



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E CIÊNCIAS SOCIAIS – FAJS

LUCAS MENDES DE SOUSA FORTES

**EUROPA E PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: O Tratado de Lisboa e seus
elementos federalistas**

BRASÍLIA
2019

LUCAS MENDES DE SOUSA FORTES

**EUROPA E PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: O Tratado de Lisboa e seus
elementos federalistas**

Artigo Científico apresentado no curso de Relações Internacionais, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), a ser utilizado como diretrizes para manufatura do Trabalho de conclusão de Curso.
Orientador: Prof. Dr. Mário Drumond Coelho.

BRASÍLIA
2019

LUCAS MENDES DE SOUSA FORTES

EUROPA E PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: O Tratado de Lisboa e seus elementos federalistas

Artigo Científico apresentado no curso de Relações Internacionais, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), a ser utilizado como diretrizes para manufatura do Trabalho de conclusão de Curso.
Orientador: Prof. Dr. Mário Drumond Coelho.

BANCA AVALIADORA

Professor Mario Drumond Coelho, Dr.

Professora Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel, Dra.

Dedico este trabalho à minha família. Sem o apoio emocional que recebo incondicionalmente de todos, essa conquista não seria possível.

Agradeço ao meu professor e orientador, Mário Drumond Coelho, um grande mentor que me ajudou de maneiras indescritíveis na produção deste trabalho, cujo amor e dedicação que nutre pelo ensino acaba impactando positivamente a vida de seus alunos.

Por fim, às minhas queridas amigas Izabel e Paula, cujas conversas, conselhos e companhia se traduziram em grandes combustíveis para encarar essa jornada acadêmica de maneira mais prazerosa.

RESUMO

A teoria do federalismo surge, de modo sistematizado, no final do século XVIII na obra *The federalist* (conjunto de 85 artigos desenvolvidos e assinados por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison), obra que tem por objetivo defender um novo modelo constitucional para os Estados Unidos da América. A teoria do federalismo, que tem como um dos principais fundamentos a divisão de poder entre autoridade central e subunidades políticas, serve como referencial para analisar o processo de integração europeu, tendo, no presente trabalho, como foco o Tratado de Lisboa (o mais recente tratado da União Europeia a ser assinado e que, por sua vez, confere certas especificidades aos Parlamentos nacionais; principalmente no que diz respeito ao processo Legislativo Europeu). Desta forma, o presente estudo se propõe estabelecer uma análise que será feita a partir da observação e exame da incidência de certos princípios federalistas em dispositivos específicos transcritos do referido tratado internacional: a versão consolidada do *Tratado de Lisboa* publicado em português em 2008 pela Assembleia da República (Portugal).

Palavras-chave: Federalismo. Tratado de Lisboa. Princípios federalistas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 O FEDERALISMO E SEUS PRINCÍPIOS.....	08
3 ELEMENTOS FEDERALISTAS NO TRATADO DE LISBOA.....	12
3.1 Princípio da Unidade.....	13
3.2 Princípio da Diversidade.....	14
3.3 Princípio da Cooperação.....	16
3.4 Princípio dos Freios e Contrapesos.....	18
3.5 Princípio da Descentralização.....	19
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS.....	23

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo, a partir de uma análise normativa, estabelecer conexões entre o fenómeno do *processo de integração* – tendo por base o *Tratado de Lisboa*¹ – e a teoria do federalismo. Para concretizar tal pretensão, identificar-se-á a incidência de determinados princípios federalistas (a saber: princípios da *unidade*, da *diversidade*, da *cooperação*, da *descentralização* e dos *freios e contrapesos*) no texto do referido tratado multilateral. Cumpre ressaltar que o presente trabalho utilizará a versão consolidada do *Tratado de Lisboa* publicado em português em 2008 pela Assembleia da República (Portugal).

Embora distintos, o processo de integração (especialmente a experiência europeia) e o federalismo são fenómenos que possuem vinculação qualitativa demonstrável justamente à luz do exame de certos princípios que conferem substância aos citados fenómenos. Tal vinculação resta evidenciada na seguinte lição de Michael Burgess, para quem “as origens do pós-guerra de uma Europa federal remontam aos primeiros esforços de Jean Monnet e do ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman, que procuraram construir uma Europa unida e pacífica, baseada na integração econômica.”²

O excerto é absolutamente indicativo da aludida conexão: a ideia de uma Europa federal. Aliás, já em 1950, Robert Schuman (ministro francês dos Negócios Estrangeiros) valia-se da expressão *federação europeia* em texto mundialmente conhecido por *Declaração Schuman*:

A comunitarização das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais constituíram as mais constantes vítimas.³

¹ TRATADO de Lisboa: versão consolidada. 2008. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf acesso em 08 out.2018.

² BURGESS, M. *Publius: The Journal of Federalism*, v.26, n.4, p. 2. “the postwar origins of a federal Europe stretch back to the early efforts of Jean Monnet and French Foreign Minister Robert Schuman who sought to build a peaceful, united Europe based on economic integration.”

³ SORTO, Fredys Orlando. *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia: status jurídico dos Direitos humanos em face de novo modelo de organização política. VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito*, v. 5, n. 5, p.437-470, 2006, p.440

É importante destacar que qualquer estudo sobre a União Europeia (UE) *per se*, constitui estudo inerente ao campo das Relações Internacionais por força de razão ao mesmo tempo simples e poderosa: a UE é, por definição, uma

experiência única no mundo em matéria de integração, com a reunião das partes ocidental e oriental da Europa, alcançando, nos dias atuais, um espaço comum que abrange vinte e sete países e 500 milhões de pessoas e perfazendo um produto interno bruto de mais de 9,5 trilhões de euros, com instituições dotadas de supranacionalidade e de competências próprias, além de uma ordem jurídica autônoma, que apresenta atributos singulares como primazia, aplicabilidade imediata e efeito direto.⁴

Ademais, segundo Ricupero, o referido processo de integração europeu é singular não só pela sua intensidade e crescente consolidação ao longo de décadas, mas também por possuir caráter único – “a motivação estratégico-ideológica inicial e as explícitas metas políticas e de defesa de Maastricht lhe conferem características absolutamente particulares, de exceção única, sendo arriscado deduzir da experiência europeia lições de validade universal.”⁵

O trabalho está organizado em três seções, além desta breve introdução. A primeira seção faz uma análise da literatura e dos principais conceitos da teoria federalista e dos respectivos princípios a serem trabalhados. A segunda seção é destinada a expor, de maneira breve, quais são os principais elementos do Tratado de Lisboa – o que o diferencia dos tratados constitutivos posteriores da UE – e apontar as incidências de princípios federalistas no aludido documento internacional a partir da análise comentada de artigos retirados do corpo do texto. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações finais do trabalho, apontando que o federalismo é – de fato – a teoria apropriada para compreender os avanços do processo de integração europeu. Faz-se importante ressaltar que o objeto de estudo do presente artigo é, precisamente, a análise do Tratado de Lisboa à luz dos princípios federalistas (princípios da *unidade*, da *diversidade*, da *cooperação*, da *descentralização* e dos *freios e contrapesos*). Tópicos como a análise e passagem histórica do processo de formação da UE não estarão presentes neste trabalho para não desvencilhar do propósito original ou prejudicar a fluidez do texto.

⁴ NUNES JÚNIO, A. *A União europeia e suas instituições*. p.28, 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242926/000936206.pdf> Acesso em 12mar. 2019

⁵ RICUPERO, R. *Processos de integração na América Latina: convergência e/ou divergência*. *Estudos Avançados*, v.10, n.27, p. 163-177, 1996, p.164.

2 O FEDERALISMO E SEUS PRINCÍPIOS

Os grandes debates sobre o federalismo deram-se, de fato, no século XVIII, no contexto da criação da Constituição dos Estados Unidos da América, cuja teorização é atribuída à obra magistral “*The Federalist*” (conjunto de 85 artigos assinados por “Publius” – pseudônimo coletivo utilizado por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay) A contribuição que deram à teoria política, com a obra magistral que resultou dos seus esforços em busca da ratificação da Constituição dos Estados Unidos após a Convenção de Filadélfia.⁶

Lucio Levi (*in Dicionário de Política*: Bobbio; Matteucci; Pasquino) é um dos autores que tratam do federalismo como fenômeno de ordem teórica. Tal interpretação é relevante para o presente estudo na medida em que este trabalho tem precisamente a finalidade de examinar princípios da teoria do federalismo no texto do TDL. Destaca, neste sentido, o citado professor da Universidade de Turim:

Analisando a Constituição dos Estados Unidos da América — o primeiro exemplo de pacto federal entre Estados soberanos e, ao mesmo tempo, a experiência constitucional mais importante, embora parcialmente desenvolvida, na história das instituições federais — é forçoso concluir que ela introduz um novo instrumento político, cuja finalidade universal é a paz perpétua. Os ensaios do *Federalist*, que Hamilton publicou entre 1787 e 1788, em colaboração com Jay e Madison, para sustentar a ratificação da Constituição federal americana, nos oferecem a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado federal.⁷

Conforme explicita a professora e pesquisadora da faculdade de direito da Florida State University, Erin Ryan, em termos gerais, “o federalismo se refere a um sistema de governo no qual o poder é dividido entre uma autoridade central e subunidades políticas regionais, cada qual com autoridade para regular diretamente seus cidadãos.”⁸

A lógica e importância da subdivisão de unidades autônomas das camadas de governo são destacadas por Gamper, que relaciona o federalismo a um princípio aplicado a sistemas constituídos, no mínimo, por duas partes que embora não sejam

⁶ LIMA, R. D. A. *Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil*. p.129, 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242934> Acesso em 20 mar. 2019

⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11.ed. Brasília: Editora UnB, p.480, 1998.

⁸ RYAN, E. *Federalism and the tug of war within: seeking checks and balance in the interjurisdictional gray area*. *Maryland Law Review*, v.66, n.3, p. 503-667, 2007, p.518

totalmente independentes, em conjunto, formam o sistema como um todo.⁹ Para Halberstam essa ideia é sustentada ao afirmar que o federalismo se caracteriza a partir da “coexistência de uma política composta de múltiplos níveis de governo, cada qual com reivindicações constitucionalmente fundamentadas em algum grau de autonomia organizacional e autoridade jurisdicional.”¹⁰ Nessa lógica, segundo o Professor Yishai Blank, o federalismo se caracteriza como uma teoria política traduzida em um elaborado regime jurídico; é uma teoria política na qual a soberania é representada pelo conjunto de dois níveis de governo, cada um parcialmente soberano, com uma constituição que protege a divisão dos poderes entre os dois referidos níveis.¹¹

Além de estarem presentes no espírito dos idealizadores e fundadores do projeto da União Europeia, os princípios federalistas também se manifestam no corpo dos Tratados Constitutivos do Bloco Econômico. Do ponto de vista conceitual, e para o efeito do presente trabalho, utilizaremos o termo *diversidade* no sentido de diversidade de interesses dos países que integram a UE e, em sequência, o termo *unidade* no sentido de unidade de um todo maior a partir da junção de unidades autônomas. Desta forma, ambos os princípios caracterizam o federalismo como o produto da somatória de partes autônomas e diversas que, uma a uma, formam e, de certa forma, estão subordinadas a um todo. Para tal, o Professor Dr. Dragan Bataveljić traduz a lógica dos dois referidos princípios de maneira muito precisa ao afirmar que

O federalismo é um princípio de organização política que busca o propósito de conectar a existência e a independência das unidades políticas, com uma conexão dessas unidades a um todo maior. As instalações federais devem ser consideradas como sistemas políticos multiníveis nos quais a existência política do todo é baseada nas entidades políticas que são membros da federação. Como resultado, o federalismo é a liberdade de entidades mais estreitas e pessoais dentro do escopo de um todo. O federalismo serve para a criação da unidade na diversidade; ela opera em direção a uma integração do que é diferente no comum.¹²

⁹ GAMPER, A. *A global theory of federalism: the nature and challenges of a federal state*. *German Law Journal*, v.6, n.10, p. 1297-1318, 2005, p.1299

¹⁰ HALBERSTAM, D. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michael; SAJÓ, András (edit.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 518.

¹¹ BLANK, Y. Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance. *Fordham Urban Law Journal*, v.37, n.2, p. 510-557, 2009, p.524

¹² BATAVELJIĆ, D. Federalism: The Concept, Development and Future. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 2, n. 24, p.21-31, [Special Issue – Dec. 2012], p.27

A lógica do princípio da *cooperação* é compreendida à luz do federalismo cooperativo, em que – segundo mostra Eugênio Pereira Lucas com base nos estudos de Croisat & Quermonne – existe um crescimento da *cooperação horizontal*, que se dá necessariamente a nível federado, e da *cooperação vertical* fundamentada no financiamento de projetos comuns. Segundo o autor, essa estrutura baseia-se em

Duas jurisdições sobrepostas em que nenhuma pode atuar pelo menos sem o conhecimento da outra. Há um modo de funcionamento do governo e da administração a dois níveis, mas está sempre subjacente além das respectivas competências formais e separação de tarefas, uma estratégia de resolução de problemas. Este modelo incentiva a cooperação, a negociação nas relações entre federação e Estados, o que na prática vai conduzir a menor autonomia, menos competência legislativa dos Estados federados, e conduz a que em muitas matérias passa a haver acordo, porque a cooperação é conduzida pelo poder federal.¹³

Daniel Elazar contribui para a compreensão do princípio da cooperação e a importância deste para a eficácia do federalismo ao argumentar que

O federalismo é mais do que simplesmente um arranjo estrutural; é também um modo especial de comportamento político e social, envolvendo um compromisso com a parceria e uma cooperação ativa por parte de indivíduos e instituições que, ao mesmo tempo, se orgulham de preservar suas respectivas integridades.¹⁴

Em sequência, o princípio dos *freios e contrapesos* será trabalhado no presente artigo sob a compreensão da necessidade da existência de instituições interdependentes que atuem em prol da garantia do bom funcionamento do Bloco Econômico. A lógica do equilíbrio de poder no pensamento político democrático, embora trabalhado de maneira indireta e subjetiva por vários autores ao longo da história, tem seu marco inicial na Modernidade com o pensamento contratualistas liberal reforçado principalmente por Montesquieu que sugere que o poder não deveria “ser uno, e sim tripartite, sem que as funções de cada poder se sobrepujassem a de outro, evitando assim que a mesma pessoa exercesse ao mesmo tempo mais de uma das funções.”¹⁵ A estrutura sugerida por Montesquieu se contrapõe ao cenário absolutista e tirânico ao qual a Europa ainda se encontrava, mas já dava os primeiros passos para reverter.

¹³ LUCAS, E. Federalismo na União Europeia. In ENCONTRO DA ANPAD, 36. p. 4, 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB699.pdf. Acesso em 23mar. 2019.

¹⁴ ELAZAR, D. J. *Federalism: an overview*. Pretoria, HSRC Publishers, p.2, 1995, v.1

¹⁵ DARRIEUX, R. S. P. *O equilíbrio do poder na história do pensamento político democrático: da constituição mista à separação de poderes e o bicameralismo*. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.5, n.9, p.1-26,2016, p.12

Na teoria federalista, a arquitetura institucional proposta pelos *Founding Fathers* (em especial Hamilton e Madison), argumenta Darrieux, atribuem às instituições políticas a percepção “de democracia menos ligada à noção de vontade popular e sim à de um jogo político controlado por essas instituições a fim de garantir a liberdade e evitar a tirania da maioria”.¹⁶ Na estrutura organizacional da UE, a lógica do equilíbrio de poder se traduz a partir das competências e funções das Instituições que compõe o Bloco Econômico; sendo estas: Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Tribunal de Justiça de Primeira Instância, Tribunal da Função Pública e Tribunal de Contas.

Por fim, consoante à lógica dos freios e contrapesos (separação de poderes), o princípio da descentralização prevê a dissociação da concentração de poder de tal forma que assegure os direitos e individuais das subunidades (Estados) frente à unidade (UE). A descentralização do poder da unidade central promovida pela separação das competências e dos poderes das instituições, tal qual os valores centrais do Bloco, garantem a seguridade da soberania do países europeus que integram o Bloco. Vale ressaltar que a descentralização proposta pela teoria federalista não sugere desorganização, mas que

as duas esferas de governo que comporiam o Estado federal poderiam se controlar mutuamente, ao mesmo tempo em que cada uma seria controlada “por si mesma”. Esse é um dos motivos pelos quais se afirmaria que a técnica de descentralização política, que é da essência da organização federativa, envolveria também a ideia de limitação do poder¹⁷

Após a breve análise da literatura federalista – proposta nesta seção – para a compreensão desse modelo de organização política, resta claro que os cinco princípios, aqui escolhidos para serem trabalhados, possuem íntima relação entre si. O entendimento da divisão de poder entre autoridade central e subunidades políticas regionais (aspecto fundamental da teoria) e, ao mesmo tempo, da consolidação da soberania do Estado Moderno na sociedade internacional desde o Tratado de Vestfália (1648), é o ponto de partida para o entendimento de que seriam necessários dispositivos que garantissem a eficácia do projeto federalista (no caso

¹⁶ DARRIEUX, R. S. P. *O equilíbrio do poder na história do pensamento político democrático: da constituição mista à separação de poderes e o bicameralismo. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.5, n.9, p.1-26, 2016, p.16

¹⁷ MORAES, Filomeno; FORTES, Gabriel. Federalismo e democracia. p.204, 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199.pdf. Acesso em 11 abr. 2019.

desse estudo, a UE) ao passo que fossem preservadas as soberanias e diversidades das demais unidades políticas. Desta forma, os princípios surgem com um vínculo qualitativo, complementando-se ao mesmo tempo que possuem particularidades.

3 ELEMENTOS FEDERALISTAS NO TRATADO DE LISBOA

Assinado em 13 de dezembro de 2007, na capital portuguesa, e tendo entrado em vigor no dia 1 de dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa é formado pelos dois principais Tratados da UE, sendo estes: o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (agora chamado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), além de vários protocolos e declarações, que se encontram em anexo e dele fazem parte integrante.¹⁸

Tratado foi redigido e assinado com o objetivo final de tornar a UE um ambiente mais democrático e eficaz, além de tornar o Bloco mais apto a agir face a problemas mundiais (a citar como exemplo as alterações climáticas) permitindo-lhe falar a uma só voz a partir do reforço dos poderes do Parlamento Europeu, alteração dos processos de votação no Conselho, introdução da iniciativa de cidadania europeia, criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política e Segurança, bem como de um novo serviço diplomático da UE¹⁹. Desta forma, de maneira objetiva e pragmática, pode-se elencar dois tópicos que descrevem o diferencial do Tratado de Lisboa (2007), sendo estes:

- Inclusão, de maneira inédita na história da construção europeia, de uma série de “referências explícitas sobre os Parlamentos nacionais no articulado do Tratado, considerando que estes contribuem ativamente para o bom funcionamento da União Europeia (artigo 12.º TUE).”
- Enfatizar que o Documento “reforça os poderes dos Parlamentos nacionais no âmbito do processo legislativo europeu, consagrando a

¹⁸Disponível em <https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/TratadodeLisboa.aspx>. Acesso em 23mar. 2019

¹⁹Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 11abr. 2019.

possibilidade dos Parlamentos de cada Estado-Membro poderem dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia, a sua opinião sobre uma determinada proposta legislativa europeia.”

3.1 Princípio da Unidade

PREÂMBULO: “PREOCUPADOS em reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas [...]”

Como exposto anteriormente, a UE, tal qual prevê a teoria federalista, é uma unidade (autoridade central) formada pela somatória de uma série de subunidades políticas autônomas (Estados-membros). Isto posto, o excerto retirado do preâmbulo do documento é indicativo de que o princípio da unidade (aqui associado ao aspecto econômico em prol do desenvolvimento e diminuição das desigualdades entre as partes que compõe o Bloco) não se apresenta como um simples elemento que aparece de maneira esporádica ou desconexa, mas sim como um elemento constitutivo do Tratado de Lisboa. Se apresenta, inclusive, como um elemento motivador para as soberanias signatárias assinarem o documento multilateral em prol do desenvolvimento do Bloco.

Art.26. (2) “O Conselho elabora a política externa e de segurança comum e adota as decisões necessárias à definição e execução dessa política, com base nas orientações gerais e linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu. O Conselho e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança asseguram a unidade, coerência e eficácia da ação da União.”

A expressão “segurança comum” traduz, de modo claro, embora tacitamente, a lógica da unidade. Segundo a plataforma oficial da UE, “a política externa e de segurança comum da UE visa resolver conflitos e promover a compreensão a nível internacional, baseando-se na diplomacia e no respeito pelas regras internacionais.”²⁰ Expressa um esforço em promover os interesses internacionais do Bloco como um todo. Ademais, denota a lógica de *comunidade*, um dos principais

²⁰ Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt. Acesso em 02 abr. 2019.

alicerces da UE, presente desde a formação do seu primeiro tratado constitutivo, (que deu origem ao que seria o “embrião” do Bloco), a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. A segunda sentença do dispositivo vai além: (1) cita expressamente o termo unidade; e (2) associa tal termo à noções de coerência e eficácia.

Art.62 (TÍTULO II | Organização do Tribunal de Justiça) “Nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 256.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sempre que considere existir um risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito da União, o primeiro advogado-geral pode propor ao Tribunal de Justiça que reaprecie a decisão do Tribunal Geral.”

O referido dispositivo versa sobre a importância da manutenção da unidade do sistema (ou da coerência do direito da União). O art. 62 foi desenvolvido especialmente com o intuito de criar um método – a partir da lógica do equilíbrio de poder, que envolve a atuação de certas instituições do Bloco – para garantir a segurança e a preservação do princípio da unidade naquelas hipóteses que possam, de alguma forma, colocar tal princípio sob o risco de grave lesão, tal qual exposto na redação do aludido dispositivo.

3.2 Princípio da Diversidade

Art. 3º (3): “A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.”

O presente fragmento trata expressamente da questão da diversidade, aqui adjetivada em termos *culturais* e *linguísticos*. A referência é relevante na medida em que trata da questão no espaço EU logo no início do *Tratado de Lisboa*, na parte destinada às *Disposições Comuns*. Especificamente sobre a expressão “diversidade cultural” merece relevo a reflexão de Gunther Dietz: “An emphasis on accepting and respecting cultural differences by recognizing that no one culture is intrinsically superior to another underlies the current usage of the term.”²¹ A noção de que não há cultura superior às demais é crucial para a lógica própria da diversidade, a qual opera, invariavelmente, à luz do entendimento de que são as diferenças, e não as semelhanças, o traço que lhe confere sentido e fortaleza.

²¹ DIETZ, G. *Keyword: Cultural diversity. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, v.10, p.7-30, 2007, p.8.

Embora o *The Federalist* não faça referência específica à noção de *diversidade cultural*, o tópico da diversidade é largamente abordado por Hamilton e Madison em passagens registradas, por exemplo, nos textos nºs 10, 11, 49, 56, 59 e 70. Hamilton, no texto nº 70, fala em “diversity of views and opinions”, expressão perfeitamente compatível com a ideia de *diversidade cultural* quando esta é entendida como variação daquele acervo de diferentes olhares e opiniões. Daí que a “diversidade cultural e linguística” da UE pode ser perfeitamente compreendida como vertente da noção de diversidade, ideia que constitui precisamente um dos pilares da teoria federalista, em especial quando se admite que distintos olhares e distintas opiniões podem resultar de diferenças culturais, quaisquer que sejam estas.

Art. 167 (1): “A União contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.”

É evidente, neste dispositivo do *Tratado de Lisboa*, o aspecto geográfico atribuído à diversidade, daí a expressão “respeitando a sua diversidade nacional e regional.” É evidente, ao mesmo tempo, que tal expressão não se limita à propriedade geográfica aqui assinalada, pois a lógica da diversidade ultrapassa, dada a complexidade da noção, esferas puramente espaciais. Mesmo assim, é relevante compreender a UE em termos de composição espacial, incluídas as dimensões nacionais e regionais que dão corpo territorial ao bloco. A menção à diversidade regional é particularmente importante, pois atribui significância política às unidades espaciais parciais do espaço europeu (exemplos: Baviera e Hesse na Alemanha; Andaluzia e La Rioja na Espanha), sejam estas parcelas *unidades subnacionais* de matriz federalista (caso alemão²²), sejam estas frações *comunidades autônomas* de Estados unitários (caso espanhol²³).

John Jay, por exemplo, no texto nº 5 do *The Federalist*, refere-se ao Norte da América nos seguintes termos: ‘The North is generally the region of strength (...)’ Tal referência, em especial a consideração sobre a força da região nortista, revela que o tema das regiões fazia parte igualmente das preocupações teóricas e concretas dos

²² GUNLICKS, A. *The Länder and German federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003, p.120

²³ ANABITARTE, A. G. *España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica*. *Ayer*, v.1, p.125-166, 1991, p. 130. O autor, Alfredo Gallego Anabitarte, vale-se da expressão “Estado unitario descentralizado” para descrever o atual modelo espanhol, numa evidência do elevado grau de autonomia das comunidades autônomas de Espanha.

autores do *The Federalist*, informação valiosa do ponto de vista da racionalidade federalista, fortemente baseada na crença da descentralização espacial do poder. Ademais, embora não explicitada, a observação de Jay opera no plano das dicotomias; ou seja, há o Sul da América, em tese menos forte que o Norte, entendimento de certo modo válido ainda hoje, o que mostra que a questão das regiões é do mesmo modo questão que diz respeito ao problema das assimetrias federativas.²⁴ Tal entendimento – assimetrias derivadas da diversidade regional em matéria de capacidade produtiva, por exemplo – é igualmente aplicável ao espaço europeu, incluídas as diferenças entre regiões dentro de cada Estado, bem como as diferenças entre regiões localizadas em territórios de distintos Estados.

Art. 191 (2): “A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União.”

O vínculo entre protecção ambiental e diversidade: eis o tema do art. 191 (2) do *Tratado de Lisboa*. Resta claro, uma vez mais, quão complexa e abrangente é a noção de diversidade, agora associada à temática ambiental. Por “diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União” leia-se, por exemplo, o espectro das diferentes capacidades e aptidões, as quais irão variar de região para região, necessárias para o enfrentamento, e inerentes à compreensão, dos desafios ambientais contemporâneos.

3.3 Princípio da Cooperação

Art.4. (3), “Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.”

Art.8 (1), “A União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação.”

Viriato Soromenho-Marques – um dos maiores estudiosos do federalismo dentro da academia europeia – faz o seguinte comentário sobre o princípio da cooperação: “O federalismo tem sido, ao longo dos séculos, e sob diversas

²⁴ ANDRADE, T. H. N.; COLOMBO, L. A. *Desigualdades regionais e bancos públicos: o papel do BNDES na federação brasileira. Perspectivas*, v.47, p.67-87, 2016, p. 74.

designações, uma tentativa de articular uma lógica de cooperação no quadro da multiplicidade, contra a lógica do confronto ditada pela tentação da homogeneidade cultural.”²⁵

Haja visto que a ideia de subdivisão de unidades autônomas, inerente à teoria federalista, já fora trabalhada no presente trabalho, é natural (e intuitivo) concluir que, para o bom funcionamento do sistema como um todo, é fundamental que as aludidas partes cooperem entre si. Ambos os dispositivos transcritos do corpo do Tratado referem-se ao compromisso que os Estados membro da UE comungam de agir em conjunto em prol da criação e desenvolvimento de um ambiente próspero, saudável e propício para o desenvolvimento dentro de uma lógica de jogo de soma positiva (sem que o ganho de um represente a perda do outro, mas que todos ganhem e se beneficiem). Essa ideia é precisamente expressa no trabalho de Bataveljić (2012), quando o autor afirma que

a missão histórica do federalismo consiste em garantir uma aliança e cooperação de diferentes sujeitos, ou seja, de modo que esses sujeitos atinjam objetivos comuns planejados, porém, ao fazê-lo, os sujeitos particulares não perdem sua identidade. Isto significa exatamente que, com a ajuda do princípio do federalismo, as situações de conflito podem ser superadas, e que a pluralidade de estados pode ser protegida (assim como a de outros sujeitos sociais e políticos) que entram em uma cooperação com base do princípio mencionado.²⁶

Art.12,“Os Parlamentos nacionais contribuem activamente para o bom funcionamento da União:(f) Participando na cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu, nos termos do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia.”

Conforme descrito nos portais oficiais do próprio Parlamento Europeu, o órgão “é um importante fórum de debate político e de tomada de decisões a nível da UE”²⁷, além de possuir “a reputação de ser um promotor dedicado dos direitos fundamentais e da democracia.”²⁸ O excerto refere-se aos esforços que os

²⁵ SOROMENHO-MARQUES, V. O Federalismo Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa. s/d., Disponível em: <http://www.viriatorosromenho-marques.com/Imagens/PDFs/FEDERALISMO.pdf>.

²⁶ BATAVELJIĆ, D. *Federalism: The Concept, Development and Future*. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 2, n. 24 , p.21-31, [Special Issue – Dec 2012], p.26.

²⁷ Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt>. Acessado 10abr. de 2019

²⁸ Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>. Acessado 10abr. de 2019

Parlamentos nacionais – que tiveram, com o TDL, pela primeira vez seu papel definido na UE²⁹ – devem exercer para promover o bom funcionamento da união. O interesse coletivo nacional (das de todos os Estados Membro) agindo em conjunto com um órgão de caráter quase supranacional (o Parlamento Europeu) para a eficácia de atuação da autoridade central (a UE) é uma representação explícita do princípio federalista da cooperação.

3.4 Princípio dos Freios e Contrapesos

Preâmbulo: “DESEJANDO reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas.”

Art.13 (1), “A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções.

As instituições da União são:

- o Parlamento Europeu,
- o Conselho Europeu, □
- o Conselho,
- a Comissão Europeia (adiante designada "Comissão"),
- o Tribunal de Justiça da União Europeia, □
- o Banco Central Europeu, □
- o Tribunal de Contas.”

Art.13 (2), “Cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem. As instituições mantêm entre si uma cooperação leal.”

Ao relacionar ambos os artigos com a análise dos dispositivos anteriores, torna-se evidente que os princípios analisados no presente trabalho estão intimamente interligados. As instituições da União possuem competências específicas; devem atuar de maneira precisa e eficaz – sem sobrepujar ou interferir nas atividades umas das outras – de maneira a garantir o bom funcionamento e desenvolvimento do Bloco (que representa a unidade) de maneira que não interfiram ou prejudiquem as individualidades dos Estados membros, respeitando as diversidades de interesse e suas respectivas diferenças e particularidades socioculturais e econômicas.

²⁹ Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/national-parliaments>. Acessado 10abr. de 2019

Nessa lógica, para ilustrar, o art.13(2) do aludido documento internacional refere-se não só ao princípio de freios e contrapesos, mas também ao princípio da cooperação das instituições que compõe a estrutura da UE e que, por sua vez, contribuem para seu funcionamento. Para tal, Amandino Teixeira argumenta que “a estrutura e o funcionamento da União Europeia envolvem um grande número de instituições comunitárias que mantêm entre si um diálogo interinstitucional, promovendo uma gestão interativa e partilhada, capaz de conferir novos impulsos e novos objetivos.”³⁰

Art.17 (1): “A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adoptadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com excepção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais.”

O dispositivo transcrito expressa a lógica de separação e fiscalização dos poderes das instituições que compõe a UE. Ao passo que a Comissão possui várias prerrogativas, tais quais: “velar pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotada pelas instituições por força destes, além de Controla a aplicação do direito da União”, ainda assim se encontra sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da UE.

3.5 Princípio da Descentralização

Art.4 (2): “ A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional, reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.

Art. 5 (3): “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção 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

³⁰ NUNES JÚNIO, A. *A União europeia e suas instituições*. p.25, 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242926/000936206.pdf> Acesso em 12mar. 2019

aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

Art.196 (1): “A União incentiva a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de protecção contra as mesmas. A acção da União tem por objectivos:

a) Apoiar e completar a acção dos Estados-Membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na protecção civil nos Estados-Membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União.

A lógica do princípio da *descentralização de poder* implica atribuir a todos os entes do Sistema da EU certa parcela do poder político. Os três dispositivos transcritos do TDL são claros neste aspecto. Segundo Elazar, a descentralização de poder implica hierarquia que, a nível gráfico, pode ser interpretada como “uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo” (entre governo central, governo intermediário e governos locais) ou “um centro com uma periferia.”³¹ Frases presentes na redação dos dispositivos, tais quais, “autonomia local e regional”.

Isto posto, ao longo da redação dos dispositivos seleccionados, o aludido princípio se manifesta quando são expostas a autonomia ou planos de acção em todos os níveis: nacional, regional e local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UE representa, atualmente, o modelo mais avançado de integração política e económica do mundo. Após décadas de aperfeiçoamento e evolução, o Bloco se enquadra como “um ator global, que projeta os seus princípios e valores no mundo e promove a paz e a estabilidade através do multilateralismo.”³²

O primeiro dos principais Tratados que determinaria as diretrizes do que, futuramente, seria a união de algumas das maiores potências do mundo; com peso de tomada de decisões e impacto direto na política internacional, foi assinado em 1951 (Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). Desde então, vários tratados dentro do âmbito europeu foram assinados (sendo eles, o Tratados de Roma – Tratados CEE e EURATOM (1958), o Tratado de Fusão – Tratado de Bruxelas (1965), o Ato Único Europeu (1986), o Tratado da União

³¹ ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1991, p.35.

³² COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior* :história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2016, p.15.

Europeia – Tratado de Maastricht (1992), o Tratado de Amsterdã (1997) e o Tratado de Nice (2001) trazendo tópicos e dispositivos precisos para sedimentar a União europeia como grande global player.

O último desses tratados – que, por sua vez, é um dos objetos de estudo do presente artigo – foi o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, na capital portuguesa, e tendo entrado em vigor no dia 1 de dezembro de 2009, é formado pelos dois principais Tratados da UE, sendo estes: o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (agora chamado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), além de vários protocolos e declarações, que se encontram em anexo e dele fazem parte integrante. Foi redigido e assinado com o objetivo final de tornar a UE um ambiente mais democrático e eficaz, além de tornar o Bloco mais apto a agir face a problemas mundiais (a citar como exemplo as alterações climáticas) permitindo-lhe falar a uma só voz a partir do reforço dos poderes do Parlamento Europeu, alteração dos processos de votação no Conselho, introdução da iniciativa de cidadania europeia, criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política e Segurança, bem como de um novo serviço diplomático da UE.

Isto posto, o presente trabalho se propôs a – após uma análise conceitual calcada em produções de outros autores – estabelecer conexões entre o fenômeno do *processo de integração* – tendo por base o *Tratado de Lisboa* – e a teoria do federalismo a partir da análise artigos retirados do texto do documento internacional à luz de cinco princípios da teoria federalista (a saber: princípios da *unidade*, da *diversidade*, da *cooperação*, da *descentralização* e dos *freios e contrapesos*) e mostrar que a referida teoria é apropriada para estudar e explicar o processo de integração europeu. É necessário ressaltar que o estudo proposto possui caráter normativo. Sendo o direito ciência do *dever-ser*, poderão os Estados divergir no tocante ao sentido dos dispositivos abarcados pelo Tratado.

Ao decorrer do desenvolvimento do trabalho, mostra-se a íntima relação mantida entre cada um dos princípios selecionados para análise. Uma vez que é compreendido o conceito de divisão de poder, em um sistema de governo, entre uma autoridade central e subunidades políticas regionais, cada qual com autoridade para regular diretamente seus cidadãos (principal fundamento da teoria federalista), resta clara a tenuidade do limite que separa a compreensão de um princípio para

outro. Isto posto, conclui-se ter sido um grande desafio analisar cada um dos dispositivos transcritos à luz de, somente, um dos princípios selecionados.

O federalismo – desenvolvido dentro do contexto nacional norte americano do século XVIII por Hamilton, Jay e Madison – que desenha as bases da estrutura política democrática estadunidense não enfrenta obstáculos quando aplicado à realidade do Continente Velho³³ para explicar o processo de integração europeu. O modelo teórico não encara limitações de ordem espacial quando feita a transição de análise de um cenário micro (dentro do âmbito nacional) para um cenário macro (que envolve uma série de Estados soberanos).

³³ Terminologia utilizada na historiografia para se referir à Europa, em contraposição à nomenclatura “Novo Mundo” que se referia ao continente Americano no período das expansões marítimas.

REFERÊNCIAS

- ANABITARTE, A. G. *España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica. Ayer*, v.1, p.125-166, 1991
- ANDRADE, T. H. N.; COLOMBO, L. A. *Desigualdades regionais e bancos públicos: o papel do BNDES na federação brasileira. Perspectivas*, v.47, p.67-87, 2016
- BATAVELJIĆ, D. *Federalism: The Concept, Development and Future. International Journal of Humanities and Social Science*, v. 2, n. 24 [Special Issue – Dec 2012], p.21-31.
- BLANK, Y. Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance. *Fordham Urban Law Journal*, v.37, n.2, p. 510-557, 2009
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11.ed. Brasília: Editora UnB, 1998.
- BURGESS, M. *Publius: The Journal of Federalism*, v.26, n.4.
- COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior :história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília, *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2016.
- DARRIEUX, R. S. P. *O equilíbrio do poder na história do pensamento político democrático: da constituição mista à separação de poderes e o bicameralismo. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.5, n.9, p.1-26, 2016
- DIETZ, G. *Keyword: Cultural diversity. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, v.10, p.7-30, 2007
- ELAZAR, D. J. *Federalism: an overview*. Pretoria, *HSRC Publishers*,1995, v.1
- ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Alabama: *University of Alabama Press*,1991.
- GAMPER, A. *A global theory of federalism: the nature and challenges of a federal state. German Law Journal*, v.6, n.10, p. 1297-1318, 2005
- GUNLICKS, A. *The Länder and German federalism*. Manchester: *Manchester University Press*, 2003
- HALBERSTAM, D. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michael; SAJÓ, András (edit.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LIMA, R. D. A. *Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. p.129, 2011.* Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242934> Acesso em 20 mar. 2019

LUCAS, E. Federalismo na União Europeia. *In ENCONTRO DA ANPAD*, 36. p. 4, 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB699.pdf. Acesso em 23mar. 2019.

MORAES, Filomeno; FORTES, Gabriel. Federalismo e democracia. p.204, 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199.pdf. Acesso em 11 abr. 2019.

NUNES JÚNIO, A. *A União europeia e suas instituições.* 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242926/000936206.pdf> Acesso em 12mar. 2019

RICUPERO, R. *Processos de integração na América Latina: convergência e/ou divergência. Estudos Avançados*, v.10, n.27, p. 163-177, 1996

RYAN, E. *Federalism and the tug of war within: seeking checks and balance in the interjurisdictional gray area. Maryland Law Review*, v.66, n.3, p. 503-667, 2007

SOROMENHO-MARQUES, V. O Federalismo, Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa., Disponível em: <http://www.viriatorosoromenho-marques.com/Imagens/PDFs/FEDERALISMO.pdf>.

SORTO, Fredys Orlando. *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia: status jurídico dos Direitos humanos em face de novo modelo de organização política. VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito*, v. 5, n. 5, p.437-470, 2006

Disponível em <https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/TratadodeLisboa.aspx>. Acesso em 23mar. 2019

Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 11abr. 2019.

Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt. Acesso em 02 abr. 2019.

Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt>. Acesso 10abr. de 2019

Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures>. Acesso 10abr. de 2019

Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/national-parliaments>. Acesso 10abr. de 2019

TRATADO de Lisboa: versão consolidada. 2008. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf Acesso em 08 out.2018.