ao mesmo tempo, a carta e a medida do poder governamental. (SCHWARTZ, B. Los poderes del gobierno. Comentários

De qualquer forma, o padrão presidencial foi ganhando simpatizantes, transpassando as fronteiras estadunidenses para se expandir, conquistando, em especial, a América Latina. E mais, recorda Jorge Miranda, o fato de que a receita acabou por se oferecer adequada e conforme às demandas da sociedade; é sua a observação:

em dois séculos de história e apesar da sua complexa realização — pois implica dois centros de poder, ao contrário do parlamentarismo — o sistema revelou-se adequado às necessidades e aos problemas. Mesmo nas ocasiões em que o partido do Presidente não tem disposto de maioria no Congresso, os conflitos entre Executivo e Legislativo têm sido vencidos sem crises institucionais, mercê da flexibilidade dos partidos americanos e da homogeneidade fundamental do meio político e social (a despeito da diversidade étnica e econômica). (MIRANDA, 2002, p. 138)

Dessa forma, a Constituição de 1787

criou uma estrutura federal em que o poder é compartilhado pelo governo nacional e pelos estados. Como parte daquilo que Alexander Hamilton chamou, no *Federalista* nº 9, de sua nova ciência política, os constituintes empregaram esse novo projeto de federalismo em conjunto com seu argumento de república ampliada e com sua nova concepção de separação de poderes, para possibilitarem que o novo governo que estavam criando evitasse os defeitos aos quais governos populares pareciam estar inevitavelmente destinados: inépcia democrática, de um lado, e tirania da maioria, de outro.⁵⁵ (tradução livre da autora)

Um aspecto importante da Constituição dos Estados Unidos é a preocupação com o seu formato. Ela foi concebida como um instrumento

sobre la Constitución de los Estados Unidos. v. 1. *Poderes federales y estatales*. México D.F.: Universidad Autónoma de México, 1966, p. 45) (tradução livre da autora)

⁵⁵ ROSSUM, R. A. *U.S. Constitution*. IN: KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, vo. 2. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 663.

orgânico no qual as faculdades governamentais são, a sua vez, conferidas e circunscritas; como bem explica Schwartz:

A Constituição não participa, de forma alguma, da prolixidade de um código político; por sua natureza, aborda generalidades, e não os detalhes. Somente se assinalam suas grandes linhas e se designam seus objetos importantes, ela deixa que se deduzam os detalhes mínimos. O instrumento orgânico não consigna regras para um presente transitório, e sim princípios para um futuro sempre em expansão. (SCHWARTZ, 1966, p. 10) (tradução livre da autora)

Não obstante, inexistiam evidências reais sobre as expectativas dos constituintes acerca do funcionamento do sistema federal⁵⁶; por conseguinte, a criação de uma doutrina federalista própria e única das concepções norte-americanas aparece em grande parte nos oitenta e cinco ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay destinados a apoiar a recém criada Constituição, que enfrentava seu período de ratificação pelos treze estados entre os anos de 1787 e 1789. Esses artigos, publicados em vários jornais de Nova Iorque, são conhecidos como *O Federalista*, e, em linhas gerais, defendiam uma nova forma de federalismo, a qual denominavam *federation*, para diferenciar de *confederation*.

As principais características do moderno modelo de *federation*, elucidadas e defendidas n' *O Federalista*, são as seguintes:

- 1 o legislativo, figura mais importante do governo federal, é eleito majoritariamente pelos próprios cidadãos, em vez de serem selecionados basicamente pelos governos dos Estados-membros, como em uma confederação;
- 2 Ao contrário, as leis federais aplicam-se diretamente aos indivíduos, através de cortes e órgãos federais, e não aos Estados-membros, como em uma confederação;

⁵⁶ Ver: LEACH, R. H. *Op. cit.*, p. 7.

3 Os cidadãos do Estado tornam-se também cidadãos federais, e os critérios de naturalização são estabelecidos em nível federal;

4 A Constituição federal e as leis e tratados federais são a Lei suprema do território, sobrepondo-se às constituições e leis estaduais;

5 Os poderes federais são definidos, juntamente com o que se convencionou chamar “Cláusula Elástica” — a autoridade para tomar medidas “necessárias e adequadas” para a implementação dos poderes definidos; os Estados mantêm uma vasta gama de poderes “reservados”, ou seja, a generalidade não definida de outros poderes governamentais potenciais. Os Estados não podem agir quando a competência é atribuída exclusivamente ao governo federal, nem quando a competência for avocada por ato federal legítimo; ficam eles especificamente impedidos de estabelecer relações estrangeiras independentes, de manter Exército ou Marinha, de interferir na Fazenda e de romper contratos ou impor tributos;

6 As leis federais e estaduais operam em paralelo, ou como poderes “coordenados”, cada uma aplicando-se diretamente a cidadãos individuais, em vez de agirem basicamente uma através da outra ou uma sob dependência da outra.⁵⁷ (tradução livre da autora)

No mesmo período, merece destaque também outro movimento político, denominado Anti-federalista, o qual era composto por pessoas que, durante o período da Convenção Constitucional e da ratificação da Constituição pelos Estados-membros, eram contrários à proposta constitucional de substituir os Artigos da Confederação.⁵⁸

A principal preocupação dos Anti-federalistas residia na relação com um governo central forte e suas conseqüentes implicações ao enfraquecimento do poder dos Estados, e, dessa forma, uma maior

⁵⁷ ZUCKERT, M. *Op. cit.*, p. 119.

⁵⁸ Ver: HAIL, M.; MILNE, D. Anti-federalists. IN: KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006, p. 32. Interessante notar que, após a ratificação da Constituição, os Anti-Federalistas formaram o primeiro partido de oposição do sistema político norte-americano. O Partido Anti-Federalista deu origem ao atual Partido Democrata.

distância dos cidadãos da tomada de decisão. A este movimento atribuiu-se a aprovação do *Bill of Rights*, que se constituiu nas dez primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos⁵⁹; na realidade, o *Bill of Rights* constitui o catálogo dos direitos fundamentais, que não foi elaborado pelos *founding fathers*, e sua edição, em grande parte, foi motivada pela necessidade de satisfazer objeções dos Anti-federalistas.

1.3.3. A influência norte-americana nos Estados Federais

1.3.3.1. Alemanha

A *Grundgesetz*, a conhecida Lei Fundamental de Bonn, foi a responsável por estabelecer um Estado Federal alemão, influenciado fortemente pela doutrina norte-americana, principalmente nos aspectos concernentes ao sistema de ponderação e controle recíproco dos poderes.

No entanto, cabe apontar que a Alemanha já conviveu com o modelo confederativo. No período compreendido entre 1815 e 1866, estava presente a Confederação germânica, que só foi dissolvida quando o governo austríaco rompeu as negociações com a Prússia. No ato da constituição, em 1815, uma ata federal alemã registrava que “os membros se unem em uma federação permanente”, e a ata austríaca de 1820

⁵⁹ Após longo período de elaboração, foi proclamado o chamado *The Federal Bill of Rights*, em 15 de dezembro de 1791. Este, na tradição anglo-americana, constitui a parte da Constituição dos Estados Unidos que articula os *fundamental rights of the citizenship*. (...) Os *fundamental rights*, na doutrina constitucional norte americana, definem-se como: direitos que tornam os cidadãos imunes frente à interferência governamental naquilo que se constitui reserva de limites da soberania individual. (LEMBO, *op. cit.*, p. 45-6)

propunha “afirmar indissolúvel o vínculo que une toda a Alemanha em paz e concordância.”⁶⁰ Na sequência, a Constituição do Reich, de 16 de abril de 1871, afirmava que o Rei da Prússia, em nome da Confederação da Alemanha do Norte, e os soberanos dos Estados alemães do sul firmam um acordo para uma *Federação eterna*”.

A Constituição de 1949 retoma a ideia, já em evolução na realidade germânica, e consagra o princípio federativo no seu art. 20.1, considerando-o como um dos cânones estruturais básicos, e, como consequência, o declara intangível⁶¹. De fato, já observava Schmitt que “o pacto federal é um pacto de singular espécie, um pacto constitucional. Sua adoção constitui — diz o mestre — um ato de poder constituinte. (...) sua concretização conduz a um status” e — prossegue com perspicácia Schmitt — “Toda federação se torna eterna, acordada para a eternidade”. (SCHMITT, 1970, *loc. cit.*)

Dentre os principais fatores que levaram os constituintes, enquanto da elaboração do texto constitucional, a valorar a importância do sistema federal, podem ser apontados os seguintes:

- (i) uma oscilação contrária do pêndulo como reação frente ao Estado unitário do nacional-socialismo, uma forma estatal que aparecia neste sentido lastrada com uma imagem negativa; (ii) o persistente apoio e a justificação ideológica do federalismo através de publicações procedentes de círculos de emigrantes alemães que haviam encontrado asilo nos Estados de corte

⁶⁰ Conforme SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, Mexico. Editora Nacional, 1970, p. 423.

⁶¹ VOGEL, J. J. El Régimen federal de la ley fundamental. In: HESSE, C. *et al. Manual de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons. 2. ed., 2001, p. 614. Nesse mesmo sentido, Malandrino afirma: “a forma federal não pode ser modificada, e está previsto um vínculo especial de ‘fidelidade’ com relação ao Bund”. (MALANDRINO, *op. cit.*, p. 138) (tradução livre da autora)

federal, especialmente nos Estados Unidos e Suíça; (iii) a vantagem temporal dos *Länder* a respeito do Estado global; e (iv) as condições-marco estabelecidas pelos aliados devido a sua aversão a um Estado centralista alemão em vias de recuperar toda a sua potência.⁶² (tradução livre da autora)

Como um dos principais aspectos do federalismo alemão, é possível apontar a composição do Estado Federal por meio de *Länder* (Estados federados), que, como membros da Federação, dispõem de soberania originária, no entanto, limitada quanto a seu objeto.

Dentre as funções que correspondem ao próprio *Land*, insere-se a de determinar as regras que regulamentarão a formação de seus órgãos constitucionais e a atribuição de determinadas funções e competências⁶³. Os *Länder* participam da administração da Federação por meio do *Bundesrat*, o Senado ou Câmara Alta do Parlamento alemão; constitui, com efeito,

uma assembleia de membros ou mandatários dos governos dos Estados Federados, sujeitos a diretrizes desses, conferindo uma posição singular em comparação a outros órgãos de representação territorial de Estados federais. (*Ibidem*, p. 629) (tradução livre da autora)

Ademais, o sistema alemão tem como um de seus pilares principais o que a doutrina denomina de federalismo fiscal, ou seja, a divisão da competência tributária:

⁶² VOGEL, J. J. *Op. cit.*, p. 618-619. Com relação a esse último ponto, das condições-marco estabelecidas pelos aliados, importante mencionar os documentos de Frankfurt de 1 de Julho de 1948, que estabeleciam “A Assembleia Constituinte elaborará uma Constituição democrática que dote aos *Länder* participantes de uma forma de governo de tipo federal que seja idônea para restabelecer finalmente a hoje rota de unidade alemã e que proteja os direitos dos *Länder*, crie uma instância central apropriada e dê garantia aos direitos e liberdades individuais”. (*Ibidem*, p. 610)

⁶³ *Ibidem*, p. 626.

A questão fundamental do federalismo fiscal diz respeito à divisão dos recursos existentes, e é nessa questão que está a diferença a favor das instâncias federais; com relação a isso, existem dois mecanismos fundamentais: em primeiro lugar, guiando-se por uma lista de impostos, taxas e tributos, é feita uma subdivisão vertical que permita estabelecer quais valores em entrada devem ser destinados ao *Bund* (*governo central*), quais devem ser destinados aos *Länder* (estados federados), e quais se destinam aos outros níveis do governo autônomo; em segundo lugar, há um dispositivo geral de “compensação financeira” dos mais ricos para os mais pobres.⁶⁴ (tradução livre da autora)

No entanto, cabe assinalar a particularidade do federalismo germânico, que, tradicionalmente, apresenta um quadro de desigualdade no tratamento dos entes que o compõem. A técnica, na realidade, induz a uma centralização do poder, e, de alguma forma, vem se perpetuando, a exemplo do disciplinamento da representação dos *Länder* no *Bundesrat* (Conselho Federal), preconizada no art. 51 da referida Lei Fundamental, que dispõe:

“Art. 51. O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos Estados
(2) Cada Estado tem pelo menos três votos: Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro; Estados com mais de seis milhões de habitantes, cinco votos.” (tradução livre da autora)

Após esse breve estudo do complexo caso alemão, no qual o federalismo se mostrou agregador para o processo de unificação da Alemanha, apresentar-se-á o caso suíço, exemplo notório da transição do modelo “confederal” ao modelo “federal”.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 140-1.

1.3.3.2. Suíça

A fórmula federativa provocou uma verdadeira revolução, conquistando preferências e sendo adotada por numerosos Estados — como, aliás, se assinalou anteriormente; foi acolhida por organizações estatais dotadas de vastos territórios e, também, por outras de dimensões geográficas pouco extensas, a exemplo da Suíça. Esta, por sinal, revela um caso peculiar no espectro federalista, em razão de sua origem e conformação em sua trajetória, sempre direcionada a acomodar diversidades decorrentes de circunstâncias históricas e geográficas.

Com efeito, o arranjo suíço decorre da célebre Confederação Helvética, que — segundo parte da doutrina — encontra seus fundamentos ainda no século XIV, e, passando por momentos de vicissitudes, culmina por se consolidar como Federação com o advento da Constituição de 12 de setembro de 1848⁶⁵.

Apontamentos históricos, feitos por Elazar, posicionam em 1291 a formação da Confederação Helvética — nome até hoje utilizado para denominar a Suíça —, uma Confederação de repúblicas suíças criada com o objetivo de auxílio mútuo em defesa de sua independência. Devido a seu forte apoio popular, com base na teoria do pacto, a indigitada Confederação “cresceu ao longo dos séculos, pela inclusão das demais repúblicas suíças através de uma rede de pactos multilaterais e bilaterais renovados regularmente” (ELAZAR, 1987, p. 124) (tradução livre da autora).

⁶⁵ HAURIU, André; GIQUEL, Jean; GELARD, Patrice. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1975, p. 158 et seq.

A Dieta, como reunião periódica de Estados soberanos cujos acordos se tomavam por unanimidade, era o órgão comum responsável pelo funcionamento da Confederação Helvética (AGESTA, 1980, p. 234).

Um marco importante no trajeto suíço foi a realização do Congresso de Viena — que resultou nas decisões adotadas em 1815 —, o qual encerrou o domínio napoleônico no território suíço e, por meio de tratado internacional, reconheceu à Confederação Suíça a sua conhecida neutralidade permanente. No entanto, essa Confederação ainda carecia de órgãos centrais, e a Dieta era quem tomava suas decisões, por um quórum de maioria qualificada de três quartos.

Reflexo dessa situação, a Suíça manteve-se afastada do processo de formação dos Estados nacionais, que marcou o espaço europeu dos séculos XVIII a XIX e que ensejou a formação do modelo conhecido como absolutista, por suas características de Estado unitário e centralizador.

Convém anotar que o processo de constituição da Confederação Helvética tem como seu maior alicerce elementos até hoje vistos como essenciais aos Estados Federais contemporâneos: o pluralismo e a liberdade. O Estado suíço formou-se pela integração de diferentes cantões soberanos, diversas línguas e religiões, e, segundo registros de especialistas,

pode realmente ser que o federalismo, que combinou a repartição de poderes entre as diferentes culturas com a forte autonomia dos Cantões e das municipalidades tenha sido e

ainda seja o mais importante fator de integração na realidade da população suíça. (FLEINER, 2002, p. 102-3) (tradução livre da autora)

Na Suíça, o processo de transformação de confederação em federação provocou a eclosão de um grande conflito armado, pela tentativa de secessão de vários cantões. Acordou-se, enfim, o estabelecimento do projeto de revisão do pacto federal entre os anos de 1847 e 1848; Os princípios fundamentais desse pacto foram mantidos na Carta Fundamental em vigor. Dentre os mais significativos para este trabalho, emerge a personalidade jurídica dos cantões⁶⁶, unidades de ampla autonomia⁶⁷ que, a rigor, poderiam sofrer limitações na eventualidade de ingresso do país na Comunidade Europeia. Nessa perspectiva, merece destaque a lição de Malandrino e Thomas Fleiner⁶⁸.

A seu turno, bem diferente do que se passa em espectros federativos, os representantes dos cantões junto ao Conselho de Estados

⁶⁶ Vale lembrar, até para fins informativos e para evitar confusões, que os Estados federais adotam terminologia diversa no tocante à denominação de seus entes constitutivos; dessa maneira, a matriz norte-americana os designa por Estados, rótulo adotado no Brasil, Austrália, Índia etc.; no Canadá, são as Províncias, como também na Argentina; na Alemanha e Áustria, os *Länder*; e, na Suíça, Cantões.

⁶⁷ Os cantões suíços contam com personalidade internacional, embora limitada, podendo firmar acordos, particularmente com Estados limítrofes da fronteira, e editam sua própria Constituição, ficando obrigados a aceitar o regime democrático e suas regras e princípios como estabelecido em nível federal.

⁶⁸ Ver: MALANDRINO, *op. cit.*, p. 144. Cabe aqui uma reflexão acerca da personalidade jurídica dos Cantões suíços: “o Direito Internacional considera os Estados como unidades; unidades que são sujeitas somente ao Direito Internacional. Porém, em Estados federais fortemente descentralizados, as unidades constitutivas da federação podem também participar das decisões internacionais e, especialmente, dos processos de formação dos tratados. O Direito Internacional negligencia este fato e nega às partes constitutivas da federação a possibilidade de serem parte frente aos tribunais internacionais. Então, se a Suíça vier a integrar a União Europeia, os Cantões jamais poderão mover ação ou ser demandados no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, embora possa haver casos nos quais a responsabilidade de aplicar a lei europeia recaia sobre os Cantões, e não sobre a federação”. (FLEINER, *op. cit.*, p. 115)

— Dieta, o Parlamento suíço — são remunerados pela unidade representada, e não pelos cofres do Estado Federal, praxe remanescente da antiga confederação⁶⁹.

De outra parte, o peso conferido à democracia direta impacta como um dos caracteres que diferencia o modelo federal suíço. Em três de seus cantões, *Unterwald, Glaris e Appenzell*, funciona ainda o sistema das *Landsgemeinde*, assembleias populares que se reúnem uma vez por ano para votar leis, deliberar sobre orçamento e eventuais revisões constitucionais; a reunião ocorre em praça pública, e, na verdade, hoje se oferece como verdadeiro espetáculo turístico. A presença, embora anacrônica, dessa instituição é destacada por Malandrino, ao assinalar que:

em alguns pequenos cantões, o governo é dirigido pelas assembleias de todos os cidadãos com direito ao voto, podemos citar também o *referendum* (ab-rogativo e propositivo, em nível federal e cantonal), que, na Suíça, assume um papel fundamental, tanto do ponto de vista das decisões administrativas e legislativas importantes, quanto nos casos de revisão constitucional. (MALANDRINO, *op. cit.*, p. 146)⁷⁰ (tradução livre da autora)

A rigidez da Constituição suíça é muito peculiar, uma vez que não está protegida a supremacia da Constituição da intervenção direta do povo. Uma reforma pode ser proposta por: (i) assembleia federal, composta pelas duas câmaras; (ii) uma dessas duas câmaras; e (iii) o

⁶⁹ Ver, ainda, sobre a federação suíça: HAURIUO; GIQUEL; GELARD, *op. cit.*, p. 525-529.

⁷⁰ Quão menor a unidade democrática, maiores são as possibilidades de autodeterminação para cada membro do grupo. Se a democracia deve ser entendida como objetivando a garantia da autodeterminação individual ou coletiva, ela só pode ser otimizada através da descentralização e do federalismo. (FLEINER, *op. cit.*, p. 109) (tradução livre da autora)

povo, sendo suficientes 50.000 assinaturas de cidadãos para promover uma reforma (AGESTA, 1980, p. 235). No primeiro caso, há um *referendum* — técnica de participação popular muito difundida na Suíça, aliás, o reino do referendo; na segunda hipótese, se requer um *referendum* duplo; e, na terceira, dois. A reforma, antes mesmo de começar, é submetida a um *referendum* prévio.

Dessa, a tomada de decisão no federalismo suíço tem como alicerce o princípio de solidariedade de responsabilidades entre os cantões e a federação. Essa filosofia pode ser encontrada no artigo 44 da Constituição em vigor:

1. A Confederação e os Cantões colaborarão e se apoiarão mutuamente no cumprimento de seus objetivos;
2. Eles deverão demonstrar mútua consideração e apoio. Deverão oferecer assistência judicial e administrativa entre si;
3. Controvérsias entre Cantões ou entre Cantões e a Confederação deverão, na medida do possível, ser resolvidas através de negociação e mediação. (FLEINER, *op. cit.*, p. 118) (tradução livre da autora)

O tema da divisão de competências, conquanto a Constituição declare a soberania dos cantões e sua competência quanto ao exercício de todas as atribuições não delegadas ao poder federal — poderes remanescentes —, apresenta-se sensível e atingida por um movimento centrípeto que domina, por sinal, outros ambientes federais. Na atualidade, na perseverante observação da doutrina, a autoridade do poder central vem aumentando sua intensidade, provocando uma centralização decorrente da transferência de competências dos cantões ao poder central e colocando em xeque a figura da soberania constitucional (AGESTA, *op. cit.* 237).

Outra característica particular da Confederação Helvética é com relação à não existência da figura de Presidente, na posição de chefe de Estado; na realidade, o modelo desenvolvido oferece singularidade e passou a ser conhecido e tratado como sistema diretorial de governo. Bastante explorado pela doutrina especializada, em razão de suas peculiaridades, se consubstancia em uma fórmula centralizada de governo, ficando a tomada da decisão política nas mãos de uma Assembleia, a tradicional Dieta, a qual é integrada por um Conselho Federal, também órgão colegiado, que assume o papel de Poder Executivo. E, na ordem prática, o presidente do Conselho Federal, eleito anualmente entre os membros para exercer funções de caráter meramente representativas (AGESTA, *ibid.*, 239), acaba por assumir a relevância e as tarefas de um Chefe de Estado e as do Chefe do Governo.

A Constituição Suíça não foi utilizada como modelo para nenhuma outra ordem constitucional, devido as suas características intrínsecas, decorrentes da diversidade de religiões, línguas e etnias que marcam a história do país; no entanto, pode ser considerada marcante laboratório de experiências políticas, eventualmente como importante inspiração às estruturas supranacionais (AGESTA, *ibid.*, p. 233).

1.3.3.3. Brasil

No Brasil, o federalismo deu-se com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, quando o Decreto nº 1 transformou as províncias do Império em estados da República; exsurge, de fato, a partir de um só movimento — a Revolução Republicana e Federalista de 1889.

Ao contrário da fórmula norte-americana, que lhe serviu de inspiração, o federalismo brasileiro deu-se por segregação: houve uma descentralização do poder unitário presente à época do Império, e, como consequência, uma concessão de maior autonomia obtida pelos estados da República. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 57)

No início, caracterizou-se por ser dualista, ou centrífugo, pois os Estados-membros tinham grande autonomia com relação ao poder central; todavia, devida às diversas assimetrias⁷¹ dos estados federados, esses lutaram por um federalismo cooperativo. Com o advento da Constituição de 1934, inaugurando a 2ª República, restou plasmado o federalismo cooperativo, com a expansão dos poderes da União. No Estado Novo, com a Constituição de 1937, a característica cooperativa avançou; contudo, diante da suspensão da Carta de 1937 e da forte influência da União, característica deste período, há autores que denominam a fase de prática de um federalismo nominal, porquanto só na etiqueta o Estado brasileiro se dizia federal, na medida em que os caracteres federativos encontravam-se todos expulsos do sistema político concebido.

Com a Constituição de 1967, o federalismo cooperativo foi retomado e acentuou-se mais, o que, de acordo com a doutrina, teria se transformado em uma nova espécie de federalismo, denominado

⁷¹ E, ainda, do estudo promovido por este autor, o registro quanto à utilização da técnica assimétrica na lapidação do federalismo insculpido na Constituição brasileira de 1988. Nesta, identifica o analista, relevantes pontos de assimetria nos arts. 23 (*competências comuns*), 43 (*instalação de regiões de desenvolvimento*), 151 (*vedações tributárias*) e 155 (*o ICMS – imposto estadual*). (CAGGIANO, *op. cit.*, p. 35)

federalismo de integração. No entanto, com o advento da Constituição de 1988, uma maior autonomia dos estados federados foi garantida, o que se traduz no restabelecimento do federalismo cooperativo. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 58)

O Ministro Enrique Lewandowski entende de outra maneira. Apesar de concordar que houve uma maior descentralização do poder com a entrada em vigor da Constituição de 1988, não acredita que essa foi capaz de alterar a característica de integração de nosso federalismo:

Cumpra observar ao final que, sem embargo do movimento de descentralização registrado na Constituinte com relação à estrutura político-administrativa do País, tudo indica que o Brasil caminha para aquilo que os especialistas denominam de federalismo de integração, caracterizado por um entrelaçamento de competências sob a hegemonia da União, particularmente no que concerne à distribuição de rendas, revelando muito mais um Estado unitário com poderes desconcentrados do que um verdadeiro Estado Federal na acepção técnica do conceito. (LEWANDOWSKI, 1988, p. 6)

Todavia, no que concerne à centralização e à descentralização do poder, pode-se dizer, segundo José Afonso da Silva, que o federalismo brasileiro apresenta aspectos tanto unitários como, também, federativos:

É *unitário*, enquanto possui *um único território* que, embora dividido entre os Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda *uma só população*, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais.” (...)

É *federativo* (associativo), enquanto cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõe de representantes dos Estados, art. 46 da Constituição, e também pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Constituição Federal, com

incidência nos respectivos territórios e populações.
(AFONSO DA SILVA, 2008, p. 101)

A Constituição brasileira atual prevê a divisão de competência entre os poderes e detém como peculiaridade a previsão de três ordens: a União, na categoria de poder central; em segundo lugar, as ordens regionais: os Estados-membros⁷²; e, em terceiro lugar, as ordens locais — os Municípios⁷³.

Sobre o tema, relevante se oferece o registro do Ministro Lewandowski:

O federalismo brasileiro, institucionalizado mais de um século depois de sua cogitação nos Estado Unidos, adotou as principais feições do modelo norte-americano, em especial a coexistência de duas esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual. (...)

Observa-se, porém, que a federação implantada no Brasil, desde os seus primórdios, contemplou, ao lado dos Governos da União e dos Estados-membros, um terceiro nível político-administrativo, ou seja, o municipal. Isso porque as comunas brasileiras sempre desfrutaram, de fato, embora nem sempre de direito, de considerável autonomia, em função das enormes distâncias que as separavam, num país de dimensões continentais, dos centros de decisão. (1994, p. 23)

⁷² Sobre o Estado federado, importante ressaltar que “na estrutura federativa brasileira, a autonomia do Estado federado importa em auto-organização. Cada Estado federado se rege por uma Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece. Mas este Poder Constituinte do Estado-Membro não é originário, é decorrente do Poder Constituinte. Mas este Poder Constituinte do Estado-Membro não é originário, é decorrente do Poder Constituinte originário que gerou como federativa a Constituição brasileira. Não é, pois, um poder ilimitado. Ao contrário, é um poder de auto-organização delimitado pela Constituição Federal, que fixa em parte a estruturação estadual.” (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 66)

⁷³ (*Ibid.*, p. 58) Com relação mais especificamente aos municípios, importante destacar que seu relevante papel é característico do modelo federal brasileiro, e não corresponde necessariamente a uma realidade em outros Estados federais: “o Município, no Direito Constitucional brasileiro em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida. (*Ibidem*, p. 70)

Importante mencionar a polêmica existente com relação ao *status* do Município na Federação brasileira. Há aqueles que entendem que o município, com o advento da Constituição de 1998, adquiriu *status* de integrante da federação, como pode ser depreendido do art. 1º da Carta Magna: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Outros aspectos ainda são levantados, como: (i) o fato de os Municípios também possuírem Executivo e Legislativo próprios; e (ii) de contarem com poder de auto-organização por meio de Lei Orgânica.⁷⁴

No entanto, existem aqueles que não vêm clara a intenção dos constituintes em estabelecer o município como ente federado; o Ministro Gilmar Ferreira Mendes elenca as razões:

(i) o Senado (...) não tem na sua composição, representantes de Municípios; (ii) os municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União; e (iii) a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da Lide. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 770)

O tema da repartição de competências, de outra parte, recebeu tratamento moderno por parte do constituinte brasileiro, que o acolheu num sofisticado sistema de partilha ao utilizar as técnicas horizontal e

⁷⁴ Ainda nesse sentido, podem ser apontadas as competências implícitas que atribuem aos municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, “significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”. (*Ibidem*, p. 776)

vertical — nesse sentido, mantendo-se fiel à clássica fórmula dual de enumeração dos poderes em relação à União, atribuindo aos Estados-membros os poderes remanescentes; quanto aos municípios, foram definidos claramente (art. 30).

Ademais, também em tom de modernidade, o legislador constituinte empregou a verticalidade na distribuição de tarefas, utilizando-se das técnicas de partilha que fixam um campo para competências comuns e outro para as concorrentes; essa mecânica, aliás, estreia no Brasil com a Constituição de 1988, tornando extremamente complexo e polêmico este campo.

Velloso, em seu estudo, adianta ainda que essa repartição pode vir a ser examinada sob outro critério, e conduz o analista diante de uma outra classificação, a qual compreende as seguintes categorias: “competências materiais e a legislativa”. Nesse sentido, observa que:

em relação à União, há que se destacar competência material exclusiva (art. 21, C.F.) e comum (art. 23), assim como competência legislativa, compreendendo competência privativa (art. 22), e competência concorrente (art. 24, C.F.). (VELLOSO, *op. cit.*, p. 55)

Fernanda Dias Menezes de Almeida, que detém um dos mais abrangentes estudos sobre o sofisticado sistema de divisão de competência no âmbito da federação brasileira, assinala que o texto fundamental de 1988, a Constituição cidadã, acabou por se utilizar do mecanismo das competências concorrentes, característica “própria do federalismo cooperativo”. Aliás, destaca a mestra com muita propriedade:

o que mais marca a Constituição de 1988 é a acentuada exploração das potencialidades da competência legislativa concorrente. (ALMEIDA, 2007, p. 148)

Em verdade, o atendimento do princípio federativo, na sua formulação desenhada pela Carta constitucional de 1988, vem sendo objeto de relevantes debates e pronunciamentos do nosso Supremo Tribunal Federal, que — no seu papel de guardião da Constituição —, firma a exigência de manutenção de simetria com os cânones contidos no texto fundamental. Relevantes, nessa esteira, os pronunciamentos do Ministro Gilmar Mendes (ADPF 33 – DJ de 27-10-06) e do Ministro Pertence (MS 23.047 – MC).

Um aspecto relevante a ser examinado na realidade federativa brasileira é a distribuição de rendas. No Estado brasileiro, a Constituição de 1988 prevê competências exclusivas de arrecadação de tributos, tanto por parte dos Estados-Membros como por parte dos Municípios:

no intuito de fornecer aos Estados e Municípios os recursos necessários ao desempenho de suas atribuições, a Constituição vigente complementou a repartição de competências de competência tributária, com um sistema de quotas de participação. Nisso, aliás, desenvolveu tendência anterior que fora consagrada na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, à Constituição de 1946. (FERREIRA FILHO, 2002a, p. 63)⁷⁵

⁷⁵ O Professor Ferreira Filho também destaca vantagens e desvantagens do modelo de repartição de competências tributárias brasileiro: “(i) vantagem: assegura a autonomia dos Estados e Municípios, já que lhes assegura renda tributária independente de qualquer condicionamento: e (ii) desvantagem: não serve para a redistribuição de rendas, ou para a igualização de recursos. (*Ibidem, loc. cit.*) Ainda sobre as competências, Lewandowski destaca o artigo 23 da Constituição de 1988, que introduziu a competência comum: “aos três níveis político-administrativos da Federação, que delimita o campo de atividades em que deve ocorrer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cooperação essa a ser delineada, quanto à forma, em lei complementar federal. A competência comum é exercida, além de outras, nas áreas da saúde, assistência pública, proteção ao meio

No panorama doméstico brasileiro, a federação foi a fórmula adotada já com a primeira Constituição republicana de 1891, como já assinalado neste trabalho. As reformulações constitucionais vivenciadas no Brasil trouxeram, por vezes, alterações da forma de governo, do sistema de governo, enfim..., com relação à fórmula política adotada, mas o modelo federativo nunca foi abandonado, e se apresenta relevante até mesmo para robustecer o sistema de tutela dos direitos fundamentais resguardados de forma especial pelo artigo 60, parágrafo 4º da Constituição cidadã.

Essa realidade vem realçada no voto proferido pelo Ministro e professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Eros Roberto Grau, nos autos da ADI 246, julgamento em 16-12-04 (DJ de 29-04-05), em que ressalta:

Não há falar-se em quebra do pacto federativo e do princípio da interdependência e harmonia entre os poderes em razão da aplicação de princípios jurídicos ditos ‘federais’ na interpretação de textos normativos estaduais. Princípios são normas jurídicas de um determinado direito, no caso, do direito brasileiro. Não há princípios jurídicos aplicáveis no território de um, mas não de outro ente federativo, sendo descabida a classificação dos princípios em ‘federais’ e ‘estaduais’”

ambiente, defesa dos bens de valor histórico, cultural e paisagístico, produção agropecuária, abastecimento alimentar, construção de moradias e implantação de saneamento básico”. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 31)

. 2. O Estado Espanhol das Autonomias: um Federalismo Singular?

2.1. Histórico da formação das Comunidades Autônomas

A Espanha, até a entrada em vigor de sua Constituição de 1978, era um Estado unitário e centralizado, com exceção ao período da Constituição republicana de 1931; conviviam no país uma série de regiões diferenciadas em torno de uma nacionalidade, a espanhola. (TREMPS, 2000, p. 296)⁷⁶

A promulgação da Constituição de 1978 altera as bases tradicionais do Estado espanhol, como bem indica Tomás-Ramón Fernández:

desde os primórdios da era constitucional, com a única exceção do período presidido pela Constituição republicana de 1931, se vinha assentando o modelo estrutural do Estado-Nação, unitário e centralizado, imposto na Europa a partir da Revolução Francesa. (FERNÁNDEZ, 1978, p. 345) (tradução livre da autora)

⁷⁶ O tradicional centralismo tem suas manifestações histórico-jurídicas mais importantes nos Decretos de *Nueva Planta* de Felipe V, ditados durante os primeiros anos do século XVIII, que acabaram com os elementos mais importantes dos regimes particulares dos territórios da Monarquia hispânica, e, já na Espanha contemporânea, na estrutura provincial desenvolvida a partir de 1833 sobre o modelo desenhado por Javier de Burgos. Esse centralismo se viu ainda mais amplo durante o regime do General Franco; este regime teve como uma das suas características a concentração do poder em todas as suas dimensões, incluída a territorial. (tradução livre da autora)

Antes da aprovação da Constituição Espanhola, a divisão territorial da Espanha preconizava regiões; assim, (i) Andaluzia compreendia as províncias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén Málaga, Sevilha, Ceuta e Merilha; (ii) Aragão, as províncias de Huesca, Teruel e Zaragoza; (iii) Astúrias, a província de Oviedo; (iv) as Ilhas de Baleares; (v) Canárias, as províncias de Las Palmas e Santa Cruz de Tenerife; (vi) Castilha a Nueva, as províncias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madri e Toledo; (vii) Castilla a Velha, as províncias de Ávila, Burgos, Leão, Logronho, Palência, Salamanca, Santander, Segóvia, Sória, Valladolid e Zamora; (viii) Catalunha, as províncias de Barcelona, Tarragona, Lérida e Girona; (ix) Extremadura, as províncias de Badajoz e Cáceres; (x) Galícia, as províncias de La Corunha, Lugo, Orense e Ponte Vedra; (xi) Múrcia, as províncias de Albacete e Múrcia; (xii) Navarra⁷⁷; (xiii) Vascongadas, as províncias de Álava, Guipuzcoa e Biscaia; e (xiv) Valência, as províncias de Alicante, Castelão e Valência.

Tomás-Ramón Fernández elucida o fato de que a centralização fora “o princípio da época contemporânea”, e pondera mais, apontando para o fenômeno centrípeto a conotação de:

o grande alicerce revolucionário que permitiu liquidar a herança da atomizado e essencialmente descentralizada ordem feudal com o complexo sistema hierarquizado de privilégios característicos do Antigo Regime, e transformar assim em cidadãos, livre e iguais perante a Lei, expressão da vontade soberana do povo, às múltiplas e diversas categorias de vassalos. (*Ibidem*, p. 347) (tradução livre da autora)

⁷⁷ A Comunidade Autônoma de Navarra nunca foi dividida em províncias, por questões históricas, uma vez que tinha regime próprio, denominado Foral, reminiscência do antigo Reino de Navarra, que ruiu somente em 1841.

Cumprido essa tarefa histórica, a centralização, que, como todos os sistemas, gera com o tempo suas próprias disfunções, esgotou suas virtualidades específicas; a história marca hoje a era da descentralização interna dos Estados europeus. Essa tendência não é, em absoluto, incompatível, mesmo que pareça paradoxal, com o processo de toda a Europa no sentido oposto, que aponta a uma futura unidade do continente, já que a vida individual e coletiva é sempre o resultado de uma contradição dialética entre as distintas forças presentes — a Europa das Regiões como síntese possível. (*Ibidem*, p. 346)

O movimento de descentralização política ocorreu em toda Europa, como indica López Rodo, produzindo forte influência sobre a realidade espanhola; destarte, é oportuna a observação do mestre:

A ninguém se oculta que a questão das autonomias é um problema que a Constituição tinha de afrontar. Sem remontarmos a mais antigos antecedentes históricos, é um fato consumado que durante o último século e meio se veio questionando com reiteração a questão autonômica, a que não se há sabido encontrar todavia solução satisfatória. (LÓPEZ RODO, 1980, p. 9) (tradução livre da autora)

López Rodo, ainda, registra o pronunciamento histórico do monarca espanhol, proclamando o reconhecimento das entidades autônomas e criando Comissão especial para lhes oferecer tratamento jurídico-constitucional; recorda, pois, que:

o Rei Juan Carlos I, em 22 de novembro de 1975, anunciou o reconhecimento, dentro da unidade do reino e do estado, das peculiaridades regionais.

No mesmo mês de novembro se criou uma Comissão com o objetivo de se estudar e propor ao Governo o regime peculiar que reconhecesse as províncias de Biscaia e Guipuzcoa, e em fevereiro de 1976 se criaram análogas Comissões para

Catalunha e Canárias. (*Ibidem*, p. 23) (tradução livre da autora)

Fato histórico essencial à configuração descentralizada preconizada pela Constituição de 1978 foi o término do regime franquista, que havia perdurado por um longo período compreendido entre 1935 e 1975. Esse regime foi marcado por ideais antisseparatistas, o que fez predominar o Estado unitário a qualquer custo, em detrimento das diversidades linguísticas e culturais desde sempre presentes na Espanha; nesse sentido, Luis Moreno expõe que:

O conceito franquista de unidade nacional, à custa da variedade cultural e étnica do povo da Espanha, acabou se degenerando em um dogma obsessivo que se tornou parte central da ideologia da coalizão reacionária que dominou o país ininterruptamente de 1939 a 1976; de fato, a opressão linguística e cultural do franquismo estimulou o “autonomismo” regional e o nacionalismo étnico. (MORENO, 1997, p. 67) (tradução livre da autora)

Logo após a morte do general Francisco Franco, conduziu-se o processo de redemocratização espanhola que culminou com a Constituição de 1978, aprovada no dia 31 de outubro, ratificada por *referendum* em 6 de dezembro de 1978, contando com importante percentual de 87% a favor, e sancionada pelo rei no dia 27 de dezembro do mesmo ano.⁷⁸

O período de transição entre o regime de Franco, de novembro de 1975 à proclamação de Juan Carlos I como rei da Espanha, dá início ao caminho para a instauração da democracia e foi marcado pela tentativa de

⁷⁸ O texto constitucional foi submetido a um intenso debate no qual existiam diferenças entre o texto aprovado pelo Senado e o texto aprovado pelo Congresso; para resolver o impasse, criou-se uma comissão mista Congresso-Senado, que foi a encarregada de elaborar o texto definitivo.

se retomar um ideal espanhol, no qual as nacionalidades históricas como a catalã e a basca, dentre outras, fossem respeitadas⁷⁹; nesse processo, teve papel essencial D. Juan Carlos I e o então Presidente do Governo, Adolfo Suárez.⁸⁰

Naquele momento, a sensibilidade desses dois importantes personagens em entender as reivindicações das forças da denominada esquerda e dos movimentos das nacionalidades foram essenciais para a evolução de um processo, quase em sua totalidade, pacífico.⁸¹

O governo, sob a direção de Adolfo Suárez, em outubro de 1976, enviou às Cortes — o parlamento espanhol — um projeto de Lei para a Reforma Política. A nova Lei possibilitou a criação de um sistema constitucional. Apesar de o referido diploma estar em conformidade com o ordenamento jurídico vigente à época de Franco, diferia radicalmente deste, já que introduzia uma série de direitos fundamentais e previa um sistema eleitoral inspirado nos princípios democráticos.

A Lei para a Reforma Política foi seguida pelo Real Decreto 20/1977, de 18 de março, que regulou o procedimento para a eleição das *Cortes Generales*.

⁷⁹ Nesse sentido, expressam Robert Agranoff e Juan Antonio Ramos Gallarín: “esse movimento para se construir uma ordem democrática e descentralizada foi o reconhecimento da Espanha como um Estado plurinacional e multilinguístico.” (AGRANOFF, R; GALLARÍN, J. *Toward federal democracy in Spain: an examination of intergovernmental relations*. *Publius*, 24:4, Fall, 1997, p. 1) (tradução livre da autora)

⁸⁰ Ver nesse sentido: PÉREZ, J. *Historia de España*. Barcelona: ed. Critica, 1999, p. 657.

⁸¹ Houve uma grande resistência basca, por conta principalmente do Grupo ETA.

Ainda em 1977, firmaram-se os importantes Pactos da Moncloa, entre o Governo da Espanha, os principais partidos com representação parlamentar, associações empresariais e o sindicato “Comissões de Trabalhadores”, com o objetivo de buscar a estabilidade no processo rumo ao sistema democrático.⁸²

Em 15 de junho de 1977, foram convocadas eleições, momento em que dois grupos parlamentares dominantes se formaram: a União do Centro Democrático e o Partido Socialista Trabalhador Espanhol (PSOE); assim, como se dava como fato que os deputados eleitos em junho seriam os constituintes, um grupo de sete deles, representando de forma proporcional os grupos partidários, bem como as autonomias, se formou para redigir o anteprojeto para uma nova Constituição Espanhola.

Não se pode esquecer da relevância do papel desempenhado pelos denominados “pais da Constituição”; esses sete deputados que se incumbiram da redação do Texto Constitucional, a maioria deles prestigiosos professores universitários de diversas ideologias e pertencentes a distintos partidos políticos: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero, Rodríguez de Miñon e José Pedro Pérez Llorca, da União do Centro Democrático (UCD); Manuel Fraga Iribarne, da Aliança Popular (AP); e Gregório Peces Barba, do Partido Socialista Trabalhador Espanhol (PSOE); Jordía Sole Tura, do Partido Comunista da Espanha (PC); e Miquel Roca Junyent, da Convergência e União (CIU) — este último representando importante partido catalão.

⁸² Os pactos contemplavam a redução de 10% dos gastos orçamentários, congelar os salários e manter a taxa de inflação em 15. (*Ibidem*, p. 676) (tradução livre da autora)

Por consequência, o modelo do Estado Autônomico⁸³ pode ser considerado como um dos episódios de maior notoriedade da história contemporânea espanhola; isso porque, conforme se verificará com maior detalhamento nos itens a seguir, com a instauração da democracia, permitiu-se ao novo Estado das autonomias o tão almejado novo modelo de governo da nação espanhola.⁸⁴

Oportuno, no entanto, recordar a lição de Antonio Torres del Moral, apontando as dificuldades enfrentadas pelo Parlamento para a apreciação e aprovação do novo padrão autonômico:

não é necessário dizer que o problema regional foi, para as Cortes Constituintes, um dos mais difíceis de se solucionar, se não o mais difícil, e que, desde aquele momento, continua sendo uma das questões politicamente mais espinhosas e tecnicamente mais complexas. (TORRES DEL MORAL, 1986, p. 307) (tradução livre da autora)

Naquele momento histórico espanhol, impunha-se às “Cortes Constituintes” o dever de dar uma resposta clara à demanda de autonomia das Comunidades Autônomas de tradição histórica, bem como fixar as regras para o exercício das tarefas de tais autonomias.

⁸³ O modelo de governo espanhol passou “de um modelo autoritário, uniforme e ditatorial, até o atual Estado Autônomico, que tem como base um singular, intenso e muito positivo processo de descentralização política”. (ROMERO, J. *Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España*. In: CUCÓ, A.; FARINÓS, J.; ROMERO, J.; (Ed.). *La organización territorial del estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universitat de València, 2002, p. 13) (tradução livre da autora)

⁸⁴ O objetivo principal haveria de ser o de se criar uma estrutura moderna de distribuição territorial do poder, adaptada à diversidade de povos que durante séculos participaram na formação histórica da Espanha e na construção do Estado espanhol. (RAMOS, D. T. *Autoritarismo e democracia – o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988, p. 63)

2.1.2. Aspectos Constitucionais das Comunidades Autônomas

Na Constituição Espanhola de 1978, não se identifica um projeto de organização territorial, embora a matéria seja objeto do seu Título VII, como bem indica M. Herrero Lera, o modelo criado não coincide com nenhum outro constante do Direito comparado, de forma que o resultado veio a se tornar uma mistura inacabada entre o regionalismo italiano e o federalismo alemão. (*Ibidem, loc. cit.*)

A expressão “Comunidades Autônomas”⁸⁵, a seu turno, não se encontra presente na Constituição; mesmo assim, seu conceito pode ser depreendido do Artigo 2º, da Constituição de 1978, que estabelece:

A Constituição se fundamenta na indissolubilidade da unidade da Nação espanhola, pátria única e indivisível a todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram.⁸⁶ (tradução livre da autora)

Primeiro aspecto a ser levantado é o fato de que o referido artigo 2º da Constituição Espanhola vincula o princípio da autonomia ao princípio da unidade, e, com o reconhecimento da autonomia, supõe que esta tem um caráter limitado, posto que será concedida até à justa medida em que não afete a unidade territorial espanhola; logo, unidade e

⁸⁵ Falou-se constantemente que a Constituição, que contém ou impõe todos os elementos próprios de um Estado democrático e social de direito, não impõe o Estado das Autonomias, mesmo que contenha os princípios que o inspirem, as regras que delimitavam o procedimento e os ritmos a seguir para constituí-lo. (MOLINA, J. A. P. *Los retos del estado de las autonomías*, p. 23-40 MAYOL, V. G. (dir.). *Modelo de estado y reforma de los estatutos*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007, p. 23) (tradução livre da autora)

⁸⁶ Constituição Espanhola, Art. 2º.

autonomia encontram-se indissolúvelmente relacionadas. (TREMPS, *op. cit.*, 297)

Decorre, ainda, do Artigo 2º o fato de que, ao mesmo tempo em que se reconhece a Espanha como um território formado de diferentes nacionalidades e regiões, a essas não foram reconhecidas necessariamente as mesmas competências. Esse modelo é denominado pela doutrina como federalismo funcional⁸⁷, uma vez que reconhece uma autonomia generalizada, ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de algumas das Comunidades Autônomas, conhecidas como nacionalidades históricas, apresentarem mais competências que as outras com menor autonomia.⁸⁸

Esse foi um dos artigos mais polêmicos dos debates constitucionais, especialmente a utilização do termo nacionalidades, já que este não tinha precedentes no Direito espanhol.

Sobre os principais reflexos do artigo ora apreciado, discorre Dirceô Torrecillas Ramos:

⁸⁷ Como indica o professor Gregorio Peces Barba, condição necessária para se falar em federalismo funcional. Convém mencionar, ao se analisarem os aspectos históricos da formação das Comunidades autônomas, o importante papel que a obra de Ortega Y Gasset, principalmente o livro *Espanha Invertebrada*, teve nos debates constituintes. Desde 1921, o famoso escritor espanhol defendia a importância de se congregarem os diversos sentimentos regionais, com a finalidade de se evitarem sentimentos separatistas. VER: ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, LA ESPAÑA INVERTEBRADA, ESPASA CALPE, 2006.

⁸⁸ “Os constituintes de 1978, eleitos em junho de 1977, sabiam bem que um dos trabalhos capitais daquele momento era dar uma resposta eficaz e, na medida do possível, definitiva à antiga e pujante reivindicação de autogoverno pleiteada, com grande intensidade, por importantes forças políticas na Catalunha e no País Basco, e na Galícia e em outros territórios de modo menos expressivo”. (MOLINA, *op. cit.*, *loc. cit.*) (tradução livre da autora)

a Constituição espanhola de 1978 resolverá a questão, através de uma tríplice perspectiva: da unidade da Espanha, do reconhecimento da autonomia das nacionalidades e regiões e da solidariedade entre todas elas. Reconhece o melhor dos nacionalismos e satisfaz, em seu interior, as diversas nacionalidades e regiões, aumentando a vitalidade do Estado e fazendo mais real a comunidade superior que é a Espanha. (RAMOS, 1988, p. 64)

Importante ressaltar muitas das críticas lançadas à Constituição de 1978, no que diz respeito ao Estado das Autonomias; manifestando-se a esse respeito, López Rodo:

A nova Constituição espanhola de 1978 se elaborou sob o condicionamento do fato consumado dos regimes pré-autonômicos, e veio a consagrar uma forma de Estado *sui generis*, sem homologação no Direito Comparado, que se deu por se chamar Estado das Autonomias. Nós nos deixamos levar pela originalidade implantando uma construção jurídico-política que não tem circulação internacional, nem sabe a ciência ao certo no que consiste. (*Ibidem*, p. 26) (tradução livre da autora)

Nesse mesmo sentido, a posição assumida por Muñoz Machado, que anota:

se revela imediatamente uma sensação de impotência da doutrina quando se indaga sobre a necessidade de reduzir a termos de racionalidade científica um texto que parece resistir a qualquer sistematização em torno a esquemas de organização dos Estados conhecidos até agora. Se leem ou se escutam dizer frases que são plasticamente explicativas do que os especialistas sentem perante um modelo que não parece facilmente recambiável à matriz dos princípios que até agora se consolidavam sobre este tema pela doutrina europeia. (MUÑOZ MACHADO, 1979, p. 13)⁸⁹ (tradução livre da autora)

⁸⁹ López Rodo, L., *Las autonomías encrucijada de Espana*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 26.

O texto constitucional, no que se refere à estrutura do Estado, é ambíguo, aberto e incompleto. Muitos autores julgam que essa ambiguidade foi proposital, como expôs Peces Barba:

a filosofia geral com que abordamos a elaboração da Constituição. Falo da filosofia do consenso, ou seja, evitar que no futuro voltassem situações como as que impossibilitaram a continuidade de todos os nossos constitucionalismos (...). E há uma série de temas, como a questão religiosa, a forma de Estado e o tema que abordamos, que poderíamos chamar, na velha terminologia, a questão regional, que são responsáveis pelo fracasso de todas as experiências constitucionais anteriores. E por isso fizemos um grande esforço para que especialmente esses temas não fossem motivo de fracasso. (PECES BARBA, 2002, p. 67) (tradução livre da autora)

O modelo jurídico das Comunidades Autônomas pode ser considerado complexo para aqueles que olham de fora, mas é fruto natural da própria formação do Estado espanhol. Ao tentar contentar nacionalidades e regiões, o modelo atual prevê uma estrutura administrativa na qual, na mesma esfera de poder estatal, figuras jurídicas similares coexistem. Ao mesmo tempo em que se criou uma figura nova das comunidades, preservaram-se as cinquenta províncias históricas datadas do século XIX, que eram consideradas por muitos o modelo responsável pela integração espanhola (COLOMER, 2002, p. 42.)⁹⁰. Assim,

⁹⁰ O resultado foi um modelo misto, que incluía, de fato, a implausível simultaneidade de diversas estruturas administrativas: primeiramente, as cinquenta províncias foram mantidas, como desejado pelo Centro e pelos Conservadores; em segundo lugar, diferentes formas de acesso à Autonomia foram estabelecidas para as “nacionalidades históricas” — Catalunha, País Basco e Galícia — [um grau maior de autonomia], e, para as demais “regiões de segunda categoria”, foram concedidos diferentes poderes e prazos iniciais para o completo estabelecimento dos máximos níveis de autonomia — isso significava, também, diferentes calendários para as eleições regionais; em terceiro lugar, a descentralização geral foi planejada para o país como um todo, e foi estabelecida para todas as Comunidades que, eventualmente, escolhessem obter as máximas competências, perspectiva inspirada, em parte, na tradição federalista. (COLOMER, J. M. *The Spanish ‘State of Autonomies’*: non-institutional federalism.

antes mesmo da votação da Constituição, as cinquenta províncias já haviam se agrupado entre si para constituírem as atuais dezessete Comunidades Autônomas.

As dezessete Comunidades Autônomas que existem na atualidade, no princípio, foram divididas em duas classes distintas:

(1) As comunidades históricas, que receberam um estatuto de pré-autonomia: País Basco, Catalunha, Galícia e Andaluzia, às que se assimilaram, Canárias, Navarra e País Valenciano. Foram chamadas comunidades de via rápida. (2) As comunidades chamadas de via lenta: Principado de Astúrias, La Rioja, Cantábria, Comunidade de Madri e Região de Múrcia. Leão e Castela, Castilha-La Mancha, Extremadura, Aragão, Ihas Baleares, Comunidade Autônoma de Ceuta e Cidade Autônoma de Melilla.⁹¹ (tradução livre da autora)

Nas palavras de Torres Del Morral:

parece que, na mente do constituinte, o termo nacionalidades era unicamente dirigido à Catalunha, País Basco e Galícia, que eram chamadas de nacionalidades históricas. (*Ibidem*, p. 344) (tradução livre da autora)

Com relação aos procedimentos de acesso à autonomia, a Constituição Espanhola prevê dois, regulação refletida nos artigos 143 e 151. No entanto, marginalmente, preconiza um tratamento especial para Navarra, o que se identifica no estudo de Torres del Moral:

Os procedimentos especiais eram três: o oferecido por disposição transitória exclusivamente à Catalunha, País Basco e Galícia, que consiste em uma simplificação do procedimento ordinário; o seguido por Navarra, com duvidoso apoio constitucional na disposição adicional primeira; e o

p. 40-52. In: HEYWOOD, P (Coord.). *Politics and policy in democratic Spain*. London: Frank Cass, 2002, p. 42) (tradução livre da autora)

⁹¹ Ver: BOLETIM OFICIAL DO ESTADO. *Compilação de estatutos de autonomia*, 2000.

estabelecido para Ceuta e Melilla na disposição transitória quinta. (*Ibidem*, p. 345) (tradução livre da autora)

No princípio básico da unidade, estipulado no já analisado Artigo 2º, opera o princípio da autonomia das distintas regiões ou nacionalidades que têm sua expressão nos diferentes Estatutos de Autonomia⁹². Estes se compõem de normas básicas de cada Comunidade Autônoma, com *status* de lei Estatal, que disciplinam sua organização e competências⁹³, à exceção das competências exclusivas do Estado estabelecidas no artigo 149, da Magna Lei⁹⁴. Esses Estatutos

são ao mesmo tempo a norma institucional básica de cada Comunidade Autônoma, que desenha e organiza livremente sua organização interna e seu nível de competência concreta (artigo 147) sem mais limites que os expressamente impostos pelo Texto Constitucional (artículo 149: competências exclusivas do Estado). (FERNÁNDEZ, *op. cit.* p. 348) (tradução livre da autora)

⁹² Sobre o processo histórico da elaboração dos Estatutos: “Uma primeira característica, do ponto de vista estritamente descritivo, do processo de construção do Estado das Autonomias é o que foi, desde seus primórdios e seguiu sendo em seu desenvolvimento, um processo que transcorreu num ritmo vertiginoso; de fato, após a celebração das eleições constituintes de junho de 1977, se iniciou em setembro do mesmo ano e culminou antes da aprovação da Constituição em dezembro de 1978 a aprovação dos Decretos que estabeleceram um regime de pré-autonomia e a aprovação dos Estatutos de Autonomia com as Leis Orgânicas 3/79 e 4/79, de 18 de dezembro, do Estatuto de Autonomia do País Basco e do Estatuto de Autonomia da Catalunha. O processo continuaria com a aprovação dos Estatutos de Galícia, Andaluzia, Astúrias e Cantábria, em 1981, de La Rioja, Múrcia, Valência, Aragão, Castilha-La Mancha, Canárias e Navarra, em 1982, e da Extremadura, Baleares, Madri, Leão e Castela, em 1983, ficando já muito distante a aprovação dos Estatutos de Autonomia de Ceuta e Melilla, em 1995. Em síntese, um processo colocado para funcionar de modo urgente e de modo urgente desenvolvido, a um ritmo acelerado de acordos políticos, atuações jurídicas de toda natureza e sentenças do Tribunal Constitucional”. (MOLINA, *op. cit.*, p. 25) (tradução livre da autora)

⁹³ A constituição dispõe que o Estado pode transferir às comunidades autônomas competências muito amplas: a ordenação do território, as vias de comunicação, o desenvolvimento econômico, a educação, a cultura, o turismo, a saúde, dentre outras; sempre que fossem respeitados o interesse geral, a solidariedade nacional e a planificação socioeconômica. (PÉREZ, *op. cit.*, p. 679-680) (tradução livre da autora)

⁹⁴ Artigo 149º da Constituição Espanhola vigente.

Na opinião de Romero, operou-se na Espanha uma etapa de descentralização política, iniciada com o reconhecimento constitucional de assimetrias. E, para avançar nesse caminho, deve-se buscar acordos para que essa pluralidade já existente seja mais respeitosa para com a própria história espanhola,

adequada ao atual contexto espanhol e no marco de uma Europa em construção que reserva às realidades sub-estatais crescente protagonismo político no âmbito das Instituições Europeias. (ROMERO GONZÁLEZ, 2002, p. 15) (tradução livre da autora)

A situação atual de distribuição de competências executivas, como assinala José Joaquín Fernández Alles,

se caracteriza pela complexidade, o casuismo e a ineficiência que produzem sobreposições entre as distintas administrações públicas e, após duas décadas de processo autonômico, para o constitucionalista, a questão-chave a estas alturas consiste em determinar, à luz desse parâmetro fundamental que é o bloco da constitucionalidade, que administração deve executar cada atuação administrativa, que critérios vão a conduzir a essa determinação e, em última instância, qual é o sistema de distribuição de competências e o mapa de administrações públicas que melhor se acomode aos princípios constitucionais. (FERNÁNDEZ ALLES, 2007, p. 16) (tradução livre da autora)

Assim, ao mesmo tempo em que, no âmbito da União Europeia, teve início um processo de repasse de competências do poder central aos organismos e poderes europeus, a participação das Comunidades Autônomas — como Catalunha, Galícia e País Basco — em organismos, por meio da representação direta, na União Europeia aumentou, consagrando um panorama de tendência coparticipativa.

Importante mencionar que o histórico da participação das Comunidades Autônomas evoluiu substancialmente desde a entrada da Espanha na União Europeia até os dias de hoje. No princípio, as Comunidades Autônomas, ao invés de cooperarem com o Governo Central, adotavam medidas que confrontavam e contornavam o seu poder; nesse sentido, expõe Tanja Börzel:

Por um lado, elas tentaram contornar o Governo espanhol, estabelecendo contatos diretos com as instituições europeias; por outro, as comunidades foram individualmente acionando o Estado central perante o Tribunal Constitucional todas as vezes em que percebiam uma intromissão do Estado central na esfera das suas competências de criação de políticas públicas em nível europeu. (BÖRZEL, 2000, p. 28) (tradução livre da autora)

Somente em 1997 foi consagrado um acordo geral entre as Comunidades Autônomas e o Governo Central, atribuindo-lhes a obrigação de informar-lhes sobre todas as questões europeias relevantes para o exercício de suas competências. As Comunidades Autônomas podem formular posições conjuntas em questões específicas e coordená-las com a administração central; de forma mais detalhada:

O caráter obrigatório das posições regionais do Governo espanhol varia na medida em que a proposta europeia sob análise afeta as competências das Comunidades Autônomas. Se uma proposta europeia afetar as competências exclusivas do Estado central, as regiões só podem emitir declarações de caráter não vinculante; tratando-se de competência concorrente ou compartilhada, ou que impactem gastos públicos, a posição acordada entre as regiões e o Estado central vai determinar a posição espanhola para a negociação em nível comunitário. Se as competências legislativas exclusivas das regiões estiverem implicadas na discussão, a posição conjunta das regiões é a posição vinculante. Quanto à implementação de políticas da UE, o Estado central consulta as regiões na transposição jurídica das políticas da UE em conferências setoriais competentes, sendo que as regiões informam o Estado central e se informam entre si sobre as

medidas jurídicas e administrativas tomadas. As conferências setoriais também podem adotar planos conjuntos e programas para abarcar recursos das regiões e do Estado central no processo de implementação. (*Ibid.*, p. 29) (tradução livre da autora)

Sobre essa mesma questão da representação das Comunidades Autônomas perante às organizações europeias, é importante a opinião de Manuel Fraga Iribarne, um dos proponentes do anteprojeto constitucional de 1978; ele argumenta que:

É urgente articular da melhor forma a participação das Comunidades Autônomas na formação da vontade do Estado sempre que as decisões comunitárias afetem as faculdades autônomas, e muito especialmente na hipótese de que se vejam afetadas as competências que os Estatutos de Autonomia definem como exclusivas. É necessário que as Autonomias possam estar presentes para defenderem seus interesses nos órgãos da Administração Central no momento de se estabelecer a posição que o Estado manterá nas negociações com os órgãos europeus. E também é conveniente que, nos casos em que se negociem na Europa interesses vitais de uma Comunidade Autônoma, representantes desta possam integrar-se na representação estatal espanhola em Bruxelas. (IRIBARNE, 2003, p. 93) (tradução livre da autora)

No entanto, destaca Romero González que, apesar de se verificar um grande avanço, ainda

há ausência de cultura de cooperação e uma carência preocupante de dispositivos institucionais, fundamentais em um Estado composto, como o espanhol; e, em aspectos como o de política territorial, em um momento em que a União Europeia impulsiona uma estratégia territorial favorecedora de um melhor governo do território, países como a Espanha devem fazer uma séria revisão e atualização nestas matérias. (*Ibid.*, p. 21) (tradução livre da autora)

Como resumo da configuração constitucional das Comunidades Autônomas, Pablo Tremps sugere quatro características que as definem:

(i) trata-se de um direito; (ii) de conteúdo fundamentalmente político; (iii) limitado; e (iv) não necessariamente homogêneo.

No tocante à primeira das características, importante lembrar que, apesar de não expressamente mencionado no texto constitucional, o direito ao estabelecimento das Comunidades Autônomas encontra-se previsto tanto pela possibilidade de adoção de Estatutos de Autonomia quanto pelo reconhecimento das regiões e nacionalidades.

Todavia, o mapa autonômico não foi desenhado pelo constituinte, que deixou aberto o reconhecimento e o conceito de regiões e nacionalidades. A única delimitação existente é aquela encontrada no artigo 143.1, da Constituição, no qual ficam estabelecidos quais critérios eram as nacionalidades e quais eram as regiões: províncias limítrofes com características históricas, culturais e econômicas comuns; os territórios insulares e as províncias com entidade regional histórica. (TREMPS, *op. cit.*, p. 305)

Com relação ao conteúdo fundamentalmente público, esse pode ser entendido como

a capacidade do titular da autonomia de traçar e executar uma política própria sobre aquelas matérias que caem no âmbito de seu autogoverno, contando, inclusive, com competências legislativas. (*Ibid.*, p. 306) (tradução livre da autora)

As limitações impostas às Comunidades Autônomas podem, por sua vez, ser classificadas compreendendo duas diferentes espécies. A primeira série de óbices, prevista no Artigo 149 da Constituição Espanhola fixa as competências correspondentes ao Governo Central e,

por consequência, arrola atribuições que não podem ser assumidas pelas Comunidades.

A segunda espécie de limites deriva diretamente da ideia de unidade estatal, detectando-se, dentre eles: (i) a solidariedade (artigos 2 e 138.1 da Constituição Espanhola); (ii) igualdade das Comunidades Autônomas (artigo 138.2 da Constituição Espanhola); (iii) igualdade dos direitos e obrigações dos cidadãos (artigo 139.1 da Constituição Espanhola); e unidade econômica (artigo 139.2 da Constituição Espanhola).

Por fim, quanto ao conteúdo não homogêneo das Comunidades Autônomas, fator de realce diz respeito às competências diferenciadas que essas podem vir a ter. Em um primeiro momento, ao longo dos cinco anos iniciais, de conformidade com o artigo 148.2 da Constituição Espanhola, existiam duas classes de Comunidades Autônomas, segundo o grau de autonomia que poderiam assumir; passado, porém, o período transitório, o máximo de autonomia é o mesmo aplicado a todas as Comunidades.

O que ainda prevalece com relação à não homogeneidade é o espaço de discernimento autorizado para cada Comunidade Autônoma, permitindo-lhe decidir o grau de competências que deseja possuir, uma vez que a Constituição somente estabelece um teto, mas não exige que todas as Comunidades assumam as mesmas competências.

Por fim, deve-se também abordar os denominados fatores diferenciais, que introduzem particularidades a certas Comunidades

Autônomas em virtude de direitos históricos, línguas próprias e estrutura insular. (*Ibid.*, p. 308)

Nesta esteira, o magistério de Eduardo Espin Templado, ao fazer um balanço do que tem significado a Constituição de 1978 para a Espanha:

enquanto o balanço global é expressivamente positivo, o que se refere especificamente à questão territorial apresenta indiscutíveis nuances. Um balanço positivo no que diz respeito à configuração e consolidação dos territórios autonômicos, e uma tarefa pendente — o que, vinte e cinco anos depois, supõe, sem dúvida, um importante déficit — enquanto a articulação geral do sistema; e, como assinalamos, não porque o sistema não funcione — que sim o faz, pese os problemas que possa apresentar —, senão porque importantes setores dele não são satisfatórios e definitivos. (ESPIN TEMPLADO, 2003, p. 19) (tradução livre da autora)

Depois de mais de trinta anos de vigência das Autonomias, ainda existem questões conflituosas que não foram resolvidas. Um dos aspectos que merece destaque é o caso do Senado espanhol, que, até hoje, não é uma verdadeira Câmara de Representação das Comunidades Autônomas, como acontece nos Estados Federais de forma geral.⁹⁵

⁹⁵ Peces Barba: “Creio que nós, os constituintes, fizemos uma coisa má, ou melhor, se fez uma coisa má, pois o problema deu-se porque se modificou a proposta dos proponentes. Se vemos o modelo do anteprojeto que realizamos, os sete proponentes constitucionais, observamos que se desenhou um Senado eleito por e entre os membros dos Parlamentos Autônomos”. (PECES BARBA, *op. cit.*, p. 68) (tradução livre da autora) Tal e como ficou configurado na Constituição, a composição do Senado obedece mais às características de um Senado em um sistema unitário. Nesse mesmo sentido: “a descentralização provou ser a característica institucional mais inovadora da Espanha democrática. Isso não foi planejado ou previsto pelos constituintes nos meados dos anos 70; eles promoveram a regionalização, mas assim o fizeram sem adotarem as instituições típicas de um Estado federal, como uma alta Câmara para representação territorial”. (COLOMER, 2002, p. 41) (tradução livre da autora)

Com efeito, destaca, por sua vez, Joseph Pérez:

O parlamento está formado por duas câmaras, ambas eleitas por sufrágio universal: o Congresso dos deputados, que representa a população, e o Senado, “câmara de representação territorial”. Apesar dessa última definição, o Senado, por sua composição e competências, assemelha-se mais a segunda assembleia de um estado unitário — como o Senado da França — que a segunda câmara de um Estado federal — como o Senado dos Estados Unidos. (PÉREZ, *op. cit.*, p. 679) (tradução livre da autora)

Sobre a questão atinente ao Senado, importante mencionar a opinião de alguns dos proponentes do projeto constitucional espanhol; Manuel Fraga Iribarne entende que:

o Senado atual não cumpre adequadamente a função essencial que lhe compete, a qual estabelece sua definição constitucional do artigo 69.1, que diz que é a câmara de representação territorial (...). Foi criado antes do funcionamento das autonomias, e não lhes tem suficiente consideração. Assim sendo, sem prejuízo da primazia constitucional do Congresso, o Senado precisa ver reforçada suas competências, convertendo-se em um verdadeiro corpo colegiado, o que se supõe, como mínimo, poder iniciar a tramitação de projetos e proposições de lei. (IRIBARNE, 2003, p. 91) (tradução livre da autora)

No mesmo diapasão, outro “pai da Constituição Espanhola”, Miquel Roca Junyent, sinaliza:

Necessitamos de um novo Senado. Um Estado das Autonomias não pode funcionar sem um cenário institucional em que confluam todas as Comunidades Autônomas, para debater e acordar sobre os temas que, desde o Estado, afetam a seus interesses e competências. Isso deveria ser sido assim desde o início, mas não foi possível. Certamente, em defesa do texto constitucional, poder-se-ia dizer que, no momento de sua elaboração, não existia experiência sobre como funcionaria o Estado das Autonomias. Esse era um projeto teórico sobre algo que se desconhecia o desenvolvimento na prática, que problemas surgiriam, como poderiam ser resolvidos. (JUNYENT, 2003, p. 237) (tradução livre da autora)

Partilhando da mesma opinião, Jordi Solé Tura aponta para a importância de um novo Senado:

um Senado novo, em sua totalidade, que deixe de representar as velhas províncias e se converta definitivamente em uma Câmara das Comunidades Autônomas e, como tal, abra espaço para uma plena participação destas na governabilidade do Estado. (TURA, 2003, p. 72) (tradução livre da autora)

Um segundo aspecto conflituoso refere-se à metodologia a ser seguida para delimitar a autonomia que cada território, nacionalidade e/ou região deverão ter. Até os dias de hoje, existem discussões sobre esse tema embrionário; motivo pelo qual será estudado separadamente, a seguir, o caso catalão.

2.1.3. O caso catalão e a problemática das comunidades históricas

O que hodiernamente se denomina catalanismo, indica Francesc de Carreras Serra, catedrático de Direito Constitucional da Universidade Autônoma de Barcelona, encontra a sua origem

durante o último terço do século XIX. Seus precedentes no entanto estão embasados em tendências políticas de direita e de esquerda originadas nos dois decênios anteriores. Primeiro, em um grupo de conservadores moderados, vagamente liberais, mas ideologicamente não democráticos, ainda que anticoncentralistas, representantes da forma de pensar e dos interesses da ascendente burguesia industrial catalã de meados do século XIX... Ambas (*sic*) tendências tinham raízes ideológicas e defendiam interesses sociais muito distintos mas coincidiam em uma ideia comum: o rechaço a uma concepção centralista da Espanha. (CARRERAS SERRA, 2003, p. 237-8) (tradução livre da autora)

As normas organizacionais da Constituição Espanhola de 1978 podem ser agrupadas em três grupos: o primeiro refere-se à organização

dos poderes do Estado; o segundo, à organização territorial do Estado; e, o terceiro, aos Tratados internacionais.

Este tópico será centrado no estudo do segundo grupo, ou seja, a organização territorial do Estado, uma vez que o principal elemento de estudo será a repartição de competências entre as Autonomias e o Governo Central.

O artigo 148 da Constituição Espanhola estabelece uma lista das matérias que podem assumir as Comunidades Autônomas, seguido do artigo 149, no qual se estabelece, como mencionado anteriormente, as matérias que são de competência do Estado. Importante mencionar que a Constituição fixa, no caso de conflito de competências, a prevalência das normas do Governo Central: “no caso de conflito, prevalecerão as que correspondam ao Estado sobre as das Comunidades Autônomas”.

Como indica Muñoz Machado, a estrutura dispositiva dessas regras consiste

em um reenvio a una norma ulterior (Estatutos de Autonomia) para que definam a organização, as competências e o regime jurídico das indicadas instituições territoriais. (MUÑOZ MACHADO, 2004, p. 174) (tradução livre da autora)

Importante mencionar que, até a atualidade, existem conflitos sobre qual seria o grau de autonomia que poderia ser concedida no âmbito dos denominados Estatutos autonômicos.⁹⁶

⁹⁶ Agranoff e Gallarín descrevem como a Corte Constitucional vê a questão das comunidades autônomas: “ainda que apoie o regionalismo, a Corte emitiu, todavia, uma série de decisões que conservam o poder do governo nacional para vigiar, supervisionar, e até intervir em certos assuntos das comunidades. A Corte tem mantido

Neste momento, há sobre a mesa um grande debate político com relação ao segundo Estatuto Catalão e um acentuado e acirrado enfrentamento entre os Poderes Executivo e o Judiciário⁹⁷. Importante mencionar que o primeiro Estatuto de Autonomia da Catalunha foi aprovado pela Lei Orgânica 4/1979, de 18 de dezembro⁹⁸, e, neste documento, já se concediam amplos poderes a esta Comunidade Autônoma, certamente histórica.

As forças políticas da Catalunha demandavam uma maior autonomia, e baseavam sua argumentação nos seguintes pontos descritos no informe realizado pelo instituto de Estudos Autônomos da *Generalitat* da Catalunha:

- (i) a falta de capacidade para fixar políticas próprias nos âmbitos materiais coerentes e completos; (ii) funções executivas fragmentadas e restringidas; (iii) falta de plena capacidade de auto-organização; (iv) não adaptação da administração estatal e da administração de justiça ao Estado Autônomo; (v) insuficiente participação nas instituições e políticas estatais; (vi) défices participativos no âmbito da União Europeia e na projeção exterior da Catalunha; (vii) ausência de um financiamento suficiente, estável e garantido; (viii) insuficiente reconhecimento e garantia da singularidade

que, ainda que interesses nacionais, regionais, e locais possam ser claramente diferenciados entre si, as instituições nacionais têm a total responsabilidade de promover e proteger os ‘interesses gerais’”. (AGRANOFF; GALLARÍN, 1997, p. 13) (tradução livre da autora)

⁹⁷ O atual Presidente da Espanha, José Luiz Rodríguez Zapatero, admitiu que se reconhecesse não como nacionalidade, mas sim como nação ou realidade nacional, a Catalunha, conforme o previsto no Estatuto. Isso gerou grande conflito, uma vez que tudo indica a posição contrária do Tribunal Constitucional espanhol a essa denominação da Catalunha como nação, de que se discorrerá a seguir.

⁹⁸ INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS. *Comentaris sobre l’statut d’autonomia de Catalunya*, v. III, 1988.

da Catalunha: riscos da desnaturalização das competências legislativas da *Generalitat*.⁹⁹ (tradução livre da autora)

Essa situação levou à redação de um novo Estatuto de Autonomia, aprovado pelo Parlamento catalão, referendado pela população da Catalunha e finalmente aprovado pelas *Cortes Generales* em 2006, constituindo-se em Lei Orgânica.¹⁰⁰

Convém ressaltar que a reforma do Estatuto catalão acarretou uma confrontação direta com as outras Comunidades Autônomas, porquanto, dentre outras inovações, denominou a Catalunha de nação.

Dentre os que defendem posição contrária ao novo Estatuto, está Antonio Monreal Ferrer,

Após o referendo de ratificação do novo Estatuto de 2006, a relação geral Catalunha-Espanha não é melhor do que antes da reforma, senão pior, a distância emocional não se reduziu, e, sim, se ampliou; grande parte da opinião da Catalunha interpretou a crítica e a oposição à proposta de reforma como um ataque à própria Catalunha, e grande parte da opinião espanhola viu no novo texto a marca da não solidariedade de uma Catalunha obcecada por uma singularidade exacerbada. Em grande medida, a temeridade do conjunto dos partidos políticos levou à aprovação do novo Estatuto sem consenso em Espanha e comum consenso menor na Catalunha; em meio à aparente indiferença de seu eleitorado, a julgar pela participação inferior a 50% no referendo. (MONREAL FERRER, 2007, p. 290-291) (tradução livre da autora)

García de Enterría também se manifesta nesse sentido:

A supra-legalidade da Constituição sobre o ordenamento jurídico exclui, sem mais, a pretensão, que se manifestou na

⁹⁹ GENERALITAT DE CATALUNYA. *Informe sobre la reforma del estatuto*, 2003.

¹⁰⁰ Importante ressaltar que outras Comunidades Autônomas, como a Comunidade Valenciana, de Andaluzia, Canárias, Galícia e País Basco também reformaram seus respectivos Estatutos.

ocasião das reformas dos Estatutos de Autonomia que se promoveram em 2005 e 2006, de tentar fazer de tais Estatutos uma espécie de Constituição própria e exclusiva de cada Comunidade Autônoma, alterando o sistema constitucional de distribuição de competências, reservando competências aos Parlamentos autonômicos em matérias que afetam as competências do Estado e que pretendem inclusive (...). excluir ou apropriar-se de competências estatais inequívocas..., inclusive formulando declarações dogmáticas que contradizem diretamente (o quê? cf.)... Não são poucas as cláusulas desta pretendida natureza supra-constitucional que se incluiu nos novos Estatutos de Autonomia, como o da Catalunha (Lei Orgânica 19 de Julho de 2006). O Tribunal Constitucional terá aqui um campo especialmente relevante para fazer valer sua competência básica de defesa e proteção da Constituição. (GARCIA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2006, p. 103) (tradução livre da autora)

Reflexo dessa postura de hostilidade, os responsáveis por várias Comunidades Autônomas recorreram, irrogando inconstitucionalidade ao Estatuto da Catalunha perante o Tribunal Constitucional; de sua parte, o Partido Popular apresentou emendas a cento e vinte e oito preceitos desse Estatuto¹⁰¹, que,, até o presente momento, se encontra pendente de solução por parte do Tribunal Constitucional.¹⁰²

Na realidade, já no Preâmbulo do novo Estatuto, são conhecidas a vocação histórica de autogoverno do povo catalão e sua perseverança ao longo dos séculos em manter suas instituições:

¹⁰¹ O Partido Popular argumentava que se tratava de uma Constituição paralela.

¹⁰² Como crítica à posição geral do Tribunal Constitucional com relação as suas decisões no tocante os Estados das Autonomias: “poderia aceitar-se que, nos momentos iniciais do desenvolvimento autonômico, o Tribunal Constitucional quisera estabelecer com suas resoluções um critério de prudência, aos efeitos de avançar cautelosamente em um campo inovador, e, de certo modo, autenticamente revolucionário, como é o da distribuição do poder político do Estado. Mas, passadas mais de duas décadas desde o início daquele processo e assentado o sistema autonômico no nosso ordenamento jurídico-institucional, a Constituição permite, sem lugar a dúvidas, leituras mais progressistas que viriam a concretizar aspirações legítimas das Comunidades Autônomas”. (JUNYENT, *op. cit.*, p. 240) (tradução livre da autora)

O povo catalão manteve ao longo dos séculos uma vocação constante de autogovernos, encarnada em instituições próprias, como a *Generalitat*¹⁰³, que foi criada em 1359 nas Cortes de Cerveta, e em um ordenamento jurídico específico. (...) Depois de 1714, foram várias as tentativas de recuperação das instituições de autogoverno. Neste itinerário histórico, ocorreram fatos que merecem ser destacados, dentre outros, a *Mancomunidad*, de 1914; a recuperação da *Generalitat*, com o Estatuto de 1932; seu restabelecimento, em 1977; e o Estatuto de 1979, nascido com a democracia; a Constituição de 1978 e o Estado das autonomias.¹⁰⁴ (tradução livre da autora)

Ainda no seu Preâmbulo, fica estabelecido que o Parlamento catalão considera majoritariamente a Catalunha como uma nação, *in verbis*: “O Parlamento da Catalunha, recorrendo ao sentimento e à vontade da cidadania catalã, definiu de forma amplamente majoritária a Catalunha como nação”.¹⁰⁵ (tradução livre da autora)

O disposto no artigo 8º também pode ser considerado uma das principais causas do litígio, uma vez que, ao assinalar os símbolos nacionais, também estaria compreendendo a Catalunha como uma nação diferente da espanhola.¹⁰⁶

¹⁰³ Por *Generalitat* compreende-se: “o sistema institucional em que se organiza politicamente o autogoverno de Catalunha. A *Generalitat* está integrada pelo Parlamento, a Presidência da *Generalitat*, o Governo e as demais instituições que estabelece as demais instituições o Capítulo V, do Título II”. (*Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 2006, p. 11) (tradução livre da autora)

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 9.

¹⁰⁶ No artigo 8º, ficam estabelecidos os Símbolos da Catalunha: “1. Catalunha, definida como nacionalidade no artigo primeiro, tem como símbolos nacionais a bandeira, a festa e o hino; 2. A bandeira catalã é a tradicional, de quatro listras vermelhas e com fundo amarelo, e deve estar presente nos edifícios públicos e nos atos oficiais realizados na Catalunha; 3. A festa da Catalunha é o Dia 11 de Setembro; 4. O hino da Catalunha é *Els segadors*; 5. O Parlamento deve regular as distintas expressões do marco-símbolo catalão e deve fixar sua ordem protocolar; 6. A proteção jurídica dos símbolos catalães é a que corresponde aos demais símbolos do Estado”. (*Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 2006, p. 14) (tradução livre da autora)

Sobre a dificuldade do debate acerca da nação, o catedrático em História da Universidade Complutense de Madri, José Álvarez Junco, expressa sua perspectiva sobre a árdua problemática de se considerar ou não a Catalunha uma nação:

Difícil negar à Catalunha sua qualidade de nação, porque existe um fato inegável: que uma maioria de sua população acredita que seja assim. Como tão pouco podem negar nacionalistas bascos ou catalães que a Espanha é igualmente nação, e não um mero Estado — pura e simplesmente porque muitos milhões de pessoas se sentem partícipes dessa comunidade ideal, isto é, se sentem espanhóis. (...)

De acordo com a Constituição Espanhola, a soberania nacional reside no povo espanhol, não na nação. Assim, o termo que teria consequências jurídicas, se algum tem nesse movediço terreno, mais metafísico-político do que jurídico, seria, portanto, povo.¹⁰⁷ (tradução livre da autora)

Outro aspecto controvertido do Estatuto é a questão da língua, o catalão; o PP considera o tratamento dado inconstitucional, baseando-se no disposto no artigo 3.2 da Constituição Espanhola, que preconiza: “As demais línguas espanholas serão também oficiais nas respectivas Comunidades Autônomas de acordo com seus estatutos”.

Segundo o entendimento perfilhado por esse importante partido político espanhol, O Tribunal Constitucional teria que analisar a constitucionalidade do artigo que dispõe sobre o catalão, examinando o tema sob a ótica da discriminação ou não discriminação decorrente do fato de se conhecer, necessariamente, o catalão.¹⁰⁸

¹⁰⁷ JUNCO, José Álvarez. El inacabable debate sobre la nación. *El País*, 05 dec. 2009.

¹⁰⁸ ROMERO, J. M. Los “símbolos nacionales” del artículo 8 bloquean la sentencia del estatuto”. *El País*, 30 dec. 2009.

A respeito do catalão como língua própria, em conformidade com o Estatuto de 2006, ficaria estabelecido o dever de aprendê-lo, bem como de utilizá-lo como língua primeira de ensinamento nas escolas e de reconhecê-lo como língua oficial perante a União Europeia:

1. A língua própria da Catalunha é o catalão. Como tal, o catalão é a língua de uso normal e preferencial das Administrações públicas e dos meios de comunicação públicos da Catalunha, e é também a língua normalmente utilizada como veicular e de aprendizagem no ensino.

2. O catalão é a língua oficial da Catalunha. Também é o espanhol, que é a língua oficial do Estado espanhol. Todas as pessoas têm direito de utilizar as duas línguas oficiais, e os cidadãos da Catalunha têm o direito e o dever de conhecê-las. (...)

3 A *Generalitat* e o Estado devem empreender as ações necessárias para o reconhecimento da oficialidade do catalão na União Europeia e a presença e a utilização do catalão nos organismos internacionais e nos tratados internacionais do conteúdo cultural ou linguístico.¹⁰⁹ (tradução livre da autora)

Apesar de não haver, ainda, sentença do Tribunal Constitucional, as discussões internas travadas no âmbito deste tribunal alcançaram a opinião pública. No dia 22 de novembro de 2009, o jornal *El País*, sob o título “O termo nação cai do Estatuto”, disse ter a informação de que mais de 40 artigos do Estatuto serão riscados, por serem inconstitucionais, ou serão reinterpretados, uma vez que a maioria conservadora do Tribunal Constitucional se oporia aos “símbolos nacionais”.¹¹⁰

Ainda segundo a mesma fonte, o Tribunal Constitucional estaria claramente dividido em dois grupos. O primeiro favorável, colocando na posição de minoria os quatro magistrados do setor progressista.

¹⁰⁹ *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 2006, p. 13.

¹¹⁰ LÁZARO, Julio M. El término “nación” se cae del Estatuto http://www.elpais.com/articulo/espana/termino/nacion/cae/Estatuto/elpepiesp/20091122elpepinac_1/Tes, *El País*.

A sociedade catalã e, especialmente, os grupos de pressão estão se mobilizando; assim, o *Cercle d'Economia*¹¹¹, em recentes declarações, indicava que a demora em ditar a sentença por parte do Tribunal Constitucional

favorece o clima de intranquilidade e inquietude que foi particularmente evidente nas últimas semanas. A ameaça de uma crise institucional acrescenta a sensação de que a saída da crise econômica pode ser mais incerta, que se pode prolongar no tempo.¹¹² (tradução livre da autora)

Os partidos catalães¹¹³ também defenderam a plena legalidade do Estatuto. Partiti dels Socialites, Convergència i Unió, Iniciativa y Esquerra Republicana se pronunciaram quase que em uníssono para destacar o sentimento majoritário da sociedade catalã em defesa do Estatuto, que, em sua opinião, melhora a inclusão da Catalunha dentro da Espanha.¹¹⁴

O atual Presidente da *Generalitat*, José Montilla, recordou que o Estatuto está legitimado pelo Parlamento Autônomo, pelas *Cortes Generales* e pelo referendo na Catalunha;¹¹⁵ e afirmou que

¹¹¹ http://www.circuloeconomia.com/index_ca.php?mod=historia

¹¹² Importante também relatar a impressão geral espanhola que, neste momento de crise econômica, mais duramente critica o Estatuto catalão, como um elemento de distorção, não solidário.

¹¹³ A título de ilustração: na Espanha existem dois partidos nacionais, o PSOE e o PP, e vários partidos presentes somente no âmbito das Comunidades Autônomas. Ainda, é importante mencionar que o PSOE e o PP também encontram representatividade no âmbito das Comunidades, porém, essa é reduzida em maior ou menor grau, dependendo da importância da identidade local de cada Comunidade.

¹¹⁴ NOQUER, Miquel. Cataluña presiona en defensa del estatuto. *El País*, 27 nov. 2009.

¹¹⁵ BLANCHAR, Clara. Montilla exige ao constitucional que respeite a legitimidade do estatuto. *El País*, 23 nov. 2009.

um recorte do Estatuto seria equivalente a expulsar a Catalunha da Constituição que votou a maioria dos catalães. (...) A Catalunha falou claro em aprovar um Estatuto que considera constitucional, e agora é momento de desenvolvê-lo. Se isso não for feito, se deteriorará o espírito constitucional.¹¹⁶ (tradução livre da autora)

Apesar das pressões do PSOE e da sociedade catalã, O PP afirmou recentemente que não retirará seu recurso, não esperará a renovação do Tribunal Constitucional, e tão pouco fará um grande pacto político. Logo, O PP não tem intenções de facilitar uma saída alternativa ao bloqueio que vive o Tribunal Constitucional devido ao Estatuto catalão.

Segundo o dirigente do PP,

é muito cínico que peçam a retirada do recurso Montilla e Chacón¹¹⁷, porque também existem outros recursos, de Aragão e Baleares. (...) Parece que existem dirigentes que preferem que o Estatuto esteja fora da lei, seja inconstitucional.¹¹⁸ (tradução livre da autora)

De qualquer forma, mesmo emendado, o Estatuto catalão continuará sendo o mais avançado em matéria de competências, o que aumenta ainda mais o peso da decisão do Tribunal Constitucional, uma vez que há de se esperar que as demais Comunidades Autônomas tentem alcançar as mesmas competências atribuídas à Catalunha.

¹¹⁶ DÍEZ, Miquel Noguera Anabel. Montilla pide que no se “expulse” a Cataluña de la Constitución. *El País*, 01 dec. 2009.

¹¹⁷ Carme Chacón é a atual Ministra da Defesa de Espanha; é militante do Partido Socialista Catalão.

¹¹⁸ CUÉ, Carlos E. El PP mantiene el recurso y exige la sentencia sin renovar el tribunal. *El País*, 01 dec. 2009.

2.1.4. A questão federal

O Sistema Espanhol possui elementos claros do sistema federal, mas também possui elementos claros de um sistema autonômico singular e diferenciado do federalismo tradicional.

Nas palavras de Tremps, a especialidade do modelo decorre do afastamento da matriz histórica; observe-se o que o autor expõe:

A peculiaridade mais importante da Constituição espanhola, frente ao que sucede no Direito Comparado, consiste em não realizar uma definição do modelo territorial adotado. O constituinte, em lugar de adotar um dos modelos tradicionais de forma territorial descentralizada do Estado (Estado federal ou Estado regional), seguiu outro caminho, que se caracteriza, basicamente, por evitar a definição de forma de Estado, deixando aberto um processo complexo desde o ponto de vista jurídico e político de concretização da organização territorial do Estado. (TREMPS, *op. cit.*, p. 297) (tradução livre da autora)

Como consequência, existem opiniões distintas em relação à possibilidade de classificar o modelo espanhol. Há os que consideram o padrão espanhol como um federalismo assimétrico, uma vez que, ao mesmo tempo, acomoda os anseios da maioria de autonomia das nacionalidades históricas e a unidade do território do Estado; nesse sentido, aborda Peces Barba:

No ano 1978, discutiu-se se somente se outorgava autonomia às três nacionalidades ou se se generalizava, finalmente, se optou pela generalização, que supôs a articulação federalizante do Estado em Comunidades Autônomas, umas regiões e outras nacionalidades. Este sistema expressa os princípios genuínos do federalismo assimétrico. (*Ibid.*, p. 75) (tradução livre da autora)

Nas palavras de Joseph Pérez,

Ao deixarem às comunidades a possibilidade de decidirem por si próprias as competências que queriam assumir dentro do marco geral previsto, os constituintes idealizaram um sistema flexível que poderia ir da simples descentralização à mais completa autonomia interna. Ao final, todas as comunidades aspiraram ao segundo, sem que os governos pusessem inconvenientes. (...) A estrutura da Espanha é, de fato, a de um Estado Federal sem esse nome. (PÉREZ, *op. cit.*,) (tradução livre da autora)

Nesse mesmo sentido, manifesta-se Luis Moreno:

o caso espanhol pode ser considerado como de federalização progressiva, de acordo com uma natureza assimétrica de suas unidades internas, e que serve ao propósito de acomodar sua diversidade e pluralidade. (MORENO, 1997, p. 65) (tradução livre da autora)

Importante entendimento sobre o modelo espanhol é o expresso por um de seus “pais”, Jordi Solé Tura, que integrou o grupo dos sete proponentes do anteprojeto constitucional; sob sua lente:

o Estado espanhol é um caso muito especial. É, em primeiro lugar, porque nós não tentamos construir um sistema federal a partir da união de entidades separadas e dispersas, senão o contrário: queríamos construir um Estado de Autonomias, de lógica federal, a partir da autonomia de umas entidades unidas por um Estado centralista e autoritário. (TURA, *op. cit.*, p. 268)¹¹⁹ (tradução livre da autora)

Outro membro da Comissão que elaborou o anteprojeto constitucional, em um artigo intitulado “O estado das Autonomias”, escreve:

¹¹⁹ O mesmo autor, ainda com relação ao federalismo, complementa: “A Constituição não fala de federalismo em nenhum momento, mas a lógica profunda do sistema é claramente federal, ainda que contenha elementos que não sejam (...). O Estado das Autonomias tem elementos essenciais de um Estado federal (...). Basta assinalar o sistema de distribuição de competências, os mecanismos de solução de controvérsias entre as autonomias e a administração central, a organização institucional das autonomias e inclusive os mecanismos de financiamento atuais e futuros. (*Ibid.*, p. 270) (tradução livre da autora)

não se deve fazer caso a uma crença muito difundida, e não somente a níveis ordinários, senão entre as elites políticas, sobre a inferior valoração do Estado de autonomias com relação ao Estado Federal... A convergência dos resultados entre o Estado Federal e o Estado das autonomias parece evidente, ainda que as origens sejam muito distintas, e não seria absurdo afirmar que a distribuição territorial do poder e das competências que faz um Estado de autonomias como o garantido pela Constituição Espanhola pode conduzir a resultados similares aos dos Estados Federais, e, em alguns aspectos, mais profundamente. (COLOMER, *op. cit.*, p. 40)¹²⁰ (tradução livre da autora)

Ainda sobre a viabilidade de classificação do Estado autônomo, Valdés aborda as diferentes formas com que pode ser classificado:

Segundo alguns, estaríamos na presença de um Estado autônomo tão peculiar que não teria parâmetro no âmbito dos sistemas comparados; para outros, o espanhol seria um Estado Federal, ou federalizante, que poderia ser qualificado de simétrico ou, segundo o ponto de vista que se adote, de assimétrico; sem que faltem os que chegam a opinar que o nosso é um simples Estado regionalizado com níveis muito des-homogêneos de descentralização. (VALDÉS, 2005, p. 78-9) (tradução livre da autora)

E, na opinião de Molina:

O Estado das autonomias compartilha com os Estados Federais modernos a maior parte de suas características. A doutrina moderna do Estado Federal entende que a verdadeira diferença com os Estados centralizados não consiste no modo de aparição desses Estados, e coincide em afirmar que o debate sobre a questão da titularidade e os atributos da soberania não devem ser questionados, principalmente ou exclusivamente, desde a perspectiva estática própria da teoria jurídica centenária, construída para uma realidade por completo distinta da atual, senão à luz da natureza essencialmente dinâmica dos Estados e tendo muito presente o que significou a adoção da concepção da Constituição como norma suprema, ou seja, soberana, à qual estão submetidos todos os poderes do Estado. (MOLINA, *op. cit.*, p. 27) (tradução livre da autora)

¹²⁰ Nota tomada de: LÓPEZ RODO, *op. cit.*, p. 28.

Sobre o mesmo tema, Colomer, atenta para a descentralização que representa a mola mestra da receita espanhola:

O Estado espanhol é agora um dos mais descentralizados da Europa; é certamente mais descentralizado do que jamais o foi na história espanhola contemporânea. Contudo, o pluralismo territorial e a descentralização política não decorreram de um mandato constitucional explícito. Constitucionalmente, a Espanha não é um Estado Federal. Mesmo o uso comum da expressão “Estado das Autonomias” não aparece no texto constitucional; pelo contrário, a regionalização e a descentralização política do Estado foram resultado de estratégias partidárias, competição e negociação dentro de uma estrutura institucional flexível.¹²¹ (tradução livre da autora)

Importante mencionar aqueles que entendem o modelo espanhol como uma fórmula de descentralização distinta do federalismo, denominada regionalismo; esse modelo, introduzido na Espanha com o advento da atual Constituição de 1978, pode também ser encontrado na Itália e Bélgica. Constituem seus principais elementos:

- a Constituição prevê a formação de entidades territoriais com autonomia política (Regiões, Comunidades autônomas);
- serão as normas básicas destas entidades (Estatutos de autonomia) as que determinam os poderes que assumem, e as matérias sobre as que versam esses poderes;
- a Constituição delimita as matérias sobre as quais as regiões ou comunidades poderão assumir competências;
- as competências assumidas não têm que ser idênticas em todas as regiões ou entidades territoriais autônomas; e
- a autonomia regional pode se estender a todo o território ou somente a algumas partes dele. (GUERRA, 1994, p. 184-5) (tradução livre da autora)

¹²¹ Sobre a descentralização, importante mencionar que essa representa uma tendência: “A Espanha está adotando arranjos federais por meio de seus Estados de Autonomias (...). A Espanha parece ser um entre inúmeros Estados em transformação do unitarismo ao federalismo: Bélgica, Etiópia, África do Sul. (AGRANOFF; GALLARÍN, 1997, p. 2) (tradução livre da autora)

Mister, neste ponto, examinar o caso espanhol à luz do processo de europeização, que pode afetar a relação entre Governo Central e as Comunidades Autônomas. Tanja Börzel aponta para uma maior interdependência entre as esferas do Governo, uma vez que parte das competências do Governo Central e das Comunidades Autônomas passa a ser competência da União Europeia. Como solução ao conflito que pode ser acarretado a partir da decisão de como se cederá mais competências à União Europeia, até que ponto a voz das Comunidades Autônomas será escutada, sugere-se a adoção de um federalismo cooperativo em detrimento do federalismo dual (BÖRZEL, *op. cit.*, p. 21), conforme explicitado no trecho que se segue:

Conseqüentemente, o estabelecimento da cooperação intergovernamental em questões europeias provavelmente terá impacto significativo nas relações intergovernamentais como um todo, aproximando as partes envolvidas a um federalismo cooperativo. (*Ibidem*, p. 22) (tradução livre da autora)

Como conclusão, relevante o entendimento exposto por López Rodo, que, apesar de haver se manifestado sobre as autonomias pouco tempo depois da aprovação da Constituição, sua exposição, todavia, é importante na atualidade para o entendimento da solução espanhola até a atualidade:

a autonomia bem entendida deveria conduzir a uma autêntica renovação das estruturas administrativas da Espanha, que, superando o centralismo, concederá uma eficaz capacidade às regiões para resolverem por si próprias e de perto, com maior rapidez e operatividade, muitos assuntos que, sem necessidade, são resolvidos de longe, tarde ou mal. Mas a renovação sempre deve ser feita com prudência, com consciência da medida, com madura reflexão, porque, como acertadamente escreveu Unamuno em junho de 1936, “Cabe se renovar permanecendo-se muito quieto e sossegado. As mudas, por exemplo, não se fazem com maltrato. A serpente não troca a pele velha enquanto não tenha a outra, renovada,

por debaixo. Quem fizesse de outro modo teria recaídas e correria grave risco. E, assim, um povo”. Aqui uma sentença aplicável ao processo autonômico. (LÓPEZ RODO, *op. cit.*, p. 130) (tradução livre da autora)

O maior desafio da Espanha nos dias de hoje, no que diz respeito a sua divisão territorial, segue sendo o de sempre: encontrar a forma correta de conviver com a unidade e diversidade simultaneamente. (MORENO, *op. cit.*, p. 84)

A tendência é, a cada dia, as Comunidades Autônomas espanholas agregarem em seu bojo um número maior de elementos federais, tidos como essenciais na busca de uma convivência harmônica entre as diversas nacionalidades e regiões espanholas.

3. A União Europeia e o advento do Tratado de Lisboa: um federalismo de Estados?

3.1. Breve histórico da construção da União Europeia

Importante no percurso evolutivo da União Europeia a percepção do momento histórico que envolveu seu processo de integração; no entanto, antes de analisar o período da história em que emerge a União Europeia, denotando o êxito dessa ideia e do modelo político idealizado, com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço, convém fazer uma digressão, apresentando a tentativa de criação de uma federação europeia, promovida por Briand. Isso porque o objeto deste trabalho é, em parte, o exame dos elementos federativos presentes na integração.

Com efeito, em 1929, o então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Aristide Briand, propôs seu projeto de União Europeia à Sociedade das Nações, registrando o vínculo federativo a inspirar a união dos “povos da Europa”, como explicitado e decorrente do seu pronunciamento:

Eu julgo que entre povos que estão geograficamente agrupados, como os povos da Europa, deve existir uma espécie de laço federal. É este o laço que eu desejaria esforçar-me por estabelecer.

Evidentemente a associação terá sobretudo lugar no domínio econômico. É esta a questão mais premente e eu creio que é possível alcançar êxito. Mas estou igualmente seguro de que,

do ponto de vista político, assim como do ponto de vista social, o laço federal, sem afetar a soberania de nenhuma das Nações, que possam vir a participar em tal associação pode ser benéfico. (CAMPOS, 1989, p. 37-8)¹²²

As reações ao projeto de Briand foram extremamente negativas, vez que os Estados europeus, à época, não estavam preparados para ceder sua soberania. Não havia espaço para a ideia de redução da soberania em prol de nenhum “laço federal”. Em maio de 1930, o referido Ministro francês buscou, ainda, oferecer garantias no tocante à preservação da soberania nacional absoluta, frisando o fato de que sua proposta não viria a contrariar este princípio; continuou, contudo, a insistir na imposição de um primeiro passo para um federalismo europeu; nessa esteira, os seus registros:

Não se trata de modo algum de realizar peça por peça uma construção ideal respondendo abstratamente a todas as necessidades lógicas de um vasto esboço de mecanismo federal europeu, mas, bem pelo contrário, de evitar qualquer ideia feita; importa, antes, uma vinculação em termos práticos quanto à realização efetiva de um primeiro sistema de contato e de solidariedade constantes entre os governos europeus, com vistas à resolução em comum de todos os problemas relativos à organização da paz europeia e do ordenamento nacional das forças vitais da Europa. (CAMPOS, *op. cit.*, p. 38)

¹²² Pode-se ir ainda mais longe na tentativa de encontrar o ideal de União Europeia. Em 1958, Henrique IV, ao assinar o Édito de Nantes, não somente impôs as guerras religiosas que assolavam seus pais, lembradas até hoje pela Noite de São Bartolomeu, como também pretendeu criar um organismo denominado Sociedade Europeia, que, no ideal de seu ministro, o duque de Sully, deveria prever: “a necessidade de contribuição de cada Estado para as despesas comuns, que Sully denominou de cotização proporcional, para assegurar a União de todos os Estados europeus em um só, a República Cristã; criar-se-ia um Conselho geral de 60 pessoas, que se reuniria em cidades situadas no meio da Europa, como Nancy, Meetz, Colônia ou outra. Mais tarde, Sully nominava Strasbourg”. (BARACHO, J. A. O. *Teoria geral do direito constitucional comum europeu*. Cuestiones Constitucionales, enero, junio, n. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 366)

Apesar de Briand ter logrado algum sucesso, refletido na formação de uma Comissão, no âmbito da Sociedade das Nações, para o Estudo da União Europeia, em 1930, veio a falecer dois anos mais tarde; logo após sua morte, sua proposta foi abandonada, e, em 1931, Hitler conquistou o poder na Alemanha e uma onda nacionalista invadiu a Europa.

No imaginário humano, poder-se-ia indagar se a 2ª Guerra Mundial poderia ter sido evitada caso Briand houvesse sido escutado naquele momento; infelizmente, não se pode mudar a história, apenas aprender com ela. Ante essa máxima, depois do término da Segunda Grande Guerra, o ideário da construção de uma União Europeia voltou a prosperar.

Dessa forma, em 1947, foi instituído um Comitê Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, que convocou o Congresso de Haia em maio de 1947, convidando personalidades que se notabilizaram à época para debaterem sobre a melhor fórmula política para o fortalecimento da Europa; claramente, a discussão travada deu margem a duas distintas correntes:

*uma corrente federalista*¹²³, que reclamava a instituição imediata de uma autêntica federação política, ou seja, a criação dos Estados Unidos da Europa — nesse diapasão, a explanação captada na obra de Baracho, ao recordar a ideia nuclear de resistência e subsistência; lembra o mestre: “tratando-se da Europa, se ela pretende resistir e subsistir, deve, primeiramente, unir-se, com um programa federalista”; e

¹²³ No desenvolvimento de temas indicativos para a solução do complexo relacionamento de uma pluralidade de Estados diversificados, fala-se, tratando-se da Europa, que, se ela pretende resistir e subsistir, deve, primeiramente, unir-se, com um programa federalista. (BARACHO, 2003, p. 370)

uma corrente pragmática, aparentemente mais realista ou mais prudente, agrupava os que, hostis aos abandonos de soberania por parte dos Estados, pareciam acreditar, sobretudo, nas vantagens dos contatos intergovernamentais, e insistiam em que o objetivo último da unificação da Europa deveria ser alcançado progressivamente, através de uma cooperação cada vez mais estreita entre Estados soberanos. (CAMPOS *op. cit.*, p. 47)

Está fixado o primeiro momento em que prosperou a ideia de cooperação entre os Estados europeus, sendo que essa colaboração, num primeiro momento, deu-se primordialmente nas esferas militar e econômica.

No plano militar, merece destaque a criação, em abril de 1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN. Como objetivo fundamental, se perseguia uma união entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos, como uma forma de evitar novos conflitos armados, bem como uma proteção contra a expansão soviética.

A cooperação econômica, por seu turno, foi alcançada com o apoio dos Estados Unidos. Em junho de 1947, o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, General Marshall, proferiu um discurso na Universidade de Harvard, em que apontava para a importância do apoio econômico dos Estados Unidos na reconstrução europeia. Notáveis os argumentos utilizados, instigando a sociedade a verificar as dificuldades para a reconstrução do Velho Continente, devastado pelo conflito bélico, de povos “em apuros”, que demandavam a colaboração de todos para a promoção da paz no mundo; *in verbis*:

O povo deste país está distante das áreas mais problemáticas da Terra e é difícil então entender os apuros e as conseqüentes reações de outros povos que há muito sofrem, bem como o

efeito dessas reações sobre seus governos em relação a nossos esforços para promover a paz no mundo.

Considerando-se os requisitos para a reconstrução da Europa, as vidas ceifadas, a visível destruição das cidades, fábricas, minas e linhas de ferro foram estimadas precisamente, mas pareceu óbvio, nos últimos meses, que tal destruição visível era provavelmente menos séria do que a desarticulação total de toda a estrutura da economia europeia (...).

Em vários países, a confiança na moeda local foi severamente abalada; essa degradação da estrutura de negócios da Europa foi completa durante a guerra. Mas mesmo uma solução mais imediata para esses difíceis problemas de reconstrução da estrutura econômica da Europa evidentemente levará muito mais tempo e exigirá muito mais esforço do que inicialmente se tinha pensado.

A verdade é que as necessidades do continente para os próximos três ou quatro anos em termos de alimentos e outros produtos básicos — principalmente advindos dos Estados Unidos — será tão maior do que a capacidade da Europa de pagá-los que ela deverá contar com ajuda adicional para enfrentar a grave deterioração econômica, social e política.

O remédio consiste em quebrar o círculo vicioso e restaurar a confiança dos europeus no futuro de seus próprios países e da Europa como um todo. O fabricante de produtos e o fazendeiro devem ser capazes e desejosos de entregar seus produtos em troca de moeda cuja estabilidade de valor não se possa discutir (...).

É lógico que os Estados Unidos devem fazer o que for possível para assisti-los em prol da saúde econômica do mundo, sem a qual não pode haver estabilidade política e não pode haver paz duradoura (...).

Já se mostrou evidente que, antes que o governo dos Estados Unidos possa avançar em seus esforços para aliviar a presente situação e auxiliar o continente no início de sua recuperação, deve haver algum acordo entre os países da Europa quanto às necessidades que a situação impõe bem como quanto à parte que cabe a eles próprios de modo a garantirem os objetivos almejados pelas ações que serão empreendidas por este governo. Não seria apropriado ou eficiente para este governo delinear unilateralmente um programa objetivando colocar a Europa economicamente de pé; isso é para os europeus decidirem. A iniciativa, creio, deve partir da Europa. O papel deste país deve consistir em ajudar amigavelmente no planejamento de um programa europeu e, mais tarde, apoiar tal programa na medida em que for possível para nós fazê-lo. O programa deve ser uma obra conjunta, com a concordância

da maioria, senão de todas as nações europeias.¹²⁴
(tradução livre da autora)

Destarte, com o objetivo de viabilizar a oferta de auxílio proveniente dos Estados Unidos, dezessete países europeus¹²⁵, em 16 de abril de 1948, criaram a Organização Europeia de Cooperação Econômica, tendo por finalidade, notadamente:

i) *promover a cooperação* entre os países participantes, além de ajudá-los em seus programas de produção nacional para a reconstrução da Europa; ii) *desenvolver o comércio “intra-europeu”* através da redução de tarifas e de outras barreiras que limitam a expansão do comércio; iii) estudar a possibilidade de se *criar uma união aduaneira ou uma área de livre comércio*; iv) empreender estudo considerando a *multilateralização dos pagamentos*; e v) alcançar melhores condições para um *melhor aproveitamento da força produtiva*.¹²⁶ (tradução livre da autora)

Após o cumprimento com êxito de sua missão, a Organização Europeia de Cooperação Econômica foi substituída, em 1961, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, que teve como membros fundadores os Estados-Membros da primeira e, somando-se a esses, os Estados Unidos e o Canadá.¹²⁷

¹²⁴ U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Commencement address at Harvard University*. Cambridge, Massachusetts, 5 jun. 1947. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/multimedia/video/marshall/marshallspeech.html>>.

¹²⁵ Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, e Turquia.

¹²⁶ Ver: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Organization for European Economic Co-operation*. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html>.

¹²⁷ Mais Informações sobre a atual Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, ver: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *About OECD*. Disponível em: <http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html>.

Os defensores do laço federal, de uma verdadeira integração europeia, foram finalmente vitoriosos com o advento da Comunidade do Carvão e do Aço, criada em 1951, que será objeto de estudo mais detalhado no próximo tópico.

3.1.1. Da Comunidade do Carvão e do Aço ao Tratado de Roma

A Criação da Comunidade do Carvão e do Aço foi idealizada por Jean Monnet e concretizada graças à atuação do Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, que, em 9 de maio de 1950, propôs uma solução inovadora ao impasse histórico sobre a gerência do carvão e do aço franco-alemães, por intermédio do documento conhecido como Declaração Schuman; trechos desse célebre e relevante texto são apresentados a seguir, diante de sua influência para a consolidação do peculiar arranjo que hoje constitui a Comunidade Europeia:

A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criadores à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. A França, ao assumir-se desde há mais de 20 anos como defensora de uma Europa unida, teve sempre por objetivo essencial servir à paz. A Europa não foi construída, tivemos a guerra. A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. Com esse objetivo, o Governo francês propõe atuar imediatamente num plano limitado mas decisivo.

O Governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa. A comunitarização (*sic*) das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação

européia, e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais constituíram as mais constantes vítimas. (...) Esta proposta, por intermédio da comunitarização (*sic*) de produções de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países aderentes, realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz.¹²⁸

A proposta francesa foi acolhida de forma instantânea pelo Chanceler alemão, Konrad Adenauer, bem como pelo Governo italiano e pelos três países do BENELUX, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, e, em 18 de abril de 1951, foi institucionalizada a Comunidade do Carvão e do Aço.¹²⁹

Sobre os aspectos “parafederais” contidos na proposta de Schuman, merecem destaque pontos assinalados no Tratado de Paris, constitutivo da Comunidade do Carvão e do Aço, e que apontam os caracteres do princípio federativo acolhido pelo documento, a exemplo de:

transferência de determinadas competências estatais para uma Alta Autoridade Comunitária dotada de poderes para agir tanto sobre os Estados-membros como sobre as empresas nacionais dos setores do carvão e do aço; produção legislativa

¹²⁸ UNIÃO EUROPEIA. *Declaração Schuman de 09 de maio de 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm>.

¹²⁹ A Grã-Bretanha recusou-se a participar da iniciativa proposta por Schuman, principalmente por questões de natureza ideológicas e de política econômica e social, entre elas: (i) a Inglaterra entendia (e nisto havia acordo total entre trabalhistas e conservadores) não poder participar em negociações cujo objetivo declarado era a criação de uma organização dotada de uma autoridade supranacional, cujas decisões poderiam afetar a sacrossanta independência de decisão do Parlamento Britânico no tocante à condução dos assuntos do país; (ii) por outro lado, no início dos anos 50 a Inglaterra considerava-se ainda uma grande potência, capaz de manter, a partir da sua incontestada posição de cabeça de uma poderosa *Commonwealth* e de aliada privilegiada dos Estados Unidos da América, o seu prestígio internacional e a sua influência nos negócios do mundo. (CAMPOS, *op. cit.*, p. 93)

e autônoma e conseqüente sobreposição de ordens jurídicas; possibilidades abertas às instituições comunitárias de procederem elas próprias a revisões do Tratado; *submissão dos Estados-membros à legislação de origem comunitária* e ao *controle jurisdicional do exato cumprimento das obrigações* por eles assumidas no âmbito da Comunidade do Carvão e do Aço. (CAMPOS, *op. cit.*, p. 95)¹³⁰

A natureza supranacional do Tratado encontrava-se expressa em seu artigo 9º:

Os membros da Alta Autoridade exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento dos seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade, e abster-se-ão de praticar qualquer ato incompatível com a natureza supranacional das suas funções.

Os Estados-membros comprometem-se a respeitar a natureza supranacional dessas funções e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade no exercício das mesmas.¹³¹

A pretensão federal, supranacional, era evidente na estrutura organizacional da Comunidade do Carvão e do Aço. O primeiro presidente da Alta Autoridade, Jean Monnet, em seu discurso inaugural

¹³⁰ O Tratado de Paris deu origem às instituições atuais da União Europeia. Ficava estabelecido pelo Tratado: (i) uma Alta Autoridade: órgão executivo colegial independente, que tinha por tarefas assegurar a realização dos objetivos fixados no Tratado e agir no interesse geral da Comunidade; (ii) uma Assembleia: composta por 78 deputados, delegados dos Parlamentos; (iii) um Conselho: composto por seis representantes delegados dos Governos nacionais, com presidência rotativa e com a principal função de harmonizar a ação da Alta Autoridade e a política econômica geral dos governos — o seu parecer favorável era necessário para as decisões importantes tomadas pela Alta Autoridade; (iv) o Tribunal de Justiça: assegurava o respeito do direito em relação à interpretação e aplicação do Tratado. Ver: UNIÃO EUROPEIA. *Síntese da legislação da UE: Tratado que Institui a Comunidade do Carvão e do Aço*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm>.

¹³¹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade do Carvão e do Aço. 18 abr. 1951. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif>. Importante mencionar que o Tratado de Paris caducou em 23 de julho de 2002, cinquenta anos após sua entrada em vigor, conforme previsto.

de 10 de agosto de 1952, aponta para o carácter federal da Comunidade, frisando que esse constitui apenas um primeiro passo a caminho da integração europeia:

Neste momento, que marca a realização de uma obra tenazmente empreendida por mais de dois anos, devo primeiramente prestar homenagem aos homens de Estado de nossos seis países pela visão e força de vontade que fizeram tudo isto possível (...).

Encontramo-nos aqui, franceses e alemães, membros de uma só comunidade; os interesses vitais da Alemanha e da França fazem emergir uma Autoridade que não é alemã ou francesa, mas europeia (...).

Pela primeira vez, as relações tradicionais entre os Estados foram transformadas. Segundo os métodos de outrora, mesmo quando os Estados europeus estavam convencidos da necessidade de uma ação conjunta, mesmo quando fundavam uma organização internacional, eles reservavam para si sua soberania plena. Ainda, tal organização internacional não pode nem decidir nem executar nada, mas somente endereçar recomendações aos Estados. Esses métodos são incapazes de eliminar nossos antagonismos nacionais que se acentuam na medida em que não se superem as soberanias também nacionais. Hoje, ao contrário, seis parlamentos decidiram, após cuidadosas deliberações e com maiorias expressivas, criar a primeira comunidade europeia que funde uma parte das soberanias nacionais e as submete ao interesse comum (...).

Porém, estamos somente no início do trabalho que a Europa deve concluir para conceber enfim a união, a prosperidade e a paz. As obrigações que nos são designadas exigem que iniciemos os trabalhos sem demora. Nós temos não só responsabilidades imediatas, mas também outras que prepararão as transformações futuras, que, de tão importantes, não se deve perder tempo em iniciá-las, pois a construção na Europa não tolera mais atrasos.¹³² (tradução livre da autora)

Mas Jean Monnet sofreu uma grande derrota durante seus dois anos e meio como Presidente da Alta Autoridade. Convencido da criação

¹³² MONNET, Jean. Plan Schuman. Première séance de la Haute Autorité/Luxembourg: CLT [Prod.], 10.08.1952. CLT-UFA, Luxembourg. – SON (00:15:29, Editing, Original Sound Track).CLT-UFA, 45, Boulevard Pierre Frieden, L-1543 Luxembourg. Transcription Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE).

de uma Organização de Defesa Europeia, devido às ameaças da Guerra da Coreia e do Comunismo, este começou sua luta pessoal pela aprovação de ambicioso projeto, uma vez que significaria a remilitarização da Alemanha Ocidental. Muitos Estados aprovaram a iniciativa; no entanto, ela não conseguiu sobreviver à Assembleia Nacional Francesa, que rejeitou informalmente o projeto em Agosto de 1954, fato que significou o esfriamento do processo favorável em direção à supranacionalidade, reduzindo as esperanças dos “federalistas europeus”.¹³³

Em suas memórias, Jean Monnet reflete sobre as dificuldades políticas que acarretaram a rejeição francesa:

Em 1954, o obstáculo no caminho da Europa era a resistência política, em última instância, a dificuldade de decidir por si própria; era necessário enfrentá-lo seriamente, para conquistar sua soberania. Meus esforços foram aplicados de modo a fazer com que as forças políticas não fossem freios, mas, acima de tudo, motores propulsores da Europa. (1976, p. 468-471)¹³⁴
(tradução livre da autora)

¹³³ O conflito no Parlamento francês, em síntese, resumiu-se em: “O Movimento Republicano Popular, liderado por Robert Schuman, lutou pela ratificação do Tratado estabelecendo a Comunidade de Defesa Europeia (CDE), que era considerada um passo decisivo em direção à unidade federal na Europa e a melhor maneira de prevenir o ressurgimento do nacionalismo alemão.(...) Por outro lado, o Partido Comunista Francês e a União Movimento Popular francês, criada pelo General De Gaulle, combinaram forças para lutar contra o projeto que, a seus olhos, significava uma entrega inaceitável da soberania nacional e que, mais uma vez, deixaria o Reino Unido fora de um projeto europeu altamente estratégico. À época, as lembranças da ocupação nazista ainda eram muito fortes e o possível rearmamento da Alemanha era o grande anátema para muitos (...). A Assembleia Nacional francesa decidiu, por 319 a 264 votos, adiar a discussão do documento que autorizaria o presidente a ratificar o Tratado da CDE. (EUROPEAN NAVIGATOR. *Étienne Deschamps*. Disponível em: <<http://www.ena.lu/>>) (tradução livre da autora)

¹³⁴ Nesse mesmo sentido, sobre as vicissitudes do processo de integração europeu, discorre Paulo Borba Casella: “ao mesmo tempo, esse anseio de unidade sempre se

Dessa forma, somente em 1955, com a Declaração de Messina, o processo de integração europeu seria novamente trazido à mesa de negociação. Os Ministros dos seis países entenderam oportuna uma maior integração econômica, com a criação de um Mercado comum europeu, bem como uma integração específica no setor nuclear; para isso, incumbiram um comitê de expertos, sob a presidência do então Ministro das Relações Exteriores da Bélgica, Paul-Henri Spaak, de esboçar um relatório sobre a possibilidade de se criar uma união econômica de abrangência geral e uma união nuclear.

Por ocasião do término de seu mandato como presidente da Alta Autoridade, Jean Monnet reitera a necessidade de se criarem os “Estados Unidos da Europa”, e vislumbra a reunião de Messina como importante passo a uma efetiva integração, que, em seus anseios, teria natureza federal:

Após dois anos e meio na presidência da Alta Autoridade da Comunidade do Carvão e Aço, deixo Luxemburgo, onde fomos tão bem recebidos e onde começamos a trabalhar bem (...).

O que se começou foram os Estados Unidos da Europa. Acredito ser importante que cada um de vocês preste bem atenção ao que irei dizer, seja para si mesmos ou para os seus filhos, num futuro próximo, a criação da Comunidade do Carvão e Aço e dos Estados Unidos da Europa. Os Estados Unidos da Europa são a união federal de povos e países europeus num mercado de 160 milhões de consumidores. A Comunidade do Carvão e Aço é somente o início e a única instituição federal que existe na Europa hoje. Recentemente, uma conferência reuniu em Messina os Ministros das Relações Exteriores de seis governos, e, lá, eles chegaram a uma série de decisões sobre aquilo que chamaríamos de

viu confrontado por oposições, lutas pela liberdade, multiplicidades, particularismo e conflitos que ameaçavam não só a continuidade, mas mesmo as bases da vida dos povos da região. Essa dicotomia entre unidade e particularismo permanece surpreendentemente inalterada até nossos dias”. (CASELLA, 1994, p. 65)

renascimento europeu. Tais decisões ainda não foram concluídas totalmente, mas é importante levar em conta a importância de que seis países tenham chegado a um acordo sobre os objetivos a serem alcançados. Adiante, retomarei aquilo que tange aos meios de alcançar esses objetivos, refletindo sobre se esses meios nos conduzirão aos Estados Unidos da Europa. Creio que, da criação dos Estados Unidos da Europa, um mercado tão grande quanto o americano, depende a prosperidade dos povos europeus. (...) O que importa é resolver e decidir que não retornaremos à Liga das Nações, mas que caminharemos em direção aos Estados Unidos da Europa. É muito importante que a opinião pública compreenda a diferença entre estas duas perspectivas: uma é o futuro, o progresso; a outra, o retorno aos métodos do passado, dos quais conhecemos a ineficácia, que originaram a guerra. (MONNET, 1955) (tradução livre da autora)

O “Comitê Spaak” cuidou de identificar e discutir a questão atinente à melhor opção para a Europa, ou seja, a escolha entre a formação de uma união aduaneira ou o estabelecimento de um simples acordo de livre comércio. Como se pode depreender das palavras do Ministro de Relações Exteriores da Bélgica, as conclusões às quais chegou o grupo de especialistas era sobre a necessidade da criação de um mercado comum europeu, no qual nenhum produto fosse excluído; para isso, seria necessário um comprometimento político por partes dos seis países, uma vez que algo de tamanha proporção jamais fora alcançado antes:

Basicamente, Senhoras e Senhores, os seis ministros reunidos em Messina não disseram “Nós gostaríamos de criar um mercado comum, será que é possível?”. Eles tomaram uma decisão política. Eles formularam uma afirmação política de extrema importância — e explico o porquê —, na verdade, penso eu que ela modificou completamente o clima no qual os especialistas estão acostumados a trabalhar; de fato, em Messina, os seis Ministros disseram “Os seis governos reconhecem que a constituição de um mercado comum europeu livre de todo entrave aduaneiro e de toda restrição quantitativa é o objetivo de suas ações dentro do domínio da política econômica”.

Tem-se aí uma declaração de considerável importância, uma escolha política que não cabe mais discutir: a vontade de tornar este mercado comum europeu realidade, a meus olhos, no campo econômico, do modo como falamos hoje, é a base essencial sobre a qual devemos reconstruir a nova Europa (...). Nos três meses em que convivi com os especialistas, me confirmaram o juízo o que já exprimi em várias oportunidades anteriores: a questão de saber se podemos criar uma nova economia para a Europa — e, particularmente, se podemos criar um mercado comum europeu — não é uma questão técnica, mas uma questão de vontade política (...). No dia em que a vontade política emerge e é manifestada, não há uma só questão técnica para a qual não se pode encontrar solução. (SMETS, 1980, p. 450-1) (tradução livre da autora)

O Trabalho do “Comitê Spaak” culminou com a assinatura, em Roma, no dia 25 de março de 1957, dos Tratados que estabeleceram a Comunidade Econômica Europeia¹³⁵ e a Comunidade Europeia da Energia Atômica.

Em discurso, na ocasião da assinatura dos Tratados, Paul-Henri Spaak discorreu sobre a importância das conquistas alcançadas naquele dia, ressaltando, a par do relevante significado econômico, também o significado histórico-cultural da concretização de uma união entre diversas culturas. É o que se depreende de suas palavras, a partir de uma proclamação solene e de profunda solidariedade, como o próprio autor assinala:

E, no entanto, se, em 25 de Março de 1957, chegamos ao fim da trajetória que culmina com uma obra que consagramos como uma etapa essencial, hoje será uma das maiores datas da história da Europa. Em alguns instantes, por nossas assinaturas, o Mercado Comum e a EURATOM nascerão. E o que isso significa? Muitíssimas coisas. Primeiramente, trata-se de uma afirmação solene de solidariedade profunda entre seis povos que frequentemente estiveram, por muito tempo, em campos opostos, erguidos uns contra os outros

¹³⁵ Doravante, simplesmente CEE.

sobre os campos de batalha e que, agora, se unem, através da riqueza da sua diversidade, para a defesa de um mesmo ideal humano.

Porque se trata de uma questão que atravessa o econômico e o técnico. O desaparecimento dos entraves aduaneiros, das tarifas externas comuns, e de uma variedade de coisas complicadas e muitas vezes misteriosas não deve esconder-nos a clara realidade dos fatos.

Trata-se, com efeito, do bem-estar material dos nossos povos, da expansão da nossa economia, do progresso social, de possibilidades industriais e comerciais totalmente novas, mas, sobretudo, de defender, de salvar uma civilização e suas regras morais. Trata-se de uma concepção da vida e na medida de um homem fraternal e justo.¹³⁶ (tradução livre da autora)

3.1.2. Ato Único Europeu e *Tratado de Maastricht*

O Ato Único Europeu, tratado assinado em Luxemburgo, em 17 de fevereiro de 1986, constituiu a primeira das alterações de grande envergadura desde o advento da Comunidade Europeia, com o referido Tratado de Roma, de 1957.

Pode-se destacar, no âmbito do Ato Único, como objetivo principal, a concretização do Mercado Comum Europeu, entidade já prevista àquela época para vir a ser instalado em 1992. Esse Mercado Comum exigia uma série de reformas gradativas para se assegurar, a partir das quais, ao final dessas acomodações reformulatórias, se alcançaria a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital.

¹³⁶ ARCHIVES HISTORIQUES DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. Bruxelles. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Conférence des ministres des Affaires étrangères et signature des traités de la CEE et de la CEEA, Rome, 25.03.1957, CM3/NEGO/098.

No assinalado Ato Único, restaram, igualmente estabelecidas, as mudanças institucionais necessárias para se garantir a implantação futura da União Europeia.

Dentre as reformas institucionais previstas pelo Ato Único Europeu, destacam-se: (i) a primeira base legal para o Conselho Europeu, que foi criado em 1975, de forma informal; (ii) a possibilidade de um maior número de assuntos serem votados pelo Conselho por maioria qualificada; (iii) a criação do Tribunal de Primeiro Instância, para diminuir o volume de trabalho do Tribunal de Justiça, bem como para proporcionar um sistema jurisdicional com duas instâncias; e (iv) um aumento do papel do Parlamento Europeu no processo legislativo.¹³⁷

Em 1986, em discurso proferido pelo então Presidente da Comissão Europeia, Jacque Delors, ficam anotados, num primeiro momento, os percalços enfrentados na elaboração do referido Ato Único Europeu. Como característico do processo de integração verificado no panorama europeu, dois grupos de Estados-Membros, com opiniões antagônicas, dividiam-se entre aqueles que desejavam aprofundar as instituições comunitárias e os que apenas desejavam uma integração meramente econômica:

Muito frequentemente o debate sobre a integração europeia vacila entre o encantamento político e o pragmatismo desprovido de perspectiva; no final das contas, não é de surpreender. Em termos históricos, a Comunidade cresceu de

¹³⁷ Sobre as reformas da Ata Única Europeia, também discorre Paulo Borba Casella: “(i) a reforma das instituições da CEE; (ii) a construção da União Europeia; (iii) a extensão das áreas de competência comunitária; (iv) a criação de cooperação política europeia; e (v) modificações nos Tratados CECA e CEEA”. (*Op. cit.*, p. 179)

modo extremamente rápido, indo de seis a doze Estados-Membros em apenas treze anos. Vários conceitos diferentes de Europa procuram e continuam procurando coexistir neste sistema. Em um dos extremos desses conceitos, há Estados que defendem projetos institucionais ou mesmo projetos políticos que sejam desenhados de modo a garantir o avanço tão desejado pelos defensores leais da causa europeia; devo confessar, incluo-me neste grupo. No outro extremo, há aqueles que, quer por realismo ou razões ideológicas, defendem uma firme posição utilitarista da Europa, do que costumeiramente chamam de “integração econômica”, ainda que — de modo objetivo — com uma certa extensão política (...). Mas, atualmente, devemos fazer todo o possível para garantir que o potencial do Ato Único seja realizado e que nós possamos responder às necessidades e aos desafios da era moderna sem deixar de lado as aspirações tão frequentemente ignoradas dos cidadãos europeus. (DELORS, 1986, p. 22-37) (tradução livre da autora)

Jacque Delors finaliza seu discurso, sinalizando que a corrente a que pertencia, daqueles que acreditavam em um maior aprofundamento da Comunidade Europeia, saiu vitoriosa; no entanto, alerta que essa vitória somente se materializará, deixará de ser mero tratado de intenções, se os europeus se unirem em prol de alcançarem os objetivos almejados, a liberdade de movimento, o mercado comum — como se verifica da transcrição que se segue:

O propósito último desta área sem fronteiras que estamos tentando construir é unir os europeus de modo a permitir-lhes a liberdade de movimento, dando-lhes a oportunidade de trabalharem e serem criativos juntos, e não somente na esfera econômica (...).

O Ato Único é um divisor de águas, o divisor de águas para a Europa, tanto para o funcionamento de suas instituições como para a direção que desejamos dar à Europa como um todo. De nada vale sonhar com qualquer outra coisa, se não pudermos mostrar concretamente, através de nossos esforços, que demos o primeiro passo. (*Ibidem, loc. cit.*) (tradução livre da autora)

Assim, em 1992, com a assinatura do *Tratado de Maastricht*, o Mercado Comum Europeu, idealizado em 1956 pelo Ato Único Europeu,

finalmente se tornou uma realidade. Outro marco de relevância, não poderia deixar de ser mencionado, foi a criação da União Europeia, que o assinalado Tratado cuidou de desenhar.

Releva notar que, no momento de sua elaboração, foi proposto pela maioria das delegações que o *Tratado de Maastricht* fixasse como objetivo principal a instalação de “uma União com um propósito federal”. Não obstante, como de costume, a expressão não foi aceita pelo Reino Unido, e, dessa forma, foi substituída pela ideia de “união próxima entre os povos da Europa”. Isso apesar de o referido Tratado estabelecer aspectos federais importantes, como uma moeda única, uma área sem fronteiras, uma cidadania, uma política externa comum e de segurança política.

A estrutura da nova União Europeia prevista no *Tratado de Maastricht* era pautada com suporte em três pilares distintos: (i) o pilar comunitário, composto pelas três comunidades existentes à época: Comunidade Europeia, EURATOM e CECA; e outros dois pilares com estrutura intergovernamental, (ii) o pilar conhecido como PESC (Política Externa e Segurança Comum) e (iii) o pilar consagrado à Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal.¹³⁸

3.1.3. Tratados de Amsterdã e Nice

O Tratado de Amsterdã, firmado em outubro de 1997, teve como um de seus principais objetivos avaliar o correto funcionamento da União

¹³⁸ Uma análise mais detalhada sobre o Tratado da União Europeia será realizada no Item 3.3.

Europeia desde a entrada em vigor do *Tratado de Maastricht*, bem como preparar a comunidade para os desafios do futuro, a exemplo dos alargamentos a que a Comunidade viria a se submeter.¹³⁹

As principais mudanças introduzidas pelo novo Tratado podem ser divididas em quatro grupos: (i) liberdade, segurança e justiça; (ii) a União e o cidadão; (iii) política externa eficaz e coerente; e (iv) questões institucionais.

Sobre o primeiro aspecto, importante mencionar os avanços alcançados com relação à livre circulação de pessoas, de vez que ficaram estabelecidas regras comuns em matéria de vistos, asilo e imigração, com as condições de integração ao quadro jurídico da União Europeia do

¹³⁹ As comunidades europeia começaram com seis Estados-Membros, como anteriormente mencionado, a saber: Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos; em janeiro de 1973, A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido aderem às Comunidades Europeias, que passam a somar nove Estados-Membros. Com o fim das ditaduras na Grécia, Portugal e Espanha, esses países aderiram às Comunidades Europeias — a Grécia em 1986; Espanha e Portugal, em 1986, ocasião em que a Comunidade passa a ser integrada por doze Estados-Membros.

Em janeiro de 1995, Áustria, Finlândia e a Suécia juntam-se à UE, que passa a ser denominada “a Europa dos 15”.

Em dezembro de 2002, o Conselho Europeu de Copenhague decide pelo ingresso de dez novos Estados-Membros à União Europeia, a ser realizado em 2004; assim, em 1 de maio de 2004, aderiram: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa. Esse quinto alargamento da UE teve uma dimensão política e moral, permitindo que países tão europeus quanto os outros — não só em termos de situação geográfica, mas também de cultura, história e aspirações — se juntassem à família democrática europeia.

A Bulgária e a Romênia tornaram-se países candidatos em 1995; no entanto, o processo para esses dois últimos países demorou mais, e, somente em 1 de janeiro de 2007, eles também passaram a fazer parte da União Europeia, elevando para vinte e sete o número de Estados-Membros da União Europeia, número de Estados até o presente momento.

Cronologia da Construção Europeia.
<http://europa.eu/abc/12lessons/key_dates/index_pt.htm>.

acervo de Schengen.¹⁴⁰

Com relação às modificações que afetaram diretamente o cidadão europeu e seu bem-estar, as seguintes reformas merecem menção: (i) desenvolvimento do conceito de cidadania europeia; (ii) estratégias comuns a favor do emprego, assim como a coordenação das políticas nacionais; (iii) consolidação da política ambiental, graças à ênfase dada ao desenvolvimento sustentável; e (iv) clarificação dos objetivos em matéria de proteção dos consumidores.

Para propiciar uma política externa eficaz, houve ampliação de alguns poderes do segundo pilar comunitário (PESC), e, dentre eles, cabe destacar: (i) procedimentos de um alargamento do campo de aplicação da política comercial comum; (ii) criação de uma função de Alto Representante para a PESC, com vistas a dar a esta política uma maior visibilidade e uma coerência acrescida; e (iii) introdução das chamadas *Missões de Petersberg*, missões humanitárias ou de restabelecimento da paz.

Por fim, significativas reformas institucionais foram previstas pelo Tratado de Amsterdã, antevendo, já àquela época, o provável alargamento da União Europeia; dentre essas reformas, cabe especial atenção àquelas que cuidam: (i) da ponderação dos votos no Conselho da União Europeia e da extensão da votação por maioria qualificada; (ii) do

¹⁴⁰ “Dentro da União Europeia, o espaço *Schengen*, criado em 1985, foi o início da livre circulação de pessoas, sendo que a área se dissolverá no âmbito do novo tratado, sendo de um dos seus resultados o sistema de informação *Schengen*, trata-se de uma base computadorizada, com os dados pessoais à disposição dos países signatários”. (BARACHO, *op. cit.*, p. 383)

papel do Tribunal de Justiça em domínios como os direitos fundamentais; (iii) da consolidação do princípio da subsidiariedade, pela inclusão, em anexo, de um protocolo que enuncia diretrizes juridicamente vinculativas.

No trajeto evolutivo da União Europeia, ocupa posição de relevância o Tratado de Nice, assinado em 26 de Fevereiro de 2001, documento que atendia à missão específica, prevista pelo Tratado de Amsterdã, no sentido de continuar a preparação da União Europeia para o alargamento; dentre os tópicos fundamentais abordados pelo texto, destacam-se: (i) a dimensão e composição da Comissão, o reforço das competências do Presidente e a modificação do modo de nomeação; (ii) a ponderação dos votos no Conselho, o reequilíbrio do peso respectivo dos Estados a favor dos mais populosos; (iii) o alargamento das votações por maioria qualificada, a extensão da votação por maioria qualificada a cerca de trinta novos títulos; e (iv) as cooperações reforçadas, com maior flexibilidade para o sistema (condições menos rígidas, supressão do direito de veto e alargamento dos domínios em questão).¹⁴¹

A reforma institucional obtida por intermédio do documento assinado em Nice foi qualificada de “técnica” e “limitada”, mas, anexada ao próprio Tratado, encontrava-se a Declaração sobre o futuro da União

¹⁴¹ “Nice (...) teve por objetivo explícito reformar a estrutura institucional da União Europeia com a finalidade de dar um suporte ao quinto alargamento, no qual o número de Estados-membros seria aumentado para 25. As principais alterações foram relacionadas à ponderação de votos no âmbito do Conselho da UE, ao número de comissários integrantes da Comissão Europeia, ao número e redistribuição de deputados no Parlamento Europeu, à reforma do sistema judicial comunitário e à ampliação de novas áreas de cooperação reforçada”. (AMAL; CRISTINI. (Coord.) *Investimento direto externo no MERCOSUL: o papel da Europa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006, p. 54)

Europeia, na qual se manifestava a necessidade de se iniciar um debate mais alargado e aprofundado sobre o futuro da União. Esse debate deveria tratar especificamente: (i) da delimitação mais precisa das competências entre a União e os Estados-Membros; (ii) do Estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; (iii) da simplificação dos Tratados; e (iv) do papel dos Parlamentos nacionais na arquitetura europeia.

A manifestação de interesses prevista na “Declaração sobre o futuro da União Europeia” e as reuniões que ocorreram nos sucessivos anos, culminaram para a elaboração do Projeto constitucional europeu, como se verá no item seguinte.

3.1.4. A Tentativa de uma Constituição para a Europa

Como se depreende da trajetória histórica da Comunidade Europeia, descrita nos tópicos antecedentes, o ideal de se criar uma Federação Europeia esteve presente desde o início do processo de integração que marcou o continente na segunda metade do Século XX. Não obstante, após vir a ser rechaçada a fórmula federativa ou alusões a mecanismos federativos pela Assembleia Nacional Francesa da Organização de Defesa Europeia, os aspectos supranacionais foram suavizados na elaboração do Tratado de Roma, constitutivo da CEE.

Em 1972, quando os Estados-Membros se comprometeram a transformar, a complexa relação entre os Estados-Membros em uma União Europeia, o termo união foi escolhido exatamente para evitar as

palavras confederação e federalismo, uma vez que a primeira era a escolhida pelos franceses, e a segunda, pelos alemães.

Já em 1979, ocasião em que o Parlamento Europeu foi eleito pela primeira vez por sufrágio universal, elaborou-se, de forma pioneira, um projeto de Constituição para a União Europeia; o elemento federal voltava a aparecer na esfera comunitária, mas sem sucesso: os governos dos Estados-Membros não concordaram com a propositura, que poderia ameaçar a soberania de seus respectivos Estados.¹⁴²

Diante da postura refratária, a ideia constitucional voltou a ser pensada somente em 1994, quando o Deputado europeu belga, Fernad Herman, submeteu ao Comitê de Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu um novo Projeto de Constituição para a Europa. Na exposição de motivos do projeto, ele destaca, dentre as principais razões pelas quais a União Europeia deveria ter uma Constituição, o fato de que um Tratado não seria o instrumento jurídico adequado para expressar os ideais comunitários de união e regras jurídicas próprias; nessa linha, pondera:

Um tratado é quase sempre um acordo entre Estados soberanos que continuam soberanos. Ele é lei entre eles e só a eles é aplicável.

Um tratado não obriga diretamente os cidadãos desses Estados, não criando para os cidadão nem direitos nem deveres.

Quando um tratado cria uma organização, ela geralmente só é capaz de agir com base em decisões consensuais, quer

¹⁴² Na verdade, a opção por um caminho constitucional só aparece com clareza vários anos depois de haver sido assinado o *Tratado de Maastricht*, em fevereiro de 1992. Nessa ocasião, nem seus próprios defensores se aventuravam a falar em constitucionalizar o projeto de integração em curso, já que isso teria significado estampar-lhes na cara o ultrapassado e mesmo ofensivo “F” de federalistas. (CAMARGO, S. *A União Européia: uma comunidade em construção*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, maio/agosto 2008, p. 471)

expressas ou tácitas, dos Estados signatários. Nenhum dever ou obrigação pode lhes ser imposto contra sua vontade, exceto o que tenha sido definido anteriormente pelo tratado. Por outro lado, ao assinar o Tratado de Roma, os Estados-Membros, deliberadamente, criaram uma Comunidade baseada na norma jurídica, equipada com seus órgãos próprios, independente dos Estados, capaz de criar regras jurídicas para as quais os Estados terão de se submeter e que podem ser aplicáveis diretamente aos cidadãos.¹⁴³ (tradução livre da autora)

E mais, ressaltando as vantagens oferecidas pela fórmula federativa, conclui o ilustre parlamentar:

Portanto, é importante construir, através de um modelo federal de Constituição, um sistema de garantias jurídicas e políticas que protejam as liberdades dos indivíduos e a autonomia dos Estados-Membros nas esferas de atuação que lhes são pertinentes. (*Ibidem, loc. cit.*) (tradução livre da autora)

Não obstante a insistência, pelos mesmos motivos que serviram de base ao fracasso do projeto de 1978, deixou de prosperar, também, a proposta de 1994, intimidando os europeus o fato de ser um “projeto constitucional”. Mas, em 1999, o Parlamento Europeu adotou resolução exortando para que os Tratados fossem simplificados e racionalizados, e sugerindo a necessidade de uma futura Constituição.

Naquele momento, finalmente, os governos começaram a aceitar a ideia de uma Constituição Europeia, como, aliás, decorre de artigo escrito pelo então Presidente da Alemanha, Johannes Rau, no qual aponta para a necessidade de instituições mais fortes, e, para alcançar esse objetivo, a necessidade de se repensar um sistema federal europeu:

¹⁴³ SECOND REPORT OF THE COMMITTEE ON INSTITUTIONAL AFFAIRS ON THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION. Rapporteur: Mr Fernand HERMAN, A3-0064/94, PE 203.601/fin.2. [s.l.]: European Parliament, 09.02.1994. 41 p. report of the EP Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union (9 February 1994).

Necessitamos de instituições que permitam que a Europa fale com uma só voz. Se pretendemos prosseguir seriamente com o alargamento da União Europeia, que significa na prática quase duplicar o número de Estados-Membros, necessitamos de procedimentos de tomada de decisão que garantam à Europa capacidade de ação.

Isso nos remete inevitavelmente à velha pergunta da federação europeia. “Federalismo” é um termo que é objeto tanto de interpretações diferentes quanto de equívocos. Há dois temores logicamente opostos: uns temem um Estado Federal que seja demasiadamente centralizado; outros temem uma diluição das estruturas de decisão, que acarretaria no desaparecimento da capacidade de ação do Estado unitário.

Aos meus olhos, não resta dúvida de que o objetivo de um verdadeiro sistema federal deve ser repartir o poder, e não concentrá-lo. Definindo federalismo dessa maneira, acrescenta-se à grande ideia francesa de separação horizontal de poderes uma separação vertical.

Penso que esse princípio abarca a verdadeira dimensão europeia: uma Federação europeia não visaria a desaparecer com os Estados-Nações, tolher-lhes a identidade nem privar os seus Parlamentos dos seus poderes; também não deveria ignorar as diferenças que existem entre os sistemas constitucionais que refletem a tradição histórica de cada Estado-Membro. Tal Federação não deve fazer o que os Estados fariam melhor eles mesmos. Ninguém quer um Estado Federal europeu que imita a constituição americana, alemã ou suíça; o que se deseja é reencontrar a capacidade de agir nos domínios onde cada Estado-Membro, agindo individualmente, veria sua capacidade de agir efetivamente desaparecer, ou, para ser honesto, ela já pode ter desaparecido. (...)

Uma Federação pode evidentemente ser constituída por um tratado entre os Estados-Membros; no entanto, penso que os cidadãos europeus seriam gratos aos seus países se estes adotassem uma constituição sucinta e compreensível que lhes explicasse os objetivos e a estrutura dessa Federação. (RAU, 1999) (tradução livre da autora)

Mas um projeto Constitucional ainda não obteve o peso político necessário para sua concretização; dessa forma, como anteriormente mencionado, em 2001, com o Tratado de Nice, ficou estabelecido para 2004 o debate sobre o futuro da Europa, momento em que mais uma tentativa de uma Constituição Europeia poderia vir a se realizar.

A temática finalmente vingou, e, em 29 de outubro de 2004, um Tratado Constitucional foi aprovado pelo Conselho Europeu; o documento tinha como um de seus objetivos principais transcender as divisões históricas existentes na Europa e unir os europeus, ainda mais, rumo a um destino comum.¹⁴⁴

Também importante ressaltar que a palavra federalismo continuou sendo evitada. Como resulta do histórico elaborado nesta dissertação, o ideal federativo representou um grande tabu ao longo do processo de integração europeu. É que, para alguns Estados, por exemplo a Inglaterra, o modelo federal seria sinônimo de centralização de poder.¹⁴⁵

No entanto, como se conhece da história, a Constituição para a Europa sofreu uma grande resistência em alguns Estados-Membros; no dia 29 de maio de 2005, a França, por meio de um *referendum* popular, disse não à Constituição Europeia. Pode-se dizer que, mais uma vez, a pátria dos pais do ideal supranacional europeu, como Briand e Monnet, decepcionou a história.

Logo em seguida, o fracasso foi completo, quando, em 01 de junho de 2005, os holandeses também optaram pela não ratificação.

¹⁴⁴ Ver: ROOBOL, 2005, 1: 87-91.

¹⁴⁵ Interessante também mencionar os apontamentos de Roobol acerca das razões pelas quais o conceito de soberania foi evitado: “Uma razão fundamental para evitar o uso do conceito de soberania é que o conceito do Estado está se modificando. Embora muitos cientistas políticos e eruditos constitucionalistas sustentem que o Estado como tal está vivo e “bem, obrigado”, estou convencido de que ele perdeu a maior parte de seu vigor; devido ao entrelaçamento econômico-financeiro internacional e, também, devido ao afrouxamento dos poderes dos Estados, provavelmente, a era dos Estados pertence ao passado, e sua soberania não voltará vestida num véu europeu”. (*Ibidem*, p. 89) (tradução livre da autora)

Não restou outra opção à União Europeia, impôs-se o abandono do projeto Constitucional. Como consequência, contudo, é de se registrar o advento do Tratado de Lisboa, recentemente ratificado, que praticamente introduziu na órbita do Direito Comunitário o texto do assinalado projeto de Constituição para a Europa, sem que, todavia, trouxesse expressa a palavra Constituição. Está-se diante de um mero tratado, contendo, porém, preceitos de natureza constitucional.

3.2. Relação entre direito internacional público, direito constitucional e direito comunitário

Há uma tendência no Direito, como em outras ciências estudadas, de uma ramificação e divisão de temas e estudos; dessa segmentação, tem-se o Direito Constitucional, de um lado, e, do outro, o Direito Internacional Público¹⁴⁶. Como principal diferença entre os dois, está o respectivo campo de atuação, um com competência doméstica, e o outro com competência nos assuntos entre Estados.

Todavia, com o fenômeno da globalização ganhando a cada dia mais intensidade, a linha divisória entre o que é competência de um ou de outro fica, cada vez, mais tênue.

¹⁴⁶ Nesse sentido, afirma Roobol: “No decorrer do processo da formação do Estado, estatal, o sistema de Direito Público dividiu-se em: o Direito interno dos Estados, isto é, Direito Constitucional, e Direito entre Estados, isto é, o Direito Internacional Público. Embora indubitavelmente esses sistemas tenham influenciado um ao outro durante seu desenvolvimento, eles foram paulatinamente se distanciando à medida em que os Estados foram se consolidando.” (*Ibidem*, p. 88) (tradução livre da autora)

Na linha ilustrativa, essas dificuldades em identificar o ramo do Direito a cuidar de um determinado tema emergem com clareza quando se está diante da diferença entre confederação e federação. No Capítulo 1 deste trabalho, procurou-se fixar os pontos de discrimen, definindo-se, de forma estática, a confederação como a reunião de um conjunto de Estados, cada qual mantendo sua personalidade jurídica internacional, e o federalismo consagrando o conjunto de estados federados, submetidos a um poder central, sendo este único detentor de personalidade jurídica internacional, e que a união desses estados constituiria um Estado.¹⁴⁷

Carl Friedrich aponta para a aridez desse exercício, consubstanciado em identificar o limiar entre federação e confederação, e, por consequência, entende que uma visão estática desses conceitos pode ser problemática:

Há aqueles que neguem que a possível existência de um federalismo internacional, brandindo uma grande diferenciação entre o federalismo de um estado federal e o internacionalismo de uma confederação dos estados. De fato,

¹⁴⁷ Le Fur compartilha dessa visão estática: “O estudo do Estado Federal do ponto de vista do Direito Internacional Público, podemos verificar, confirma os resultados que emergiram do estudo feito acerca dele sob a ótica do Direito Constitucional O Direito Constitucional mostrou que havia tão somente um Estado dentro do Estado Federal: um Estado verdadeiro, central, possuidor único da soberania em face de todos os seus membros. O Direito Internacional vem confirmar esse resultado e demonstrá-lo de uma maneira talvez ainda mais incisiva, pois, embora os membros do Estado Federal tenham uma competência bastante extensa, se consideradas as atribuições de ordem interna, possuindo sempre, na ausência da presença do Estado, uma personalidade moral incontestável do ponto de vista do Direito Público Interno, sua personalidade internacional foi completamente desaparecendo aos poucos, ao contrário do que ocorreu com os Estados Federais: os Estados Federais foram absorvendo para si tal competência”. (LE FUR, L. *État fédéral et confédération d'États*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2000, p. 815-6) (tradução livre da autora)

esta distinção costumava ser a quinta-essência do argumento formalista e estático. (...)

A construção do supra-nacionalismo da Comunidade Econômica Europeia (o Mercado Comum) demonstra que a dicotomia tem relevância e significado político. Não restam dúvidas de que a distinção que se necessita fazer é entre uma norma federal, que representa a unidade da federação em relação exterior, e outras normas federais que não o fazem. Há situações, porém, em que é difícil dizer qual uma ou outra prevalece. (FRIEDRICH, 1968, p. 82) (tradução livre da autora)

Dessa forma, o autor prossegue em seu raciocínio, perquirindo qual seria a hipótese em que um federalismo internacional deveria ser considerado. Reconhecendo a relevância de um enfoque do federalismo sob o ângulo internacional, assinala:

É, portanto, desejável reconhecer a existência do federalismo internacional, e não confundi-lo erroneamente como representando uma alternativa ao federalismo nacional. Normas federais abrangem, como já assinalado há muitos anos, um vasto espectro desde os limites confederativos dos Estados unitários até a pluralidade de Estados. Tudo isso faz parte do processo geral que envolve e, mesmo, caracteriza o federalismo.

Aqui, classificar uma norma federal como “internacional” quer dizer que uma dada norma federal é suficientemente geral, de modo que seus membros possam ter relações, separadas e autônomas, com outros Estados e, ao mesmo tempo, desenvolver ou manter tais relações. (*Ibidem*, p. 83) (tradução livre da autora)

Quer parecer que a hipótese comunitária evidencia um claro exemplo da ocorrência de um federalismo internacional, pois as regras de competência comunitária são as que prevalecem sobre a legislação nacional; nesse sentido, a sentença “Costa contra ENEL” é um marco jurisprudencial do Tribunal de Justiça, ao diferenciar os tratados internacionais ordinários e os da CEE. Sendo assim, institui o princípio

da primazia do Direito Comunitário: um ordenamento jurídico próprio integrado ao sistema jurídico dos Estados-Membros.

O questionamento surge por parte do advogado italiano Flaminio Costa, impugnando a lei italiana que estabelecia a ENEL¹⁴⁸, a qual, ao instituir o monopólio estatal no campo comercial, estaria contrariando o tratado da CEE.

O tema foi submetido à apreciação do Tribunal Constitucional Italiano, que, seguindo a tradição dualista, entendeu que a Lei ENEL era constitucional, uma vez que se apresentava, no tempo, mais recente que a lei orgânica que internalizou o Tratado da CEE.

O *Giudice Conciliatore de Milán* não ficou contente com a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional Italiano, e solicitou ao Tribunal de Justiça Europeu a interpretação dos artigos 37, 53, 93 e 102 do Tratado.¹⁴⁹

Segundo a sentença, a primazia está fundamentada em estabelecer uma consistência entre o Direito Comunitário aplicado nos diversos países-membros da União¹⁵⁰, pelas seguintes razões:

- (i) que o Tratado da CEE criou um ordenamento jurídico próprio integrado no sistema jurídico dos Estados-Membros desde a entrada em vigor do Tratado, vinculando seus órgãos jurisdicionais; e (ii) porque essa integração, no direito de cada Estado-Membro, de disposições procedentes de fontes

¹⁴⁸ Ente Nazionale per l'Energia Elettrica.

¹⁴⁹ Os artigos em questão são os originais do Tratado de Roma.

¹⁵⁰ Ver: HINAREJOS, A. The Lisbon treaty versus standing still: a view from the Third Pillar. *European constitutional law review*, 2009, 5:99-116.

comunitárias e, mais em geral, nos termos e no espírito do Tratado, tem como corolário a impossibilidade de os Estados-Membros fazerem prevalecer, contra um ordenamento jurídico por eles aceito, sobre uma base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior, que não pode, portanto, opor-se a tal ordenamento toda vez que o direito for criado pelo Tratado. (tradução livre da autora)¹⁵¹

Dessa forma, em países comunitários, a teoria dualista não pode ser mais utilizada em relação aos tratados comunitários; portanto, os países, frente à primazia do Direito Comunitário, tiveram que, em relação aos tratados comunitários, seguir a teoria monista, pela qual se consagra a primazia dos preceitos constantes dos Tratados que constituem o ordenamento jurídico da comunidade.

Correto, por consequência, afirmar que o Direito Comunitário constitui uma terceira esfera, diferente do Direito Internacional e do Direito Constitucional, uma esfera na qual Estados-Membros estão submetidos a um Direito Supranacional, o Direito Comunitário construído por intermédio da edição e aprovação de tratados internacionais ou, por que não rotulá-los, tratados comunitários.

Conclui-se que os efeitos legais de uma legislação comunitária são diferentes daqueles decorrentes de tratados firmados sob o Direito Internacional Público clássico.

Toda essa problemática girando em torno da ideia de primazia e da diferenciação do Direito Comunitário com relação ao Direito Internacional Público faz ainda mais sentido se compararmos a estrutura comunitária desde o *Tratado de Maastricht* com aquela prevista pelo

¹⁵¹ Sentença de 15.7.1964, Costa c ENEL, 6/64.

texto do documento conhecido como uma Constituição para Europa e, agora, pelo Tratado de Lisboa.

Importa anotar que, sob o *Tratado de Maastricht*, somente o primeiro pilar preconizado, denominado de pilar comunitário, tinha a natureza de Direito Comunitário, e, assim, apenas o seu conteúdo estava sendo construído sob a inspiração do alicerce do princípio da primazia. Os outros dois pilares relacionados à “Política Externa e Segurança Comum” e à “Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal” não tinham essa garantia, podendo as decisões concernentes a estes últimos ser modificadas por lei doméstica, naqueles países que seguissem a teoria dualista na aplicação do Direito Internacional Público. (HINAREJOS, 2009, p. 102)

Com o advento do Tratado de Lisboa, essa situação foi alterada, uma vez que a figura dos três pilares foi eliminada, e, hoje em dia, todos os assuntos sobre competência comunitária estão respaldados pela noção da primazia comunitária.

3.3. O Tratado de Lisboa: a visão federal além do Estado

O Tratado de Lisboa traz consigo o avanço mais significativo da nossa história contemporânea de uma integração regional, pois introduziu mudanças substanciais em aspectos até então considerados de autonomia dos Estados-Membros da União Europeia, garantidos no Tratado da União Europeia e no Tratado das Comunidades Europeias. Sob a nova

regulamentação, esses pontos, considerados quase que dogmas, puderam sofrer alteração.¹⁵²

Dessa forma, nos próximos itens, buscar-se-á mostrar as principais diferenças entre os Tratados anteriormente em vigor e o recém-aprovado Tratado de Lisboa; principal destaque dar-se-á aos elementos federativos incorporados neste documento.

3.3.1. Liberdades e direitos fundamentais

Tanto no artigo 1º da nova versão do Tratado da União Europeia quanto no artigo 1º da antiga versão desse texto, há previsão no sentido de que as decisões da União Europeia devam ser “tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível do cidadão”¹⁵³. Os dispositivos garantem, assim, pela transparência na tomada de decisão, um papel participativo aos cidadãos europeus.

No entanto, menção expressa à liberdade e direitos dos homens somente se encontra expressa no artigo 2º da nova versão; *in verbis*:

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada

¹⁵² Importante ressaltar que, com o advento do Tratado de Lisboa, ainda em seu artigo 1º, fica extinta a Comunidade Europeia, que é substituída oficialmente pela União Europeia. A União Europeia passa a ter personalidade jurídica, o que lhe permite concluir acordos internacionais e pronunciar-se e agir enquanto entidade única, eliminando assim a figura dos pilares comunitários.

¹⁵³ Artigo 1º: Tratado Consolidado e Tratado de Lisboa.

pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.¹⁵⁴

Importante avanço com relação à garantia de elemento fundamental do federalismo que é a liberdade, o aludido preceito (artigo 2º) expressa a importância da participação de minorias, bem como defende o direito dos diversos, ao enunciar a relevância da não discriminação e da tolerância.

De sua parte, o artigo 3º do Tratado de Lisboa traz novos objetivos ao processo de integração europeu. O seu correspondente, na versão anterior do Tratado da União Europeia, o artigo 2º, oferecia como principais objetivos: (i) a promoção do progresso econômico e social; (ii) a execução de uma política externa e de segurança comum; (iii) a instituição de uma cidadania da União; e (iv) a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controle nas fronteiras externas¹⁵⁵. Nos novos moldes, expressos no artigo 3º, do Tratado de Lisboa, dá-se mais peso às liberdades e aos direitos fundamentais:

1. A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.
2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.
3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento econômico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente

¹⁵⁴ Artigo 2º: Tratado de Lisboa.

¹⁵⁵ Artigo 2º: Tratado Consolidado.

competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.

A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança.

A União promove a coesão econômica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.

A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.

4. A União estabelece uma união econômica e monetária cuja moeda é o euro.

5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.

6. A União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados.¹⁵⁶

Alguns pontos do artigo 3º destacam-se ao se analisar a maior ênfase dada entre os objetivos da União aos direitos fundamentais, como, por exemplo, ter como metas o pleno emprego, o progresso social e a proteção e o melhoramento da qualidade do meio ambiente.

Ainda, convém evidenciar o fato de a União ter eleito como seus objetivos o combate da exclusão social e das discriminações, a igualdade entre homens e mulheres, e a proteção dos direitos da criança. Esses costumam consubstanciar-se em objetivos constitucionais clássicos, integrantes do segmento que a doutrina denomina direitos fundamentais.

¹⁵⁶ Artigo 3º: Tratado de Lisboa.

A União Europeia avança, todavia, mais além em seus novos objetivos de promover as liberdades e direitos fundamentais, ao também comprometer-se em suas relações externas na proteção dos direitos do Homem.

Um passo concreto no sentido de assegurar os direitos fundamentais é a reorientação inserida pela nova redação dada pelo Tratado de Lisboa ao artigo 6º, do Tratado da União Europeia; reconhece-se, assim, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, documento que, anteriormente, era considerado, tão só, princípio geral de direito comunitário, e que, com o presente enunciado, passa a ter o mesmo valor jurídico que os Tratados:

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem

e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.¹⁵⁷

Como forma de retaliação aos Estados-Membros que não cumprirem com o disposto no Artigo 6º, o Tratado da União Europeia prevê um procedimento sancionador, por intermédio do qual o Estado-Membro acusado poderá defender-se, e, se mesmo assim o Conselho entender que o ato infringe o estabelecido no artigo anteriormente referido, esse poderá decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Tratado de Lisboa, artigo 6º.

¹⁵⁸ O Artigo 7º sofreu alterações não significativas, e a nova redação é a seguinte:

1. Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º por parte de um Estado-Membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo.

O Conselho verificará regularmente se continuam válidos os motivos que conduziram a essa constatação.

2. O Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão Europeia, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º, após ter convidado esse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.

3. Se tiver sido verificada a existência da violação a que se refere o nº 2, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas. O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados.

4. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode posteriormente decidir alterar ou revogar as medidas tomadas ao abrigo do nº 3, se se alterar a situação que motivou a imposição dessas medidas.

5. As regras de votação aplicáveis, para efeitos do presente artigo, ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho são estabelecidas no artigo 354º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3.3.2. Repartição de Competências

A repartição de competências entre os Estados-Membros e a União Europeia atende a três diferentes categorias, compreendendo, pois, três distintos blocos: (i) competência exclusiva: o poder legislativo está todo nas mãos da União, como nos casos da união aduaneira e política comercial comum; (ii) competência de apoio, de coordenação ou de complemento: a União apenas pode apoiar ação dos Estados-Membros, como nos casos da cultura e educação, em que o papel da União está limitado a incentivos financeiros; e (iii) competência partilhada: a União e os Estados-membros partilham o poder legislativo, no respeito do princípio da subsidiariedade¹⁵⁹, como em questões relacionadas ao meio ambiente, transportes e proteção aos consumidores.

Em particular, atrai a atenção do analista o princípio da subsidiariedade. Para melhor entender a importância desse cânone, na forma plasmada no Tratado de Lisboa, importante se faz uma digressão quanto a sua consolidação ao longo do tempo.

Esse princípio estreou no espaço do Direito Ambiental, com o advento do Ato Único Europeu, em 1986; todavia, somente com o

¹⁵⁹ Em filosofia política, o princípio da subsidiariedade veio representar a ideia de “que uma autoridade central deve ter uma função de subsidiariedade, executando só aquelas tarefas que não podem ser executadas efetivamente num nível mais imediato ou local”. (SCHUTZE, R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? *Cambridge law journal*, november, 2009. p. 525) (tradução livre da autora)

Tratado de Maastricht, em 1992, o referido *standard* alcançou *status* de princípio constitucional europeu.¹⁶⁰

Em 1997, com o advento do Tratado de Amsterdã, e como forma de se assegurar maior operacionalidade ao princípio da subsidiariedade, foram editados e entraram em vigor: o “Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade” e o “Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais”; no primeiro desses Protocolos, ficou estabelecido que:

(i) a subsidiariedade é um conceito dinâmico segundo o qual o nível de ação pode variar em função das circunstâncias; (ii) qualquer proposta legislativa será acompanhada de uma declaração relativamente ao impacto da dita proposta na aplicação do princípio da subsidiariedade; (iii) a forma da ação comunitária será tão pouco restritiva quanto o permitir a realização adequada do objetivo pretendido (na medida do possível, será dada preferência às diretivas relativamente aos regulamentos); (iv) a subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas pelo Tratado à Comunidade, na interpretação que lhes é dada pelo Tribunal de Justiça.¹⁶¹

No tocante ao fortalecimento do princípio da subsidiariedade e ao sucesso alcançado pelo Tratado de Lisboa, é importante analisar o disposto nos seus artigos 5º e 12º, porque, no artigo 5º, é estabelecido o conceito geral do princípio da subsidiariedade aplicado na comunidade:

¹⁶⁰ Artigo 5º (2) CE determina que “Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação proposta não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser mais bem alcançados pela Comunidade”. (*Ibidem*, p. 526) (tradução livre da autora)

¹⁶¹ SÍNTESE DO TRATADO DE AMSTERDÃ. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_pt.htm>.

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.¹⁶²

Já no artigo 12º, há o tratamento a ser outorgado à relação entre os Parlamentos nacionais e a União; dentre os pontos de interação preconizados, identificam-se: (i) notificação de projetos de atos legislativos da União; (ii) o respeito do princípio da subsidiariedade; (iii) participação nos processos de revisão dos Tratados; e (iv) cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu.

3.3.3. Princípios Democráticos

No artigo 9º, da nova versão do Tratado da União Europeia, institui-se a cidadania europeia. Nos moldes do referido preceito,

¹⁶² Artigo 5º da nova versão do Tratado da União Europeia.

considera-se cidadão da União qualquer pessoa que seja nacional de um dos países-membros; essa nova cidadania não substitui a cidadania nacional: cria-se assim um novo *status*: a “dupla nacionalidade”.¹⁶³

O artigo 10º do Tratado de Lisboa prevê a forma que os cidadãos europeus e seus Estados estarão representados no âmbito da União. Enquanto os cidadãos têm sua representação direta pelo Parlamento Europeu, os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu e no Conselho.

Dentre os aspectos inovadores dos princípios democráticos no âmbito da União, destaca-se a possibilidade do ajuizamento de “Ação Popular”, conhecida como iniciativa da cidadania; no artigo 11º, está clara a previsão do novo instrumento e do seu *modus operandi*:

Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.¹⁶⁴

¹⁶³ Diferentemente do que dispõe Dallari com relação ao federalismo, a União Europeia cria uma figura nova, a da dupla cidadania: “*Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. Não há uma coexistência de cidadanias, como não há também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas diferentes unidades da federação. A Constituição federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir.*” (DALLARI, *op. cit.*, p. 260)

¹⁶⁴ Artigo 11º da nova versão do Tratado da União Europeia.

3.3.4. Relações Exteriores e Política de Segurança

A União Europeia dá seu passo mais significativo na formação de um Estado Supranacional, de natureza federal, aliás, como o foi inicialmente arquitetado no ideal de Jean Monnet, com a criação de uma política única em matéria de relações exteriores e de política de segurança.

Avanços significativos no campo da cooperação já haviam sido alcançados com o *Tratado de Maastricht*, como estudado anteriormente¹⁶⁵, mas somente com o advento do Tratado de Lisboa esses dois assuntos essenciais na formação representativa da União passam ao “pilar comunitário”; este, finalmente, torna-se único.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, fica instituída a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é nomeado pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, e que tem como função conduzir a política externa e de segurança comum da União, presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros e assegurar a coerência da ação externa da União.¹⁶⁶

Com relação às disposições gerais, relativas à Ação Externa da União, os elementos essenciais da União Europeia na busca de ação em cenário internacional continuam os mesmos do antigo Tratado da União Europeia; contudo, há uma margem divisória mais nítida e de melhor traço entre os princípios e suas políticas concretas.

¹⁶⁵ Ver Item: 3.1.2.

¹⁶⁶ Artigo 18º da nova versão do Tratado da União Europeia.

No quadro das políticas, merece destaque a inclusão de ações no que concerne ao comércio e ao meio ambiente, enunciadas no atual artigo 21º:

(i) apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos econômico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza; (ii) incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; (iii) contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à (*sic*) escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável; e (iv) prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana.¹⁶⁷

3.3.5. Instituições Europeias

Ao longo de um percurso evolutivo de aproximadamente meio século, houve acentuada reformulação das instituições. Hoje, estas podem ser oferecidas de forma muito mais avançada, compreendendo órgãos alojados nos polos legislativo, executivo e judiciário, como se depreende a seguir: (i) Parlamento Europeu¹⁶⁸, (ii) Conselho Europeu, (iii)

¹⁶⁷ O Artigo anterior era o 11º, e o atual é o 21º.

¹⁶⁸ O Parlamento europeu é integrado por representantes agrupados conforme sua filiação a correntes políticas, e não segundo nacionalidades, muito embora com a atribuição de quotas, ou “contingentes nacionais”, de modo semelhante ao que acontece com o número de votos no Conselho, visando refletir o peso demográfico de cada Estado-membro. Além das bancadas políticas, operam no Parlamento as Comissões especializadas, “órgãos de trabalho permanentes e competentes num domínio específico da atividade comunitária”, preparando os trabalhos parlamentares, e entre as seções, assegurando a continuidade do controle parlamentar, além da possibilidade de criação de Comissões temporárias, para a

Conselho¹⁶⁹, (iv) Comissão Europeia¹⁷⁰, (v) Tribunal de Justiça da União Europeia, (vi) Banco Central Europeu, e (vii) Tribunal de Contas.¹⁷¹

Há, no entanto, de se destacar o papel dado ao Parlamento Europeu, no âmbito do Tratado de Lisboa. Como se sabe, no decorrer do processo de integração europeia, a tarefa do Parlamento Europeu, que sempre foi coadjuvante do Conselho, foi sendo pouco a pouco alterada, com o objetivo de se garantir uma maior representatividade aos cidadãos, buscando-se praticar a democracia representativa; assim, os Estados-Membros representados pelo Conselho foram cedendo seu poder no âmbito comunitário aos seus cidadãos, o que claramente demonstra uma maior federalização da União.

O Tratado de Lisboa reforça os poderes do Parlamento Europeu em matéria: (i) legislativa; (ii) orçamental; e (iii) de acordos internacionais.

análise de problemas comunitários específicos, bem como Comissões de inquérito. (CASELLA, *op. cit.*, p. 115)

¹⁶⁹ O Conselho trata de questões de interesse da Comunidade e cooperação política, reunindo, ainda, duas ou três vezes por ano, os chefes de Estado e Governo, bem como o presidente da Comissão, assistidos pelos Ministros das Relações Exteriores e um membro da Comissão. (*Ibid.*, p. 117)

¹⁷⁰ A Comissão é integrada por nacionais dos Estados-membros, nomeados de comum acordo pelos Governos, mas deve agir somente no interesse da Comunidade, não podendo receber instruções de nenhum Governo, somente se reportando ao Parlamento. (*Ibid.*, p. 118)

Merece também destacar a definição de Celso Lafer sobre a Comissão Europeia: “a Comissão é um órgão supranacional incumbido de defender o interesse geral da União Europeia, de gerir e executar as políticas comunitárias, dispondo do direito de iniciativas legislativas e da capacidade de representação diplomática”. (LAFER, C. União Europeia, 50 anos. *O Estado de São Paulo*, 16 de abril de 2007)

¹⁷¹ Com o advento do Tratado de Lisboa, art. 13º da nova versão do Tratado da União Europeia, o Conselho Europeu passou a ser considerado uma instituição da União.

Em sede legislativa, o conhecido procedimento da co-decisão, agora denominado “processo legislativo ordinário”, foi estendido a vários domínios¹⁷². Isso significa que o poder legislativo do Parlamento será finalmente similar ao do Conselho, em matérias em que, até então, o órgão era somente consultado; como exemplo, tem-se: (i) a imigração legal; (ii) a cooperação ao judiciária penal; (iii) a cooperação policial; e (iv) determinadas disposições em matéria de política comercial e política agrícola comum.

A seu turno, o Artigo 213º, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, consagra a prática do Quadro Financeiro plurianual, pelo qual o orçamento europeu passa a ser submetido à aprovação do Parlamento Europeu. Adicionalmente, todas as despesas serão aprovadas em conjunto pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.¹⁷³

Por fim, o Tratado de Lisboa condiciona à aprovação do Parlamento Europeu a execução dos acordos internacionais elencados no Artigo 218º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

(i) acordos de associação; (ii) acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; (iii) acordos que criem um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação; (iv) acordos com consequências orçamentais significativas para a União; e (v) acordos que abranjam domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória.¹⁷⁴

¹⁷² Ver artigo 294º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

¹⁷³ Artigo 310º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

¹⁷⁴ Artigo 218º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

Mudança significativa também pode ser notada com relação ao Conselho Europeu, que, nos novos moldes, contará com um Presidente eleito para um mandato de dois anos e meio e que assegurará a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.¹⁷⁵

Para Umberto Celli Jr., a nova Presidência da EU corrige uma deficiência política do bloco: a falta de representação comum em questões de política externa, o que diminuiu suas forças nas relações internacionais; nas palavras do internacionalista:

Do ponto de vista da representatividade, ganha muito. Ela terá alguém que fale por ela, o que era uma das grandes deficiências do bloco. (...) A UE não tinha alguém que falasse por ela. Qual era a posição da UE frente à invasão dos Estados Unidos no Afeganistão? Só o que tinha, na verdade, era os presidentes dos países membros.¹⁷⁶

A Comissão Europeia, com exceção feita à política externa e de segurança comum e de outros casos previstos expressamente no Tratado, representa a União no exterior. A partir de 2014, a Comissão não terá a obrigatoriedade de ter um representante de cada Estado-Membro, como ocorre na atualidade.

Claro avanço da União Europeia como instituição, a Comissão será composta por um número de membros correspondente a dois terços

¹⁷⁵ Artigo 15º da nova versão do Tratado da União Europeia.

¹⁷⁶ SALLES, S. União Europeia escolhe hoje primeiro presidente do bloco. Universo Online, 19 nov. 2009. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/11/19/ult1859u1882.jhtm>

do número dos Estados-Membros, incluindo o seu Presidente e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.¹⁷⁷ Identifica-se, pois, o afastamento da ideia de confederação, em que a representação de cada Estado-Membro é exigida, advindo uma maior proximidade com o modelo federal, que preconiza um poder central representando os interesses dos Estados federados.

Ainda, importante registrar o fortalecimento do papel do Presidente da Comissão, de vez que o artigo 17.6º da nova versão do Tratado da União Europeia concede ao Presidente a possibilidade de solicitar a demissão de qualquer membro da Comissão.¹⁷⁸

Com relação ao Conselho, a principal alteração introduzida refere-se ao processo de decisão; de conformidade com as novas regras, na maioria dos casos, a decisão passa a ser produzida por maioria qualificada e as hipóteses em que a votação ocorria por unanimidade se tornaram ainda mais excepcionais. Dentre os assuntos que migraram da unanimidade para a maioria qualificada, estão, ainda, os temas relacionados a imigração e cultura.

¹⁷⁷ Artigo 17º da nova versão do Tratado da União Europeia. Importante mencionar que o Conselho Europeu pode decidir, desde que seja por unanimidade, alterar o número de membros da Comissão.

¹⁷⁸ O Presidente da Comissão: a) define as orientações no âmbito das quais a Comissão exerce a sua missão; b) determina a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua ação; c) nomeia Vice-Presidentes dentre os membros da Comissão, com exceção do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Qualquer membro da Comissão apresentará a sua demissão se o Presidente lho pedir. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentará a sua demissão, nos termos do nº 1 do artigo 18º, se o Presidente lho pedir. (Artigo 17.6 da nova versão do Tratado da União Europeia)

Há uma grande discussão na atualidade a respeito do grau de constitucionalização que será alcançado com o advento do Tratado de Lisboa. Após o fracasso da arquitetura prevista com o projeto de Constituição Europeia, algumas modificações foram realizadas e inseridas na proposta antes de sua reapresentação e aprovação, sob o rótulo de Tratado.¹⁷⁹

Nessa esteira é que Pagliarini defende o entendimento de que o Tratado de Lisboa cria mesmo um Direito Constitucional Europeu, uma vez que proclama Direitos Fundamentais e estrutura a comunidade política europeia:

se é verdade que uma Constituição serve para estruturar uma comunidade política e proclamar os Direitos Fundamentais, então nada impede que uma Constituição incida sobre uma comunidade política constituída por 27 territórios e estruture a UE proclamando conjuntamente os Direitos Fundamentais da União Europeia. (PAGLIARINI, 2009, p. 129)¹⁸⁰

¹⁷⁹ Apesar de toda a discussão da natureza do Tratado de Lisboa, importante recordar as palavras de Celso Lafer, no sentido do sucesso inquestionável da União Europeia: “a Europa que se constituiu a partir do Tratado de Roma logrou: (i) captar e levar adiante o interesse comum; (ii) administrar as desigualdades do poder; e (iii) mediar e dirimir pacificamente controvérsias e conflitos de valores (...). Não foi, assim, uma integração por imposição hegemônica como a seu tempo na Europa cogitaram Carlos Magno, Felipe II, Napoleão e Hitler. (...) Correspondeu ao conjunto de aspirações do europeísmo voltado para promover uma Europa unida, respeitadora de todos os seus Estados, povos e indivíduos. (...) O fato é que a experiência europeia na construção da paz e da prosperidade regida pelo Direito é, para falar com Kant, um sinal da possibilidade do progresso humano”. (*Ibidem*)

¹⁸⁰ Sobre outro assunto polêmico, a possibilidade da confecção de uma Constituição sem poder constituinte originário, discorre ainda o autor: “Nos moldes tradicionais, um poder constituinte é tido como uma latência responsável pela feitura de uma Constituição, incidente sobre um povo, um território e uma soberania. Estas são as conclusões do constitucionalismo clássico. E não poderiam ser diferentes tais conclusões, uma vez que o constitucionalismo moderno é o movimento representativo do Estado-nação que teve o delineamento de seus contornos impulsionados pela Revolução Francesa. Nesta esteira, tecem-se críticas

Por fim, nas palavras de Baracho, pode-se falar de um Direito Constitucional Europeu pelo reconhecimento dos Estados nacionais de princípios jurídicos comuns:

O contexto comunitário constitucional europeu vem recebendo transformações substanciais, que procuram traçar a convivência entre vários sistemas jurídicos, que sentem a necessidade de novas formas de alinhamento. (...)

Deve-se ressaltar que vem surgindo um conjunto, mais ou menos amplo, de “princípios constitucionais particulares” que se tornam comuns aos diferentes Estados nacionais europeus, sendo esses positivados ou não. (...)

Esse tipo de Estado constitucional caracteriza-se pela substituição da própria soberania, por fundamentos baseados no Direito, na constituição da sociedade aberta. A permanência de Estados nacionais europeus, o tipo Estado constitucional, leva, entretanto, ao reconhecimento de que sua caracterização efetiva-se pelo reconhecimento de princípios jurídicos reputados comuns. (BARACHO, 2003, *op. cit.*, p. 374-375)

Sobre a relevância do processo de integração europeu, caracterizando-o como modelo supranacional, Paulo Borba Casella cuida do tema com precaução, e, de modo sensível, aponta:

A construção de união econômico-política, de caráter supranacional, não pode ser decorrente de mero impulso histórico ou tendência mundial, visto que não se alcançam resultados equivalentes em outras regiões, por maior que seja a retórica em torno do tema, mas somente é concebível como

segundo as quais: (i) o poder constituinte não poderia ser exercido por meio de tratado internacional; (ii) 27 povos não poderiam produzir um poder em latência, um poder constituinte supranacional, pois o poder constituinte só pode ser alavancado por um povo para estruturar um-só (*sic*) Estado e nele positivar uma-só (*sic*) Constituição. Ao contrário das coisas físicas e visíveis, o poder constituinte não é físico nem visível. É uma abstração desenvolvida por Sieyès e outros depois dele. Também são abstrações a soberania e o próprio Estado moderno, trata-se de objetos culturais”. (*Ibid.*, p. 127)

resultado de grandes esforços conscientemente voltados para tal objetivo. (CASELLA, *op. cit.*, p. 79)¹⁸¹

No mesmo diapasão, importante mencionar, as considerações do mestre de Direito Internacional de uma eventual Europa federal:

Como em todos os modelos “federais” a Comunidade apresenta tensão entre o todo e as partes, tem jogo de forças centrífugas e centrípetas, órgãos centrais e comunitários e Estados-membros, e em muitos aspectos a Comunidade diferiria essencialmente da maioria dos modelos federais, valendo utilizar este termo antes em seu sentido original de vínculo contratual envolvendo divisão de poder, entre indivíduos, entre grupos, entre estados, sendo tal uso mais adequado do que a definição das modernas federações, quando aplicado à Comunidade Europeia. (*Ibid.*, p. 213-4)

Segundo Lidija Basta, o federalismo no contexto do Estado nacional e a integração europeia como uma estrutura supranacional sofrem do mesmo mal: os desafios multiculturais.

Dessa forma, como aponta a autora, é mister buscar uma fórmula pela qual uma estrutura federal não estatal a nível supranacional, como a União Europeia, não afete negativamente os anseios multiculturais estatais; para isso,

a Europa teria que redefinir as políticas modernas ao encontrar suas próprias ferramentas institucionais e desenvolver um processo decisório apropriado para alcançar princípios culturais e democráticos próprios. Colocado de outra forma, uma Europa transnacional, politicamente democrática, somente é factível se embasada em um civismo democrático

¹⁸¹ Ainda complementa Paulo Borba Casella: “No caso da CE, justamente, está ocorrendo mudança qualitativa e não somente quantitativa, como se ressalta, porquanto, no caso da Comunidade Europeia, a organização internacional passa, em razão da implementação de solidariedade crescente entre seus Estados-membros, da cooperação à integração, realizando, assim, sob diversos aspectos, organização de caráter verdadeiramente supranacional”. (*Ibid.*, p. 210)

que integre diferentes etnias, religiões e culturas.
(BASTA, 1999, p. 160) (tradução livre da autora)

Essa redefinição almejada por Lidija foi alcançada com o Tratado de Lisboa. A figura de um representante único para todos os povos da União, a maior representatividade dos Parlamentos domésticos no cenário comunitário, e a nova natureza legalmente vinculante da Carta de Direitos Fundamentais Europeus são exemplos de mudanças estruturantes, advindas da assinatura do novo Acordo.

Tais mudanças, inovadoras em um contexto supranacional, representam elementos do federalismo clássico, no qual o pluralismo e a liberdade, como destacado no Primeiro Capítulo, são de suma importância.

Esses novos elementos, somados à já existente supremacia do Direito Constitucional, apontam para uma representatividade efetiva da nova União Europeia. Mais do que isso, apontam para uma federalização mais cabal da Europa, que, na busca de um maior espaço na era da globalização, acabou por retomar preceitos de seu fundador intelectual, Jean Monnet: uma solidariedade de fato entre nações que compartilham os seus ideais de união e prosperidade.

Conclusão

O federalismo clássico, originário da matriz norte-americano, foi fruto da necessidade de se unificarem treze colônias, sob um mesmo ideal, sob uma mesma ordem jurídica, reflexo da exigência de se instalar um Estado forte e robusto o suficiente para permitir seu desenvolvimento e a defesa de suas fronteiras e instituições.

Um federalismo singular, a exemplo do Espanhol, com traços do modelo norte-americano é marcado por uma descentralização assimétrica, decorrente do imperativo de se manter unificada uma Nação formada por diferentes nacionalidades.

Um federalismo regional, como o da União Europeia — se assim fosse possível rotular o processo de formação da Comunidade Europeia —, indica uma “federação formada por Estados”, e resulta de uma intensa busca histórica da união pela paz, tanto pelo fortalecimento econômico quanto pelo fortalecimento das bases sociais.

Pode-se indagar quais seriam os caracteres de uma União? Os Estados Unidos e a União Europeia são modelos que exemplificam uma união com o objetivo de se fortalecer o todo; uma receita de organização

de Estado válida para acomodar etnias diferentes sob uma mesma ordem jurídica e sobre idêntico território.

Ao longo desse trabalho, foram estudadas a evolução e a transmutação do modelo federal, com objetivo de se demonstrar sua tendência contemporânea como modelo definitivo de Estado.

O federalismo, ao permitir a consagração de diversas culturas, religiões, e idiomas em um mesmo Estado, no qual todos são respeitados e podem conviver em harmonia, consagra-se como fórmula ideal para um mundo globalizado, em que os países abarcam, cada vez mais, diferentes culturas, e, assim, muitas vezes pela necessidade de se integrarem em um sistema comercial expandido, estão sujeitos a uma maior intersecção com outros países; como consequência, sujeitos a culturas ainda mais díspares.

A integração federal regional, como é o caso da União Europeia, já é uma realidade; cabe, ainda, uma reflexão, pertinente ao questionamento acerca dos elementos federais e da receita federativa e sua atuação na solução do atual impasse existente no sistema multilateral.

Não há que ignorar que, na atualidade, existem duas importantes negociações multilaterais em curso: uma na esfera comercial; outra na esfera ambiental¹⁸². Em ambas, não há consenso entre os países, que não conseguem chegar a um denominador comum no qual a diversidade de opiniões possa ser respeitada.

¹⁸² São elas a Rodada Doha, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e as negociações climáticas, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima.

Como solução para graves impasses na esfera multilateral, parece oportuno o registro da necessidade de se pensar na adoção de elementos federativos, a exemplo da organização bicameral do Legislativo, ou seja, duas Câmaras de Representação viabilizando a defesa dos interesses dos entes que integram a União, a votação por maioria absoluta, ou, ainda, a votação por maioria duplamente qualificada, como se verifica no modelo europeu.

Transcorrida mais uma década sem se chegar a um consenso multilateral no cenário do Direito Internacional Clássico, há que se ponderar o peso dado ao consenso e se refletir sobre uma nova fórmula, descentralizadora e concomitantemente agregadora: uma nova fórmula federal.

BIBLIOGRAFIA

AGESTA, L. S. *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional. 7. ed. 1983.

AFONSO DA SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, F. D. M. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AMORIM J. R. N.; GARCIA, M. (Org.). *Estudos de direito constitucional comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALTHUSIUS, J. *La política*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1990.

AGRANOFF, R.; GALLARIN, J. A. R. *Toward federal democracy in Spain: an examination of intergovernmental relations*. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 27, fall, 1997, p. 1-38.

AMAL, M.; CRISTINI, M. (Coord.) *Investimento direto externo no MERCOSUL: o papel da Europa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

ARAGÓN, M. La organización institucional de las comunidades autónomas. *Revista española de derecho constitucional*. Madrid, n. 79, ene./abr. 2007, p. 9-32.

ARCHIVES HISTORIQUES DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE.
Bruxelles. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3.

Conférence des ministres des Affaires étrangères et signature des traités de la CEE et de la CEEA, Rome, 25.03.1957, CM3/ NEG0/098.

BAKER, J. W.; MCCOY, C. S. *Fountainhead of federalism - Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*. Louisville: Westminster/John Knox Press, 1991.

BALLBÉ, M.; MARTÍNEZ, R. *Soberanía dual y constitución integradora*. Barcelona: Editorial Ariel, 2003.

BALLBÉ, M.; PADRÓS, C. *Estado competitivo y armonización europea*. 1. reimp. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

BARACHO, J. A. O. *Teoria geral do direito constitucional comum europeu*. *Cuestiones Constitucionales*, enero, junio, n. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 103-139.

_____. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BASTA, L. The Nation-state Federalism and European Integration – two different strategies of diversities accommodation? IN: JYRANKI, A. (Ed.). *National Constitutions in the Era of Integration*. Kluwer Law International, 1999.

BELTRÁN, J. M. V. El estado autonómico: retos de presente y futuro – globalización y gobernanza. In: MAYOL, V. G. (Dir.). *Modelo de estado y reforma de los estatutos*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007, p. 125-230.

BERGER, R. *Federalism – the founders' design*. Norman: University of Oklahoma Press, 1987.

BLANCHAR, Clara. Montilla exige ao constitucional que respeite a legitimidade do estatuto. *El País*, 23 nov. 2009.

BOBBIO, N. *Dicionário de política*, v. 1. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BORJA, R. *Derecho político y constitucional*. 1. reimp. México D.F: Fondo de Culutura Económica, 1992.

BÖRZEL, T. A. From competitive regionalism to cooperative federalism: the europeanization of the Spanish State of the Autonomies. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 2, n. 30, spring, 2000, p. 17-42.

BROWN-JOHN, C. L. *Centralizing and decentralizing trends in federal states*. Lanham: University Press of America, 1988.

BULMER, S. J. The European Council and the Council of the European Union: shapers of a European Confederation. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 26, fall, 1996, p. 17-42.

BURGESS, M. Introduction: federalism and building the European Union. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 26, fall, 1996, p. 1-15.

CAGGIANO, M. H. S. Federalismo fiscal. *Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas*. Caderno de Direito Comparado, CEU – Centro de Extensão Universitária e Magister Editora, n. 2, maio jun/2007.

_____. Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2000, p. 29-44.

_____. O município no marco da federação: uma radiografia da questão atinente à confiança legítima. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho (Coord.). *Direito administrativo municipal – temas fundamentais e atuais*. Buenos Aires: CEU – Centro de Extensão Universitária e Magister Editora, p. 43-54.

_____. *Oposição na política*. São Paulo, Angelotti, 1995.

CAMARGO, S. *A União Europeia: uma comunidade em construção*. v. 30, n. 2, maio/agosto. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, 2008.

CAMPOS, J. M. *Direito comunitário – o direito institucional*, v. 1, 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1989.

CARRERAS SERRA, F. La autonomía de Cataluña (1977-2003) una interpretación. In: ESPIN TEMPLADO, E. *La constitución de 1978 y las comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2003.

CASELLA, P. B. *Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994, p. 65.

CHALMERS, D.; HADJIEMMANUIL, C.; MONTI, G.; TOMKINS, A. *European Union law*. New York: Cambridge University Press, 2006.

CHUST, M. (Coord). *Federalismo y cuestión federal en España*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.

CERCLE D'ECONOMIA.

http://www.circuloeconomia.com/index_ca.php?mod=historia

COLOMER, J. M. The Spanish 'State of Autonomies': non-institutional federalism. In: HEYWOOD, P. (coord.) *Politics and policy in democratic Spain*. reimp. London: Frank Cass, 2002, p. 40-52.

CONDE, E. A. Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias. In: MAYOL, V. G. (dir.). *Modelo de estado y reforma de los estatutos*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007. p. 43-63.

COTTIER, T; NADAKAVUKAREN, K. The relationship between World Trade Law, National and Regional Law. *Journal of International Economic Law*, 1998, p. 83-122.

CUCÓ, A; ROMERO, J.; FARINÓS, J. (ed.). *La organización territorial del estado. España en Europa: un análisis comparado*. Ed. Universitat de València, 2002.

CUÉ, Carlos E. El PP mantiene el recurso y exige la sentencia sin renovar el tribunal. *El País*, 01 dec. 2009.

CUENCA-SÁNCHEZ, I.; LLEDÓ, P. (coord.). *Artículos federalistas y antifederalistas: el debate sobre la constitución americana*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVID, R. JAUFFRET-SPINOSI, C. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 11^e ed. Paris: Dalloz, 2002.

DAVIS, S. R. *The federal principle – a journey though time in quest of a meaning*. Berkeley: University of California Press, 1978.

DELORS, J. *The single act and Europe: a moment of truth*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1986.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Diritto costituzionale comparato*, 6^a ed., v. 1, Padova, Itália, CEDAM, 2004.

DÍEZ, Miquel Noguera Anabel. Montilla pide que no se “expulse” a Cataluña de la Constitución. *El País*, 01 dec. 2009.

DIXON, M. *Textbook on international law*. Oxford: Oxford University Press, 6nd ed., 2007.

ELAZAR, D. J. *American federalism – a view from the states*. 3rd ed. New York: Harper & Row, Publishers, 1984.

_____. *Constitutionalizing globalization: the postmodern revival of confederal arrangements*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

_____. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

_____. *Federalism and political integration*. Ramat Gan: Turtledove Publishing, 1979.

_____. Federalism, diversity and rights. In: KATZ, E.; TARR, A. (Eds.). *Federalism and rights*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

_____. *Idee e forme del federalismo*. Milano: Edizioni di Comunità, 1995.

_____. Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo. In: AGRANOFF, R.; MARTINEZ, R. B. (Coord.). *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998. p. 21-30.

ELKINS, S; MCKITRICK, E. *The age of federalism*. New York: Oxford University Press, 1993.

ESPAÑA. *Constitución Española*. 06 dez. 1978. Disponível em: <http://www.la-moncloa.es/Espana/ElEstado/LeyFundamental/titulo_preliminar.htm>. Último acesso em: 20 de nov. 2008.

ESPIN TEMPLADO, E. *La constitución de 1978 y las comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2003.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA, 2006.

EUROPEAN NAVIGATOR. *Étienne Deschamps*. Disponível em:
<<http://www.ena.lu/>>.

FERNÁNDEZ ALLES, J. J. *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2007, p. 16.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Lecturas de la constitución española*, tomo I. Madrid, Ediciones de la UNED, 1978.

FERREIRA, P. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, v. 2. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

FERREIRA FILHO, M. G. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Comentários à constituição brasileira de 1988*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Comentários à constituição brasileira de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Comentários à constituição brasileira de 1988*, v. 3. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *Comentários à constituição brasileira de 1988*, v. 4. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Curso de direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Normas constitucionais de direito comunitário e implicações constitucionais da integração internacional e comunitária. In: FERREIRA FILHO, M. G.; PEREIRA, A. C.; MELLO, C. A. (Org.). *Estudos em homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *O poder constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, M. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Atlas, 1993.

FLEINER, T. Recent developments of Swiss federalism. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 2, n. 32, spring, 2002, p. 97-123.

FRENKEL, M. *Federal theory*. Canberra: The Australian National University, 1986.

FRIEDRICH, C. J. *Trends of federalism in theory and practice*. New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1968.

GALDUF, J. J. *Economía de la Unión Europea*. 4. ed. Civitas, 2002.

GALVÁN, H. T. *Introducción*. In: MONTESQUIEU. *Del Espiritu de las Leys*. Madrid: Tecnos, 1987.

GARCIA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. *Curso de derecho administrativo I*. 13. ed., Editorial Aranzadi, 2006.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Informe sobre la reforma del estatuto*, 2003.

GOODE, W. *Dictionary of trade policy terms*. 5nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GROCIO, H. *Del derecho de la guerra y de la paz*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

GROFMAN, B.; WITTMAN, D. *The federalist papers – and the new institutionalism*. New York: Agathon Press, 1989.

GUERRA, L. L. *Introducción al derecho constitucional*. Valencia: Tirant lo blanch, 1994.

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. *El federalista*. 2. ed., México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.

HINAREJOS, A. The Lisbon Treaty versus standing still: a view from the Third Pillar. *European constitutional law review*, 2009.

HOOGHE, L. Europe with the regions: channels of regional representation the European Union. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 1, n. 26, winter, 1996, p. 73-91.

HORTA, R. M. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 72/13.

HOWSE, R.; NICOLAIDIS, K. (Coord.). *The federal vision – legitimacy and levels of governance in the United States and Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HUEGLIN, T. O. *Early modern concepts for a late modern world – Althusius on community and federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1999.

_____. From constitutional to treaty federalism: a comparative perspective. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 30, fall, 2000, p. 137-153.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Comentaris sobre l'estatut d'autonomia de Catalunya*, v. III, 1988.

IRIBARNE, M. F. Sobre la realidad constitucional de España en el 2003. In: *Reflexiones de los ponentes de la constitución española – 25 aniversario de la constitución*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003.

JACKSON, J. H. *Sovereignty, the WTO, and hanging Fundamentals of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JEANNEAU, B. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 2^e ed. Paris: Librairie Dalloz, 1968.

JELLINEK, G. *Teoria general del estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica., 2000.

JUNCO, José Alvarez. El inacabable debate sobre la nación. *El País*, 05 dec. 2009.

JUNYENT, M. R. Revalidar el compromiso constitucional. In: *Reflexiones de los ponentes de la constitución española – 25 aniversario de la constitución*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003.

KATZ, E. A Declaração dos direitos dos Estados Unidos da América como uma reflexão constitucional posterior. In: BARROS, S. R.; ZILVETI, F. A. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 101-102.

KATZ, E. *et al. Federalism in America: an encyclopedia*, v. 1. Westport: Green Wood Press, 2006.

_____. *Federalism in America: an encyclopedia*. v. 2. Westport: Green Wood Press, 2006.

KATZ, E.; TARR, A. (Ed.). *Federalism and rights*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

KINCAID, J; TARR, G. A. *Constitutional origins, structure, and change in federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LAFER, C. União Europeia, 50 anos. *O Estado de São Paulo*, 16 de abril de 2007.

LANCASTER, T. D. Nationalism, regionalism, and State institutions: an assessment of opinions in Spain. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 27, fall, 1997, p. 115-133.

LAMY, P. *La proliferación de los acuerdos Regionales “genera preocupación”*. 10 sep. 2007. Disponível em:

<http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl67_s.htm>.

LÁZARO, Julio M. El término “nación” se cae del Estatuto http://www.elpais.com/articulo/espana/termino/nacion/cae/Estatuto/elpepiesp/20091122elpepinac_1/Tes, *El País*.

LE FUR, L. *État fédéral et confédération d'états*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2000.

LEACH, R. H. *American federalism*. New York: W. W. Norton & Company, 1970.

LEMBO, C. *A pessoa – seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.

LEWANDOWSKI, E. R. *Brasil caminha para um tipo de federalismo de integração*. Diário do Grande ABC, 13 mar. 1988, p. 6A.

_____. (Org.). *Direito comunitário e jurisdição supranacional: o papel do juiz no processo de integração regional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

_____. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

_____. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOCKE, J. *Segundo tratado do governo*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

_____. *Two treatises of government*, 2nd ed., Cambridge: University Press, 1967.

LODGE, J. Federalism and the european parliament. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 26, fall, 1996. p. 63-79.

LÓPEZ RODO, L. *Las autonomías encrucijada de España*. Madrid: Aguilar, 1980.

LOUGHLIN, J. “Europe of the regions” and the federalization of Europe. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 26, fall, 1996, p. 141-162.

LUZÁRRAGA, F. A. *Tratado por el que se establece una constitución por Europa*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, S. L., 2004.

MALANDRINO, C. *Federalismo – storia, idee, modelli*. Roma: Carocci, 1998.

MAUS, D. A influência do direito internacional contemporâneo sobre o exercício do poder constituinte. In: BARROS, S. R.; ZILVETI, F. A. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 67-82.

MIRANDA, J. *Teoria do estado e da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MOLÉS, E. R. *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Valencia: Tirant lo blanch, 2002.

MOLINA, J. A. P. Los retos del estado de las autonomías. In: MAYOL, V. G. (Dir.). *Modelo de estado y reforma de los estatutos*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007, p. 23-40.

MONNET, J. *Discours de fin de présidence de la haute autorité de la CECA*. Luxembourg: CLT-UFA [Prod.], 09.06.1955. (00:04:35, Editing, Original Sound Track), Boulevard Pierre Frieden, L-1543, transcription Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

_____. *Mémoires*. Paris: Fayard, 1976, p. 468-471.

MONREAL FERRER, A., “La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, In: *Modelos de estado y reforma de los estatutos, Cátedra de Derecho Autonómico*. Universidad de Valencia, 2007.

MONSTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Tomo I, Paris: Éditions Garnier, 1973.

MORENO, L. *The federalization of Spain*. London: Frank Cass Publishers, 2001.

_____. Federalization and ethno territorial concurrence in Spain. *Publius: the journal of federalism*, Philadelphia, v. 4, n. 27, fall, 1997, p. 65-84.

MUÑOZ MACHADO, A. *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1979.

MUÑOZ MACHADO, S. *Constitución*. Madrid: Iustel Publicaciones, 2004.

NAVARRO, F. G. *España, nación de naciones – el moderno federalismo*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1993.

NOQUER, M. Cataluña presiona en defensa del estatuto. *El País*, 27 nov. 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

About OECD. Disponível em:

<http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Organization for European Economic Co-operation. Disponível em:

<http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html>.

PECES BARBA, G. Una lectura de las constitución española. In: CUCÓ, A; FARINÓS, J; ROMERO, J. *La organización territorial del estado. España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de València, 2002.

QUERMONNE, J. L. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. *Revue internationale de droit comparé*, n. 2, 2006, p. 581-592.

RAMOS, D. T. *A Federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Gráfica Forense, 2002.

_____. *Autoritarismo e democracia – o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

_____. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

RAU, J. Une Constitution fédérale pour l'Europe? *Le Monde*, 04. nov. 1999.

RENOUX, T. S. O federalismo e a União Europeia – a natureza da Comunidade: uma evolução na direção de um estado federal? Um federalismo sem federação. In: BARROS, S. R.; ZILVETI, F. A. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 263-287.

REQUEJO, F. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies*. Barcelona: Proa, 2002.

RIKER, W. H. *The development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

RODRIGUES, N. T. D. *Novos rumos para o federalismo: contribuições para a sua melhoria*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007.

ROMERO, J. Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España. In CUCÓ, A.; ROMERO, J.; FARINÓS, J (Ed.). *La organización territorial del estado. España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de València, 2002, p. 13.

ROMERO, J. M. Los “símbolos nacionales” del artículo 8 bloquean la sentencia del estatuto”. *El País*, 30 dec. 2009.

ROOBOL, W. H. Federalism, sovereignty, etc. *European constitutional law review*, 1: 87-91, 2005.

SALLES, S. União Europeia escolhe hoje primeiro presidente do bloco. Universo Online, 19 nov. 2009.

<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/11/19/ult1859u1882.jhtm>

SCHMIDT, V. A. European “federalism” and its encroachments on National Institutions. *Publius: the journal of federalism*. Philadelphia, v. 1, n. 29, winter, 1999. p. 19-44.

SCHMITT, C. *La defensa de la constitución*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

_____. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza, 1982.

SCHWARTZ, B. Los poderes del gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos. v. 1. *Poderes federales y estatales*. México D.F.: Universidad Autónoma de México, 1966.

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE ON INSTITUTIONAL AFFAIRS ON THE CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION. Rapporteur: Mr Fernand HERMAN, A3-0064/94, PE 203.601/fin.2. [s.l.]: European Parliament, 09.02.1994. 41 p. report of the EP Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union (9 feb. 1994).

SCHUTZE, R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? *Cambridge law journal*, november, 2009, p. 525

SÍNTESE DO TRATADO DE AMSTERDÃ. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_pt.htm>.

SMETS, P. F. (Ed.). *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, v. 1. Bruxelles: Goemaere, 1980.

SMITH, J. F. *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

TIERNY, S. *Constitutional law and national pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

TOINET, M. F. *El sistema político de los Estados Unidos*. 1. ed. esp. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

TORRES DEL MORAL, A. *Principios de derecho constitucional español*, v. 2. Madrid: Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1986.

TREMPS, P. Principios generales de la organización territorial. In: GUERRA, L. *et al.* *Derecho constitucional: los poderes del estado. La organización territorial del estado*, v. 2, 4. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

TROCOSO, A. La autonomía local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas. In: GUERRA, L. L. (Coord.) *Estudios de derecho constitucional*. Valencia: Tirant lo blanch, 2001, p. 571-608.

TURA, J. S. Constitución y autonomías entre el pasado y el futuro. In: *Reflexiones de los ponentes de la constitución española – 25 aniversario de la constitución*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003.

UNIÃO EUROPÉIA. *Declaração Schuman de 09 de maio de 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm>.

_____. *Reforma institucional da União Européia*. Disponível em: <http://europa.eu/institutional_reform/index_pt.htm>. Último acesso em: 12 nov. 2007.

_____. *Síntese da legislação da UE*: tratado que institui a Comunidade do Carvão e do Aço. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm>.

_____. Tratado que institui a Comunidade do Carvão e do Aço. 18 abr. 1951. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif>.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Commencement address at Harvard University*. Cambridge, Massachusetts, 5 jun. 1947. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/multimedia/video/marshall/marshallspeech.html>>

UNITED STATES. *Declaration of independence*. 4. jul. 1976. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html>. Último acesso em: 10 jun. 2008.

VALDÉS, R. L. B. *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

VELLOSO, C. M. Estado federal e estados federados na constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *In Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 74/75, (janeiro-julho de 1992), p. 41.

VENTOSA, L. D. *Regionalisme i federalisme*. Barcelona: Edicions de la Magrana, 1993.

VRABIE, G. *Les regimes politiques des pays de L'U.E. et de la Roumanie*. Bucarest: Regia Autônoma, 2002.

ZIPPELIUS, R. *Teoria geral do estado*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.