



Direito da União Europeia: legitimação da autonomia política dos povos da União Europeia e o desígnio federalista

Augusto Henrique de Almeida Pereira

Mestrado em “Estudos sobre a Europa”

Dissertação de Mestrado

2024



Direito da União Europeia: legitimação da autonomia política dos povos da União Europeia e o desígnio federalista

Augusto Henrique de Almeida Pereira

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor João Carlos Relvão Caetano

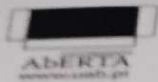
Lisboa - Universidade Aberta, 2024

Agradecimentos

Agradeço ao Sr. Professor João Carlos Relvão Caetano, orientador desta dissertação, professor associado da Universidade Aberta, a disponibilidade com que sempre me atendeu, recebeu e orientou.

Agradeço ao Sr. Professor Dusan Sidjanski, professor emérito da Universidade de Genève, pela atenção e disponibilidade, em face das perguntas iniciais que lhe dirigi por e-mail. Não só teve a amabilidade de rapidamente me responder, como me enviou os textos publicados no âmbito do colóquio ocorrido na Universidade de Genève, em 24 de outubro 2019, subordinado ao tema «L'UE et les nationalismes régionaux», que me abriu novas e importantes referências de estudo.

Dedico esta dissertação à memória da minha mãe, falecida quando eu tinha apenas 10 anos, mas que se manteve presente, em toda a minha vida, até aos dias de hoje.



**DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE
STATEMENT OF INTEGRITY**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.ª série, N.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 29 de Junho de 2024

Nome completo/Full name: Augusto Henrique de Almeida Pereira

Assinatura/Signature:

manuscrita ou digital / handwritten or digital

Título:

Direito da União Europeia, legitimação da autonomia política dos povos da União Europeia e o desígnio federalista

European Union law, legitimization of the political autonomy of the peoples of the European Union and the federalist design

Resumo

A existência de regiões na União Europeia (UE) que ignoram fronteiras nacionais e destacam identidades étnicas, culturais e linguísticas, reivindicando autonomia ou independência, é mais evidente do que o que é reconhecido pelos cidadãos da UE. Essas identidades regionais e sua afirmação política emergem como uma nova esfera pública, enriquecendo a democracia e a participação cívica. A integração europeia pode representar uma nova face do aperfeiçoamento democrático. A presente dissertação começa questionando se as decisões políticas dentro da UE poderiam atender às demandas regionais de autodeterminação. No entanto, políticas sem suporte legislativo não servem adequadamente os povos. A dissertação foi motivada pela crise catalã e influenciada por eventos como o Brexit, a pandemia de COVID-19 e a guerra na Europa, que impactaram a pesquisa. Discute-se a solidariedade da UE e a falta inicial de coerência dos Estados-membros, que evoluiu para uma coordenação técnica. O interesse é investigar como a legitimação política dentro da UE pode cumprir os artigos 1º, 2º e 3º do TUE. Nesse sentido, vários momentos-chave da construção da UE são destacados. A visão federalista de Denis de Rougemont é central, propondo uma Europa unida por uma identidade cultural, admitindo-se, embora, que o seu pensamento possa não ser totalmente compatível com a diversidade europeia. Apesar das diferenças, a necessidade de cedência de soberania pelos Estados-nação para defender a independência e o bem-estar dos povos, conforme defendido por Rougemont, é relevante.

Palavras-Chave :

Direito da União Europeia, Federalismo, Europa, Nações, Povos, Regiões

Abstract

The existence of regions within the European Union (EU) that disregard national borders and emphasize ethnic, cultural, and linguistic identities, claiming autonomy or independence, is more evident than recognized by EU citizens. These regional identities and their political assertions emerge as a new public sphere, enriching democracy and civic participation. European integration may represent a new facet of democratic enhancement. This dissertation begins by questioning whether political decisions within the EU could meet the regional demands for self-determination. However, policies without legislative support do not adequately serve the people. The dissertation was motivated by the Catalan crisis and influenced by events such as Brexit, the COVID-19 pandemic, and the war in Europe, which

impacted the research. It discusses the solidarity of the EU and the initial lack of coherence among member states, which evolved into technical coordination. The interest is in investigating how political legitimacy within the EU can fulfil Articles 1, 2, and 3 of the TUE. In this regard, several key moments in the construction of the EU are highlighted. Denis de Rougemont's federalist vision is central, proposing a Europe united by a cultural identity, although it is acknowledged that his thinking may not be entirely compatible with European diversity. Despite the differences, the need for nation-states to cede sovereignty to defend the independence and well-being of the people, as advocated by Rougemont, is relevant.

Key words

European Union Law, Federalism, Europe, Nations, Peoples, Regions

ÍNDICE

1.	149	
2.	Problemática de Investigação e metodologia	14
3.	16	
3.1	17	
3.2	Brevíssima caracterização dos 27 Estados-membros e suas regiões administrativas	20
4.	Direito Internacional, Direito dos Estados, Direito dos Povos.	24
4.1	O pensamento federalista de Denis Rougemont e de Johannes Althusius e a UE federal	24
4.2	A realidade atual: uma reflexão	334
5.	O Federalismo na construção da União Europeia	37
5.1	Os Tratados da UE e o Federalismo	41
6.	O Federalismo na ação da União Europeia	443
7.	Direito e Política no processo de evolução da UE.	48
8.	Autonomia dos povos da União Europeia	556
8.1.	Pensamento, ação política e governação.	71
9.	Visão de Futuro: a possibilidade de uma federação europeia	74
10.	Conclusão	83
	Referências bibliográficas	89

Abreviaturas e siglas

AI – Acordo Interinstitucional

AED – Agência Europeia de Defesa

Conselho – Conselho da União Europeia

CEEP – Centro Europeu de Estratégia Política

DUE – Direito da União Europeia

EEE – Espaço Económico Europeu

EFC – Espaço Económico Financeiro

INFORM – Community networks of regional policy communications officers

Nato – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PE – Parlamento Europeu

UE – União Europeia

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

1- Introdução

A União Europeia é hoje uma realidade inescapável à nossa apreciação como cientistas sociais e cidadãos. É uma união económica e política, uma estrutura supranacional, uma organização funcional de governo que tem a responsabilidade de acolher uma população de aproximadamente quatrocentos e quarenta e oito milhões de habitantes, a terceira maior população mundial.

A sua continuidade como estrutura política e social e associação identitária é fundamental para o bem-estar dos povos que a compõem e para o equilíbrio mundial. Referimo-nos ao bem-estar material e imaterial, com destaque para a necessária salvaguarda da paz.

Por essa razão fundamental, é necessário aprofundar a análise das fragilidades e desigualdades que podem originar a frustração do projeto europeu e de que modo este lhes pode pôr termo ou encontrar soluções para as ultrapassar.

As desigualdades abrangem as aspirações históricas de vários territórios e povos que emergem de conflitos decorrentes da criação de Estados de diferentes tipos, incluindo Estados constitucionalmente unitários, como é o caso da Espanha. E, no entanto, integram espaços territoriais com identidade própria, constituintes de regiões ou mesmo de nações. Referimo-nos não apenas às aspirações das populações, mas também às definições constitucionais dos territórios com a consagração, por exemplo, do estatuto de nação.

Os desejos de independência ou, pelo menos, de profunda autonomia, de vários territórios que pertencem a Estados-membros da União Europeia, alguns com estatuto especial junto das autoridades representativas da UE, não têm merecido uma resposta consequente por parte das instituições europeias.

Simultaneamente, parece existir uma inibição em se abordar e debater explicitamente, no espaço público, algumas das ideias fundadoras das Comunidades Europeias iniciais que apontavam para uma Federação de Estados, sendo do conhecimento geral que, no texto inicial do Conselho Europeu de 1992, que aprovou o Tratado de União Europeia, também conhecido por Tratado de Maastricht, em homenagem à cidade holandesa onde o tratado foi assinado pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da organização, foi retirada a expressão “Federalismo em primeiro lugar”. Parece a alguns que o federalismo pode de facto ser a solução para a pluralidade nacional existente na Europa, a

já evidenciada e aquela que pode vir ainda a evidenciar-se, e também para os países. Tal como a formulamos, a questão é nova por relacionar o estatuto dos territórios em face dos Estados, mas em contexto europeu.

Porém, compatibilizar os interesses políticos regionais, que, em alguns casos, passam pela exigência de independência dessas regiões, com o texto dos Tratados europeus, é difícil. Veja-se, por exemplo, o disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que estabelece que “*A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial...*”. O desígnio federalista parece incompatível com esta norma. E será?

No contexto de uma economia mundializada, considerando os valores fundamentais do projeto de integração europeia, que são também os valores dos seus povos e regiões, os Estados devem procurar encontrar caminhos viáveis para o futuro que respeitem as pretensões das suas partes integrantes.

Como garantir a estabilidade e felicidade dos povos, criar condições para manter os seus valores fundamentais, modo de viver e cultura, tão necessários ao equilíbrio mundial e ao futuro de toda a humanidade, sem colocar em causa a marcha do projeto europeu?

Em que medida os fundamentos do direito da União Europeia, assim como os princípios da filosofia social e política subjacentes, podem criar condições para a realização dos objetivos atrás enunciados?

Estaremos no limiar do tempo, no qual ainda é possível, beneficiando das diferenças entre povos europeus, no que respeita às suas tradições, identidades, nações e regiões, dar sentido à sua unidade política, social e cultural, beneficiando de uma identidade na diversidade.

Com efeito, nas palavras de Habermas (2000, p.60): “*A interdependência crescente no seio da sociedade mundial põe em causa a premissa segunda a qual a política nacional ainda pode identificar-se ao nível territorial das fronteiras estáticas, ou seja, como destino efetivo da sociedade nacional*”.

Decorre do que acabámos de dizer que o objeto da presente investigação consiste na análise da possível compatibilidade das pretensões autonomistas de várias regiões europeias com o desígnio federalista europeu. Isso significa considerar a possibilidade de o modelo de integração europeia ser um modelo federalista aberto, uma perspetiva que está

longe de ser consensual ou mesmo maioritária, atendendo aos interesses dos Estados no seio da União Europeia.

O Direito da União Europeia é compatível com as pretensões de autonomia política dos povos inseridos em Estados soberanos da União Europeia no atual quadro político e, eventualmente, sob um desígnio federalista?

No artigo 1.º do TUE consta que os Estados-membros da UE transferem voluntariamente competências para a União para atingirem os seus objetivos comuns.

Se é verdade que o Estado-nação está sob um desafio social, político, jurídico, militar e económico, é igualmente verdade que o desenvolvimento das tecnologias de informação, da internet, a própria inteligência artificial, vieram acelerar o que ainda há poucos anos era impensável, como seja a criação de novos desafios de sobrevivência e identidade.

No quadro de referência atual de concretização do Estado de direito, parece adequado olhar para o “terreno” e para as aspirações concretas e realizáveis das regiões, tendo em conta exigências do bem comum e a possibilidade de assim se concretizar o projeto europeu, na sua dinâmica e atualização.

Em causa estão regiões que anseiam pela sua soberania política, desejando cumprir o que muitos veem como um desígnio histórico, conseguindo desta forma a preservação e afirmação da sua identidade específica, assim como das suas liberdades, tradições, bem-estar social e económico dos seus povos e a paz.

Será viável usar o Direito da União Europeia como instrumento de apoio à concretização dessa finalidade? A matéria de independência é normalmente tratada pelo direito nacional ou pelo direito internacional público, mas não por ordens jurídicas de natureza e âmbito regional, como é o caso do Direito da União Europeia.

A história da Europa e dos povos que nela habitam ajuda-nos a compreender a fixação territorial dos mesmos, o desenvolvimento de especificidades e os desenhos políticos e militares que resultam em limites de território, frequentemente em alteração, principalmente no centro e leste do espaço europeu. Acima de tudo, as regiões resistem no seio dos Estados existentes pela geografia, identidade cultural, línguas, tradições e religião.

Como se pode verificar pelas notícias diárias no contexto de guerra na Europa e a confrontar com Estados da União Europeia, a necessidade de partilha de soberania no seio da UE é já uma necessidade dos Estados-membros, juntando-se assim às regiões, numa

necessária alteração do *modus operandi*, região-Estado-união. Tal facto coloca em questão se o poder da União deverá ser de algum modo *personalista*, com decisões tomadas “ao nível mais próximo possível dos cidadãos”, e se no exercício desse poder cabem aqui os interesses de milhões de pessoas com línguas e culturas próprias, que aspiram a uma autonomia ou à autodeterminação

Na presente dissertação de mestrado, não se partirá de um pressuposto, de uma verdade irrefragável, para encontrar a resposta que melhor interesse a essa verdade, mas apenas da verificação e estudo da realidade histórica, do que prescreve o direito em vigor, dos interesses particulares identificados, da vontade política e dos cenários possíveis, considerando o Tratado da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os demais instrumentos legislativos da União, bem como a Carta das Nações Unidas, nomeadamente os seus artigos 55º e 73º, assim como a teoria da justiça, o direito dos povos e o direito de decidir, pensado por filósofos e estadistas.

Este estudo é pensado e elaborado num momento particular, em que se conjuga a acelerada transformação pela globalização, um confronto entre a humanidade e a natureza, a lembrança de uma crise de saúde pública sem precedentes, sem diferença de latitude ou longitude. Todas as realidades, mesmo as ideológicas e políticas, ficaram de certa forma suspensas. Verdadeiramente, pela primeira vez na História da Humanidade, existiu uma consciência de profunda interação humana global, onde todos estavam dependentes de todos.

Por outro lado, algumas decisões das organizações internacionais, em particular da União Europeia, demonstraram uma força organizativa notável no combate à pandemia do COVID-19. Sem a intervenção da União Europeia, todos os Estados-membros, mas principalmente os mais frágeis, teriam tido ainda mais dificuldades em gerir a grave crise sanitária e económica passada. Na União Europeia, a aplicação do princípio de subsidiariedade permitiu um avanço em políticas comuns muito relevantes.

Nesse sentido, muito do que aqui for escrito poderá, em breve, ser lido com um distanciamento histórico não coincidente com o distanciamento cronológico/temporal. Na verdade, a realidade social, política e económica e todos os seus paradigmas estão neste instante a evoluir muito rapidamente.

Para definirmos o nosso trabalho, estabelecer a nossa problemática e concretizarmos os nossos objetivos, partimos de alguns dados e pressupostos, a saber:

a) Em 13 de Outubro de 2017, foi publicada no jornal português Diário de Notícias uma declaração do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, em que este, falando no Luxemburgo, afirma que, “Se a Catalunha se tornasse independente, outros fariam o mesmo e isso não me agrada”. E acrescentava: “Não me agradaria que daqui a 15 anos a União Europeia fosse formada por 98 Estados”. Continuava a notícia do referido jornal dizendo que “o presidente da Comissão Europeia reafirmou estar muito preocupado com os movimentos separatistas na Europa ...”. Apesar destas afirmações, a realidade não pode ser ignorada: existem vastas áreas de território da União cujos povos ou têm posições de nacionalismo regional ou são mesmo potenciais regiões separatistas. Exemplos: Catalunha, Flandres, Córsega, Sardenha, mas também, País Basco ou norte de Itália. Outras regiões ou territórios evidenciam forte afirmação de características regionais.

b) A exigência de aproximação das decisões próximas dos cidadãos força os decisores políticos a aceitar a criação de novas regiões e, nalguns casos, a propô-las, em quase todos os casos regiões com forte identidade histórica. Num país que é símbolo do Estado-Nação, a França, a região da Ocitânia é um exemplo.

c) A realidade ultrapassa em alguns momentos históricos a própria vontade. Demonstrativo disto será o que ocorreu com o evoluir da cooperação estratégica no seio do Conselho Europeu, em áreas que não são da exclusiva responsabilidade da Comissão, um fenómeno que se iniciou na pandemia e evoluiu com a resposta à guerra Rússia-Ucrânia.

d) Vários novos Estados, incluindo de forma especial a Ucrânia, estão a pedir adesão à União Europeia, como forma de salvaguardar a sua identidade cultural e proteção dos seus povos.

e) Em tempos de crise, a União Europeia representa uma espécie de chapéu, uma proteção que todos desejam e, ainda, de forma mais intensa, os Estados em fase de negociação, como candidatos ou futuros membros.

f) Os Estados da União Europeia, assim pressionados pela dinâmica do real, cedem já hoje soberania, que é concedida, sem ampla discussão pública, em decisões que envolvem áreas reservadas a si mesmos e aos seus povos, como estabelecido nos Tratados Europeus, pela necessidade de tomada urgente de decisão.

g) As regiões da União confrontam-se com o facto de integrarem uma quase federação, sem serem chamadas a concordar ou discordar com as principais decisões do espaço comum, ficando esquecidos os seus anseios.

h) As políticas de coesão territorial são essenciais. Os Estados precisarão da autonomia das regiões, tanto quanto as regiões desejam a sua autonomia, acredito que sem tal não poderá existir União Europeia, num futuro, ou existindo passará a ser um gigante centralizador, sem possibilidade de cumprir a sua missão. A dependência de uns Estados em relação a outros, procurando necessariamente equilíbrio e entre ajuda obtida na centralização de decisões, subsistirá por imposição orgânica. Nesse caso os povos, as regiões, como sequência os próprios Estados, em determinado tempo reagirão, por se sentirem defraudados e estará em causa a paz e o desenvolvimento.

2. Problemática de investigação e Metodologia

Nesta dissertação parte-se da realidade social e política da União Europeia com vista a encontrar um modelo de organização que concilie os desejos de paz e de prosperidade com a defesa da autonomia dos povos e que se materialize com a máxima eficácia.

Vamos procurar verificar até que ponto é possível acolher na UE novos Estados (alguns saídos de preexistentes) ou encetar processos de aprofundamento da autonomia política de outros, sem violar o estabelecido nos tratados europeus, cumprindo a determinação estabelecida no artigo 1.º do Tratado da União Europeia de constituir *“uma nova etapa no processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas, de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”*.

É importante estudar este tema porque, como a história comprova, ao ignorarmos os incidentes ou discórdias existentes no seio dos povos e nações, criamos condições para que problemas mais amplos e difíceis se desenvolvam e, por vezes, fiquem sem solução, resultando em novas tensões e revoltas.

Acresce a evidência da necessidade do estudo do aprofundamento da autonomia do governo da União, como forma de superar as visíveis tensões existentes entre os representantes dos Estados-membros, por exemplo, no Conselho Europeu, em momentos coincidentes com o período de escrita desta dissertação.

Para concretizar esta investigação partimos de duas perguntas fundadoras e orientadoras:

1. A legitimação da autonomia política das regiões e povos da UE é uma evolução que se torna necessária para garantir a coesão e força da identidade europeia perante a mundialização?

2. Será necessário para a concretização destas autonomias um modelo federal de governo dentro da UE?

Destas questões pode enunciar-se o nosso objetivo geral da seguinte forma: Verificar se a autonomia política das regiões e povos da UE exige que se adote um modelo federal de governo da UE.

Donde se extraem os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar se as autonomias (de regiões e povos) dentro dos Estados da União Europeia são compatíveis com os Tratados Europeus.
- b) Avaliar se o avanço para uma estrutura federal já está implícito nos Tratados da UE.
- c) Verificar como se poderá efetuar a transição para um modelo de governação europeia, mais consentâneo com a autonomia dos povos e regiões da União Europeia.

Para concretizarmos tais objetivos, utilizamos como embasamento teórico o pensamento de Denis Rougemont em discussão com outros grandes teóricos (sobretudo Johannes Althusius), mas também Dusan Sidjanski, Anthony D. Smith, Jürgen Habermas e estadistas, usando uma metodologia de índole qualitativa.

Usaremos uma abordagem qualitativa que é apropriada para explorar as questões complexas e multifacetadas relacionadas à autonomia política das regiões e povos da União Europeia (UE) e a viabilidade de um modelo federal de governo da UE. Esta metodologia permitirá uma análise aprofundada dos conceitos, tratados e teorias envolvidas.

Como técnicas a usar dentro da metodologia adotada, teremos:

- a) uma revisão bibliográfica, para termos uma base teórica sólida e contexto histórico sobre a autonomia política dentro da UE e a ideia de federalismo europeu. Neste sentido, vamos analisar o pensamento de Denis Rougemont e comparar com outros teóricos e estadistas relevantes e examinar documentos e tratados da UE (como o Tratado de Lisboa), para identificar referências à autonomia e ao federalismo.

b) uma análise documental para avaliar a compatibilidade das autonomias regionais com os tratados da UE e verificar se um avanço para uma estrutura federal está implícito. Para tal, analisaremos os Tratados Europeus e documentos oficiais da UE, além de estudarmos casos específicos de regiões dentro da UE que reivindicam autonomia ou independência (por exemplo, Catalunha).

c) uma análise comparativa entre as teorias de Rougemont com as de outros teóricos e a prática atual na UE. Desta forma, poderemos identificar as diferenças e similaridades entre cada teoria e como isso pode definir a transição para um modelo federal de governação na UE.

A metodologia qualitativa escolhida, utilizando as técnicas acima mencionadas, permitirá uma exploração abrangente e profunda dos objetivos estabelecidos. A combinação de revisão bibliográfica, análise documental, e análise comparativa proporcionará uma compreensão detalhada da questão da autonomia regional na UE e a possível viabilidade de um modelo federal de governo.

Embora o estudo tenha como limite a ordenação jurídica europeia, é no domínio dos cenários políticos possíveis e das vontades políticas ao tempo deste estudo que o mesmo é elaborado.

3. A Europa de relance

Importante realçar que a Europa e a União Europeia (UE) são realidades e conceitos diferentes, embora frequentemente relacionados.

A Europa é um continente geograficamente extenso e culturalmente diversificado, que inclui uma variedade de países, como Rússia, Suíça, Noruega, Turquia e Islândia, cada um com sua própria história e sistema político e que não pertencem à UE. Em contraste, a União Europeia (UE) é uma união política e económica composta por 27 países membros, criada para promover a integração económica, a cooperação e a paz. A UE funciona através de tratados que regem suas políticas, possui instituições como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, e uma moeda comum, o euro, adotada por 20 membros. Enquanto a Europa é definida por sua geografia e diversidade cultural, a UE é uma organização específica com objetivos como a criação de um mercado interno único e a promoção do

desenvolvimento sustentável, sendo que os seus instrumentos de natureza legislativa (regulamentos e diretivas) podem prevalecer sobre as leis nacionais dos Estados-membros.

Algo que também é necessário distinguir será o Direito da União Europeia do Direito Europeu. O Direito da União Europeia é específico aos 27 Estados-membros da UE, regulando as suas relações internas e com as instituições da UE, enquanto o Direito Europeu abrange um conjunto mais amplo de normas, incluindo o direito da UE, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e as legislações nacionais de todos os países do continente europeu. O direito da UE visa promover a integração e a harmonização entre os Estados-membros da União, enquanto o Direito Europeu engloba uma variedade de sistemas jurídicos e acordos regionais no continente europeu.

3.1 A identidade cultural europeia

Mas será que é possível falar de uma identidade cultural europeia? Goethe, na sua autobiografia, cita uma carta datada de 25 de outubro de 1518, do erudito e humanista Ulrich von Hutten, onde se afirma que a verdadeira nobreza é a do espírito. As artes, as humanidades, a filosofia e a teologia. cada uma existe para enobrecer o espírito, para permitir que a humanidade descubra e reclame a posse da sua mais alta forma de dignidade. Esta carta representou para Goethe, como indicou na sua autobiografia, a data do nascimento deste humanismo europeu. Thomas Mann afirmou: “*As grandes ideias humanas. Isto é a cultura europeia*” (apud Steiner, 2017, p.15)

A herança cultural resulta de um longo processo de existência das sociedades implantadas no espaço e no tempo, em interação com fatores da mais variada ordem. Tem uma dimensão espiritual e antropológica, ligada a escalas de valores humanos identitários, éticos, estéticos, afetivos e outros. Por isso mesmo, da herança cultural decorrem consequências importantes para todos os aspetos da vida política, social e económica. Na busca por uma identidade europeia, “*Havia também a consciência de que a Europa reunia um conjunto de características de ordem espiritual, racional, científica e humanística, cuja combinação a distinguia de outros continentes*” (Moura, 2013, p.11).

A Europa limita-se territorialmente com a Ásia, a leste, sendo considerado um prolongamento da massa continental do continente asiático, é banhado a leste pelo mar cáspio, a norte pelo mar ártico, a sul pelo mar mediterrâneo e o mar negro, a oeste pelo

oceânico atlântico. O Continente Europeu apresenta várias penínsulas e ilhas. Resumidamente, a Europa é um espaço geográfico, situado entre o Atlântico e os Urais. O clima temperado da Europa, embora com variações continentais e oceânicas, mas também mediterrâneas e polares, poderá ter criado condições para este desenvolvimento peculiar de espaço simultâneo de sociabilização e recolhimento, encontro com a natureza e de intimidade do pensamento.

Os membros da União Europeia formam um grupo específico. Esta geografia territorial e social ocupa 4 milhões de km², com um conjunto de 447,7 milhões de habitantes à data deste estudo, a terceira maior população do mundo, após a China e a Índia.

Os membros da União Europeia, à data deste estudo, são 27, e os que integram a moeda comum, o Euro, são 20, um subgrupo com participantes considerados economicamente estáveis, por cumprirem condições de elegibilidade. Este grupo de 20 Estados tem aproximadamente 347,7 milhões de habitantes.

Os 27 Países, são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia.

Os 7 Países que não integram a moeda comum europeia (Euro) são: Bulgária, Chéquia, Hungria, Polónia, Roménia e Suécia. Acresce a Dinamarca, que negociou uma cláusula de não participação. O conjunto de habitantes destes 7 países é de um pouco mais de cem milhões (100 062 745).

A União Europeia integra em si mesma um conjunto diverso de culturas, mesmo que sob a mesma matriz civilizacional, e essa é a sua riqueza e a sua peculiaridade. Obras de arte, monumentos, espaços religiosos e profanos, manifestações eruditas ou populares, são resultado de uma vivência intensa, de um comércio antigo, marcas e vestígios de valores passados que a globalização ainda não foi capaz de assimilar e destruir. A Europa é também um espaço público aberto, o lugar dos cafés (Steiner, 2017), que o é e o que foi ainda mais antes das transformações globais, rápidas a todos os títulos. Os cafés são o símbolo dos lugares de discussão, tertúlia, estudo e reflexão. Nas palavras de Steiner (2017, p. 28), “*A Europa sempre foi percorrida a pé. Isto é um elemento essencial. Os europeus, homens e mulheres, percorreram a pé os seus mapas, de lugar em lugar, de aldeia em aldeia, de cidade em cidade*”.

Atrás de tudo isto e durante este processo de constituição da UE, existiam e continuam a existir diferenças, próprias de um conjunto de povos que aqui se instalou e desenvolveu.

Vinte e quatro línguas oficiais e mais de sessenta línguas regionais e minoritárias são reveladores das diferenças, das particularidades, ao abrigo das quais a mesma matriz civilizacional construiu algo de enorme relevo: as grandes ideias humanas.

A herança cultural europeia, que é a herança dos seus povos, resulta de uma conjugação de fatores. O clima, como atrás referido, e, de forma sublime, a grande cultura gerada pela pressão migrante de povos. A Europa, ” trazida da Ásia para o Ocidente”, e o mediterrâneo, como berço de civilizações, permitiram o pensamento grego, assim como a beligerância militar, narrados por vários poetas antigos, desde o grego Mosco ao latino Ovídio, autor das *Metamorfoses*.

Peças da construção da herança cultural europeia foram também o bem-estar e o sofrimento humanos, a organização política e militar romana, a extensão geográfica do seu império, os novos reinos cristãos, a expansão árabe sentida no espaço europeu, as universidades, a expansão das ordens religiosas, a descoberta da imprensa, a revolucionária expansão do livro impresso, o Renascimento, a expansão marítima, a tentativa imperial de Carlos V (Sacro Império Romano-Germânico), a Reforma e a Contra Reforma, a Revolução Inglesa, a revolução científica newtoniana, o século das luzes, a Revolução Francesa, a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, a Segunda Guerra Mundial, a Comunidade Europeia e a União Europeia.

A guerra regressou ao território europeu quase em simultâneo com a assinatura do Tratado da União Europeia (1992), entre 1991-2001, com a Guerra Civil Jugoslava, e desde 2022, com a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, que envolve indiretamente a participação da NATO e da UE, num ambiente de criação de uma nova ordem da geopolítica mundial. A guerra é mais uma demonstração da peculiaridade da realidade europeia.

Ao longo da sua história, a Europa, com todas as suas peculiaridades, nunca foi uma casa comum para os europeus. O projeto mais sólido de unidade europeia, desde a ambição de Carlos V (1500-1558), com o Sacro Império Romano-Germânico, foi a construção da Comunidade Económica Europeia, que evoluiu para a agora designada União Europeia, integrando os já referidos 27 Estados. A particularidade genial da Europa é a sua diversidade linguística, cultural e social, que “*amiúde faz de uma distância insignificante de vinte*

quilómetros uma divisão entre dois mundos" (Steiner, 2017, p. 47). Esta diversidade, se não for reconhecida e integrada, pode ser um escolho para a evolução do projeto de integração europeia.

3.2 Brevíssima caracterização dos 27 Estados-membros e suas regiões administrativas

Alemanha, uma república federal de 16 Estados, cada um com a sua própria constituição, gozando de ampla autonomia no que respeita à sua organização interna. Dos Estados, 3 são cidades.

Língua oficial - alemão.

Áustria, uma república parlamentar federal, composta por 9 Estados federados.

Língua Oficial – alemão.

Bélgica, monarquia constitucional federal. Os poderes de decisão não estão centralizados, mas repartidos em três níveis de governo: o governo federal, três comunidades linguísticas (flamenga, francófona e germanófona) e três regiões (Flandres, Bruxelas-Capital e Valónia). Do ponto de vista jurídico, são todas iguais, mas têm competências e responsabilidades em domínios diferentes.

Línguas oficiais – neerlandês, francês e alemão.

Bulgária, república parlamentar. Estado unitário dotado de uma estrutura centralizada.

Língua oficial – búlgaro.

Chéquia, república parlamentar, dividida em 14 regiões.

Língua oficial – checo.

Chipre, república presidencialista, com território dividido. A totalidade da ilha é território da União Europeia, estando suspensa a legislação da UE nas zonas sob as quais o governo da República do Chipre não exerce um controlo efetivo.

Línguas oficiais: grego (língua oficial da UE) e turco.

Croácia, república parlamentar.

Língua oficial – croata

Dinamarca, monarquia constitucional e parlamentar. O Reino da Dinamarca inclui dois países constituintes autónomos no Atlântico que não fazem parte da UE: as ilhas Faroé e a Gronelândia.

Língua oficial – dinamarquês.

Eslováquia, república parlamentar. Está dividida em 8 regiões, e que usufruem de um certo grau de autonomia.

Língua oficial – eslovaco.

Eslovénia, república democrática parlamentar.

Língua oficial – esloveno.

Espanha, monarquia constitucional, democrática e parlamentar. Estado unitário constituído por 17 comunidades autónomas e duas cidades autónomas, com diferentes graus de autonomia.

Língua oficial – espanhol.

Estónia, república parlamentar.

Língua oficial – estónio.

Finlândia, república parlamentar, dividida em 19 regiões e 70 sub-regiões.

Línguas oficiais – finlandês e sueco.

França, república semipresidencialista, composta por 18 regiões administrativas, incluindo 5 regiões ultramarinas. As regiões ultramarinas são consideradas como parte da UE, com o estatuto de regiões ultraperiféricas.

Língua oficial – francês.

Grécia, república parlamentar.

Língua oficial – grego.

Hungria, república parlamentar.

Língua oficial – húngaro.

Irlanda, república parlamentar.

Línguas oficiais – gaélico, inglês.

Itália, república parlamentar, dividida em 20 regiões. Cinco destas regiões têm um estatuto especial de autonomia.

Língua oficial – italiano.

Letónia, república parlamentar.

Língua oficial – letão.

Lituânia, república parlamentar

Língua oficial – lituano.

Luxemburgo, monarquia constitucional parlamentar, dividido em 12 cantões e 105 comunas.

Línguas oficiais – francês, alemão, luxemburguês.

Malta, república parlamentar.

Línguas oficiais – maltês, inglês.

Países Baixos, monarquia constitucional parlamentar. Fazem parte dos Países Baixos seis países e territórios ultramarinos nas Caraíbas, que não fazem parte da UE.

Língua oficial – neerlandês.

Polónia, república parlamentar, dividida em 16 províncias, correspondentes às regiões históricas do país.

Língua oficial – polaco.

Portugal, república parlamentar, com um regime semipresidencialista, com duas regiões autónomas.

Língua oficial – português.

Roménia, república semipresidencialista.

Língua oficial – romeno.

Suécia, monarquia constitucional e parlamentar.

Língua oficial – sueco.

Em resumo, os Estados que compõem atualmente a União Europeia são 21 repúblicas e seis monarquias. Das 21 repúblicas, duas são repúblicas federais, seis são repúblicas com regiões com autonomias institucionalizadas, 13 são repúblicas centralizadas.

Das seis monarquias: uma monarquia é federal, outra é uma monarquia parlamentar, com dois países autónomos fora do território geográfico natural da UE e que não fazem parte da UE; uma monarquia é um Estado unitário com comunidades autónomas; uma monarquia é um Estado unitário com poderes partilhados em cantões e comunas; uma monarquia é um Estado-unitário, com províncias ultramarinas não pertencentes ao território da UE; outra ainda é uma monarquia parlamentar centralizada.

Pelo anteriormente mencionado, se poderá verificar a existência de diversidade de modelos políticos e sociais nos Estados que constituem atualmente a União Europeia, incluindo formas de organização, estatutos regionais, entre outros.

No decorrer dos séculos XV e XVI, a nação portuguesa, com um território continental dos mais estáveis da Europa, viveu um conjunto de iniciativas e experiências de expressão humanista a que podemos chamar a grande busca pela realização dos ideais modernos da Europa (Almeida, 2018). Porém, outros países da União Europeia não têm esta identificação entre Estado e nação, e diversos Estados-membros albergam diversas nações e povos.

Colocar em prática o modelo federalista de Denis de Rougemont, que iremos analisar, permite questionar a relevância do Estado e refletir sobre a construção de um ideal federal.

Afirma J. J. Rosseau no Contrato Social que “*As características da soberania derivam logicamente da origem contratual e da definição do soberano. O soberano, constituído pelo pacto social, é o povo em corpo promulgando a vontade geral, da qual a lei é a expressão*” (apud Chevalier e Guchet, 2004, p. 152). Nas palavras do mesmo autor: “*Quereis, portanto, dar consistência ao Estado, aproximai os graus extremos tanto quanto possível; não admiti nem gente opulenta nem indigentes*” (apud Chevalier e Guchet, 2004, p. 151).

4. Direito Internacional, Direito dos Estados, Direito do Povos

Analisando estes aspetos como uma linha de compromisso de investigação, valerá a pena refletir sobre que direitos têm os povos, qualquer que seja o Estado, o seu modelo funcionamento e organização. No entanto, antes faremos uma breve análise da visão federalista de alguns teóricos, nomeadamente de Denis Rougemont.

4.1 O pensamento federalista de Denis Rougemont e de Johannes Althusius e a UE federal

Johannes Althusius foi um filósofo e teólogo calvinista alemão do século XVI. A sua obra mais conhecida e divulgada é “*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*” (“A política metodicamente concebida e ilustrada com exemplos sagrados e profanos” (Althusius, 1981)¹. As ideias contidas nesta obra tornaram o autor como o precursor do federalismo moderno, dada a sua defesa da autonomia local e da cooperação entre diferentes níveis de governo.

Podemos sistematizar, sucintamente, as ideias que sustentam o pensamento federalista. Althusius designa por “consociatio” (associação) aquilo que considera a estrutura política ideal. Para ele, a sociedade é composta por diversas “associações” com diversas funções específicas, desde a família até ao próprio Estado, passando pelas associações profissionais (guildas) e outras, comunidades locais (*civitas*) e pelas províncias. Cada nível

¹ A sua primeira publicação é de 1610.

destas associações deve tratar dos seus assuntos internos sem que haja necessidade de níveis superiores interferirem. Note-se que esta ideia explicita o princípio da atribuição, proporcionalidade e subsidiariedade. Este princípio é fundamental no federalismo moderno e visa garantir a autonomia local enquanto promove a cooperação entre diferentes níveis de governo.

Althusius (1981) propõe que a soberania seja compartilhada entre as diferentes associações e não concentrada em um único governante ou nível de governo. Cada associação tem autoridade e competência para regular os seus próprios assuntos, desde que respeite o bem comum e a justiça. Para o autor, esta forma de governo deve ser baseada em pactos ou contratos entre as diferentes associações. Estes pactos estabelecem as relações de cooperação e divisão de poderes entre os diferentes níveis de governo, garantindo que cada nível respeite a autonomia e as competências dos outros. Pode-se definir este federalismo como um federalismo pactual.

Assim, o pensamento federalista de Johannes Althusius em "Política" (1981) oferece uma visão complexa e integrada de como uma sociedade pode ser organizada através de diferentes níveis de associação, cada um com autonomia relativa e soberania compartilhada. A sua ênfase na subsidiariedade, autonomia local e federalismo pactual aparece com muitos dos princípios que sustentam o federalismo moderno e a estrutura da União Europeia. Althusius vê a sociedade como um mosaico de associações interdependentes, cada uma contribuindo para o bem comum enquanto preserva sua própria identidade e autonomia.

Já em meados do século XX, particularmente na segunda metade deste século, Denis de Rougemont, contribui para o pensamento federalista, especialmente no contexto europeu. Rougemont foi um investigador, ensaísta e escritor suíço que se destacou por promover a ideia de uma Europa unida baseada em princípios federativos que respeitassem a diversidade cultural e a autonomia regional (Rougemont, 1978a, 1978c e 1990).

O seu pensamento revela convergência com o de Johannes Althusius, nalguns pontos embora divergências noutras.

Todo o pensamento federal de Rougemont enfatiza a importância de respeitar e promover a diversidade cultural e regional dentro de uma estrutura unificada. Ele defendeu que a identidade europeia deveria ser construída sobre a base das várias culturas e tradições

locais. Defendia um federalismo que não fosse apenas político e económico, mas também cultural, onde as diversas culturas e línguas europeias seriam preservadas e valorizadas.

Rougemont (1978c e 1990) foi igualmente marcado pelas suas origens cristãs, calvinistas, e pelo modo de organização da estrutura eclesiástica, onde as decisões deveriam ser tomadas no nível mais próximo possível das comunidades. Ele via isso como essencial para a democracia e para a eficácia da governança. Além disso, acreditava que um sistema federal deveria promover a participação ativa dos cidadãos em todos os níveis de governo, garantindo que suas vozes fossem ouvidas e consideradas.

Rougemont foi um forte defensor da integração europeia, acreditando que um sistema federal europeu poderia prevenir conflitos e promover a paz e a cooperação entre os Estados europeus (Rougemont, 1979b). Na verdade, para Rougemont o federalismo era uma forma de garantir a paz na Europa, criando uma estrutura onde os Estados e regiões cooperassem estreitamente enquanto mantinham a sua autonomia.

Tanto Denis de Rougemont quanto Johannes Althusius defendem uma estrutura federal que promova a autonomia regional e a cooperação entre diferentes níveis de governo. No entanto, enquanto Althusius se concentra na estrutura jurídica e na autonomia das associações dentro de uma soberania compartilhada, Rougemont enfatiza os aspetos culturais e linguísticos.

Rougemont destaca a importância dos valores identitários da cultura europeia, apesar da sua diversidade cultural e linguística. Após o seu exílio nos Estados Unidos da América, regressando à Europa, luta por uma Europa unida através da integração da subsidiariedade e pela preservação da diversidade cultural. Ambos os pensadores, com 3 séculos de distância entre si, oferecem visões complementares que podem informar a construção de uma Europa mais unida e diversificada, respeitando tanto a autonomia local quanto a necessidade de cooperação supranacional.

Neste ponto deve-se salientar a importância que Rougemont dá ao federalismo como instrumento da paz, assim como considerava o Estado-nação, saído principalmente da Revolução Francesa, como o responsável pelas grandes guerras, as que ele viveu e as do futuro. Rougemont também não era apreciador de nacionalismos.

O seu modelo federal baseia-se em identidades principais: na pessoa, na família, na região e desta diretamente para a federação.

Aqui realce-se que, quanto a nós, pensamos este modelo evolutivo simplificado demais tornando-o de difícil concretização prática.

A paz é um direito fundamental, e sendo a Europa a casa comum dos europeus, nunca foi de facto uma casa comum para os europeus, por nunca ter a paz entre os seus povos de forma perene, ou por longos períodos. Após o fracasso da tentativa imperial do Sacro império Romano-germânico, não muitos anos depois, assistiu a Europa a uma das suas guerras mais mortíferas, a guerra dos 30 anos (1618-1648), que culminou com o tratado de Vestefália, a chamada Paz de Vestefália em 1648, que teve implicações até aos dias de hoje.

Povos e regiões, neste período, lutaram pelos seus interesses de identidade e de reconhecimento no seio das nações, exemplos de Portugal que não sendo parte beligerante procurou, sem conseguir, assinar esse tratado, como forma de proteger os seus interesses, após a restauração da sua independência, em relação a Espanha em 1640. Sendo Portugal, já nesse tempo um Estado, multinacional e de certa forma global, a não assinatura desse tratado não teve consequências de maior, mas não deixa de ser verdade que teve o apoio da França na confirmação da sua independência, por interesse desta, nesse momento em litígio com Espanha².

Nesse mesmo período temporal, viveu, além de Johannes Althusius (1563-1638), já referido, também Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo nascido em Inglaterra, que desenvolveu uma teoria política baseada na cedência de soberania pessoal a um soberano que a todos protegia. De forma simplificada, justificou assim o autoritarismo centralizador. Ambos influenciados pela mortífera guerra dos 30 anos, e Hobbes, naturalmente também, pela guerra civil inglesa.

O tempo atual continua a ter espaço para o pensamento político de ambos, porém, pensar no futuro da União Europeia, e na integração europeia com crescimento, só é possível com Althusius (1981), tendo em conta que este filósofo é inspirador do ideal de construção europeia defendido por Denis de Rougemont e pelo movimento federalista europeu.

² Embora Portugal não tenha participado diretamente no Tratado de Vestefália, fez alianças importantes durante este período. Em 1641, Portugal estabeleceu uma aliança com a França, que ajudou a garantir apoio na sua luta contra a Espanha. A França, sendo um dos principais participantes no Tratado de Vestefália, já representava em parte os interesses portugueses nas negociações europeias. Não nos esqueçamos que nessa altura, Portugal ainda estava envolvido na sua própria guerra de restauração da independência contra a Espanha, conhecida como a Guerra da Restauração (1640-1668).

Momentos históricos de grande instabilidade social e política são naturalmente momentos de fim de ciclo e princípio de outro. Foi o que aconteceu no séc. XVII, a época que os historiadores decidiram catalogar de época Moderna, que foi rica em pensamento e ação e o prenúncio do que viria a ser o Estado-nação moderno, estrutura fundamental na construção da Comunidade Europeia, assim como de outras estruturas de organização internacional.

Bem mais tarde, Denis de Rougemont (1990) afirmava que o Estado-nação saído desta alteração de organização social, e reforçado na contemporaneidade, pela revolução francesa, era o responsável pelas grandes guerras, as que ele viveu e as do futuro, e, como tal, a sua estrutura de organização social e governo, deve iniciar-se na pessoa e na família, continuar na região e integrar-se diretamente na federação de povos. A sua teoria política faz desaparecer o Estado-nação como essencialmente necessário.

A realidade ultrapassa gradualmente o estabelecido, qualquer país da União é demasiado pequeno para se defender sozinho ou para enfrentar a competitividade económica global. Os povos são assim o fundamento e o fundamental do exercício do poder, da exibição desse poder, da conquista de soberania, e também da cedência de soberania, tudo em nome de um povo; no projeto europeu, pelo bem comum.

Quais são assim os direitos dos povos e de que forma encontram justiça aos seus anseios? Segundo Althusius, o Estado surge como fruto da necessidade, “a sociedade civil existe por natureza” e viver juntos é uma necessidade, pois ninguém pode viver só. O Estado é doravante um meio para uma vida com bem-estar e segurança. O agir de todos é político, e nesse sentido o autor estudou as associações humanas, quer as surgidas de forma natural, quer as resultantes de contrato ou acordo.

O ponto de partida do contrato social de Althusius é a família, as cidades são reuniões de famílias e corporações sobre determinadas leis. A partir desta base desenvolveu uma estrutura representativa, onde assentam os direitos de soberania do povo. Na verdade, “o constituinte é maior que o constituído”.

Aqui chegados, importa refletir sobre a teoria da justiça, ou seja, que senso comum é o princípio sobre o qual se poderão avaliar a compatibilidade dos princípios de organização social em abstrato, e a contraparte do bem-estar social, incluindo segurança e integridade.

Se o conceito de “justo” é anterior ao conceito de bem, então, um sistema social justo define os limites dentro dos quais os sujeitos devem desenvolver os seus objetivos e fornece uma estrutura de direitos e oportunidades, bem como o conjunto dos meios de satisfação pelo uso dos quais tais objetivos podem ser equitativamente prosseguidos (Rawls, 1993). O princípio de império da lei (*rule of law*) deverá relacionar os direitos subjetivos dos cidadãos com o princípio da liberdade, o sentido de prioridade da liberdade e o princípio de justiça formal. Como diz Rawls: “*As subtis distorções causadas pelo preconceito e pela parcialidade, que introduzem discriminações efetivas contra certos grupos no sistema judicial*” (Rawls, 1993, p. 47). A pertinente observação de Rawls sublinha a necessidade contínua de vigilância contra preconceitos e parcialidades dentro do sistema judicial, para assegurar que o princípio do “império da lei” seja mantido em sua forma mais acurada. Somente através de um compromisso genuíno com a igualdade e a justiça pode-se garantir que todos os cidadãos desfrutem plenamente dos seus direitos e liberdades, como preconizado pelas bases do Estado de Direito.

Os princípios evidenciados nas afirmações de Rawls explicitadas acima mais não pretendem do que enfatizar que a juridicização e a interpretação sociológica do que é designado como País, Estado, Nação, deverá estar sujeita a dinâmicas transformadoras, não apenas através de guerras e conflitos, mas, principalmente, num contexto político como o vivido na União Europeia, ao serviço e satisfação das suas populações e cidadãos, no cumprimento de objetivos comuns.

Nenhum Estado unitário, com a sua história seja qual for, pode colocar em causa o futuro comum dos europeus. Neste caso, o primado da lei também é o fundamento e o primado dos tratados que possibilitam desde já ações comuns para a defesa dos 27 Estados integrantes. A complementaridade de relações históricas com outras regiões ou nações, ou entre si, é uma riqueza comum, permitindo que regiões expressem os seus costumes e línguas, e tenham acesso direto aos recursos financeiros que a sua atividade interna criar. Tal facto implica um reforço de coesão e bem-estar, respeitando o princípio já estabelecido de subsidiariedade, previsto nos tratados da União Europeia, pelo contributo especial de Jacques Delors, histórico presidente da Comissão Europeia, propugnador de uma perspetiva de “socialismo cristão”.

Existe uma economia global, modos de vida globalizados, toda uma nova ordem internacional em gestação. No conjunto de Estados-membros da União Europeia, estes

valores são exponenciados por existir uma sociedade dinâmica e em mudança, conjugados com os valores tradicionais, que, no dizer de Denis de Rougemont, evocando Paulo Valéry (Rougemont, 1999, p. 32), representam o ser europeu: as influências, da filosofia grega, do império romano e do cristianismo.

A UE deve zelar pela compatibilidade do presente, respeitando o passado, para assim garantir o futuro. Ser proprietária de si mesma e ter um papel ativo comum, no seio da organização mundial a emergir. O Direito do povo da União é o poder de decidir, tão próximo quanto possível do cidadão. No entanto existe uma questão: o Povo da União, segundo os Tratados da UE, ainda não existe. O que existe são os povos dos Estados da UE. Prenúncio que faz falta uma Constituição Europeia digna desse nome?

À pergunta "Que direito para que sociedade?", as categorias clássicas já não oferecem respostas adequadas. Os esforços de renovação, com a criação das Nações Unidas, não atingiram os resultados esperados. Na Europa dos Tempos Modernos, existiam Estados como realidades históricas em movimento, mas não havia um conceito definido de Estado. Em vez disso, uma lista de condições necessárias e suficientes servia como definição: uma população, um território e um governo reconhecido. O reconhecimento era progressivo e, no início do século XX, a sociedade internacional emergiu como uma sociedade de Estados, regida por um direito sumário próprio. Os sujeitos desta sociedade pertenciam a uma categoria única e específica: a dos "Estados soberanos", cada um definindo os termos do outro. O direito internacional não é um direito acima dos Estados. Após duas guerras mundiais, alguns progressos pareceram possíveis com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. No entanto, a oposição "este-oeste" durante a Guerra Fria e o uso do direito de veto pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança minaram o artigo 43 da Carta das Nações Unidas, tornando improváveis os esforços militares conjuntos necessários para impedir conflitos, privando os Estados de um dos atributos da sua soberania: o de fazer guerra.

Cada Estado continua, portanto, a reconhecer e aplicar apenas as regras às quais consentiu. A independência política implica, no entanto, que cada Estado soberano tenha o direito de livre escolha do seu regime político, económico e social. O Tribunal Internacional de Justiça reiterou este princípio numa decisão de 27 de junho de 1986. Esta liberdade tem apenas um limite à luz do direito internacional: o respeito dos direitos humanos e dos direitos

das minorias, quando estes foram objeto de compromissos recíprocos entre Estados, envolvendo um certo direito de inquirição mútua (Cordelier, 1998).

Importa definir o que é, afinal, “uma nação”. O conceito é debatido por diversos investigadores, e não vamos entrar aqui nessa discussão. Tomemos a definição de Walker Connor: “A nação é o mais vasto dos grupos humanos caracterizado pelo mito dos antepassados comuns” (Connor, 1994, p. 202). Aí o autor explora detalhadamente a ideia de que as nações são construídas sobre a crença de uma ascendência comum, que pode ser mais mítica do que real, mas que desempenha um papel crucial na formação da identidade nacional. A nação é, também, uma comunidade de fala. É um povo, com identidade, personalidade, cultura e tradições, objetivamente observável e da vontade de reconhecerem mutuamente certos direitos e deveres. E, podemos dizê-lo, é um povo com um futuro partilhado.

Sabemos que podem existir nações, que não se tenham constituído como Estado, por historicamente não terem tido condições para tal, ou por escolha ou por sujeição. Porém, uma língua, uma religião, um solo, podem ser apresentados como signos dum determinado povo. Por si só, podem não constituir a substância de uma nação, mas serão importantes evidências para requerer o reconhecimento da sua soberania política.

Talvez esta seja a forma mais simples de caracterizar uma nação, no contexto deste estudo, sem chocar com critérios correntes, ressaltando que deste estudo e deste tema em concreto não se infere qualquer subliminar estímulo a estratégias políticas que, usando a forma motivadora do nacionalismo, mais não desejam que usar o poder popular para a sua política, com interesses estratégicos diferenciados do fundamento do presente estudo.

O que nos interessa aqui salientar são os valores comuns. Uma leitura atenta à História da Europa, especificamente a Europa de 1815 a 1871, concluirá que “os soberanos que haviam vencido a França, conluíram-se em Viena, em 1815, para a restauração de uma ordem europeia baseada na legitimidade, equilíbrio de poderes e autoridade das monarquias conservadoras” (Carpentier e Lebrun, 2002, p. 89).

Não obstante, a corrente romântica movimentou as camadas cultas dos diversos Estados e foi portadora da modernidade do século, exaltando a liberdade do artista, e não poucas vezes dos povos oprimidos. A Europa foi agitada por uma reivindicação que era,

simultaneamente, liberal, nacional e social. Diversas nações, principalmente do centro e leste da Europa, procuraram o seu lugar como Estado, Estado-nação.

A revolução francesa de 1848, que proclamou a segunda República, implicou um efeito muito rápido na restante Europa. A Inglaterra liberal da rainha Vitória estava atenta, em 1867, embora o poder estivesse nas mãos da aristocracia, que criou uma reforma eleitoral que alargou o sufrágio e anunciava a evolução democrática. Assim, “A Europa dos Reis de 1815, transforma-se na Europa dos Estados” (Carpentier e Lebrun, 2002, p.27).

No decorrer do séc. XX, as mortíferas guerras desenvolvidas, com particular relevância para a I e II Guerras mundiais, chamam-nos a uma realidade: a defesa dos territórios, tanto quanto a defesa dos interesses estratégicos, são origem de tudo o que é contrário à felicidade dos homens e à harmonia natural.

A complexidade de, como se deseja, manter os Estados integrantes da UE intactos na sua integridade territorial e histórica, está relacionada com o facto de ser objetivo encontrar uma forma criativa de, por um lado, não deixar que uma ordem pré-estabelecida, a do Estado-nação, trave o impulso necessário à integração e à constituição de uma pátria comum para os europeus, e de, por outro lado, reconhecer que uma improvável implosão do Estado-nação seria o fim do projeto europeu, constituído a partir das Comunidades Europeias na década de 1950.

Nada na história é definitivo: os impérios poderão ser longos, mas mudam ou extinguem-se no tempo, e o projeto europeu está no seu início. Passam 73 anos em 2024 desde a assinatura do tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e 67 anos dos tratados que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CECA). E passam apenas 32 anos desde a assinatura do tratado que instituiu a União Europeia (UE).

Comparar o tempo decorrido no processo de integração europeia com qualquer civilização de referência no passado permite-nos imaginar que este projeto tem muito para dar ao mundo, numa época fundamental em que os valores da nossa civilização poderão fazer a diferença para a humanidade em geral.

No tempo atual, a dinâmica de transformação social foi altamente acelerada pela utilização massiva das comunicações e pela integração das mesmas na vida das pessoas, de diversas formas, todas suportadas pelo conhecimento aplicado em novos sistemas rápidos

de viagem ou de comunicação e com a realidade do mundo conectado através da internet. O filósofo Peter Sloterdijk (2000) chama-lhe “o tempo pós-humanista”.

Um projeto como o da construção da União Europeia, e o que se lhe seguirá em desenvolvimento e consolidação como marco civilizacional é, neste tempo, difícil de imaginar numa evolução lenta de séculos, com idênticos paradigmas do passado, sejam eles históricos ou não. Pensa-se que, para evitar revoluções violentas, os cidadãos europeus têm de fazer uma “rápida” evolução. Os Estados-nação hoje pertencentes à UE continuarão, é uma questão de senso comum, a constituir a União Europeia.

Existem Estados-membros que, pela sua homogeneidade, são uma nação, outros Estados-membros não vivem a mesma realidade. A manutenção da integridade da UE e o seu desenvolvimento poderão inevitavelmente passar pela criação de uma federação. Neste caso, no modelo que preconizamos como resposta às várias necessidades de coesão e identidade, são as suas nações que integrarão a federação, independentemente de pertencerem a um determinado Estado-nação, e porventura unitário, ou multinacional ou federal. A possível Federação de Regiões e Nações Europeias vai dar origem a uma pátria, considerando que o conceito de pátria se distingue de nação, por ser uma consciência popular e a criação de laços “de tipo paternal”.

Nesta fase muitas perguntas se levantam. Como organizar a relação institucional entre União Europeia e Federação Europeia? Qual o papel de instituições como o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, entre outros?

A versão final do Livro Branco sobre “Diálogo Intercultural”. Viver Juntos em Igual Dignidade”, apresentado pela Comissão Europeia em 7 de maio de 2008, refere que as autoridades locais e regionais estavam bem posicionadas para iniciar um longo diálogo com os cidadãos e para envolver de forma ativa as comunidades locais nos assuntos da União Europeia. O documento é um apelo para a construção de uma sociedade europeia mais coesa, inclusiva e justa, onde o diálogo intercultural seja um pilar fundamental.

Pensa-se que o Direito da União Europeia, especificamente os Tratados da União Europeia (TUE) e do Funcionamento da União Europeia (TFUE), é o instrumento decisivo para esse desiderato, uma vez que o objetivo das Comunidades Europeias e, posteriormente, da União Europeia, é unir os povos da Europa, num contexto em que as

decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

O prático seria que todas as nações que existem no seio dos Estados, e que sejam desde já reconhecidas como tal, integrassem diretamente a federação europeia, ou seja, que todas as nações históricas baseadas em tradições, culturas e línguas próprias fossem automaticamente elegíveis.

Não podemos esquecer que a história é importante, porém a dinâmica social e política não o é menos, existindo desafios globais que urge resolver com ações inovadoras, tendo em conta os fins já definidos nos tratados europeus constitutivos e que têm uma dinâmica própria.

Tratar-se-á assim de um processo de federalização baseado na proximidade, na democracia direta, com as necessárias adaptações legais, de modo que o Estado-nação seja respeitado e se proceda a uma legitimação democrática das instituições europeu, nomeadamente de um futuro governo europeu.

4.2 A realidade atual: uma reflexão

Na “governança supranacional” da UE, as instituições supranacionais têm uma parte do poder cedido pelos Estados, tendo como principal característica o instrumento político/administrativo designado de *spillover*, ou seja, a possibilidade de transferência de benefícios de uma região para outra, por representar, no mesmo esforço global, um benefício superior para a parte e, assim, comportar benefícios acrescidos para o todos.

O princípio da subsidiariedade, impulsionado pela visão do socialismo cristão de Jacques Delors, foi decisivamente adotado no Tratado da União Europeia, ratificado em 1992, constando do artigo 5.3 do referido tratado, que foi reforçado pelo Tratado de Lisboa, no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Sobre as características do federalismo *versus* integração europeia, apresentam-se três critérios alternativos.

O *critério legal*, que contempla apenas um elemento, é uma constituição escrita.

O *critério teleológico*, que inclui vários elementos, unidade na diversidade, cidadania dual, identidade comum e preservação da autonomia dos Estados federados, homogeneidade económica e a negação do direito de secessão.

O *critério institucional*, relativo ao modelo de governação, que inclui diferentes níveis de governo e um sistema de bicameralismo.

A comparação entre o federalismo e a integração europeia revela tanto semelhanças como diferenças significativas. O critério legal destaca a diferença fundamental entre uma constituição federal e os tratados europeus. O critério teleológico mostra como ambos os sistemas buscam unidade na diversidade e uma identidade comum, mas divergem no direito de secessão. Por sua vez, o critério institucional aponta para estruturas de governação complexas e bicameralismo em ambos os sistemas, embora com diferentes formas de implementação. Analisar esses critérios pode ajudar a compreender as nuances e as especificidades de cada modelo de organização política e territorial.

A União Europeia, como entidade política, é explicitada de forma diversa pelos cientistas sociais, políticos e estudiosos, servindo-se de diferentes argumentos teóricos: Confederação assimétrica, federação sem Estado federal ou Estado federal emergente.

A Confederação assimétrica conforma a expressão do ceticismo em relação à evolução da integração europeia, pela existência de integração flexível e do princípio de subsidiariedade. O Estado federal emergente é uma realidade jurídica inexistente, mas politicamente relevante, e preenche o espaço entre uma Confederação e um Estado Federal. A UE parece um sistema federal e funciona como um sistema federal, mas os impostos estão ausentes das competências supranacionais e a política orçamental está descentralizada, entre outros aspetos.

Em “Um Ensaio sobre a Constituição da Europa”, Habermas afirma:

A União Europeia só conseguirá estabilizar-se a longo prazo se os passos necessários para a coordenação das políticas relevantes pressionados por imperativos económicos não forem dados de acordo com o estilo governativo-democrático, habitual até à data, mas sim através de uma juridicização suficientemente democrática (Habermas, 2011, p.58).

A afirmação deste filósofo e pensador revela a dificuldade que se encontra de, nas condições atuais, a UE exercer o seu poder num contexto de normalidade democrática. O que representa um perigo para o sistema, assim como para o respeito devido às origens democráticas do projeto europeu. Não devemos esquecer que processos de juridicização deram origem a tomadas de poder não democráticas.

Da atual União Europeia, podem observar-se fenómenos que constituem uma matriz virtuosa à concretização de uma Constituição da União Europeia, embora neste momento a realidade seja apenas um projeto de Tratado Constitucional (não ratificado) e

que redundou no Tratado de Lisboa; a decadência do Estado-nação e o reforço dos poderes supranacionais desamparados de uma garantia jurídico-política dos direitos das pessoas contra o exercício desses poderes, por estar ausente uma Constituição; a tendência dos poderes executivos nacionais para escaparem ao crivo dos parlamentos nacionais, através de mecanismos de decisões tomadas no âmbito do Conselho Europeu e no Conselho da União Europeia.

A interdependência económica acentuou a crise do Estado-nação. Assiste-se, assim, a uma incapacidade de decisão autónoma dos Estados-membros da União Europeia, para, por si sós, enfrentarem fenómenos globais de impacto económico ou financeiro. Daí o progressivo e contínuo acréscimo dos poderes da União Europeia, sem o competente reforço da legitimação democrática.

A democracia vai além de um simples sistema de representação. O desafio político para os europeus não reside no facto de que os representantes eleitos possam não refletir com precisão a diversidade da sociedade, mas sim na falta de convite aos cidadãos para que assumam a liderança e compartilhem a execução das responsabilidades. Na atualidade, um cidadão da UE não pode questionar eficazmente se o exercício do poder político satisfaz os critérios de representatividade democrática do Estado de direito.

Podemos afirmar que é responsabilidade da UE ter-se constituído por um conjunto de burocratas e mecanismos supranacionais sem a legitimidade democrática que reconhecemos num Estado de direito? Ou, pelo contrário, essa é uma responsabilidade dos Estados, que se eximiram de acionar os mecanismos de controle parlamentar, e deixando assim de estar próximos dos cidadãos? Dar maior poder ao Parlamento Europeu não favorece a legitimidade da Comissão Europeia?

A saída do Reino Unido da União Europeia fragiliza também a ideia de uma verdadeira Federação de Estados. A legitimidade da secessão coloca em causa, de forma irrefutável, a existência de federação, uma vez que contraria o estabelecido no direito internacional público. Aliás, ficou aberto o precedente para que qualquer Estado-membro, em qualquer momento, possa colocar em causa a sua permanência na União.

As diversas camadas sobrepostas de funcionalismo são a norma numa interdependência de poderes. O projeto da União Económica e Monetária é um indício do paradigma federalista ou da necessidade federal, em face da globalização e do papel da Europa no cenário internacional, com o Banco Central Europeu, por um lado, e o Pacto de

Estabilidade e Crescimento, principalmente este último, por outro lado, a indicarem o caminho indelével do desígnio federalista.

A integração europeia foi responsável pela criação de uma entidade jurídico-administrativa e política que é mais do que uma organização internacional e menos do que um Estado. A “revolução de veludo” que ocorre na integração europeia, com a captação de soberania pela entidade supranacional, com consentimento implícito dos Estados, é efetuada pelo funcionamento complexo das diversas estruturas de poder, algumas das quais de legitimidade democrática questionável.

Desde 2014, existe uma inversão e desqualificação do papel representativo das regiões, contrariando assim as recomendações do Livro Branco acima referido. Foi iniciada em 2005 uma rede formal de comunicação, denominada “Inform-Community networks of regional policy communications officers”, criando-se um “*core group*”, composto por um representante de cada Estado-membro, normalmente responsável por coordenar políticas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional-Feder/Coessão, passando a existir um papel determinante do “*core-group*”, em detrimento dos representantes das regiões. O caminho seguido em termos políticos foi no sentido de “mais Estado e menos regiões”.

Todo o território da UE é coberto por um ou vários dos objetivos da política de coessão. Assim, a Comissão Europeia baseia-se em dados estatísticos para definir a elegibilidade geográfica. Por outro lado, a Comissão Europeia foi insistindo no princípio da adicionalidade, com o objetivo de assegurar que as regiões, e não os Estados-membros, beneficiassem dos fundos estruturais.

5. O Federalismo na construção da União Europeia

Existe sempre um contínuo mental em qualquer construção social e humana, um “antes” apercebido, um “durante” o processo de construção, e um contínuo em transformação após a obra feita.

Alguns factos, dos muitos, que ocorreram neste processo de construção da UE federalista, podem ser apontados:

- a) A criação do movimento Pan-europeu em 1924, que esboçou uma união europeia, no *memorandu sur l'organisation d'un regime d'union fédérale européenne*.

Este documento foi pronunciado perante a Assembleia da Sociedade das Nações, num discurso do ministro de Negócios Estrangeiros francês Aristide Briand, também prémio Nobel da Paz, apelando aos povos da Europa para que se estabelecessem “numa espécie de laço federal”. Durante a II guerra mundial, a *Federal Union*, na Inglaterra, prosseguiu estudos sobre as condições de uma organização federal de países democráticos.

- b) Em junho de 1941, Altiero Spinelli, um comunista convertido ao federalismo, e o jornalista Ernesto Rossi, ambos deportados na ilha de Ventotene, fizeram circular clandestinamente o manifesto de Ventotene e fundaram o Movimento Federalista Europeu. No programa deste movimento, propôs-se a criação de uma federação europeia para a qual fossem transferidos os poderes soberanos respeitantes aos interesses comuns de todos os europeus.
- c) É considerado da máxima importância política o discurso de Winston Churchill, proferido a 19 de setembro de 1946 na universidade de Zurique, apelando à criação de uma espécie de “Estados Unidos da Europa”. As iniciativas políticas pós-guerra sucederam-se, convergindo todos para o objetivo de uma paz comum e duradoura, partindo de paradigmas diferentes, assim crenças, culturas e visões de futuro diversas.
- d) Criaram-se as grandes famílias partidárias europeias. A União Pan-Europeia e a União Parlamentar Europeia; a União Europeia dos Federalistas, Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa, Novas Equipas Internacionais, oriundos dos partidos democratas-cristãos, posteriormente Movimento Liberal pela Europa Unida. Estes são os embriões das três principais famílias políticas tradicionais europeias.
- e) É neste período que Denis de Rougemont se revela como um dos mais proeminentes pensadores e teorizadores do federalismo europeu, com obras publicadas também nas áreas da arte e da cultura europeias. A identidade cultural europeia e a sua unidade constituíam para ele o fundamento da federação europeia. Paradoxalmente, é uma personalidade desconhecida da maioria dos europeus, mesmo de muitos que trabalham e operam em assuntos europeus.

- f) A União Europeia de Federalistas organizou em agosto de 1947 um dos mais importantes eventos do pós-guerra, a favor da Europa, o Congresso de Montreux, onde se destacaram as participações de Denis de Rougemont e de Maurice Allais, este último um físico e economista francês, prêmio nobel da Economia em 1988. No Congresso, Denis de Rougemont apresentou seis princípios donde se podem retirar três ideias fulcrais: o Federalismo não conhece um problema de minorias; o Federalismo baseia-se no amor da complexidade, por contraste com o simplismo brutal caracterizado pelo espírito totalitário; uma Federação forma-se gradualmente, através das pessoas e de grupos, e não a partir de um centro ou através de governos. Maurice Allais, por seu lado, como economista que era, apresentou ideias de um pragmatismo federal, baseado nos seus cálculos de multiplicação da riqueza da Europa federada. Para ele, não era possível uma federação política duradoura sem uma federação económica.
- g) A multiplicidade e diversidade de movimentos tendo como objetivo a união dos Estados Europeus deu origem à convergência de um Congresso em Haia, com duas tendências em confronto, uma federalista e outra unionista, com a marca de Winston Churchill, que assim deu sequência ao seu discurso de Zurique. Foi uma manifestação em massa das elites europeias, que, em três dias, entre 7 a 10 de maio de 1948, contou com doze antigos presidentes do conselho de ministros, aproximadamente 20 ministros em exercício, uma centena de parlamentares de diversas filiações, vários escritores célebres. Os ingleses foram praticamente unânimes na defesa da tese unionista, e contra todas as ideias da federação. Os continentais, foram praticamente todos unânimes na defesa de uma federação, com muitas divergências em relação à prática política exigível, sobre os métodos de execução das políticas e ainda quanto ao modelo de federação. Foi, de facto, um congresso marcante, que gerou iniciativas multiplicadoras, das quais nasceriam o Conselho da Europa, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Tribunal Europeu de Justiça.
- h) Na sequência do congresso de Haia, constituiu-se o Movimento Europeu, sob a presidência de honra de Churchill, Robert Schumann e outros, cumprindo uma função de grupo de pressão nos governos e parlamentos nacionais e

beneficiando de uma rede de organizações e personalidades inseridas em estruturas a vários níveis. Do congresso de Haia emergiu um manifesto europeu que, confrontado com a dura realidade do pós-guerra, definiu um programa de ação para a Europa Unida. O Movimento Europeu apoiou a iniciativa Monnet-Schumann e está na origem das Comunidades Europeias.

Nos dias de hoje podemos afirmar que os objetivos do Manifesto Europeu definidos nesse tempo se concretizaram. Sabe-se que foi o pragmatismo económico que fez alcançar o acordo político, não foi a identidade cultural europeia e a sua valorização. No entanto, a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço pelo Tratado de Paris, em 1951, iniciou um processo com repercussões para a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), pelo Tratado de Roma, em 1957, e, posteriormente, da UE. Repare-se que se foi evoluindo duma “Comunidade económica” para uma “Comunidade europeia” e estamos agora numa “União Europeia”.

O que o movimento federalista e Denis de Rougemont não puderam prever foi que, 70 anos depois, a realidade económica global e a geopolítica pudessem criar condições reais para o estabelecimento de um projeto de federalismo europeu, sem o desaparecimento dos Estados. Aliás, tal não seria possível nem útil.

Cumprir-se o princípio inscrito na União Europeia de uma união gradual, de natureza federal, por via da ação de pessoas e grupos. Assim o ditam as necessidades de governação. Dito de outra forma, o desígnio federalista ganhou força ao longo do tempo, por força das circunstâncias.

As regiões europeias também foram avaliadas em abstrato e, por vezes, injustamente pelos responsáveis políticos, pelo facto de existirem indefinições constitucionais, ou mesmo a ausência de uma constituição europeia.

Não se partilha da visão pessimista, que de tempos em tempos assola os pensadores e os atores políticos europeus, com afirmações de que a União Europeia não tem futuro. O tempo do pensamento político e da prática política das grandes construções humanas não é medido de forma cronológica e com a mesma lógica sequencial de uma vida comum, ocorrendo por evolução, ciclos e contra ciclos. Existe um risco de fracasso em simultâneo com uma possibilidade de evolução.

Preocupante poderá ser o avanço da globalização desregulada, assim como as mudanças climáticas e a alteração dos poderes geopolíticos, que, conjugadamente, criam condições para que possam perder-se, ou mesmo desaparecer, os valores da identidade cultural e social europeia. Os povos que reclamam a sua participação autónoma na sociedade e no grupo das nações europeias correm o risco real de quando se chegar ao ponto de consenso político entre os Estados-nação em que estão inseridos, a União e os seus movimentos autonomistas/independentistas, já não existam as diferenças, as fundamentais diferenças de grupo, que poderiam ter trazido diversidade e melhoria social para a toda a comunidade de povos da União e para o mundo em geral.

5.1 Os Tratados da UE e o Federalismo

A questão de saber se os Tratados da União Europeia (UE) implicam um avanço para uma estrutura federal é complexa e envolve a análise de vários elementos legais, políticos e institucionais. A UE é frequentemente descrita como uma entidade *sui generis*, como temos vindo a observar, com características de uma federação em algumas áreas, mas também mantendo a soberania dos Estados-membros em muitas outras. Coexistem uma lógica de integração e uma lógica nacional, com tensões e avanços e recuos para um ou outro lado.

De facto, ao analisarmos os Tratados da União Europeia (TUE), podemos apontar alguns aspetos que indicam que está implícito um futuro avanço para uma estrutura federal. No entanto, outras disposições parecem ir no sentido da reafirmação dos Estados-nação.

No artigo 4.º(2) do Tratado da União Europeia (TUE) afirma-se que a União respeita a identidade nacional dos Estados-membros, como algo inerente às suas estruturas políticas e constitucionais fundamentais, incluindo o governo local e regional. Isto implica um reconhecimento das soberanias nacionais e uma limitação à centralização de poderes ao nível da UE. Este princípio é de Identidade Nacional e Integridade Territorial. O artigo 5.º do TUE estabelece o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a União só intervém quando os objetivos da ação proposta não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros. Este princípio da subsidiariedade pode ser visto como uma barreira ao federalismo total, pois preserva o papel central dos Estados-membros.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) define claramente as áreas de competência exclusiva, competência partilhada e competência de apoio, coordenação ou complemento entre as instituições europeias e os Estados-membros. A existência de competências partilhadas e exclusivas das instituições europeias pode ser vista como uma característica de uma federação, onde tanto o governo central (a UE) quanto os governos regionais (os Estados-membros) têm papéis específicos e interdependentes. O artigo 352.º do TFUE permite à UE adotar medidas necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos nos Tratados, mesmo que estes não forneçam poderes específicos para tal. Esta cláusula é indicativa de uma flexibilidade que poderá permitir uma evolução na direção de uma estrutura mais integrada.

Existem outros elementos que sugerem tendências federais, como a existência de instituições como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), com poderes supranacionais e a capacidade de adotar decisões que se aplicam diretamente aos Estados-membros e aos seus cidadãos. O mesmo se diga da criação da zona euro e da gestão da política monetária pelo Banco Central Europeu (BCE), características que se alinham com uma estrutura federal, onde a política monetária é centralizada. E ainda a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece direitos diretamente aos cidadãos da UE, reforçando a ideia de uma cidadania comum, além das nacionalidades individuais.

Por outro lado, também existem elementos que limitam esse possível federalismo. Por exemplo, muitas decisões importantes da UE, especialmente em áreas de política externa e segurança, ainda requerem unanimidade entre os Estados-membros, o que limita a capacidade da UE de agir de forma completamente independente, característica típica de uma estrutura federal. Também o Artigo 50.º do TUE permite que qualquer Estado-membro se retire da União, o que contrasta com a natureza geralmente permanente dos Estados federados numa federação. A diversidade cultural, linguística e política dos Estados-membros e o forte desejo de manter a soberania nacional pode significar que muitos Estados-membros resistem a um avanço completo para uma estrutura federal.

A evolução da União Europeia para uma federação de povos e nações, em vez de uma federação de Estados ou em complementaridade desta, enfrenta várias barreiras e conta com alguns apoios, tanto no campo do Direito quanto no da Política. Veja-se, por exemplo, que o Tratado de Lisboa fortaleceu as instituições europeias e aumentou a participação do

Parlamento Europeu, mas, por outro lado, assegurou que a soberania dos Estados-membros fosse respeitada, mantendo o caráter intergovernamental da UE. Num outro plano, as crises económicas e políticas podem fomentar a necessidade de uma resposta europeia coordenada, incentivando a integração, mas também fortalecer sentimentos nacionalistas e eurocéticos, que se opõem a uma área mais integrada.

Concluindo, pode-se avançar dizendo que os Tratados Europeus contêm elementos que tanto sugerem quanto limitam um avanço para uma estrutura federal. Há características federais implícitas, como instituições supranacionais, competências partilhadas e a existência de uma cidadania europeia. No entanto, a forte ênfase na soberania dos Estados-membros, a necessidade de unanimidade em muitas áreas críticas e a cláusula de retirada indicam que a UE ainda opera mais como uma confederação ou uma união de Estados soberanos do que como uma federação completa. Assim, enquanto há tendências federais implícitas nos Tratados, um avanço pleno para uma estrutura federal ainda não está claramente estabelecido ou consensualmente acordado entre os Estados-membros.

6. O Federalismo na ação da União Europeia

A União Europeia apresenta uma fórmula híbrida, criativa, de Confederação e Federação sem Estado federal, única nas suas características, pelas especificidades da identidade cultural europeia.

As visões federalista e funcionalista são, desde o primeiro momento, duas abordagens, dir-se-ia que em confronto, de antes e durante todo o caminho das Comunidades Económicas Europeias e mesmo da União Europeia.

O modelo de decisões e partilhas de soberania, que substanciam a governação *quase* federal, divididas entre as tomadas de decisões do Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, governos e parlamentos nacionais de cada Estado, encontram ainda mais espaço de debate nas diferentes perspetivas para alcançar a realização da união europeia, nos modelos de integração em confronto.

As visões funcionalistas e federalistas participam no dia a dia do trabalho da União, complementando-se. As primeiras dominam a organização em que camadas sucessivas de funções criam o ambiente de produção de organismos, divisões, departamentos e propostas legislativas, enquanto as segundas influenciam decisões e apresentam realidades necessárias ao enquadramento ao nível regional. Por isso e apesar disso, ambas as correntes coexistem nos modelos de integração que seguem o seu caminho de construção de uma união com coesão territorial.

Os estudiosos da política europeia e internacional depararam-se com a abdicação voluntária da soberania nacional pelos Estados, procurando novas teorias para explicar a transferência de poderes nacionais, de forma voluntária, para o domínio europeu, enquadrando estes atos nos modelos de análise da teoria das relações internacionais. Durante os anos 70 e início dos anos 80 do século passado, o processo de integração foi caracterizado por um período de estagnação.

Foi na presidência de Jacques Delors da Comissão Europeia (1985-1995) que ocorreram os mais importantes avanços para a integração europeia, com um exercício do cargo carregado de ideias próprias e claras. O princípio da subsidiariedade foi introduzido no reportório jurídico da União a partir do tratado de Maastricht, em 1992, destinado a reger a repartição de competências entre os Estados-membros e a Comunidade Europeia. Jacques Delors pensou o Federalismo Europeu, à luz das suas crenças sociais e cristãs.

A partir do fim dos anos 90 do século passado, assistiu-se a um debate sobre a influência dos Estados mais poderosos no contexto do Conselho Europeu, temendo-se que as instituições supranacionais se transformassem em “tropas ao serviço” desses Estados, comprovando a grande influência do intergovernamentalismo e os problemas de legitimidade democrática.

Estes aspetos levaram à criação da ideia do supranacionalismo, onde se privilegia o papel das relações transnacionais, de que é exemplo o Eurogrupo, como forma de surgimento de novas políticas. O debate permitiu também uma análise do poder das ideias sobre as interações sociais e as identidades transnacionais, nomeadamente sobre os processos de socialização no Conselho, neste caso aproximando-se da teoria do construtivismo social nas relações internacionais.

No decurso do processo de consolidação das Comunidades Económicas Europeias e, posteriormente, da União Europeia, os Estados-membros percorreram um caminho

conjunto baseado na construção de uma economia comum, com base no respeito pelos mesmos valores fundamentais e pelas culturas dos países, mas também com base no modo de estar europeu e num modelo de desenvolvimento assente num ambiente competitivo global.

A existência de um sistema de governação de vários níveis – supranacional, nacional, regional e local – com as competências e poderes previstos nos tratados europeus e nas constituições e leis nacionais, permitiu ao longo do tempo a gestão um complexo sistema de interesses. Falamos de um modelo de governação complexo que junta a governação supranacional com a cooperação intergovernamental, através da cedência de soberania pelos Estados à União Europeia e da partilha do poder internamente. Estamos perante uma realidade político-jurídica complexa, inovadora e em progresso, que poderá necessitar de evoluir para uma nova fase de consolidação, de modo a se constituir como um verdadeiro espaço onde os cidadãos se revejam e se sintam representados e respeitados nas suas diferenças. Porém, também é provável o contrário, ou seja, que haja uma regressão.

Uma análise histórica e sociológica do federalismo converge para a demonstração de que não é obrigatório à UE imitar outros modelos de federalismo que nasceram e evoluíram em quadros políticos, sociológicos e culturais muito diferentes dos europeus.

Esta riqueza da realidade levou a um aumento de estudos sobre a União Europeia como sistema político *sui generis* em relação com os sistemas políticos nacionais, que, ademais de serem democráticos, e devem continuar a ser democráticos, são diversos.

Será este o momento de apelar à criação de um senado das regiões, como defendem os continuadores do pensamento político de Rougemont?

É uma ideia dos federalistas europeus, e já o seria de Rougemont, pelo que importa estudar a questão em face do que fazem os diversos “poderes” instituídos na UE.

Não é democraticamente viável continuarem os Estados a ceder soberania, com intensificação da cooperação estratégica em áreas de competência exclusiva nacional, sem a legitimação democrática do que fazem as instituições europeias pelos povos. Só por via dessa legitimação se poderá atender aos fundamentos do Estado de direito democrático no seu todo, inclusive nas regiões.

Ponderadas as variáveis históricas, sociológicas e económicas do processo de construção europeia; considerando que o modelo de uma federação de Estados Europeus é improvável ou de difícil coordenação política; considerando que impor uma constituição

européia aos povos da União Europeia constituiria uma imposição das elites e se traduziria num fracasso político a prazo; considerando ainda que o modelo federalista à “suíça”, como defendiam os primeiros federalistas europeus, é improvável, pelas diferenças de escala, e de variáveis, entre os povos suíços e os povos da união europeia, parece-nos desejável a construção de um novo modelo de organização política para a União Europeia, nas suas relações com as nações e os povos, que seja mais próximo dos cidadãos, o que passará pela constituição de uma federação de regiões-nações. Será uma instituição nova, saída da União Europeia, que, todavia, se manterá, sendo objeto de estudo futuro a coordenação entre a União de Estados e a Federação de Nações.

No modelo que projetamos, as nações federadas poderão incluir Estados de uma só nacionalidade (exemplo de Portugal), ou, no caso de Estados multinacionais, as respetivas nações por si, sem a necessária participação do Estado em que estão integradas.

Tudo passará por um estudo dos direitos dos povos historicamente identificados como nações, pelas suas atribuições linguísticas, culturais, de tradição e relevância histórica reconhecida.

De acordo com este modelo, as nações federadas assumem as prerrogativas do direito internacional e perdem o direito de secessão. Existirá uma conflitualidade aceite, entre a vigência do artigo 50.º do TUE para os Estados-membros da União e a sua exclusão às nações federadas. Será um conflito previamente aceite como possível e legítimo, democrático, uma responsabilidade total para os Estados-membros, que, ao colocarem em causa a sua permanência na União, invocando o artigo 50.º, apenas o poderão fazer reduzindo ao seu território a nação federada.

Esta visão necessita de aprofundamento político e sociológico, assim como de conversas com e entre os cidadãos europeus, além de estudos jurídicos, económicos e financeiros específicos que impliquem eventualmente refazer estruturas existentes na União Europeia, transferindo-as ou extinguindo-as, em função da criação da Federação de Nações.

Dado o atual estado de coisas, como podemos ensaiar uma possível transição para um Estado federal?

A transição para um modelo de governação europeia que acomode em plena integração a autonomia dos povos e regiões da União Europeia requer uma abordagem cuidadosa, respeitando tanto a integridade dos Estados-membros quanto a diversidade cultural e regional da Europa. Procuraremos dar algumas respostas.

Para aprofundar o desenho de uma federação europeia que tomasse em linha de conta as nações e regiões seriam necessárias, antes de mais, algumas reformas institucionais. Tal deverá passar pelo reforço do Comité das Regiões, tornando-o mais influente na formulação de políticas públicas, em vez do seu atual papel consultivo. A participação direta de representantes regionais e locais na tomada de decisões da UE, especialmente em áreas que afetam diretamente as regiões, seria, no mesmo sentido, um importante desenvolvimento para este desiderato. Dentro das reformas institucionais seria importante fazer uma revisão dos Tratados para distribuir certas competências, transferindo mais poderes para os níveis regional e local e aplicando rigorosamente os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade para garantir que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo dos cidadãos. A revisão dos Tratados deve contar com a participação de representantes regionais e nacionais, devendo as propostas ser submetidas a referendos de nível nacional e, onde apropriado, regional.

Poder-se-á adotar um modelo de governação multinível onde as diferentes esferas de governo (europeia, nacional, regional e local) colaboram na formulação e implementação de políticas. Na mesma linha, podem ser incentivadas parcerias entre governos regionais e locais com o setor privado e organizações da sociedade civil para desenvolver e implementar políticas regionais.

Fundamental será o maior reconhecimento da diversidade regional com proteção ativa das minorias culturais regionais com apoio a projetos que promovam a diversidade cultural e linguística dentro da UE. Fundamental será ainda o apoio a programas educativos que promovam o conhecimento e a compreensão da diversidade cultural e regional da Europa e incentivem intercâmbios entre regiões para fortalecer laços culturais e económicos promovendo o desenvolvimento regional sustentável (com foco em iniciativas locais e regionais).

As políticas de coesão deverão ser reforçadas para reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões da UE e a participação cidadã incentivada. Será necessário facilitar o uso da Iniciativa de Cidadania Europeia para que os cidadãos e regiões possam propor novas políticas ou mudanças nas existentes.

7. Direito e Política no processo de evolução da UE

O Direito da União Europeia, em particular, ficará sem “vida”, sem o projeto político que lhe está subjacente.

A política, sem o direito, é impossível de conceber, ao sabor dos raciocínios, dos impulsos, correndo o risco de servir interesses difusos, contrários ao que se pretende seja o estado natural dos povos, com paz e bem-estar. A interdependência entre direito e moral e entre direito e política é factual, e assim será como fundamento de qualquer proposta de mudança.

O desafio é responder à questão de tornar possível a legitimidade através da legalidade. A legalidade, por si só, implica que as ações e decisões são realizadas em conformidade com a lei. No entanto, nem sempre seguir a lei é suficiente para garantir a legitimidade. A legitimidade requer que as leis sejam percebidas como justas, equitativas e em consonância com os valores e princípios da sociedade. Por outras palavras, para que um sistema legal seja considerado legítimo, é necessário que ele não apenas siga a letra da lei, mas também esteja alinhado com as expectativas e os valores da população.

Então a questão é como transformar essa conformidade com as leis (legalidade) em uma aceitação genuína e voluntária dessas leis e das autoridades que as promulgam (legitimidade). Para que isso seja possível, é necessário que o processo de criação e aplicação das leis seja transparente, participativo e inclusivo, garantindo que todos os segmentos da sociedade tenham voz e sejam considerados no processo decisório. Além disso, as leis precisam de ser justas e aplicadas de maneira imparcial para que as populações as reconheçam como legítimas. A confiança nas instituições e no sistema jurídico é fundamental para essa legitimidade. Quando os cidadãos percebem que as leis são aplicadas de maneira desigual ou que beneficiam apenas um grupo específico, a legitimidade do sistema é comprometida. Terá de haver um esforço contínuo para garantir que as leis sejam justas, que o processo legal seja inclusivo e transparente, e que as instituições atuem de maneira imparcial e eficaz.

Habermas, numa reflexão sobre direito e moral, cita Max Weber, fundamentando este um conceito positivista do direito:

Direito é, precisamente, aquilo que um legislador político (independentemente de este ser ou não, democraticamente legitimado) delibera como direito, de acordo

com um procedimento legalmente institucionalizado. Sobre esta premissa, a forma jurídica não consegue ganhar a sua força legitimadora numa correlação entre o direito e a moral (Habermas, 2003, p. 34).

Para Habermas, a forma jurídica, por si só, não consegue obter a sua força legitimadora apenas pela sua conformidade com um processo institucionalizado. A legitimidade do direito não pode ser derivada exclusivamente da sua forma ou do seu procedimento de criação. Assim, a forma jurídica não encontra a sua força legitimadora na correlação entre direito e moral. Isso significa que, para Habermas, o direito não se torna legítimo apenas porque segue normas morais ou porque é considerado moralmente correto. Habermas, ao destacar a independência do direito em relação à moral, aponta para a necessidade de um sistema jurídico que não se baseie apenas em procedimentos formais, mas que também inclua mecanismos de participação democrática e de deliberação pública para obter legitimidade.

A inexistência de uma Constituição Europeia formal apresenta-se como uma dificuldade na clareza de propósitos estabelecidos quanto ao futuro. O Tratado de Lisboa foi uma reconstituição possível do caminho proposto pelo Tratado que aprovou uma Constituição Europeia. O Tratado de Lisboa apresenta-se a si próprio como um tratado de revisão em vez de um tratado fundador de uma qualquer nova realidade política jurídica (não tem por objetivo, na aparência, criar uma União Europeia inteiramente nova).

As Conferências Intergovernamentais (CIG)³ foram, e tudo indica que continuarão a ser, o ponto de viragem de qualquer alteração estrutural, culminando na assinatura dos tratados. Foi assim com o Ato Único Europeu, e também com os Tratados de Maastricht (ou União Europeia), Amesterdão, Nice, Roma II e Lisboa.

O importante artigo 47.º do TUE atribui personalidade jurídica à UE. No TFUE estão estabelecidos poderes reforçados ao Conselho Europeu e estabelece critérios de revisão ordinários e simplificados, que tornam mais ágil a coordenação política e a procura de simplificação de decisões estruturais.

A ausência de uma Constituição Europeia favorece o funcionalismo comunitário, que continua a dominar a organização da UE, mesmo com todas as prerrogativas que lhe

³ As Conferências Intergovernamentais (CIG) na União Europeia são reuniões formais entre os representantes dos Estados-membros da UE, geralmente a nível de ministros ou chefes de governo, para negociar e acordar mudanças nos tratados fundadores da União Europeia. As CIG desempenham um papel crucial na reforma e evolução da estrutura e funcionamento da UE.

foram incluídas, e apesar da cooperação reforçada nos tempos de crise, como os que temos vivido, invocando apenas tempos recentes, desde a pandemia do Covid-19.

Existe assim um caminho aberto a adulterações jurídicas, como o que parece existir atualmente, com o excesso de protagonismo da Comissão Europeia, que poderá em termos formais extravasar as suas competências, e reiterando acordos não legitimados pelos povos, contrariando princípios democráticos essenciais.

O modelo “híbrido” de governação da Europa parece não ser adequado, e coloca alguns riscos para o futuro. Vejamos agora como é constituído, atualmente, o “edifício” da UE.

As Instituições da UE.

Instituições:

1. Conselho Europeu
 - 1.1. Presidente do Conselho Europeu
2. Conselho da União Europeia
3. Comissão Europeia
4. Parlamento Europeu
5. Tribunal de Justiça
 - 5.1. Tribunal Geral
6. Tribunal de Contas

Os Órgãos e Instâncias complementares da UE.

Órgãos e Instâncias Complementares:

Consultivos de âmbito geral

1. Comité Económico e Social
2. Comité das Regiões

Entidades e órgãos que cooperam com a União Europeia

1. Organizações internacionais
2. Banco Europeu de Investimento
3. Provedor de Justiça Europeu
4. Europol
5. Eurojust

6. Agências e organismos especializados (Exemplo: Agência Europeia do Ambiente)

7. Outros órgãos auxiliares (Comités).

Estruturas auxiliares da UEM

1. Banco Central Europeu

2. Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)

3. Comité Económico e Financeiro

As Fontes do direito da UE

Os dois tipos principais de direito da UE são o direito primário e o direito derivado.

O direito primário é composto por tratados que estabelecem o quadro normativo da União Europeia. Além disso, existem ainda os princípios gerais do direito da União, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Direito Internacional.

O direito da União distingue-se pelo facto de poder ser diretamente aplicado pelos tribunais dos Estados-membros («efeito direto») e de a legislação dos Estados-Membros poder ser considerada inaplicável em caso de conflito de leis («primado» do direito da União).

O direito derivado é composto por instrumentos jurídicos baseados nestes tratados, tais como regulamentos, diretivas, decisões e acordos. Os *regulamentos* são atos jurídicos, que se aplicam de forma automática e uniforme em todos os países da União, sem terem de ser integrados do direito nacional, sendo vinculativos em todos os países. As *diretivas* são atos jurídicos que impõem objetivos aos países, mas permitem que os mesmos façam escolhas sobre a forma de cumprir esses objetivos. A transposição para o direito nacional tem de acontecer. Está prevista a abertura de processo sancionatório em caso de incumprimento. As *decisões* são atos jurídicos vinculativos, aplicados a alguns países ou empresas, não necessitando de ser transpostos para o direito nacional. O destinatário é notificado. As *recomendações* são atos jurídicos que permitem dar a conhecer o ponto de vista institucional da União, não são vinculativas. Os *pareceres* são atos jurídicos declarativos, não impondo nenhuma obrigação. Os *atos delegados* são atos jurídicos vinculativos, que permitem alterar ou completar atos legislativos da União, definir medidas pormenorizadas.

Os *atos de execução* são atos juridicamente vinculativos que permitem que a Comissão estabeleça condições que garantam a aplicação da legislação da União de modo uniforme.

A União Europeia cinge-se a um conjunto de princípios que definem claramente os domínios em que pode legislar: atribuição, proporcionalidade e subsidiariedade. Estes princípios querem ser a garantia de que a UE atue apenas dentro dos limites estabelecidos pelos Tratados ratificados por todos os Estados-membros, e que a sua intervenção seja sempre necessária e adequada aos objetivos desses Tratados.

Quanto à atribuição, a UE possui competências para legislar unicamente nos domínios que estão expressamente previstos nos Tratados. Estas competências foram acordadas e ratificadas por todos os Estados-membros, garantindo assim que a UE não ultrapasse os limites do que foi consensualmente decidido.

A proporcionalidade assegura que a intervenção da UE deve ser limitada ao estritamente necessário para atingir os objetivos estabelecidos nos Tratados. Isto significa que qualquer ação legislativa deve ser proporcional ao problema que visa resolver, evitando excessos e intervenções desnecessárias.

O princípio da subsidiariedade garante que a UE só intervenha em domínios onde a sua ação seja mais eficaz do que a dos governos nacionais. Se um problema pode ser adequadamente resolvido a nível nacional, regional ou local, a UE deve abster-se de intervir. A subsidiariedade busca, portanto, manter a intervenção da UE ao mínimo indispensável, promovendo a eficiência e respeitando a autonomia dos Estados-membros.

Quanto aos tipos de competências Legislativas da UE, teremos que distinguir:

a) **Competência Exclusiva:** Em certos domínios, apenas a UE pode legislar. Os Estados-membros têm a função de aplicar essa legislação, salvo se forem autorizados pela UE a adotar determinados atos legislativos. Esta prerrogativa está claramente delineada nos Tratados, conferindo à UE uma competência exclusiva sobre esses assuntos.

b) **Competência Partilhada:** Em diversos domínios, tanto a UE quanto os Estados-membros têm a capacidade de legislar. Contudo, os Estados-membros podem exercer a sua competência apenas se a UE não tiver proposto legislação ou se tiver decidido não agir. Este regime de competência partilhada está detalhado nos Tratados, permitindo uma colaboração flexível entre a UE e os Estados-membros.

c) Competência de Apoio: Existem áreas onde a competência legislativa da UE está limitada a um papel de apoio. Nesses casos, a UE pode apoiar, coordenar ou complementar as ações dos Estados-membros, sem substituir a sua competência.

d) Também estão previstas competências exclusivas dos Estados-membros. Estas são verificáveis por exceção, conforme definido no artigo 2º do TFUE: "Os Estados-membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua." Esta disposição assegura que os Estados-membros mantenham a sua autonomia em todos os domínios não abrangidos pela intervenção da UE, preservando a integridade democrática das suas decisões.

Apesar dos princípios que orientam a ação legislativa da União Europeia, muitos cidadãos expressam preocupações sobre a integridade democrática. A centralização das decisões em organismos da UE, particularmente na Comissão Europeia, pode causar uma sensação de distanciamento e falta de representatividade. Para enfrentar essas preocupações e fortalecer a legitimidade democrática das ações da UE, é fundamental que os processos decisórios sejam transparentes e incluam mecanismos eficazes de participação e consulta pública.

O TUE, por outro lado, manifesta princípios mais abrangentes, não colocando em risco a legitimidade democrática das competências atribuídas, ou à União ou aos Estados-membros:

Artigo 5º, n.º 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.

Artigo 5º, n.º 3 "Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas 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".

O domínio de intervenção legislativa da União Europeia beneficia de um regime de exceção, com competências especiais, consagradas no artigo 352.º do TFUE:

"Se uma ação for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. (Artigo 352.º do TFUE).

Os Tratados estão na base de todo o Direito da União Europeia, e podem ser revistos num dinamismo próprio das democracias e do Estado de direito, de forma a adaptar o projeto

político e as políticas públicas aos novos desafios. Para que tal possa ocorrer, todos os Estados-membros, neste momento 27, têm de estar de acordo.

Ora, os Tratados podem ser revistos por um processo ordinário ou por um processo simplificado. O processo ordinário destina-se a efetuar alterações fundamentais ao texto. O processo simplificado destina-se a permitir alterações em ações e políticas internas da União Europeia.

Os parlamentos nacionais recebem as propostas da Comissão Europeia, ao mesmo tempo que o Conselho e o Parlamento Europeu, e podem reagir a essas propostas, com pareceres.

Nos domínios em que a competência é partilhada, os parlamentos nacionais verificam se seria mais eficaz intervir a nível nacional ou regional. Utilizam assim o mecanismo de controle da subsidiariedade. O diálogo político naturalmente faz parte dos processos de cooperação entre os parlamentos nacionais e a Comissão Europeia.

O “consenso” é uma das formas de legitimação das políticas e do poder executivo, da União. Este mecanismo promove inclusividade e representatividade, evitando impasses políticos e respeitando a soberania nacional, elementos essenciais em uma União diversificada. No Conselho da União Europeia e nas cúpulas europeias, a busca pelo consenso é preferida, facilitando a cooperação e a implementação eficaz das políticas adotadas. Embora a unanimidade possa tornar o processo mais lento e levar a compromissos menos eficazes, o consenso resulta em políticas mais estáveis e sustentáveis.

O Direito da União Europeia pode ser entendido como uma variante específica do Direito Internacional Público. Porém, há diferenças substanciais entre ambos. De acordo com o Direito da União Europeia, os cidadãos podem invocar direitos e o próprio direito objetivo diretamente nos tribunais dos Estados-membros ou da própria União, sem necessitar que o mesmo seja transposto para o direito nacional, ao contrário do que acontece no Direito Internacional Público, que, por norma, só pode ser invocado pelos cidadãos se e quando transposto para o direito nacional. A ordem jurídica dos Estados-membros é essencialmente a mesma, pelo que a aplicação do Direito Internacional Público para dirimir conflitos entre povos, regiões ou Estados dentro da UE pode ser inaplicável.

A evolução da UE é marcada por uma complexa interação entre direito e política, que tem moldado suas estruturas, competências e o modo como as decisões são tomadas e implementadas. Esta interação é visível na contínua renegociação e adaptação dos tratados fundadores, como os Tratados de Roma, Maastricht e Lisboa, que redefinem as atribuições e poderes das instituições europeias em resposta às mudanças políticas e económicas. A criação de um quadro jurídico robusto, através de tratados, regulamentos e diretivas, fornece a base legal para a ação da UE, enquanto a dinâmica política entre os Estados-membros, influenciada por interesses nacionais e coletivos, determina a natureza e a direção dessas ações.

Resumindo o que foi dito, podemos afirmar que base jurídica da UE é constituída pelos Tratados, que definem as suas competências e objetivos. Desde o Tratado de Paris (1951), passando pelos Tratados de Roma (1957), até o mais recente Tratado de Lisboa (2007), cada um desses acordos ampliou e aprofundou a integração europeia. Eles estabeleceram o quadro jurídico que permite à UE atuar em diversas áreas e delinear o relacionamento entre as instituições da UE e os Estados-membros. O Tribunal de Justiça da UE desempenha um papel crucial na interpretação e aplicação do direito da UE. As suas decisões têm contribuído para a criação de uma ordem jurídica própria da UE, distinta e superior às legislações nacionais em certos domínios. A jurisprudência do TJUE tem sido fundamental para garantir a uniformidade e a efetividade do direito da UE em todos os Estados-membros. Os princípios jurídicos como a atribuição, a proporcionalidade e a subsidiariedade, que regulam a extensão e os limites da ação da EU, são também cruciais. Esses princípios garantem que a UE atue apenas nos domínios previstos pelos Tratados, que a intervenção seja adequada e que só intervenha quando a ação a nível europeu for mais eficaz do que a nacional.

A política tem sido um motor vital para a integração europeia. Iniciativas como o mercado único, a união económica e monetária (UEM) e a adoção do euro são resultado de decisões políticas destinadas a fortalecer a integração económica e política dos e entre os Estados-membros. Estas decisões são frequentemente impulsionadas pela necessidade de cooperação para enfrentar desafios comuns, como crises económicas, segurança e mudanças climáticas, etc. Instituições da UE, como o Parlamento Europeu, o Conselho da UE e a Comissão Europeia, desempenham um papel central na formulação e implementação das políticas europeias. O Parlamento Europeu, por exemplo, tem ganho progressivamente mais

poderes, refletindo a tentativa de reduzir o "déficit democrático" e aumentar a legitimidade democrática da UE. O processo de alargamento da UE, que viu a adesão de novos Estados-membros ao longo dos anos, é um exemplo claro de decisão política. Cada alargamento tem sido acompanhado de negociações complexas e reformas internas para integrar novos membros, ampliando a influência e o alcance da UE.

Sem dúvida que a relação entre direito e política na UE é interdependente e dinâmica. As decisões políticas são frequentemente formalizadas e implementadas através de atos jurídicos, enquanto as normas jurídicas podem influenciar e até moldar as opções políticas disponíveis. Por exemplo, a legislação da UE é frequentemente resultado de um processo político complexo que envolve a Comissão Europeia (proponente dos atos legislativos), o Parlamento Europeu e o Conselho da UE. A negociação e o compromisso político são essenciais para a adoção de novos atos legislativos. Crises, como a crise da dívida soberana na zona euro, têm levado a importantes reformas tanto políticas quanto jurídicas. As respostas a essas crises frequentemente requerem mudanças nos Tratados, novas regulamentações financeiras e a criação de mecanismos de governação económica mais complexos. Também as preocupações com a legitimidade democrática têm levado a reformas destinadas a aumentar a transparência e a participação dos cidadãos. A Iniciativa de Cidadania Europeia é um exemplo de esforço para aproximar a política da UE dos seus cidadãos.

8. Autonomia dos povos da União Europeia

Escreveu o Prof. Adriano Moreira, em 11 de outubro de 2017, num texto publicado no jornal "Diário de Notícias", que *"o princípio da relação Estado-nação que Wilson inscreveu na Carta da Sociedade das Nações não impediu que as autonomias fossem um instrumento das solidariedades que mantiveram os Estados multinacionais. A paz é o valor comum de ambas as fórmulas"*.

Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos, apresentou um programa de 14 pontos para acabar com a I Guerra Mundial, que se mantém atual, como agora o décimo quarto ponto, que expressamente refere que "A formação de uma liga de nações deverá ter como objetivo encontrar garantias mútuas para a independência política e a integridade

territorial de todos os Estados, independentemente da sua escala”. Uma associação geral de nações deve ser formada sob acordos específicos com a finalidade de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial para grandes e pequenos Estados. Após a I Guerra Mundial, a Europa e outras partes do mundo enfrentaram grandes desafios de reorganização política. O colapso de impérios multinacionais, como o Austro-Húngaro e o Otomano, levou a uma remarcação das fronteiras e à criação de novos Estados, muitas vezes baseados em identidades nacionais. Contudo, em muitos casos, esses novos Estados continuaram a incluir minorias étnicas, o que levou à necessidade de arranjos de autonomia para garantir a paz interna. Assim, elementos de tensão, por um lado, e de algum equilíbrio, por outro lado, entre a criação de Estados-nação independentes e a concessão de autonomias dentro de Estados multinacionais, continuaram a existir.

A identidade cultural europeia é rica pela sua diversidade e pela homogeneidade de princípios. O conhecimento e a arte, como expressou Horácio em sua "Arte Poética", com a frase "*Ut pictura poesis*" (“assim como na pintura, na poesia”), exaltam o bom e o belo. A organização e a procura evolutiva pelas leis, pela qualidade e pelo respeito pela vida são qualidades intrínsecas ao ser europeu. Não se pode afirmar que a Europa é “rica” por ser uniforme e monocultural; pelo contrário, a sua riqueza advém da diversidade. A pluralidade e as diversidades, juntamente com as identidades regionais e locais, estão inseridas em todos os Estados-membros da União Europeia. Os factos históricos que contribuem para a constituição de uma determinada identidade social e cultural local são diversos e muito antigos em quase todas as regiões, reforçando a riqueza cultural do continente.

“O Estado-nação, consequência de uma evolução histórica, tornou-se demasiado pequeno para os grandes problemas, e demasiado grande para os pequenos problemas da vida”, escreveu Daniel Bell, sociólogo americano, em 1988 (Bell, 1988, p. 238 - tradução nossa). A UE contorna esta dificuldade com o que se costuma designar por “*supranacionalidade*”, que traduz a possibilidade de órgãos políticos e administrativos supranacionais imporem diretamente normas e decisões às ordens jurídicas nacionais internas, sem a necessidade de ratificação expressa pelas autoridades estatais-nacionais.

A experiência histórica dos Estados em termos de territorialidade e nacionalidade é marcada por uma grande diversidade, refletindo os diferentes critérios de direito do solo e direito de sangue no que se refere à nacionalidade e cidadania, que nem sempre coincidem.

Os países da Europa Central e do Leste, devido às inúmeras guerras que enfrentaram, viram os seus territórios diminuir ou aumentarem ao longo do tempo. Como resultado, esses países, como a Alemanha, baseiam o seu princípio de nacionalidade no direito de sangue, em vez do direito do território, devido às frequentes mudanças nas suas fronteiras. Esses ajustes territoriais constantes ilustram como o passado condiciona e influencia o presente. A Federação de Nações Europeias tem o potencial de criar condições que ajudem a superar traumas históricos entre os povos e os “orgulhos nacionais” que surgiram dessas experiências conflitantes. Num mundo em constante mudança, a Europa está no centro dessa transformação. Neste sentido, as condições de atribuição ou reconhecimento da nacionalidade são diversas. Transcrevem-se aqui as palavras de Serge Cordellier, retiradas do livro *Nações e Nacionalidades*, de que foi coordenador:

Curioso destino, o da ideia nacional! A nação esteve, no núcleo de debates políticos do sec. XIX, associada a valores de progresso e de emancipação e à demanda de soberania.

Guiou também os movimentos de libertação que culminaram nas independências, e puseram fim à ordem colonial. Ora, tende hoje com frequência a ser negativamente conotada, sendo compreendida de modo demasiado exclusivo como forma a forma extremista da ideologia nacionalista (Cordellier, 1988, p. 13).

A história confirma a soberania como um dos pilares da construção dos Estados-Nação. A Europa passou (e passa), com vista a essa construção, por guerras, outros conflitos e movimentos opressores. Mas foi também por um processo negocial, ou evolutivo, de uma escolha ou de uma sequência de ocorrências que se alimentou o projeto europeu. O dinamismo social e político, a permanente referência ao direito, o respeito pelas liberdades, são ingredientes do processo de integração europeia, assim como também algumas utopias, das quais surgem inevitavelmente o avanço da civilização e alguma perda inevitável no processo de construção.

Na perspetiva de Denis de Rougemont, numa leitura da Europa muito sua na época, o domínio do Estado-nação na Europa foi o responsável pela eclosão de duas guerras mundiais e, conseqüentemente, de um conjunto de perturbações no mundo, pelo que um modelo de organização baseado nas cidades e nas identidades locais seria o melhor padrão de sustentabilidade e manutenção da identidade europeia.

Mas importa também refletir que a consolidação do Estado moderno, para o qual contribuíram muitos espíritos e vontades ao longo da história. Eis alguns exemplos: Thomas Hobbes, com a publicação de *Leviatã*, em 1651, Althusius, com a sua *Política*,

saída a lume em 1603, Montesquieu, que publicou *O Espírito das Leis* em 1748, J. J. Rousseau, que publicou o *Contrato Social* em 1762, Alexis de Tocqueville, autor da célebre *Democracia na América*, de 1835, Karl Marx e Friedrich Engels, com a publicação do *Manifesto Comunista*, em 1848. Todos estes pensadores, aos quais podemos acrescentar Nicolau Maquiavel, não foram uma ameaça à identidade regional e local dos povos, nem ao desenvolvimento da civilização, antes fizeram parte do processo da construção do novo na sua época, fonte da história, da sociedade e da política.

No atual panorama, de contínua construção do edifício social e político da União Europeia, da identidade conseguida com a cidadania complementar e da eventual construção no tempo da nacionalidade europeia, é objetivo deste estudo contribuir para a compreensão e enquadramento possível das aspirações autonómicas e independentistas dentro da União, isto é, inseridas em Estados-membros, e a resposta possível para essa aspiração, de modo a garantir um futuro de paz duradouro para os seus povos, como mencionado no artigo 3.º do Tratado da União Europeia. Em simultâneo, como consequência das alterações geopolíticas internacionais e a mudança de paradigmas de vida e de perceção de bem-estar e felicidade individuais, a UE e os seus Estados-membros necessitam de garantir a coesão e a força do conjunto nos aspetos económicos e financeiros, na defesa comum, na investigação científica, na produção alimentar e industrial, no comércio, etc. , pelo que não se trata apenas de uma complexidade política decorrente de interesses particulares de regiões-nação, mas também da criação de um novo todo coerente, sem fronteiras psicológicas ou constitucionais.

São várias as questões jurídicas que se colocam e complexas. Desde logo, a legitimação de novos Estados soberanos é da competência do Direito Internacional Público, e não do Direito da União Europeia, o que se antevê como uma dificuldade.

O Direito Internacional é, em grande parte, uma criação europeia, com marcos simbólicos notáveis, como a assinatura do Tratado de Vestfália, em 24 de outubro de 1648, frequentemente considerado o ponto de partida moderno deste campo jurídico. No entanto, o desenvolvimento desse conceito foi um processo longo e complexo. Originando-se em influências antigas como o Direito Romano Justinianeu, que ressurgiu no século XII, e o Direito Canónico, sobretudo durante a era das explorações marítimas de Portugal e Espanha, o Direito Internacional gradualmente tomou forma através das contribuições intelectuais e jurídicas de diversos pensadores europeus.

A problemática do “direito das gentes”, que abordava as relações entre diferentes nações, já intrigava intelectuais e religiosos da Península Ibérica desde tempos antigos, oferecendo contribuições significativas para a construção da nova ordem jurídica internacional. Esses pensadores exerceram influência decisiva na redação do primeiro tratado sistemático de Direito Internacional, elaborado por Hugo Grócio em 1623. A sua obra "*De Jure Belli ac Pacis*" transmitiu os fundamentos do jusnaturalismo escolástico, a escola espanhola do direito das gentes e a escola racionalista do direito natural e das gentes, estabelecendo bases conceituais essenciais para o campo. Assim, o Direito Internacional não apenas reflete a evolução histórica das ideias jurídicas na Europa, mas também incorpora uma rica tapeçaria de influências que moldaram o seu desenvolvimento ao longo dos séculos.

A nova ordem do Direito Internacional baseou-se na igualdade soberana e na independência recíproca dos Estados, assim como na equiparação, para efeito de relações internacionais, dos Estados monárquicos e dos Estados republicanos e na independência em relação à Santa Sé e a qualquer outro poder. A vontade dos Estados, mediante acordo entre eles celebrado, tornou-se assim a principal fonte do Direito Internacional, desaparecendo o conceito de guerra justa.

Porém, o Direito Internacional entretanto criado baseava-se nos interesses egoístas dos Estados soberanos, sem considerações de ordem moral, podendo o uso da força ser legitimado, a fim de os Estados prosseguirem os seus interesses.

A Paz passou a estar permanentemente ameaçada. O equilíbrio das forças dos Estados era o único garante da paz.

A Revolução francesa, principalmente, veio trazer novas ideias, quanto à origem do poder, muito influenciado pelos pensamentos de Hobbes, Locke e Rousseau; os Estados passaram a ser concebidos como as estruturas políticas ao serviço dos povos. A Revolução Francesa tentou unir a Europa; após a derrota de Napoleão, o Congresso de Viena de 1815 procurou fazer o mesmo, sob a égide do Antigo Regime e a submissão das Nações mais pequenas pelas cinco potências protagonistas do Congresso.

Mas foi com a entrada dos Estados Unidos da América como ator importante na cena internacional que o Direito Internacional Público começou o caminho da universalização. Resultante da frustração e/ou ansiedade dos movimentos de igualdade e fraternidade universalistas, alimentados pela Revolução Francesa, esse novo Direito constituiu um novo paradigma de pensamento que permitiu aos referidos movimentos

crecerem, em confronto com os apoiantes do Antigo Regime e as mentalidades mais conservadoras. Desse modo, coexistiram por toda a Europa um conjunto de movimentos políticos e sociais, alguns regionais com características identitárias fortes, desejosos de criar nações capazes de reclamar a sua soberania, tomando consciência da sua identidade regional e do direito de a exercer.

Esta reflexão histórica enquadra-se no pensamento analítico e estratégico sobre o momento de hoje: a União Europeia e os desejos históricos de autonomia e independência de várias regiões inseridas em Estados-membros.

Contudo, insistimos que a realidade atual supera a vontade histórica, numa nova ordem mundial em construção, transformadora do *modus vivendi* mundial. É crucial afirmar a plena democraticidade da União Europeia, para que esta possa constituir um projeto de referência internacional, seguindo o caminho da paz e da tolerância, visando o desenvolvimento da pessoa humana e o respeito pelo ecossistema natural.

Para poder fazer caminho, não deve a Europa, designadamente através da União Europeia, ignorar nem o desejo dos povos, nem a legitimidade democrática dos Estados Soberanos. Ao invés, deve partilhar princípios de desenvolvimento que ajudem a desenvolver políticas e consensos para o bem e a Paz dos Povos, assim como para a descoberta de soluções políticas que façam justiça à sua identidade e aos seus valores comuns, assim como à identidade das suas partes integrantes.

É preciso lembrar que houve guerras recentes em território europeu. Ainda que não tenha decorrido em território da UE, a guerra na antiga Jugoslávia terminou somente há 20 anos. E há, evidentemente, as guerras da primeira metade do século XX, que marcaram indelevelmente a vida dos povos europeus. Além disso, ocorreram alterações fundamentais nos últimos 50 anos em países como Portugal, Espanha, Grécia, Alemanha e a maioria dos países do leste europeu. A crise do Euro, onde o futuro da União esteve em jogo, foi há apenas 10 anos. A realidade que se seguiu à crise do Euro e que culmina atualmente com o apoio à Ucrânia na guerra com a Rússia é revelador da importância da unidade europeia, capaz de dar respostas e de possuir meios para garantir a soberania dos países.

Nesse sentido, é importante aproveitar as lições da história, edificar o edifício da União e/ou da Federação Europeia, sem perder o sentido das realidades e o cumprimento do mandato inscrito nos Tratados. Relembramos:

Artigo 2.º do TUE – *“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”*.

Artigo 3.º do TUE – *“A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”*.

A União Europeia tem demonstrado uma notável capacidade funcional que seria difícil de reconhecer há pouco tempo. Embora a saúde pública seja de competência exclusiva dos Estados-Membros, a União liderou com eficácia a questão da pandemia de Covid-19, beneficiando especialmente os países menores e com menos recursos. Além disso, o apoio financeiro fornecido para sustentar as economias nacionais durante a crise de 2008 superou todas as expectativas pessimistas. A saída do Reino Unido da União Europeia também não causou nenhum abalo institucional significativo, sendo de destacar a resiliência das estruturas da UE. A unidade demonstrada no apoio à Ucrânia, independentemente dos compromissos institucionais dentro da NATO, é um exemplo marcante da capacidade supranacional da União Europeia. Hoje, é provável que Jürgen Habermas escrevesse de maneira diferente o seu “Ensaio Sobre a Constituição da Europa”, refletindo sobre esses sinais positivos de dinamismo executivo e atenção estratégica. Não deve, por isso, a UE regredir aos princípios fundamentais do Congresso de Viena de 1815. Devem antes os povos, em conjunto, liderar a União, não apenas alguns Estados-membros.

Conclui-se que o Direito da União Europeia, por si, não poderá dar uma resposta às aspirações autonómicas ou independentistas das regiões, no sentido tradicional e usual, contudo consegue apontar o caminho e mesmo liderar onde nem o Direito nacional, nem o Direito Internacional poderiam.

A título de referência, o Direito Internacional Público não poderá intervir nas questões independentistas, legitimando ou não uma secessão da Catalunha, e isso é demonstrado pelo facto de não ter sido esse o caminho invocado por nenhum dos lados em confronto. Verdadeiramente, na maioria dos casos de desejos de autonomia profunda, ou independência, pelas regiões, não é essa a natureza de legitimação que se pretende. Não se trata, portanto, de um problema jurídico, mas social e político, transformando-se posteriormente num problema de Direito.

O caso catalão é o mais importante pelos avanços que teve na direção de uma autonomia profunda, que possibilitou um inquérito de independência, para criação, dentro de Espanha, de um novo Estado soberano. Situações jurídicas complexas se levantaram, também condicionadas pela reação do Estado soberano espanhol, ao ser confrontado com a possibilidade de ver subtraído ao seu território uma importante região.

As motivações autonómicas das regiões que prosseguem esse desiderato têm explicações diferentes, assim como os próprios movimentos reivindicativos têm posições políticas diferenciadas. Efetuando uma análise dos valores do Produto Interno Bruto (PIB) e do rendimento per capita das regiões que reclamam a sua autonomia ou independência e comparando o com o rendimento e o PIB dos Estados em que estão inseridas, podemos afirmar que, de modo generalizado, o PIB e o rendimento das regiões com pretensões de independência ou soberania completa são superiores à média dos Estados soberanos a que pertencem.

Tais evidências suscitam a questão de saber se essa circunstância não retira força moral à vontade política demonstrada pelos Estados centrais, contrários aos processos visando o reconhecimento de maior autonomia aos territórios menores, por ser possível interpretar que as elites políticas empresariais ou sociais dos Estados centrais poderão desejar tirar mais proveito individual do que contribuir para a liberdade e dignidade dos seus povos.

No mundo globalizado e em acelerada transformação em que vivemos, atendendo ao efeito multiplicador dos meios digitais, considerando também que muitos negócios são transnacionais e que muitas alterações (p. ex., climáticas) afetam todo o mundo, exigindo formas de colaboração entre todos os povos, fará sentido que regiões que, na melhor das hipóteses, poderão ser Estados de pequena dimensão, queiram lutar pela sua independência? Não será mais pertinente aprofundar as relações entre os Estados já existentes, não perspetivando mudanças nesse plano?

Ora, a integridade territorial de cada Estado-nação é cada vez mais uma figura de retórica- A livre circulação de pessoas e bens no espaço interior da União é a única forma em que os cidadãos se reveem, e o controlo das fronteiras externas é uma prioridade da ação policial. Parte da soberania dos Estados em que estão inseridos já está cedida e a integração vai ocorrendo de forma gradual, na medida em que existam benefícios para todos.

O espaço Schengen foi definido por regras europeias, e é obrigatória a sua aceitação por parte dos Países candidatos à União (embora não possam usar a livre circulação de forma imediata após a sua adesão).

Não podemos deixar de validar alguns dos argumentos contrários, que procuram na legitimação da autonomia/autodeterminação e independência o melhor caminho para os povos em causa, cumprindo assim o art.º 2 do TUE.

- O Caso de **Itália**:

O Estado Italiano é um Estado unitário, descentralizado em regiões de forma assimétrica.

O norte de Itália, com grande impulso dos intelectuais, reivindica uma identidade política e económica regional própria. A existência de empresas, muitas delas industriais, com grande capacidade económica, gerando muitos postos de trabalho, coexistentes com uma classe social sem necessidade de grandes apoios estatais, ao contrário das regiões do Sul, mais pobres e menos industrializadas, deram condições a um discurso político com reivindicações regionalistas e federalistas.

Esse discurso político teve um momento alto no final dos anos 80 e inícios dos anos 90 do século passado. Em setembro de 1996, o partido político *Lega Norte* organizou uma manifestação em Veneza para proclamar simbolicamente a independência da República da Padania, que o seu líder, Umberto Bossi, descrevia como uma comunidade natural, cultural, e socioeconómica fundada sobre uma herança de valores e com condições sociais, morais e económicas homogéneas.

O partido organizou as eleições para o parlamento da Padania e o referendo sobre a independência em 25 de maio de 1997. O partido abandonou os planos separatistas em 1999, e optou por um projeto de regionalização, transferência para a região de parte considerável de competências legislativas. Transformou-se também de um partido regional para nacional. Os intelectuais legistas, do Norte, continuam o seu caminho de reivindicação de uma Federação do tipo da defendida por Denis de Rougemont.

Em 2017, os governadores da Lombardia e do Veneto organizaram uma consulta por referendo para pedir autorização para negociar com o governo central uma maior autonomia, em conformidade com o artigo 116 da Constituição italiana.

Os dois referendos de 22 de outubro de 2017 tiveram um enorme sucesso, sobretudo no Veneto, com 57,2% de participação e 98,1% de votos a favor; já na Lombardia a participação foi de 38,3%, com 95,3% de votos a favor.

Podemos dizer que o risco a prazo de desintegração do Estado unitário de Itália existe, mesmo que nos afigure improvável.

Entre as discrepâncias regionais, em termos de produtividade/modo de vida/clima e cultura, a verdade é que a União Europeia poderá vir a poder desempenhar um papel na organização política deste Estado-nação, a fim de preservar um dos seus pilares políticos.

- **O Caso da Córsega:**

A Córsega é uma terra de matriz linguística italiana, ocupada pelo Reino da França, que teve um projeto constitucional redigido por J.J. Rousseau. Presentemente, a Córsega integra a República Francesa. Durante décadas, porém, essa integração foi contestada de forma violenta.

A Constituição Corsa de 1755 foi provavelmente a primeira constituição moderna a proclamar o princípio da soberania do povo. A legitimidade de autonomia/independência tem raízes históricas, e o direito à autodeterminação seria eventualmente compatível com o Direito Internacional.

Ora, o Estado Francês não abdica do seu território. Estando a Córsega sob pressão de uma grande crise económica, não tem poder nem influência para fazer valer os seus interesses, pelo que os Corsos assumiram medidas pragmáticas de cedência em algumas das suas reivindicações.

É seguramente uma pequena região, com pouco impacto internacional, mas é um povo, o que não pode nem deve ser ignorado à luz dos princípios inscritos no TUE.

- **O Caso Catalão**

De acordo com a Constituição espanhola, o Reino Espanhol é um Estado unitário com várias nacionalidades, mas, no debate político contemporâneo, é já considerado por vários atores políticos como um Estado plurinacional. Referimo-nos, em particular, ao período posterior à entrada em funções do governo liderado por Pedro Sánchez saído das

eleições gerais de 23 de julho de 2023, apoiado por uma vasta e heterogénea (e para quase metade da população espanhola, inusitada) coligação do Partido Socialista Operário Espanhol com partidos de esquerda e de direita, alguns deles independentistas. Antes disso, apenas os partidos independentistas ou autonomistas, assim como parte da comunidade académica, consideravam Espanha um Estado com múltiplas nações. Parece uma diferença pequena, mas não é.

A História de Espanha é feita de múltiplas nacionalidades, quer no seu território natural, quer nos territórios que ocupou; no entanto, a situação catalã encaminhou-se, passo a passo, para um espaço “quase” sem saída.

O Direito internacional deve muito aos estudiosos e professores espanhóis, alguns dos quais, como Francisco Suárez, autor do famoso *Tractatus de Legibus ac Deo Legislatore*, que publicou em 1612, quando lecionava na Universidade de Coimbra, no qual defende a ideia de uma comunidade universal de povos.

Ora, a Espanha lida, há décadas, com situações de separatismo, especificamente no País Basco, Catalunha e Galiza.

A Catalunha tem razões históricas que sustentam o seu desejo de independência, a que acresce a legitimidade social e a dimensão económica e social da região, pela sua língua e cultura.

Setores relevantes da Catalunha procuram fazer um reparo histórico, promovendo a independência ou o reforço significativo da autonomia. Porém, se o desejo destes setores for, como tudo o faz crer, continuar na UE, e fazer parte do seu desenvolvimento, a solução política de integrar uma federação de nações europeias, continuando a fazer parte do Reino de Espanha, poderá ser um caminho possível, uma vez que respeitará a integridade territorial de Espanha, que passa a ter para a Catalunha uma ligação simbólica, enquanto será uma nação com uma identidade própria e com futuro.

Esta é uma possibilidade, mas que está longe de ser aceite por todos, como reconhecem os próprios defensores estrénuos do processo de independência.

Segundo Josep Costa⁴:

Em 2010, o tribunal constitucional espanhol modificou o novo estatuto de autonomia da Catalunha que havia sido aprovado por dois parlamentos e

⁴ Josep Costa é um jurista e político espanhol, professor de teoria política na Universidade Pompeu Fabra de Barcelona. Membro do partido independentista de centro-direita *Juntos pela Catalunha*, foi deputado na XII legislatura. Entre janeiro de 2018 e março de 2021, foi vice-presidente da Mesa do Parlamento da Catalunha.

ratificado em referendo quatro anos antes. Desde aquela decisão, o apoio à independência aumentou para cerca de 50% da população da Catalunha, com até 80% dos cidadãos dispostos a aceitar um referendo sobre autodeterminação. Depois de várias eleições, os partidos pró-independência conquistaram uma maioria estável e geral no Parlamento catalão. A negociação com diferentes governos espanhóis não foi possível, e hoje em dia não há um terreno comum entre as aspirações da maioria dos catalães e as da maioria dos espanhóis. Essa lacuna crescente levou ao colapso do contrato social. Os Catalães tentaram convencer Madrid, por meio de argumentos fortes, de que têm o direito de escolher livre e pacificamente o seu próprio futuro, mas a Espanha respondeu pela força. Como resultado deste conflito político, metade do governo catalão em exercício na época está no exílio e a outra metade está presa, após ter sido condenada por sedição pela suprema corte espanhola. Essas acusações foram desacreditadas por tribunais independentes na Europa e fortemente condenadas pelo grupo de trabalho das Nações Unidas por detenção arbitrária (Costa, 2017, s/p).

Os poderes e os decisores dentro do Estado soberano espanhol não são consensuais sobre o que há a fazer e como fazer nesta delicada matéria, o que fragiliza o pensamento de abertura de alguns políticos e governantes nacionais, gerando situações de expectativa para um e outro lado que posteriormente são comprometidas. Algumas decisões e atos, como a aprovação por dois parlamentos (o parlamento catalão e as Cortes Gerais de Espanha) do novo estatuto de autonomia, levaram os catalães independentistas a pensar que neste novo século, sob os auspícios e solidariedade das nações europeias, finalmente seria possível uma Catalunha independente. As consequências são conhecidas, repetindo a ideia de ocorrências do século passado, ainda muito vivas para o povo e para as elites catalãs. Quando a política não consegue, por meios pacíficos, atingir os seus objetivos, não deve ser subestimado o senso comum, como forma de gerar consensos para a resolução dos problemas. Foi pelo senso comum que a humanidade se adaptou e desenvolveu no seu milenar processo de sobrevivência, pelo que este não deve ser menosprezado.

A diferença política entre os partidos mais representativos do desejo de independência, em que se destacam, no momento em que escrevemos a presente dissertação, a Esquerda Republicana da Catalunha (ERC) e o Juntos pela Catalunha (Juntos), para além da ação de outras forças, é notória. Em comum, estes partidos defendem a independência da região, mas acomodando diferentes sensibilidades.

Deverá ser tido em conta, também, que os catalães pró-independência não são necessariamente simpatizantes dos partidos separatistas.

A procura por autonomia em todas as regiões de Espanha tem vindo a crescer nos últimos 25 anos. Na Catalunha, desde 2007 que o desejo de algumas forças é criar um Estado-nação dentro de uma Federação Espanhola. A crise verificada na última década, já ligeiramente atenuada com as intervenções legislativas do governo socialista de Sánchez que iniciou funções em 2023, deriva de, em 2010, a expectativa criada numa autonomia profunda, aprovada pelos dois parlamentos, ter sido suspensa pelo Tribunal Constitucional Espanhol.

O Direito da União Europeia, especificamente o Tratado da União Europeia e o Tratado de Funcionamento da União Europeia, cria condições para que a UE, através dos seus órgãos competentes, possa manifestar uma posição sobre a situação catalã, uma vez que a Espanha vive uma situação paradoxal, aparentemente insanável. Outra coisa é poder influir diretamente na resolução do conflito.

Com efeito o TUE inscreve nos seus artigos os seguintes princípios:

1. A União respeita as competências dos Estados-Membros para definir o seu sistema educativo e a sua política cultural.
2. A União respeita igualmente a sua obrigação de manter, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e apoiar a política dos Estados-Membros nesse domínio.
3. A União estabelece uma política externa e de segurança comum que inclui a progressiva definição de uma política de defesa comum da União. Esta política poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir. A política externa e de segurança comum é uma parte integrante da política externa e das relações internacionais da União.
4. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que têm por objeto assegurar a integridade territorial, manter a ordem pública e salvaguardar a segurança nacional. Em particular, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.
5. Em caso de ameaça à segurança nacional resultante de uma agressão armada, cada Estado-Membro tomará as medidas que considerar necessárias para proceder à defesa coletiva em conformidade com o Artigo 51º da Carta das Nações Unidas. Essas medidas não afetarão os compromissos assumidos pela Irlanda no âmbito da política de defesa da União Europeia.
6. A União institui um mercado interno. A União trabalha para a sustentabilidade dos recursos naturais com base num modelo de crescimento económico sustentável e promove a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros."

O artigo 4.º do TUE reafirma a autonomia dos Estados-membros dentro das suas competências nacionais específicas, garantindo que a União Europeia respeitará e não ultrapassará essas áreas de responsabilidade nacional. Isso reflete o princípio da subsidiariedade, que é fundamental na estrutura legal da UE, garantindo que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos.

Por outro lado, o Estado espanhol cedeu parte da sua soberania aquando da adesão às Comunidades Europeias, e posteriormente ratificou o Tratado da União Europeia, assim como aderiu aos tratados posteriores, nomeadamente ao Tratado de Lisboa.

Não podemos ainda deixar de ter em conta que, em 2005, o Estado Espanhol promoveu a ratificação do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, tendo o mesmo sido referendado com aprovação do SIM por 76,7% da população, o que revela uma predisposição para aprofundar o processo de integração europeia.

A Espanha compromete-se a cooperar lealmente com a União e no seio da União (artigo 4.º, n.º 3, do TUE). Trata-se de pensar sempre no superior interesse da democracia, com respeito pelo direito da União e dos Estados, no pressuposto de que as leis são feitas para servir o povo, ao contrário do que acontece nos regimes ditatoriais, em que as leis são feitas para o povo obedecer.

Existem bons exemplos de Estados, de democracias avançadas, a resolver anseios independentistas, de povos e territórios. Veja-se, nesse sentido, a posição do Supremo Tribunal Canadano sobre o Québec.

No domínio do pensamento de inovação política e estratégica, a União Europeia passou a representar um laboratório para os cientistas políticos, sociólogos políticos e demais investigadores que se interessam pelos temas. O caso catalão, em si mesmo, é um exemplo extraordinário para discutir as diversas perspetivas sobre como aceitar os direitos dos povos, ensaiando formas inovadoras de soberania partilhada ou combinada, assim como de governação multinível. No caso da União Europeia, tal poderá configurar a coexistência em simultâneo de duas correntes de integração, a funcionalista e a federalista.

Os níveis de resolução dos problemas existentes neste domínio são ainda baixos. O caso catalão está longe de ser o único na Europa com estas características e, como referimos, não parece estar em vias de ser resolvido. Ora, tal será uma tarefa impossível, se não se refletir de forma renovada sobre os valores europeus e a identidade europeia.

Para isso é preciso cumprir um requisito exigente, que passa por estabelecer, na senda de Habermas, “condições de vida uniformes” em todas as Regiões. Um cidadão sueco tem de sentir que é um cidadão europeu, assim como um cidadão catalão ou um cidadão espanhol de qualquer região do país tem de sentir que é um cidadão europeu. E o mesmo vale para um Ocitano, um bretão, um corso ou um francês de qualquer região da França. Ou ainda para os cidadãos dos demais países, regiões ou cidades da União Europeia.

Relativamente à declaração unilateral de independência do parlamento catalão, não pode deixar de ser vista como “uma fuga para a frente”, ”escusando-se à aplicação do Direito da União Europeia e procurando dramaticamente o reconhecimento por via do Direito Internacional.

O direito de os povos disporem de si próprios é regulado pelo Direito Internacional. E se é certo que o Direito Internacional foi eficaz para gerir descolonizações, deparou, de seguida, com os seus limites, como o provam crises diversas (por exemplo, os casos das pretensões sem solução até ao momento do povo saharauí ou do povo palestino), de modo que as possibilidades de intervenção da ONU na situação catalã são improváveis.

A forma como o Tribunal Constitucional espanhol barrou a solução encontrada para a Catalunha não pode deixar de suscitar dúvidas sobre os caminhos a seguir. A procura de uma solução para a Catalunha que seja aceite por todas as partes envolvidas é dramaticamente necessária para o bem da coesão europeia.

O movimento federalista europeu não é unânime, mas existem alguns pontos importantes a retirar dos seus princípios de ação. Denis de Rougemont era contrário aos nacionalismos: na sua visão federalista da Europa, a única que, de acordo com o seu pensamento estratégico, era digna de futuro (Rougemont, 1970), os nacionalismos eram contraproducentes. No início da sua ação política, manifestou-se de igual modo contra a preponderância do Estado-nação, por ser um obstáculo ao Federalismo, ao seu Federalismo.

Passados 50 anos da produção deste pensamento, é tempo de atualizar as ideias, sem perder os princípios. Pensemos, por exemplo, que sem o pragmatismo económico de Jean Monnet talvez não existisse a União Europeia. É a importância do senso comum a que fazíamos referência atrás, ou seja, a necessidade de encontrar soluções para problemas que subsistem.

Assim como Rougemont afirmava que o federalismo é natural e funcional e não resulta de uma coerção artificial, também podemos afirmar que os nacionalismos não se eliminam por decreto. A aceitação da realidade em todas as suas dimensões é uma forma de encurtar caminho para o federalismo.

O que os povos têm no seu interior, a sua vontade e as suas crenças, não pode ser esmagado ou esquecido. O que ocorre é o tempo, e o tempo está em modo acelerado com a globalização e obriga a criar perspectivas de análise inovadoras, como já referido neste estudo.

Não é possível ignorar que a identidade comum europeia comporta diferentes formas de conceber a vida em comum, com raízes culturais profundas que urge respeitar.

Demos três exemplos de realidades concretas que podem suscitar novas perspectivas de análise e servir para evidenciar a necessidade de soluções realistas e pragmáticas, seja para elas próprias ou para casos semelhantes, com o objetivo de enfrentar o futuro com forte coesão europeia.

8.1. Pensamento, ação política e governação

Os pensadores e políticos, assim como os cidadãos, têm crenças, antes de terem ideologias, e as mesmas precedem as ideias, que, por sua vez, precedem a ação.

Denis de Rougemont, suíço do cantão de Neuchâtel, pensador do conceito da “Europa das Regiões”, era calvinista e tudo indica que tenha sido simpatizante das ideias de Johannes Althusius, filósofo, também ele calvinista, um alemão do século XVI, considerado o pai do federalismo moderno.

Jacques Delors, antigo presidente da Comissão Europeia (1985-1995), que elevou o princípio da solidariedade a uma expressão do acervo jurídico da União Europeia, era simpatizante da doutrina social da Igreja Católica, onde militou no sindicalismo cristão. Foi no seu mandato que o princípio da subsidiariedade foi consagrado nos textos jurídicos europeus, nomeadamente no Tratado da União Europeia (1992). O Federalismo de Delors pode ser concebido como um Socialismo Cristão, ou seja, uma perspectiva de uma personalidade marcada pelo catolicismo social. O Federalismo concebido por Delors foi concebido como um método, incluindo o princípio de subsidiariedade.

A subsidiariedade como princípio tem as suas raízes na doutrina social da Igreja Católica. Relembre-se que a Encíclica "Quadragesimo Anno"⁵, aprovada pelo Papa Pio XI em 1931, embora não referindo explicitamente o "*subsidiarii officii princípio*" (“princípio do ofício subsidiário”), considera-o como uma fonte de organização política e social. A Encíclica discute princípios que estão intimamente relacionados com o conceito de subsidiariedade, um princípio fundamental da doutrina social da Igreja Católica. A Encíclica defende a ideia de que as funções sociais devem ser realizadas pelo nível mais baixo de autoridade capaz de realizá-las de maneira eficaz. Isso implica que as autoridades superiores devem intervir apenas quando necessário e as iniciativas locais e comunitárias devem ser incentivadas. O “princípio do ofício subsidiário” implica uma descentralização do poder e uma maior autonomia para as entidades menores, promovendo uma governança mais eficiente e adaptável às necessidades específicas de cada comunidade ou grupo social.

Poderíamos considerar que todos os decisores políticos, nos diferentes níveis de organização, do local ao nacional, possuem ou são tributárias de tradições, religiões e filosofias morais que originam modos de pensar e de agir diversificados. No mundo globalizado em que vivemos, estas especificidades tendem a esbater-se, mas ainda assim resistem, e a plural identidade europeia beneficia dessa resistência.

Entre 1985 e 1995, a União Europeia (até 1993 Comunidades Europeias) testemunhou avanços significativos que indicavam um possível caminho em direção a uma maior integração federativa. Essas mudanças incluíram a assinatura do Ato Único Europeu em 1986, que visava aprofundar o mercado comum europeu e fortalecer a cooperação política entre os Estados-membros. No entanto, o contexto geopolítico abruptamente transformado nesse período, marcado pela queda do Muro de Berlim em 1989, e a subsequente dissolução da União Soviética e dos demais países do bloco de leste em 1991, assim como a desintegração violenta da Jugoslávia, com as consequentes guerras civis nos Balcãs, impôs desafios enormes à nova União Europeia.

A guerra na Jugoslávia, em particular, revelou a incapacidade inicial da União Europeia em lidar eficazmente com crises internas próximas das suas fronteiras. A crise humanitária e de segurança que então se viveu teve um efeito multiplicador sobre os debates políticos dentro da UE, questionando não apenas a viabilidade dos Estados-nação

⁵ Disponível em português em: https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

na era globalizada, mas também a capacidade da UE de agir de forma coesa e eficaz em face de desafios tão urgentes.

Atualmente, a guerra entre Rússia e Ucrânia, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, intensifica as pressões sobre a União Europeia e os seus Estados-membros. Este conflito, multiplicado pelo apoio político e militar dado às partes beligerantes pelos seus aliados internacionais, ocorre num momento de transição para uma nova ordem global. Diante dessa dinâmica geopolítica em evolução, a UE enfrenta uma crescente necessidade de fortalecer os seus laços federais, incluindo a possível criação de forças armadas comuns, como parte de uma estratégia unificada para proteger os seus interesses e promover a estabilidade na Europa e além dela.

Os eventos mencionados sugerem a possibilidade de se criar uma Federação baseada em regiões-nação, que poderá abordar múltiplos desafios contemporâneos de forma integrada. Esta abordagem poderá, de uma só vez, mitigar os nacionalismos extremistas que surgiram recentemente, resolver conflitos de legitimidade e legalidade envolvendo regiões com língua e cultura próprias que buscam autonomia e independência, assim como proteger os Estados-membros, preservando a sua integridade territorial. Ao fortalecer a união entre Estados-membros, uma Federação Europeia poderá aumentar a sua resiliência e capacidade de afirmação no cenário globalizado, permitindo um governo legítimo com decisões democráticas, baseado na representação dos interesses legítimos dos povos.

Essa visão propõe um modelo federativo que não apenas unifica culturas e interesses regionais sob um governo central democrático, mas também promove a coesão e a colaboração entre diferentes partes da federação. Ao eliminar os extremismos nacionalistas prejudiciais, essa abordagem pode construir uma estrutura política mais robusta e adaptável às complexidades do mundo contemporâneo, onde a cooperação internacional e a força coletiva são cada vez mais essenciais para enfrentar desafios globais comuns.

A proposta de uma Federação que integre regiões-nação reflete uma evolução no pensamento político europeu. Ela sugere uma abordagem mais inclusiva e cooperativa para lidar com a diversidade cultural e linguística dentro da União Europeia, ao mesmo tempo em que busca mitigar os nacionalismos extremistas. Este pensamento desafia conceitos tradicionais de soberania nacional e propõe uma forma de governança mais adaptável às realidades complexas e interligadas do mundo contemporâneo.

Politicamente, a implementação de uma Federação envolverá decisões políticas significativas e estratégias diplomáticas entre os Estados-membros da União Europeia. Isso requererá negociações complexas para estabelecer um quadro jurídico e institucional que equilibre a autonomia das regiões com a coesão e eficácia do governo federal. Além disso, será necessário um compromisso político para superar obstáculos históricos e culturais, garantindo a adesão e cooperação de todas as partes envolvidas.

Do ponto de vista da governança, uma Federação europeia potencial poderá oferecer um modelo no qual as decisões serão tomadas de maneira democrática e representativa, considerando os interesses das regiões e nações participantes. Isso fortalecerá a legitimidade e a eficácia das instituições europeias, permitindo uma resposta mais coordenada aos desafios globais. A governança dentro desta estrutura federativa também envolverá a coordenação de políticas em áreas críticas como segurança, economia e direitos humanos, promovendo uma maior coesão e solidariedade entre os membros da União Europeia. Assim, a discussão sobre a criação de uma Federação baseada em regiões-nação não apenas reflete um pensamento avançado sobre governança europeia, mas também implica desafios e oportunidades significativas para a ação política e a cooperação internacional na Europa e além dela.

9. Visão de Futuro: a possibilidade de uma federação europeia

É um jargão afirmar que a União Europeia está em crise.

Ora, a União Europeia continua o seu processo de construção. Ao atualizar-se necessita de não se deixar bloquear pelo passado, na história comum dos interesses de cada Estado-membro, e pensar a sua governação voltada para os cidadãos e o bem comum.

A UE ou a Federação de nações que se pode constituir, não estará isolada do mundo. Entre si, deverá respeitar o ecossistema de uma vida em comum, assim como o respeito pela natureza, incluindo o mundo animal. A pressão migratória e o combate à pobreza e às alterações climáticas são reais desafios e objetivos de construir a mudança, no pensamento global.

Se assim for a Europa dos povos, será uma instituição milenar, e contribuirá decisivamente para um mundo melhor.

Para conseguir esse objetivo, como referido anteriormente, é necessário validar o modelo democrático de funcionamento da UE. Nas palavras de Habermas:

Qualquer tratado especial que, por razões de paz perpétua, transfira os direitos de soberania nacionais para órgãos supraestatais ou intraestatais, terá de resultar de um 'tratado de povos entre si', e não só de um tratado de soberanos de facto" (Habermas, 2001, p.131).

Defende-se assim que a legitimidade de tratados internacionais, especialmente aqueles que envolvem questões de soberania, deve ser fundamentada em acordos que envolvam diretamente os povos afetados, e não apenas os líderes governamentais.

Habermas insiste ao dizer: "*Os compromissos juridicamente não vinculativos, assumidos no círculo dos chefes de governo, são ineficazes ou não-democráticos e, por isso, têm de ser substituídos por uma institucionalização das decisões comuns que seja insuspeita do ponto de vista democrático*" (Habermas, 2011, p. 32). São assim criticados os compromissos juridicamente não vinculativos assumidos por chefes de governo, como compromissos ineficazes e não-democráticos. Na verdade, tais acordos, ainda segundo o autor alemão, podem ser facilmente ignorados e carecem de legitimidade democrática por não envolverem a participação dos cidadãos. Esses compromissos devem, segundo Habermas, ser substituídos por uma institucionalização das decisões comuns, garantindo que sejam juridicamente obrigatórios e tomados através de processos transparentes e participativos.

Neste enquadramento político, jurídico e social, parece que a única forma que resolverá o conjunto de desafios internos será o modelo federal, seja no modelo que neste trabalho é identificado como Federação de Regiões e Nações da União Europeia ou no modelo unicamente baseado na federação dos Estados-membros.

A análise da diversidade europeia e da sua dimensão em termos de número de habitantes, a terceira área mais populosa do mundo, sugere uma Federação baseada em nações europeias. Tal deriva da análise de dois princípios: o estatuto especial das nações (constituídas em Estado, incorporadas em Estados multinacionais ou ainda com nacionalidades historicamente reconhecidas pelos historiadores e pelos seus habitantes, subordinadas a Estados centralizados); e a necessidade de proteção histórica e simbólica dos Estados-membros em que estejam inseridos. Para isso é preciso encontrar uma visão inovadora, partindo de uma base histórica e sociológica reconhecida.

Sobre esses dois princípios, existe um valor insubstituível, que importa reforçar nas decisões da atual UE: a democracia, que tem de se basear na legitimação democrática de todos os atos emanados dos governantes para os governados. Em paridade com a democracia, encontra-se a justiça, não no sentido da judicialização dos atos, mas no sentido do justo e bom para o cidadão, a família, a nação, o Estado e a federação.

A UE é já por si um modelo institucional dinâmico, quase federal, e, por ser assim, muitas das suas decisões estão no limiar do democraticamente aceitável. Uma Federação Europeia terá de encontrar permanentemente soluções estáveis para os problemas e desafios internos e globais, assim como permanecer como uma referência no cenário internacional como potência regional nos domínios económico e social, apontando o caminho dos valores políticos e sociais e da dignidade humana.

O caminho federal será uma opção viável se garantir também uma proximidade com os cidadãos, dando visibilidade à legitimidade do viver local, numa coesão cultural baseada na diversidade, onde os cidadãos tenham de facto uma voz que seja escutada. Só assim se poderá garantir o futuro, que, à velocidade atual, é mesmo agora.

Os Estados-membros têm de ter todos o mesmo peso institucional, e o princípio de subsidiariedade deve fazer o equilíbrio.

O Comité das Regiões, com os seus membros consultivos, não cumpre hoje a função necessária de dar voz às Regiões, como forma de extensão do Estado soberano. Não cumpre assim o desiderato de desenvolvimento das políticas regionais da União e a proximidade entre os cidadãos.

A medida propugnada por Dusan Sidjanski (1996) de criação de um Senado das Regiões, uma ideia já defendida por Denis de Rougemont (1970), poderá ser uma solução a implementar para sentar as Regiões “à mesa” da governação, o que pode ser interpretado como um ato intermédio em direção à Federação.

A presença de grupos de interesse de várias regiões poderá revelar-se um mau exemplo pelas reivindicações e perturbação da governação, tornando-a impossível, o que se ultrapassará com uma definição gradual de competências das Regiões, com o objetivo de constituição de uma Federação.

O peso institucional do Conselho Europeu deve ser compreendido pelos cidadãos como uma garantia da unidade europeia, pelo que deve ser hierarquicamente superior ao da

Comissão Europeia, competindo-lhe organizar os processos de reconhecimento de nações e as etapas para a construção da Federação.

O princípio da cooperação leal, previsto no n.º 3 do art.º 4º do TUE necessitará de um complemento normativo, constituindo-se como fundamental para o reforço dos compromissos estabelecidos e da sua execução no tempo negociado, de forma a não poderem ser postas em causa as decisões anteriormente concertadas. A União Europeia deve ter um exército próprio e promover a revisão do Tratado da Aliança Atlântica, de 1949, que instituiu a OTAN, que serve outros interesses que não apenas os da União Europeia. Esta passará a ter uma projeção internacional acrescida, em virtude da maior ambição do projeto político subjacente. Mas será tudo isto possível? Ou desejado?

No quadro jurídico-político atual da União Europeia, a questão da autonomia das Regiões é complexa. A análise da compatibilidade da autonomia das regiões políticas e político-administrativas dos Estados-membros da União Europeia com os Tratados da UE envolve várias dimensões jurídicas e políticas. As autonomias regionais e as identidades culturais são reconhecidas e protegidas no âmbito das estruturas político-administrativas dos Estados-membros, mas devem operar em consonância com os princípios e objetivos da União.

Os Tratados da União Europeia respeitam a soberania dos Estados-membros e as suas estruturas constitucionais internas. Isso significa que a organização interna de um Estado, incluindo as regras de autonomia regional, é uma questão de direito constitucional nacional.

Consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, o princípio da subsidiariedade assegura que a tomada de decisões ocorra o mais próximo possível dos cidadãos. Assim, as regiões e autoridades locais têm um papel fundamental na aplicação das políticas da UE.

A UE respeita a integridade territorial dos seus Estados-membros, conforme o artigo 4.º, n.º 2, do TUE. Isto significa que a autonomia regional deve ser exercida de forma a não ameaçar a unidade territorial de cada Estado-membro.

Como vimos, os Tratados da União referem-se ao assunto. O Tratado da União Europeia define, no seu artigo 4.º, os princípios fundamentais a observar na relação entre a União e os Estados-membros, como é o caso do respeito devido pelas identidades nacionais dos Estados-membros (artigo 4.º, n.º 2) e a cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3).

Já o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece o funcionamento das instituições da UE e a distribuição de competências entre a UE e os Estados-membros. E a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante direitos fundamentais, incluindo o respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística (artigo 22.º).

Atualmente, as autonomias que operam dentro do quadro constitucional de um Estado-membro e que cumpram com as obrigações decorrentes dos Tratados da UE são consideradas compatíveis. Exemplos incluem a Escócia no Reino Unido (antes do Brexit), a Catalunha e o País Basco na Espanha, e a Valónia e a Flandres na Bélgica. Em muitos Estados-membros, as regiões têm competências significativas (competências partilhadas) em áreas como a educação, a cultura e a saúde. Desde que estas competências sejam exercidas em conformidade com as normas da UE, não haverá incompatibilidade.

No entanto, pode haver incompatibilidades com o atual quadro jurídico da UE como é o caso dos movimentos separatistas ou as declarações unilaterais de independência, que podem criar tensões. A UE não reconhece regiões dos Estados-membros que declarem independência unilateralmente sem o consentimento do Estado-membro. Um exemplo é o caso já referido da Catalunha, onde a tentativa de secessão unilateral foi considerada ilegal pelo governo espanhol e não reconhecida pela UE.

Desta forma, a questão das autonomias na UE é um equilíbrio complexo entre o reconhecimento e a proteção das identidades culturais e políticas regionais dentro dos Estados-membros, nos limites estabelecidos pelos Tratados da UE, e o respeito devido à integridade territorial e soberania dos Estados-membros.

A autonomia política das regiões e dos povos dentro da União Europeia não implica obrigatoriamente a adoção imediata de um modelo federal de governo. A transição para um modelo federal na UE é uma possibilidade que depende de diversas considerações complexas e estágios de desenvolvimento. Este estudo tem identificado algumas das questões fundamentais envolvidas nesse processo. Para que a transição para um modelo federal seja viável, será necessário um rearranjo significativo das competências entre o nível central e as regiões, além do estabelecimento de instituições federais que representem tanto os interesses das regiões quanto os da população da União como um todo. Além disso, será crucial garantir que tal mudança respeite a soberania dos Estados-membros e as estruturas constitucionais existentes, ao mesmo tempo em que promova a coesão e eficiência na

governança da UE. Assim, enquanto a discussão sobre o federalismo na UE continua, é essencial considerar e analisar cuidadosamente os desafios e implicações envolvidos.

Um modelo federal de governo na União Europeia envolverá a criação de um sistema político onde um governo central terá competências bem definidas, enquanto os governos regionais desfrutarão de autonomia significativa. Essa estrutura implicará na clara delimitação de competências entre o governo federal e os governos regionais, garantindo que áreas como educação, cultura, saúde e outras políticas domésticas possam ser geridas pelas regiões de forma autónoma, dentro dos limites estabelecidos pelo governo central. Além disso, um modelo federal na UE poderá incluir instituições federais, como um parlamento bicameral, onde uma câmara representará os Estados-membros ou as regiões-nação, dependendo do modelo federal constituído, baseado ou nos Estados-membros que compõem o Conselho Europeu, ou na federação regional composta por nações, como acima exposto, enquanto a outra representará a população da UE como um todo. No modelo de federação de regiões-nação, os Estados-membros têm o seu papel fundamental no Conselho Europeu, a mais alta instância de políticas da União e da Federação.

Essas características fundamentais visam equilibrar a unidade centralizada com a diversidade regional, criando um sistema que respeite tanto a soberania dos Estados-membros quanto os princípios da UE.

Argumentar a favor da autonomia regional dentro da União Europeia sem necessariamente adotar um modelo federal de governo envolve considerações importantes e práticas que podem fortalecer a coesão e a eficiência no contexto europeu atual. Primeiramente, o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, conforme estabelecido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, é crucial. Esses princípios asseguram que as decisões sejam tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, permitindo maior autonomia às regiões dentro da estrutura existente da UE. Reforçar este princípio pode ser uma abordagem eficaz para delegar mais poder às autoridades regionais sem a necessidade de uma estrutura federal mais complexa. Além disso, o respeito pela soberania nacional, como indicado no artigo 4.º, n.º 2, do TUE, reconhece as identidades nacionais e a integridade territorial dos Estados-membros. Isso significa que as autonomias regionais podem ser acomodadas pelas constituições nacionais dos Estados-membros sem requerer uma reorganização federal da UE. Essa flexibilidade permite que as regiões

exercem competências significativas em áreas como educação, cultura e saúde, mantendo a harmonia com as estruturas constitucionais nacionais existentes.

Além das considerações jurídicas e políticas, há também opções institucionais que podem fortalecer a voz das regiões na tomada de decisões da UE. Por exemplo, o Comité das Regiões pode desempenhar um papel mais robusto na formulação de políticas europeias, aumentando a influência das regiões no processo decisório sem necessidade de uma transformação federal. Da mesma forma, a promoção da cooperação intergovernamental através de um modelo de federalismo cooperativo pode facilitar uma colaboração mais estreita entre os diferentes níveis de governo na UE, promovendo a coesão e a eficácia das políticas europeias.

Portanto, sem dúvida que explorar essas abordagens pode oferecer caminhos viáveis para fortalecer a autonomia regional dentro da UE, aproveitando ao máximo a estrutura política existente e respeitando as diversidades culturais e políticas que caracterizam os Estados-membros.

A favor do modelo federal na União Europeia, há considerações fundamentais que foram discutidas ao longo deste texto, relacionadas principalmente com a centralização e a eficiência na governança supranacional. Um modelo federal poderá promover a implementação mais coerente e uniforme das políticas da UE, superando desafios atuais relacionados com a fragmentação e disparidades na aplicação das leis e regulamentos europeus. A criação de instituições federais também poderá fortalecer a governação europeia, proporcionando estruturas robustas para a tomada de decisões que refletem interesses comuns de todos os Estados-membros.

Desenvolvendo um pouco o raciocínio anterior, pensamos que um modelo federal terá mais hipótese de promover a aplicação mais uniforme e coerente das políticas da UE. Isso ocorre porque, sob um modelo federal, a legislação europeia será implementada de maneira mais consistente em todos os Estados-membros, superando as atuais dificuldades decorrentes da fragmentação territorial. Algumas disparidades na aplicação da legislação europeia são um desafio significativo que a União Europeia enfrenta atualmente. Essas desigualdades podem ser mitigadas através de um modelo federal, que proporcione uma estrutura de governação onde as políticas sejam aplicadas de maneira homogênea. Dessa forma, todos os Estados-membros serão igualmente beneficiados pelas decisões políticas, reduzindo as desigualdades e promovendo uma integração mais efetiva. A coerência na

implementação das políticas públicas é um benefício adicional de um sistema federal. Ao centralizar a tomada de decisões e a aplicação das políticas, a UE garantirá que todas as suas iniciativas serão alinhadas com os objetivos comuns, evitando contradições e duplicidades que podem surgir no sistema atual. Isso aumentará a eficácia das políticas públicas e fortalecerá a confiança dos cidadãos na União Europeia.

Outro ponto central na argumentação a favor do federalismo europeu é o fortalecimento da governação através da criação de instituições federais. Instituições robustas e centralizadas são essenciais para uma tomada de decisão que considere os interesses comuns de todos os Estados-membros. Com essas estruturas, a UE poderá responder de maneira mais eficaz e rápida às crises e desafios globais, aumentando a sua capacidade de ação conjunta. A eficiência na tomada de decisões é outro argumento favorável ao modelo federal. A existência de uma estrutura centralizada permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais rápida e eficiente, evitando os longos processos de negociação entre os Estados-membros que caracterizam o sistema atual. Isso resultará numa resposta mais ágil à procura interna e externa, consolidando a posição da UE como um ator global relevante. Além disso, acrescentará previsibilidade e democraticidade às políticas emanadas das instituições europeias.

O modelo federal da União Europeia parece oferecer uma estrutura que favorece significativamente a autonomia das regiões e dos povos europeus. Ao estabelecer um sistema onde tanto o governo central quanto os governos regionais têm competências claramente definidas, o federalismo permite que as regiões exerçam poderes substanciais nas áreas referidas atrás. Isso não apenas serve para reconhecer a diversidade cultural, linguística e política dentro dos Estados-membros, mas também fortalece a participação democrática, ao proporcionar às regiões uma voz mais direta nas decisões que as afetam diretamente. Além disso, ao formalizar e proteger legalmente a autonomia regional, o modelo federal promove um equilíbrio entre a unidade da União Europeia e o respeito pelas identidades e necessidades locais. Essa abordagem não apenas fortalece a coesão interna da UE, mas também pode servir como um exemplo de como múltiplas identidades e interesses podem coexistir harmoniosamente dentro de uma estrutura política supranacional democrática.

As regiões-nação federadas deverão estender o seu poder e decisões democráticas ao nível da estrutura local, dir-se-á que ao nível da “rua”.

Por outras palavras, não se poderá reclamar mais democraticidade na tomada de decisões ao nível mais próximo do cidadão e depois a região com esses poderes transformar-se num limitador do acesso às decisões do dia a dia que permitam maior eficiência, justiça e poupança de recursos.

A inexistência de um modelo federal, como a realidade comprova, levará a União, numa tentativa de responder aos anseios das populações, a aumentar permanentemente as camadas de funcionalismo, com o aumento de custos improdutivos, geradores de propostas políticas com um elevado grau de improbabilidade de concretização. Prevemos que, mantendo-se o atual modelo, dentro de 50 anos a UE será ingovernável.

10. Conclusão

O tema da presente dissertação, “*Direito da União Europeia, legitimação da autonomia política dos povos da União Europeia e o desígnio federalista*”, foi em si mesmo um desafio pessoal. O tema é complexo e muito pertinente, porém de difícil abordagem. Pensamos que foram conseguidas algumas respostas às indagações que serviram de orientação a esta dissertação.

Os movimentos de pensamento filosófico sobre o direito e o Estado, cuja alteração se deu, principalmente, após a I Guerra mundial do século XX, colocaram o centro do pensamento de novo na procura do «objeto», da realidade, em contraponto com o subjetivismo crítico formal dos séculos XIX e XVIII.

A autonomia política das regiões e povos da UE não exige inevitavelmente a adoção de um modelo federal. É possível acomodar as aspirações de autonomia dentro da estrutura atual da UE através do reforço do princípio da subsidiariedade e do reforço da flexibilidade institucional e da cooperação intergovernamental. No entanto, um modelo federal pode ser uma opção viável e quanto a nós mais sólida porque, como foi dito, contribui não apenas para a coesão interna da UE, mas também porque demonstra que é possível a convivência harmoniosa de diversas identidades políticas e sociais, mesmo que tal desiderato possa exigir transformações estruturais na União.

O modelo atual da União Europeia, centrado no princípio da subsidiariedade e na flexibilidade institucional, oferece uma acomodação significativa das autonomias regionais, mas não resolve tensões dentro dos Estados-membros com várias nacionalidades históricas. Este enfoque permite que as regiões dentro dos Estados-membros tenham uma margem de manobra considerável para gerir os seus próprios assuntos, sem a necessidade de se mover para um modelo federal. O reforço do princípio de subsidiariedade pode ser suficiente para responder às demandas de autonomia, assegurando que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, respeitando ao mesmo tempo a integridade dos Estados-membros e a estrutura da União Europeia.

No entanto, a transição para um modelo federal poderá proporcionar uma estrutura mais formalizada para a autonomia regional, embora isso exija uma revisão substancial dos Tratados da UE e, possivelmente, referendos nacionais e alterações constitucionais. A diversidade cultural e política da Europa, juntamente com a necessidade de consenso entre

os Estados-membros, torna esta transição um desafio significativo. Para se mover para um modelo de governação mais alinhado com as aspirações de autonomia dos povos e regiões, será necessária uma abordagem multifacetada. Isto incluirá reformas institucionais, o reconhecimento da diversidade regional, a revisão de políticas, uma maior participação cidadã e novos acordos constitucionais. Esta transição deverá ser conduzida de maneira inclusiva e democrática, respeitando tanto a integridade dos Estados-membros quanto as aspirações das suas regiões e povos.

Já foi dito que as autonomias regionais e as identidades culturais dentro dos Estados-membros da União Europeia são, em geral, compatíveis com os Tratados da UE, desde que respeitem a constituição de cada Estado-membro e as obrigações decorrentes dos Tratados da UE. Princípios como a subsidiariedade e o respeito pela diversidade cultural e linguística são centrais para facilitar esta compatibilidade. No entanto, movimentos separatistas que buscam a independência sem o consentimento do Estado-membro podem levar a conflitos legais e políticos com a UE. A evolução para uma federação de povos e nações exigirá um equilíbrio delicado entre a soberania nacional e a promoção de uma identidade europeia comum. O sucesso desta transição dependerá da capacidade de superar os desafios políticos, culturais e económicos, construindo sobre os suportes institucionais e sociais já existentes.

Para alcançar esse equilíbrio tripartido entre soberania nacional, uma federação de povos e nações e uma identidade europeia comum, será necessário um compromisso robusto com diálogo e negociação entre todos os Estados-membros e as suas regiões. Este processo exigirá a implementação de reformas institucionais que permitam uma maior flexibilidade e reconhecimento da diversidade regional, ao mesmo tempo que garantam a coesão e a unidade da União Europeia. Além disso, uma maior participação cidadã será essencial para legitimar qualquer mudança significativa, assegurando que as vozes de todas as partes interessadas sejam ouvidas e consideradas.

Uma abordagem que tenha em conta a realidade económica das regiões considerando o PIB e o índice de bem-estar (IBE) poderá comparar dois indicadores que se complementam e que podem ser sociologicamente interpretados. Este índice, quando aplicado a Estados e a regiões autonómicas, permite comprovar que a existência de tradições e de identidades baseadas na cultura e na língua têm efeitos motivadores, isto é, economicamente multiplicadores, o que coincide com um produto interno e um índice de bem-estar mais elevados do que os dos Estado-membros em que estão inseridos.

O observador atento à problemática social das nações e soberanias está particularmente sensível ao facto de as regiões até há pouco tempo integradas em Estados europeus não pertencentes à União Europeia, mas que conseguiram a sua legitimação como Estados independentes e viram a sua soberania política reconhecida, terem podido iniciar conversações para se tornarem membros de pleno direito da União Europeia. Em simultâneo, regiões com o estatuto de nacionalidade, mas integradas em Estados-membros da UE, estão impedidas de beneficiar plenamente da sua soberania. É tipicamente o caso espanhol em que o desenvolvimento das regiões políticas está condicionado por relações de subordinação históricas, apesar de a relação institucional ter mudado, uma vez que Espanha passou a integrar uma Comunidade, ou União, com competência para atingir objetivos comuns. Desde logo o Direito da União Europeia, com os Tratados, contempla princípios gerais que correspondem a uma vontade política com legitimação constitucional por cada Estado membro.

Aristóteles, na sua *Política*, assim como Platão, concebem o Estado, antes de tudo, como uma obra de natureza e não do arbítrio dos homens. As cidades, as tradições e a diversidade implicam uma reflexão a partir de diversos pontos de análise, sem o pudor de colocar em causa o *status quo*. Certo é que sem Estado não existe sociedade humana no presente. O Estado deve respeitar a igualdade e a liberdade. Os novos desafios da globalização e digitalização aceleram processos de perceção de valores identitários, mas não alteram de forma fundamental esses valores.

A humanidade, com as suas crenças, vontades e sensibilidades diversas cria necessidades e obrigações que vão para além do direito, pelo que a sociedade humana e o Estado devem, de forma articulada, dar respostas a essas necessidades, que são as suas; se não o fizerem, geram-se desequilíbrios.

O projeto do aprofundamento da integração europeia, assim como o alargamento a novos Estados-membros, vai ocorrer necessariamente. Para que não ocorra a desintegração da União, é conclusão deste estudo que o aprofundamento da integração deve ser feito de forma diferente. Para já, está a realizar-se de forma assimétrica e funcional, num “federalismo” executivo, mas pode fazer-se de maneira diferente e mais eficiente.

A guerra da Ucrânia às portas da UE, as alterações climáticas, a proteção da biodiversidade e a vontade de tornar a Europa numa potência global não deixam aberto outro

caminho. A coexistência pacífica entre Estados-membros será muito mais difícil, sem a plena integração europeia.

No dizer de Habermas, “precisamos de tirar as consequências corretas da evolução, sem precedentes, sofrida pelo Direito da União Europeia nos últimos cinquenta anos” (Habermas, 2011, p. 92). As regiões com anseios de autonomia profunda, ou, como por vezes impropriamente dizem, autodeterminação, têm de compreender o problema no seu todo, e não na parte, e os Estados-membros da União devem ter o mesmo posicionamento. O imperativo das nacionalidades e das regiões não deve ser mais do que uma reclamação histórica. Nas últimas décadas, os Estados cederam soberania à União. A integração europeia transformou-se num imperativo de bom governo, de coesão social e territorial, incluindo o bem-estar dos povos. Para muitos, é a única forma de gerir de forma eficiente todos os recursos naturais, económicos e humanos disponíveis. Na prática, importa cumprir e fazer cumprir o instituído no Tratado da União Europeia. A ênfase deve estar na garantia de que as políticas públicas e o direito sejam aplicados de forma equitativa e eficaz, promovendo uma integração harmoniosa entre as diversas regiões e nações/nacionalidades. Essa abordagem busca não apenas respeitar os princípios dos Tratados Europeus, mas também assegurar que a União Europeia funcione como um bloco coeso e eficiente, capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e promover o progresso sustentável de todos os seus membros.

Outras das conclusões deste estudo está relacionada com o problema de representação da União, que tem de ser revisto. O consenso e as formas de legitimação de decisões baseadas em acordos pontuais precisam de ser legitimados em modelos democraticamente aceites, num aprofundamento da democracia representativa no seio da União Europeia. Uma das formas poderá passar por transitoriamente criar um Senado das Regiões.

Na presente investigação, procurou aprofundar-se o problema da legitimação das autonomias regionais, considerando que não é a região como extensão do Estado central e do seu poder que importará ter como organismo político vivo, mas sim a região baseada no conceito de identidades locais, a região-nação.

Em conclusão, os Tratados que instituíram as Comunidades Europeias e a União Europeia, assim como o debate que se gerou ao longo das últimas décadas, nomeadamente durante as negociações visando a aprovação do malogrado tratado que procurou instituir

uma Constituição Europeia, incorporam elementos essenciais da filosofia do Direito e do Estado que são especialmente relevantes na era pós-kantiana e na contemporaneidade. Os tratados formam a base jurídica da União, assegurando que as ações e decisões desta estejam fundamentadas em normas jurídicas acordadas. A legitimidade jurídica da UE está, portanto, alicerçada nos tratados existentes, que são interpretados à luz das mais recentes abordagens da filosofia do Direito e do Estado, garantindo que o arcabouço legal da União evolua com os tempos. Além disso, esses tratados enfatizam a importância da participação cidadã, assegurando que as decisões políticas refletem a vontade dos cidadãos através do voto, o que fortalece a legitimidade democrática da União.

Uma abordagem desse tipo permite abordar questões de soberania nacional e regional e resolver limites constitucionais entre os Estados-membros da UE. Ao mesmo tempo, fortalece os laços entre os cidadãos europeus, avançando na construção de uma União Europeia que reconhece e valoriza a diversidade de regiões e nações dentro de uma estrutura federativa. Essa Federação de Regiões e Nações da União Europeia não compromete a existência dos Estados-membros individuais, mas buscará integrar e harmonizar interesses comuns, promovendo uma coesão mais profunda e uma colaboração mais eficaz no âmbito europeu.

A Segunda Guerra Mundial, que muitas vezes foi vista como uma continuação da Primeira Guerra Mundial, foi um período crucial em que germinaram ideias transformadoras, algumas das quais deram origem às Comunidades Europeias e, posteriormente, à União Europeia tal como a conhecemos hoje. No entanto, a força persistente dos Estados-Nação e dos seus interesses políticos próprios continua a representar uma resistência ao avanço de novas formas de organização política e económica, mesmo que estas já se tenham estabelecido como forças significativas.

Terminamos com uma nota elucidativa. O debate sobre os sete princípios para o federalismo democrático, discutidos num artigo de opinião de Eurico Figueiredo, Fernando Condesso e José Adelino Maltez em 2017⁶ no jornal “Público” oferece uma visão perspicaz sobre um modelo de federalismo que muitos consideram ideal. Reconhecendo nós o mérito dessa proposta, ao longo deste estudo tendemos a considerar a incomparabilidade da solução

⁶ Edição do jornal “Público” de 19 de dezembro de 2017 e disponível em: <https://www.publico.pt/2017/12/19/politica/opinia/o-federalismo-democratico-helvetico-futuro-para-a-europa-1796172>

suíça de 1847 diante das complexidades e desafios atuais da União Europeia. As diferenças entre os Estados-membros da UE tornam inviável a adoção de qualquer modelo simplificado.

É evidente que há uma carência de referências académicas e políticas que abordem especificamente a perspectiva de região-nação que defendemos, ou seja, modelos de integração e desenvolvimento europeu baseados na soberania regional. Este estudo revelou uma lacuna significativa que necessita de mais investigação científica e debate político para elucidar questões cruciais. Esta pesquisa não apenas identificou limites ao projeto federalista europeu, como também abriu perspectivas inovadoras para pensar o futuro da União Europeia. Estimular o pensamento crítico e ousar imaginar alternativas pode ser o caminho para construir os fundamentos de uma União Europeia, tal como foi feito no início da década de 1950 quando os alicerces do projeto europeu foram estabelecidos.

Referências bibliográficas

Ackermann, Bruno (1996). **Denis de Rougemont, une biographie intellectuelle**. Labor et Fides.

Ackermann, Bruno (2000). **Denis de Rougemont - De la personne à l'Europe**. L'Age d'Homme.

Almeida Sande, Paulo (2000). **O Sistema Político da União Europeia**. Principia-Publicações Universitárias e Científicas.

Almeida, Onésimo Teotónio (2018). **A ciência no Portugal da expansão europeia**. Ed.Quetzal 2ª edição.

Althusius, Johannes (1981). **Política: methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata**. Scientia.

Azevedo, Maria Eduarda (1997). **A Europa em Movimento: Apostas e Desafios no Limiar do Novo Século**. Editorial Notícias.

Baechler, Jean (1996). **Europe et Fédération**. In: in La Pensée Politique, nº 1.

Banchoff, Thomas, e P.Smith, Mitchell (1999). **Introduction in Legitimacy and the European Union**. Routledge.

Bassan, M. (1990). **Culture et régions d'Europe**. Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bell, Daniel (1988). **The Cultural Contradictions of Capitalism**. Basic Books.

Bieber, Monar Joerg (1995). **Justice and Home Affairs in the European Union**. College of Europe, Interuniversity Press.

Bosca, A. (1991). **The Federal Idea, The History of Federalism from Enlightenment to 1945**. Lothian Foundation.

Brancati, D. (2008). **The Origin and strengths of regional parties**, British Journal of political science.

Burgess, M. (1989). **Federalism and European Union**. ABP.

Caciagli, M. (2006). **Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea**. Il Mulino.

Carpentier, Jean e Lebrun, François (coord.) (2002). **História da Europa**. Editorial Estampa.

Carvalho, Guimarães *et al* (1993). **Integração Europeia-Perspetivas**. Edições Cosmos.

Chevalier, Jean-Jacques e Guchet, Yves (2004). **As Grandes Obras Políticas**. Europa-América.

Chevallier, Jacques. (1994). **L'État de Droit**, 2ª edição. Clefs.

Comissão Europeia (2006). **Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural: Viver Juntos em Igual Dignidade**. Disponível em: https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion2.pdf

Conceição, Eugénia da (2016). **O Futuro da União Europeia**. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Connor, Walker (1994). **Ethnonationalism: The Quest for Understanding**. Princeton University Press.

Constantinesco, Vlan (1993) **La Structure du Traité Instituant L'Union Economique Européenne**. In: Cahiers de Droit Européen.

Cordelier, Serge (1998). **Nações e Nacionalismos**. Publicações Dom Quixote.

Costa, Josep (2017). **Entrevista a Josep Costa à Corporació Catalana de Mitjans de Comunicació em 16 de setembro**. Disponível em <https://www.ccma.cat/3cat/entrevista-a-josep-costa-advocat-politoleg-i-membre-suplent-de-la-sindicatura-electoral-del-referendum/video/5688675/>

Cunha, J. Silva da (1981). **Formação e evolução do direito internacional**. Revista Nação e Defesa.

Delors, J. (1992). **Le nouveau concept européen**. Odile Jacob.

- Duprat, Gerard (dir.) (1996). **L'Union européenne, droit, politique, démocratie**. Presses Universitaires de France.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1965). **L'Idée d'Europe dans l'histoire**. Denöel.
- Ferry, Jean-Marc, Thibaud, Paul (1992). **Discussion sur l'Europe**. Cammann-Lévy.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L., e Salk, J. E. (1996). **Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union**. *Comparative Political Studies*, 29(2), 164-192.
- Gellner, Ernest (1989). **Nations et Nationalisme**. Payot.
- Gellner, Ernest (1998). **Dos Nacionalismos**. Editorial Teorema.
- Gerbet, Pierre (1994). **La Construction de l'Europe**. Imprimerie nationale.
- Gorgão-Henriques, Miguel (2021). **Tratado de Lisboa**. Almedina.
- Gorjão-Henriques, Miguel (2004). **Constituição Europeia**. Coimbra Editora.
- Gorjão-Henriques, Miguel (2008). **Direito Comunitário**. Almedina.
- Greenwood, Justin (1997). **Representative Interests in the European Union**. The European Union Series, Mac Millan Press Ltd.
- Habermas, Jürgen (1998). **Public Culture**. University of Chicago Press.
- Habermas, Jürgen (1986) **L'Etat-Nation A-t-Il Un Avenir?** Essais de Théorie Politique. Editions Fayard.
- Habermas, Jürgen (2001). **A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político**. L&PM.
- Habermas, Jürgen (2003). **A Era das Transições**. Tempo Brasileiro.
- Habermas, Jürgen (2011). **Um Ensaio sobre A Constituição Da Europa**. Edições 70.
- Hall, Edward T., e Mildred, R. (1990). **Understanding Cultural Differences**. Yarmouth (Maine), Intercultural Press.
- Herzog, Philipe (2003). **Manifesto para uma Democracia Europeia**. Campo das Letras.

- Judt, T. (2005). **A history of Europe since 1945**. Penguin Books.
- Kant, Immanuel (1992). **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Edições 70.
- Kastoryano, Riva (1998). **Quelle Identité pour l'Europe?** Presses de Science Po.
- Kelsen, Hans (1934). **Esencia y valor de la democracia**. Editorial Labor, S.A.
- Laureano A. (1997). **Regime Jurídico Fundamental da União Europeia**. Quid Juris.
- Levrat Ncolas, Sidjanski, Dusan, Saint-Ouen, François (2020). **L'Union Européenne et les Nationalismes Régionaux**. Publications du centre de competences Dusan Sidjanski en Études Européenes. Université de Geneve.
- Martín, J., e Pérez de Nanclares (2004) **Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma** Boletín Elcano. In: biblioteca.ribei.org.
- Meynaud. J, e Sidjanski Dusan. (1971). **Les groupes de pression dans la Communauté**.
- Moncada, Cabral de (1947). **Filosofia do Direito e do Estado**, Arménio Amado-Editor.
- Monnet, J. (1963). **Memoires**. Nagel.
- Morata, F. (2007) *La europeización del Estado autonómico*. In: Morata, F.e Matteo, Gemma (eds). **España en Europa - Europa en España (1986-2006)**. pp: 149-178. Disponível em: https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/71105/Espa%F1a_Morata_2007.pdf?sequence=1
- Moreira, Adriano (1996). **Teoria das Relações Internacionais**. Almedina.
- Moreira, Adriano (1992). **Da Relação entre o Estado e a Nação**. In: Revista do Instituto de Defesa Nacional, nº 61, janeiro-março.
- Morin, Edgar (1987). **Penser l'Europe**. Gallimard.
- Morris, Jan (1982). **Spain**. Penguin.
- Moura-Ramos, Rui Manuel Gens (1999). **Das comunidades à União Europeia**, 2ªedição. Coimbra Editora.

Moura, José Barros (1998). **Cidadania Europeia: Uma Construção Política Racional**. Europa Novas Fronteiras n.º 4.

Moura, Vasco Graça (2013). **A Identidade Cultural Europeia**. Edição FFMS.

Musolesi, D. (1985) **Progetti federative europei**. Instituto di Studi Europei, A. De Gasperi.

Pernice, I. (2002). **European law review** - Multilevel constitutionalism in the European Union. In: whi-berlin.de

Rawls, John (1993). **Uma Teoria da Justiça**. Editorial Presença.

Rougement, Denis (1970). La région n'est pas un mini -État-nation. In: **Bulletin du Centre Européen de la Culture**, No 5-6, Vol. 12, 1969-70, p. 32.

Rougement, Denis (1978a). **De l'Europe des États coalisés à l'Europe des peuples fédérés**. L'Institut Universitaire d'Études Européennes.

Rougement, Denis (1978b). **L'Écrivain et la politique: les problèmes de l'engagement**. L'Institut Universitaire d'Études Européennes.

Rougement, Denis (1978c). **Vers la relance du débat européen? Le déclin de l'Europe, mythe et histoire**. L'Institut Universitaire d'Études Européennes.

Rougement, Denis (1979a). **Formule d'une Europe parallèle ou rêverie d'un fédéraliste libertaire**. L'Institut Universitaire d'Études Européennes.

Rougement, Denis (1979b). **Rapport au peuple européen sur l'état de l'union de l'Europe**. L'Institut Universitaire d'Études Européennes.

Rougemont, Denis (1990). **Vingt-huit siècles d'Europe**. C. de Bartillat.

Ruiz, Nuno (1996). **O Princípio da Subsidiariedade e a harmonização de legislação Comunitária Europeia**. In: A UE na Encruzilhada. Almedina.

Saint-Ouen, François (2007). De la Culture et du dialogue des cultures chez Denis de Rougemont. In Sidjanski, Dusan (ed.). **Dialogue des Cultures à l'aube du XXIe siècle**. Emile Bruylant. pp. 45–62.

Sánchez, R. M. (2002). **La conformación federal del Estado y su implicancia en los procesos de integración I Congreso de Relaciones Internacionales**. In: sedici.unlp.edu.ar

Schmitter, P. (1996). **Examining the Future Euro-polity with the help of new concepts, in The Governance of the European Union**. Sage.

Schouteete, Philippe de (1998). **Uma Europa para todos**. D. Quixote.

Sidjanski, D. (1996). **O Futuro Federalista da Europa**. Gradiva.

Sidjanski, Dusan (2006). Denis de Rougemont, l'Européen. In: **Denis de Rougemont, l'Européen**, Centre européen de la culture and the Fondation Martin Bodmer, p. 9-21.

Silva, Carlos Sérgio Gurgel da; e Guedes, Yan Pedro Pereira (2017). **A origem do federalismo em Johannes Althusius**. RJLB. Ano 3, nº5. In: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0421_0452.pdf

Sloterdijk, Peter (2000). **Regras para o Parque Humano**. São Paulo: Estação Liberdade.

Smith, Anthony (1998). **Nationalism and Modernism**. Routledge.

Smith, Anthony (1999) **Nações e Nacionalismo Numa Era Global**. Celta Editora

Spinelli, Altiero (1943). **Tesi politiche federaliste**. In: "L'Unità europea", n. 3 settembre.

Spinelli, Altiero (1944) **Problemi della Federazione europea**. Edições do Movimento Italiano para a Federação Europeia.

Spinelli, Altiero (1985). **Il progetto europeo**. Bologna. Il Mulino.

Spinelli, Altiero (1988). **Battaglia per l'Unione**. 1979-1986. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Spinelli, Altiero (1989). **Una strategia per gli Stati uniti d'Europa**. Bologna. Il Mulino,

Steiner, George (2017). **A Ideia da Europa**. Relógio d'Água.

Stenger, Nicolas (2015). **Denis de Rougemont: Les intellectuels et l'Europe au XXe siècle**. Presses universitaires de Rennes.

Tamara, R. (1994). **La Union Europea**. Alianza Editorial Textos.

Tilly, C. (1994). **States and nationalism in Europa 1492-1992**. Springer.

Todd, Emmanuel (1990). **L'Invention de l'Europe**. Éditions du Seuil.

Ulster, J. (1981). **The European Community Law and National Law**. George Allen & Unwin.

Vieira, Fabio (2017). **Regionalismo, Europeísmo e Federalismo em Denis Rougemont**. Universidade dos Açores. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.3/4087>

Voyenne, Bernard (1976). **Histoire de la construction européenne**. Editions Complexe- (Questions au Xxe siècle).

Weiler, Joseph (1999). **The Constitution of Europe**. Cambridge University Press.

Weler, Joseph (1995). **Les Droits Fondamentaux et les Limites Fondamentaux**. In *Quelle identité pour l'Europe*.

Wolff, Jonathan (1996). **An Introduction to Political Philosophy**. Oxford University Press.

Zipelius, Reinhold, (1993). **Teoria Geral do Estado**. Fundação Calouste Gulbenkian.