

## FEDERALISMO EUROPEU: SENTIDO, ALCANCE E O LUGAR DE PORTUGAL

**Paulo Carvalho Vicente**

*Investigador do Observatório Político*

O federalismo é um dos temas que mais se discute na actualidade em resultado da posição delicada em que se encontra a União Europeia. Discutir o tema implica que se reconheça as suas origens históricas e as características de um modelo organizacional de arrumação de poderes. Este *working paper* procura aprofundar este debate e dar a conhecer como evoluiu a posição dos governos portugueses em relação ao federalismo e integração europeia. Simultaneamente, estas posições têm de ser enquadradas na conjuntura interna em que dado governo se encontra enredado.

---

Mais do que nunca, assistimos hoje a um debate aceso sobre o federalismo europeu na perspectiva do reforço da União Económica e Monetária (UEM), especificamente na tentativa de instalar um verdadeiro governo económico na União Europeia (UE), com competência para impor uma política fiscal e orçamental *stricto sensu*, que não existe. Não deixa de ser irónica esta discussão quando passam vinte anos sobre a assinatura do Tratado de Maastricht, que reclama uma União Política para a Europa, e simultaneamente se verifica uma enorme incerteza quanto ao futuro da integração europeia, à sobrevivência das suas instituições e relevância da Europa nos planos económico e geopolítico. Neste trabalho reflectimos sobre a actualidade do federalismo europeu e as reacções em Portugal nas últimas décadas a uma federalização em marcha, processo capaz de assegurar a longevidade da UE.

### **Federalismo: uma discussão em aberto**

Por razões de espaço, não faremos aqui uma genealogia do pensamento federalista, cujas raízes podem ser encontradas na Bíblia. Não ignoramos o contributo de autores clássicos na reflexão sobre a política e o federalismo na

arte de associar os indivíduos na organização da vida social (Althusius) ou ainda que a construção de confederações traduziria uma comunhão de benefícios das pequenas repúblicas, no plano político interno, com os proveitos do domínio das grandes monarquias, no plano político externo (Montesquieu).

A Revolução Americana e os desenvolvimentos que se lhe seguiram serviram de rampa de lançamento para reflexões mais aturadas nos séculos seguintes e com evidente repercussão quando ainda hoje se discute o federalismo europeu, que à sua maneira se inspira no exemplo americano, na análise desenvolvida em França no século XIX (cujo pensamento marca um conjunto de literatos e activistas portugueses), a experiência traumática da Segunda Guerra Mundial e o exemplo de alguns casos de sucesso na Europa, desde a Alemanha à Suíça, passando até pela Bélgica.

O federalismo americano materializado através da Constituição federal de 1787 instituiu um federalismo de tipo novo, pois não só evoca o momento fundacional dos EUA como enaltece a necessidade de existir uma identidade política comum de cariz republicano entre todos os membros da Federação. Com efeito, republicanismo e federalismo estão intrinsecamente ligados por três características: sistema representativo (o princípio da soberania popular é a pedra-de-toque para a eleição de representantes por via do voto popular para a formação dos órgãos de poder da Federação e dos Estados que a constituem); separação e equilíbrio de poderes (com os inestimáveis contributos de Locke e Montesquieu); o primado da Constituição (garante da divisão de competências, cujo texto é aprovado pelo conjunto dos cidadãos e somente por ele passível de reforma)<sup>1</sup>.

A veleidade de um Estado por qualquer tipo de hegemonia queda-se imediatamente nas protecções garantidas pela dupla cidadania, pela Constituição comum e pela soberania partilhada, o que é o mesmo que dizer que o poder da União não pode de forma alguma abolir a esfera constitucional onde os Estados conservam todas as suas prerrogativas inalienáveis. É o cidadão, em última análise, que se assume como o paladino da ordem federal no seu todo.

Os federalismos americano e europeu traduzem-se por uma substantiva capacidade de atracção e inclusão, pelo que é líquido esperar novos desenvolvimentos quanto ao seu sentido e alcance num mundo globalizado e em acelerada mutação, ao qual o federalismo pode dar uma resposta à mudança na sociedade internacional<sup>2</sup>. O federalismo convoca os cidadãos para a oportunidade de construir uma sociedade que não está necessariamente

---

<sup>1</sup> Cf. Viriato Soromenho-Marques, *Tópicos de Filosofia e Ciência Política. Federalismo – das raízes americanas aos dilemas europeus*, Lisboa, Esfera do Caos, 2011. Sobre o ideário de um dos *Founding Fathers* americanos ver José Gomes André, *Razão e Liberdade. O pensamento político de James Madison*, Lisboa, Esfera do Caos, 2012.

<sup>2</sup> Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000, p.30.



unida nem por um passado partilhado, nem por uma língua ou sequer por uma unidade étnica ou cultural, mas antes pelo projecto de um futuro comum com mais paz e liberdade<sup>3</sup>.

Ao interpretar o pensamento de Elazar, Soromenho-Marques põe em evidência duas ideias que poderão alimentar o debate contemporâneo em torno do federalismo: a questão da revolução educativa e o papel axial da cidadania. Por um lado, o moderno ressurgimento do contratualismo político, consubstanciado no êxito da Revolução Americana (1776-1791) e de modo mais complexo nas revoluções europeias inspiradas pela Revolução Francesa (1789), é inerente à criação de sociedades altamente escolarizadas, cujos membros apresentam uma cultura iluminada capaz de guiar a *res publica*. Por outro lado, a história do federalismo revela que este só é bem sucedido no palco da participação cívica, em sociedades cuja esfera pública se encontra em constante renascimento, isto é, onde os cidadãos têm o papel preponderante nas reformas institucionais, sociais, económicas e culturais. Neste sentido, é fundamental repensar a cidadania, pois sem ela coloca-se em causa a sobrevivência das sociedades democráticas, conduzindo à sua erosão, tendo em conta os novos desafios com que é confrontada desde essa altura<sup>4</sup>.

O trunfo do federalismo (incluindo a ideia federal e as ideias e processos que derivam daí) reside na sua flexibilidade (ou capacidade de adaptação), mas é precisamente essa característica que torna difícil a sua discussão no plano teórico. Esta abordagem conflitua com a reflexão convencional do assunto na medida em que, no plano jurídico, enfatiza frequentemente divisões rígidas de poder. Não obstante determinados sistemas federais serem inflexíveis, o princípio federal tem sido empregue com sucesso de formas muito diferentes, sob várias circunstâncias, justificando facilmente a reivindicação da flexibilidade mesmo que pareça complicar a construção teórica. A flexibilidade joga com a ambiguidade, a qual tem grandes vantagens operacionais ainda que criando severos problemas teóricos.

### **Federalismo europeu: um percurso sinuoso**

É em plena Segunda Guerra Mundial, e com maior visibilidade, que várias personalidades europeias reagem aos efeitos desastrosos de um segundo conflito armado, que abala com maior impacto a Europa, na primeira metade do século XX. Partindo do pensamento de muitos federalistas, mormente anglo-saxónicos, e do ideal kantiano da «paz perpétua», Altiero Spinelli e Ernesto Rossi lançam, em 1943, o *Manifesto do Ventotene*, preconizando que só os Estados Unidos da Europa poderiam submeter os nacionalismos e abrir

<sup>3</sup> Cf. Daniel J. Elazar (ed.), *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, New York, Lanham, 1991.

<sup>4</sup> Viriato Soromenho-Marques, «O federalismo». Disponível em <http://www.viriatosoromenho-marques.com/Imagens/PDFs/FEDERALISMO.pdf>.



caminho à paz e à prosperidade, na verdadeira utopia de uma sociedade europeia «sem classes». Inspirado igualmente pelas reflexões da corrente «funcionalista» de David Mitrany no período entre guerras, Jean Monnet acreditava que forjando laços funcionais entre Estados numa forma que não desafia directamente a soberania nacional, a porta para a federação está gradualmente aberta. Os pequenos passos consolidariam um projecto eminentemente político na Europa do pós-guerra (sendo esse até um propósito da ajuda americana com o Plano Marshall), criando uma solidariedade crucial, consubstanciada num interesse comum. O impulso de Monnet e Robert Schuman em 1951, com a criação seguinte da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), veio não só aferir da inevitabilidade de uma relação estreita entre a França e a República Federal Alemã (como ela tão bem hoje transparece) como apresenta a natureza dualista do processo de construção europeia, colocando num dos lados da balança a tendência federal e do outro um impulso intergovernamental.

No momento da assinatura do Tratado de Roma (1957), a Europa já havia sido confrontada, três anos antes e algo inesperadamente, com o fim da Comunidade Política Europeia (CPE) e Comunidade Europeia de Defesa (CED). O «sonho federal» parecia condenado e sofreu novo revés com as aspirações gaullistas e seus seguidores, já que na perspectiva intergovernamental a ideia de uma Constituição esbarrara numa evidente dualidade entre a categoria de lei fundamental e o conceito de nação, entendido, em sentido amplo, como uma certa identidade de língua, cultura e tradições. Rendidas as instituições comunitárias às concepções gaullistas em virtude dos acontecimentos de 1965-1966, não vingou, todavia, esse pensamento de «Europa política» do Presidente francês.

Ultrapassada a denominada «eurosclerose» dos anos de 1970 (porventura retratada com algum exagero), os anos de 1985-88 podem ser considerados como um tempo em que a construção europeia entra no seu mais vigoroso e produtivo período desde os últimos trinta anos, a que não é alheia a presidência forte de Jacques Delors na Comissão Europeia. Adepto do personalismo, confiante nas virtudes da subsidiariedade e da proporcionalidade, defensor dos princípios da doutrina social da Igreja, as circunstâncias internas dos países candidatos à CEE e uma dinâmica institucional (abre-se a porta à co-decisão no Parlamento Europeu) que ganha um novo *élan* a partir do Acto Único Europeu conjugam os esforços necessários para que com Delors ao leme a *bicicleta europeia* não pare, sendo que para tal se fomentou uma política de coesão para melhor integrar países e regiões mais carecidos. Por sua vez, o mercado único fez surgir outras questões que indirectamente se apresentariam determinantes para o seu sucesso: a cooperação política, questões de segurança, política ambiental, a ideia de um *demos* europeu com as suas conotações óbvias para a cidadania europeia e a



noção de uma “Europa social” com o conseqüente reconhecimento de direitos sociais e políticas redistributivas implícitas<sup>5</sup>. O Tratado de Maastricht (1992) constituiu uma meia vitória para os federalistas – o procedimento de co-decisão e o poder de veto para o PE, o princípio da subsidiariedade na letra do Tratado; um conjunto significativo de competências foram deixadas quase totalmente na arena intergovernamental, designadamente as políticas externa, de defesa e segurança, política de imigração e política social. É à volta da estrutura de três pilares que se elaborou o Tratado da União Europeia. Neste período, nem os esforços de eminentes federalistas como Mitterrand, Kohl e Delors são suficientes para inverter a tendência intergovernamental da UE.

O Tratado de Amesterdão (1997) procedeu à alteração da política de imigração e asilo do terceiro para o primeiro pilar da UE e para os federalistas significou a transferência de importantes elementos distintamente intergovernamentais dos governos dos Estados-membros para o *acquis communautaire*, com o patrocínio da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu. O Acordo de Schengen corresponderia ao cumprimento de exigências ainda não totalmente satisfeitas pela dinâmica do mercado interno. Ao assegurar a co-decisão com o Conselho, o PE foi o principal beneficiário de Amesterdão (vai tomando expressão a votação por maioria qualificada sobre a unanimidade). O Tratado de Nice (2001) preparou um conjunto de reformas institucionais inadiáveis com vista a concretização do alargamento da UE aos países do leste europeu, noutro tempo na órbita da URSS. Tal tarefa poderia implicar um novo passo com vista à construção da Europa federal, na medida em que justificaria o regresso dos Estados-membros aos princípios nucleares que nortearam a integração europeia<sup>6</sup>.

O Tratado Constitucional, que soçobrou ao resultado negativo obtido nos referendos francês e holandês, não incluía a palavra “federal”, porém, segundo Dinan, «aponta para uma ulterior federalização da UE enquanto que ao mesmo tempo afirma o carácter político especial da UE<sup>7</sup>». O autor assegura que, apesar das reformas institucionais e outras reformas correrem o risco de se tornarem inadequadas, o Tratado Constitucional era, contudo, um precursor de melhor *governance*<sup>8</sup>. Ainda assim, continuam a coexistir elementos «federais» com elementos potencialmente «intergovernamentais». Por sua vez, o Tratado de Lisboa, em vigor desde Dezembro de 2009, não deixa de ter uma vigência ensombrada com o agravamento das condições económico-financeiras na

---

<sup>5</sup> Michael Burgess, *op. cit.*, p.199.

<sup>6</sup> Michael Burgess, *Federalism and European Union...*, *op. cit.*, p.245. Sobre o Tratado de Nice e suas conseqüências institucionais e políticas vide Nuno Castro Marques, Paulo Vila Maior, «O Tratado de Nice: um “Nice Treaty”? Para que Estados Membros?», in *Temas de Integração*, nº.12, 2º semestre de 2001. O mesmo texto pode ser encontrado em Paulo Vila Maior, *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*, Porto, Edições da Universidade Fernando Pessoa, 2007, pp.67 e ss.

<sup>7</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 3<sup>rd</sup> edition, London, Lynne Rienner, 2005, p.181.

<sup>8</sup> Desmond Dinan, *idem*, p.182.



Europa e a crise do euro, facto que motivou já a sua revisão para conter o efeito de contágio na zona euro. Contudo, não deixa de ser visível aos olhos de todos a deriva intergovernamental permitida pelo Tratado de Lisboa.

### **Portugal no processo de integração europeia**

Desde muito antes de 1976 que os líderes políticos portugueses avaliam a importância estratégica da Europa. Na investigação que desenvolvemos procurámos mostrar como os sucessivos governos portugueses, responsáveis pela condução da política externa do país, se posicionaram quanto à integração europeia e ao federalismo (1960-2002). Na verdade, as reflexões mais aturadas sobre uma *Federação Ibérica* e mesmo sobre uma *Federação dos Povos Latinos*, culminando numa *República Universal*, conhecem um forte desenvolvimento em resultado da difusão do pensamento francês, em particular de Proudhon e Victor Hugo. Mesmo a especificidade do autoritarismo do Estado Novo de Salazar e seus correligionários não impediu que se conhecessem algumas ideias sobre o projecto político europeu – em 1953 o regime rejeita liminarmente a proposta de uma federação europeia e é na salvaguarda do império pluricontinental que se focam as atenções; esta é, aliás, a fase em que o regime dá sobretudo a conhecer aquilo que não deseja para uma Europa que, de acordo com Marcelo Caetano, na perspectiva da criação da CEE, abriria a Europa à sociedade de consumo e concomitantemente a uma transformação das mentalidades. O desempenho económico português no início da década de 1970 mostra à sociedade quão importante era a Europa e já não as colónias no quadro do nosso desenvolvimento<sup>9</sup>.

Ultrapassadas as tentações terceiro-mundistas do PREC e o perigo real de isolamento de Portugal na forma eufemística da «vacina», abre-se a porta da Europa a partir de 1976, a entrada no Conselho da Europa, o pedido de abertura de negociações para a adesão de Portugal à CEE – é o I Governo Constitucional de Mário Soares, com Medeiros Ferreira na pasta dos Negócios Estrangeiros, que principia o longo processo negocial, uma vez preconizada e debatida a «opção europeia», foco evidente da política externa portuguesa a partir desse momento<sup>10</sup>. Segundo António de Araújo, não faz sentido proceder a um balanço de Portugal na Europa, na medida em que, mais do que considerar se a elite governativa julgou que seria uma solução «boa» para o futuro de Portugal, houve antes a percepção daquela inevitabilidade<sup>11</sup>, perdido que estava o império e precisando Portugal de se integrar no concerto internacional. Os governos seguintes, com maior ou menor sucesso, esforçar-

<sup>9</sup> Veja-se por exemplo Nicolau Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2007. Da adesão à EFTA ao acordo de 1973, o percurso internacional de Portugal passava necessariamente pela Europa.

<sup>10</sup> Cf. Nuno Severiano Teixeira, «La politique extérieure de la démocratie portugaise», in *Pôle Sud*, n.º22 («Le Portugal du politique»), Mai 2005, pp.63-74.

<sup>11</sup> António de Araújo, «Nós e a Europa: balanço impossível de um destino inevitável», in Marina Costa Lobo, Pedro Lains (orgs.), *Em nome da Europa. Portugal em mudança (1986-2006)*, São João do Estoril, Principia, 2007, pp.227 e ss.



se-ão à sua maneira por levar a bom porto as negociações que se arrastam até 1985. Nomes como o de Mário Soares, Medeiros Ferreira, Sá Carneiro, Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Jaime Gama estão no lote dos que mais se empenharam no avanço do processo negocial que concorreu lado a lado com algumas reformas internas para permitir a adesão do país à CEE e à imbricada europeização que lhe é correlativa.

Sob a liderança de Cavaco Silva no período de 1985-95, o país será receptor de um conjunto significativo de fundos estruturais, com vista ao desenvolvimento, e cumpre com obrigações de Estado-membro da UE, o que faz de si um bom aluno. Com uma postura mais reactiva que proactiva, o país é chamado a pronunciar-se sobre as transformações políticas na Europa, num período marcado pela revisão dos tratados, a reunificação alemã, a guerra dos Balcãs, a primeira presidência portuguesa das Comunidades... As instituições europeias adaptam-se às novas circunstâncias, o ímpeto federal está mais latente, se bem que sejam manifestas as oposições do primeiro-ministro em relação às guinadas com vista a mais federalismo no projecto europeu. António Guterres e os governos que chefia até 2002 chocam com a dura realidade do projecto europeu, que careceu e continua a carecer de um debate efectivo e envolvente sobre o sistema político da UE, sobre o que este significa e para onde vai, sobre os efeitos dos alargamentos, da paralisia institucional, do orçamento comunitário escasso e da forte probabilidade da irrelevância da Europa no médio prazo, isto porque falta uma liderança clara na UE que fale a uma só voz e várias matérias não estão ainda comunitarizadas. Salvo algumas excepções aludidas acima, a que acrescentamos neste período o então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa, o debate em torno das opções europeias não é muito aprofundado mesmo entre aqueles, leiam-se os políticos, que tendo facilmente as informações ao seu dispor é com elas que fazem um juízo com vista à tomada de decisão. Esta é também a fase em que se procura relançar economicamente a Europa, através da iniciativa da Estratégia de Lisboa, modeladora de estratégias coevas na UE, e em que se procura dar expressão e alcance político ao método aberto de coordenação. O espírito federal continua vivo e disso fazem eco algumas posições dos membros do governo, na contagem decrescente para a introdução de uma moeda única, para o que o país muito se empenhara e espera daí continuar a tirar dividendos<sup>12</sup>.

Portugal teve sempre como destino a Europa, mesmo quando as condições políticas autoritárias nos impeliam a não nos ocuparmos do velho continente, ainda no rescaldo do debate sobre a reconstrução no pós-guerra. Analisar a evolução política da Europa de lá para cá é também questionar o papel do federalismo na sua construção, o que torna pertinente a sua discussão e

---

<sup>12</sup> Cf. José M. Magone, *The developing place of Portugal in the European Union*, New Brunswick, N.J, Transaction Publishers, 2004.

nomeadamente a dissecação das raízes contemporâneas desse federalismo, o que, no estádio em que nos encontramos, leva alguns a avançar com a ideia do eterno retorno<sup>13</sup>. O *spillover* é evidente e irresistível, a Europa é central nas nossas aspirações, fora dela enquanto país temos muito a perder. Os governos portugueses não se furtaram à análise e questionamento do projecto político europeu, com alguns dos seus membros a assumirem-se como federalistas, sendo esse o escopo da nossa investigação.

**OBSERVATÓRIO POLÍTICO**

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE  
1050-098 Lisboa PORTUGAL  
Telf. (00351) 21 820 88 75  
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

VICENTE, Paulo Carvalho, «Federalismo Europeu: Sentido, Alcance e o Lugar de Portugal», *Working Paper #7*, Observatório Político, publicado em 15/2/2012, URL: [www.observatoriopolitico.pt](http://www.observatoriopolitico.pt)

**Aviso:**

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.

---

<sup>13</sup> Veja-se por exemplo Arnaldo M. A. Gonçalves, *A Europa à procura do futuro. Da Convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007.