

COMISSÃO DE REDACÇÃO

PRESIDENTE

Prof. DOUTOR PAULO DE PITTA E CUNHA

VOGAIS

Prof. DOUTOR CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL
MESTRE JOSÉ LUIS SALDANHA SANCHES

I. Estudos	Págs.
PAULO PITTA E CUNHA — <i>Reflexões sobre a União Europeia</i>	9
ARMANDO MARQUES GUEDES — <i>La Cour Constitutionnelle dans de Projet de Constitution de la Fédération Russe</i>	25
JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO — <i>A segunda versão do Projecto de Código da Propriedade Industrial</i>	37
— <i>Anexo (Projecto oficial de um novo Código da Propriedade Industrial)</i>	116
DIOGO FREITAS DO AMARAL — <i>Apreciação do Relatório sobre a Regência de uma disciplina de Direito Constitucional apresentado em Provas de Agregação pelo Prof. Doutor J. J. Gomes Canotilho</i>	253
GILMAR FERREIRA MENDES — <i>O apelo do legislador (Appellentscheidung) na práxis da Corte Constitucional Federal Alemã</i>	265
ADOLF DIETZ — <i>Les entités de gestion collective en droit d'auteur allemand et en droit communautaire</i>	305
NELSON SALDANHA — <i>A politicidade do Direito e o problema do Direito Natural</i>	321
CARLOS ROGEL VIDE — <i>O direito de distribuição das criações do espírito e a sua extinção no Direito Comunitário</i>	337
CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL — <i>O contrato de investimento estrangeiro e a problemática decorrente da pretensa contratualização da concessão de benefícios fiscais</i>	359
 II. Estudos Académicos	
VITALINO CANAS — <i>Quadros e padrões do fenómeno político em Macau (A forma e o sistema do governo)</i>	393
ANTÓNIO DE MACEDO VITORINO — <i>Esboço de uma concepção sobre a natureza jurídica do Direito de Autor</i>	456

	<i>Págs.</i>
ANA PAULA DO VALLE-FRIAS DE MADUREIRA E PIEDADE DOURADO — <i>Harmonização da tributação de lucros e dividendos na CEE</i>	519
III. <i>Vida da Faculdade</i>	
<i>Problemas da Faculdade</i>	593
<i>Protocolo entre a Presidência do Conselho de Ministros e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa</i>	596
<i>Professor Doutor Manuel Gonçalves Cavaleiro de Ferreira</i>	598
<i>Professor Doutor Adelino da Palma Carlos</i>	599
<i>Mensagem enviada pelo Presidente da República ao Dia da Faculdade, em 13 de Março de 1992</i>	601
<i>No Dia da Faculdade (discurso proferido na sessão solene, pelo Presidente do Conselho Directivo, Prof. Jorge Miranda)</i>	603
<i>Discurso proferido pelo Dux da Tertúla Académica de Direito na Sessão Solene do Dia da Faculdade de Direito de Lisboa, em 13 de Março de 1992</i>	614
<i>Convénio de Cooperação entre a Academia Militar e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa</i>	616
<i>A Universidade e os Descobrimentos (discurso proferido pelo Prof. Doutor Jorge Miranda)</i>	619
<i>Sobre o Regime de Admissão à Prestação de Provas de Doutoramento (pelo Prof. Doutor Jorge Miranda)</i>	627
<i>Relatório da Comissão de Reestruturação da Faculdade de Direito de Lisboa, criada pelo Decreto-Lei n.º 843-B/76, de 9 de Dezembro</i>	634

REFLEXÕES SOBRE A UNIÃO EUROPEIA

Prof. Doutor *Paulo de Pitta e Cunha*

1. Pela segunda vez desde a criação da Comunidade Económica Europeia, o Tratado em que esta se baseia acaba de ser objecto de ampla revisão. Desta feita, porém, ultrapassou-se largamente o âmbito de uma reforma de proporções limitadas (em que se haviam contido as modificações introduzidas pelo Acto único Europeu), para se promover uma alteração qualitativa profunda, com claras implicações no equilíbrio de poderes entre os Estados-nações e as estruturas supranacionais.

Não se trata ainda, é certo, de concretizar o sonho dos federalistas — a constituição do Estado federal europeu, os Estados Unidos da Europa. Quando da conclusão, em Dezembro de 1991, das conferências intergovernamentais que prepararam os projectos que serviram de base ao Tratado de Maastricht, foram, até, eliminadas as referências ao «processo gradual conduzindo a uma união com vocação federal» e à «perspectiva de um reforço do carácter federal da união», que constavam da última versão daqueles projectos. Mas à supressão destas fórmulas, ou à sua substituição por outras propositadamente vagas, como «o processo de criação de uma união mais estreita entre os povos da Europa», não correspondeu a atenuação do impulso integracionista revelado pelo conteúdo dos projectos. A modificação antes se poderá relacionar, em plano algo marginal, com o regime de excepção outorgado ao Reino Unido, tenaz adversário do «federal goal» que, embora não explicitado, transparece das disposições do Tratado

sobre a União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

Considerem-se, em primeiro lugar, *a criação da união monetária*, apresentada *na modalidade última da moeda única* e como *compromisso irrevogável com data fixa*, e a *adopção de regras vinculativas em matéria orçamental*, tocando de perto as prerrogativas que neste domínio se arrogam os parlamentos nacionais.

Atente-se depois no alargamento da *esfera de acção da Comunidade Económica Europeia, tornada Comunidade Europeia*, não só nos específicos planos da união económica, mas alastrando para matérias extra-económicas.

Observe-se também o enquadramento da Comunidade Europeia numa *concepção de União Europeia* que comporta a definição de uma *cidadania europeia* e disposições relativas à adopção de acções comuns nos planos da *política externa e segurança comum* (podendo conduzir a prazo a uma *defesa comum*) e da justiça e assuntos internos — a denotar que a experiência, além de acentuar a transferência de poderes na esfera económica, se alarga ao *plano fulcral das competências* que os Estados detêm *como sujeitos plenos de direito internacional*.

Mencionem-se ainda as *alterações institucionais*, algo frouxas, é certo (exceptuado o caso das atinentes à União Monetária), se confrontadas com a ambição de outros passos que foram dados, mas apontando nitidamente no sentido do federalismo — *a intervenção do Parlamento Europeu na investidura da Comissão*, a sua primeira *incursão no campo da elaboração legislativa*, a extensão da *votação maioritária no Conselho*, os *poderes conferidos ao Banco Central Europeu*.

Da integração caracterizada pela transferência de poderes em *sectores limitados* (e de natureza predominantemente económica), tende, assim, a passar-se para uma visão que abarca *as matérias políticas que se situam no âmago da concepção de soberania estadual e que definem a personalidade internacional dos Estados*.

2. A Europa comunitária constitui um sistema «sui generis», em que os poderes nacionais e o poder comunitário se combinam em doses variáveis, em que coexiste uma «administração quase

federal» em sectores específicos — como é o caso da união aduaneira e do seu prolongamento, o mercado comum, agora em vias de transmutação em «mercado interno» — com a subsistência, noutros domínios, de processos de cooperação de tipo intergovernamental.

No seu início, a experiência das Comunidades Europeias teve uma visível marca federalista, descortinando-se na tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa e de lançamento do projecto da Comunidade Política Europeia a influência do método político directo para atingir a federação europeia, e relevando-se na concepção da Comunidade do Carvão e do Aço a visão neofuncionalista de um processo de integração inicialmente confinado a áreas limitadas da vida económica, mas dotado de um dispositivo institucional caracterizado pela supranacionalidade e vocacionado ao alastramento a outros planos da economia e, dentro da mesma dinâmica de «spill over», aos domínios da defesa e da política externa.

O malogro da Comunidade Europeia de Defesa e a comprovação de incapacidade da CECA para desencadear um processo automático de ascensão a fases superiores de integração implicaram, na «relance européenne» dos meados dos anos 50, a adopção das conhecidas fórmulas de alargamento do mercado que, como assinalava em epígrafe o Tratado de Roma, constituíam os «fundamentos» da Comunidade Económica Europeia.

A evolução da CEE viria acentuar ainda o esbatimento dos sinais de «inspiração federalista» da construção europeia — esbatimento que já decorria da própria opção pela concepção de base do mercado comum e da nova repartição de poderes entre os órgãos comunitários, com realce para o papel decisivo na tomada de deliberações que foi conferido ao Conselho.

Mas não se apagaram totalmente aqueles sinais.

A Comunidade não regrediu para os puros esquemas da cooperação intergovernamental acolhidos nas organizações internacionais de tipo clássico e, através das indisfarçáveis crises por que passou, conseguiu, até, afirmar a sua originalidade no plano do reconhecimento do seu poder de criação de regras de direito directamente aplicáveis aos particulares e prevalecendo sobre as disposições contrárias dos ordenamentos jurídicos nacionais.

E ao princípio da competência funcional das instituições comunitárias — limitativo da sua actividade aos domínios específicos previstos nos Tratados — pôde conferir-se sensível elasticidade, mercê da conjugação do sentido ousadamente integracionista das interpretações jurisprudenciais com a activação das possibilidades evolutivas previstas no próprio Tratado de Roma.

3. O Acto Único Europeu, assinado em 1986, veio introduzir o conceito de mercado interno e institucionalizar a consagração de políticas comuns que entretanto haviam sido iniciadas, ou desenvolvidas, de harmonia com os esquemas flexíveis que atrás se referiram (com ênfase para a política regional, agora reestruturada nas vestes da coesão económica e social).

Consagrou-se, através daquele novo tratado comunitário, a noção de espaço sem fronteiras internas, em cujo âmbito se assegura a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais.

De certo modo, o conceito de mercado comum, incorporado na versão primitiva do Tratado de Roma, já tinha como conteúdo a mesma realidade.

Cabe reconhecer, no entanto, alcance mais amplo ao conceito de mercado interno: no mercado comum, o que se tem em vista é a existência de fronteiras abertas, através das quais as específicas categorias de operadores económicos possam deslocar-se livremente; é central ao mercado interno a ideia de um espaço geográfico e económico único, desprovido de fronteiras interiores, em cujo âmbito o direito de livre circulação se alarga aos cidadãos como tais.

Embora por forma velada ou implícita, a visão do mercado interno deixa antever a ultrapassagem da concepção «economicista» ou «mercantilista» que está ainda na raiz da concepção do mercado comum.

4. Ora, não obstante as inovações trazidas pelo Acto Único Europeu — de que deve ainda mencionar-se a introdução da vertente da cooperação política europeia, esta conhecida nos moldes do puro intergovernamentalismo —, importa reconhecer que dele não resultaram substancialmente alterados os equilíbrios de poder antes existentes nas relações entre os Estados-membros e os órgãos comunitários.

As modificações operadas no plano institucional foram, de resto, mínimas, pouco mais se reconduzindo do que à consagração de um processo de cooperação com o Parlamento Europeu que, não alargando significativamente a esfera das competências deste, esteve longe de fazer face à cobertura do «défice democrático», tantas vezes reclamada.

Por outro lado, no próprio terreno da integração económica o Acto Único pouco mais representou do que a reafirmação, em termos de maior exigência e requinte técnico, da perspectiva da integração «negativa», já dominante na concepção inicial da CEE. A extensão do campo das políticas comuns não lhes retirou o carácter sectorial e instrumental que já possuíam — representando, aliás, como ficou dito, sobretudo a recepção de algumas das que entretanto haviam sido criadas à margem do dispositivo expresso do Tratado —, e quanto à passagem ao estágio superior da integração, correspondente à união económica e monetária, nada foi previsto, tudo se confinando, neste prisma, à lembrança da experiência do Sistema Monetário Europeu e do Ecu.

5. A despeito do reduzido alcance das modificações que introduziu, o Acto Único Europeu revelou potencialidades «funcionalistas» de que à partida não parecia dotado.

Pouco tempo decorrera sobre a sua entrada em vigor e já o relatório Delors dava expressão à concepção da união económica e monetária como desenvolvimento do processo de realização do mercado interno. Apresentadas como partes integrantes de um todo único, a união monetária tinha como requisitos a plena interconvertibilidade das moedas, a liberalização completa dos movimentos de capitais e a fixação definitiva das paridades das taxas de câmbio, com eliminação das margens de flutuação entre as moedas; e a união económica compreendia o mercado único, medidas de reforço dos mecanismos do mercado, políticas comuns nos domínios estrutural e regional e a coordenação da política macro-económica.

Esta descrição da união económica e monetária, e bem assim o esquema institucional e o mecanismo de transição por fases de realização, já previstos no relatório Delors, foram retomados no projecto submetido à apreciação das mais altas instâncias governamentais dos Estados-membros quando da conclusão, em 9 e 10

de Dezembro de 1991, das conferências de que resultou a aprovação do texto do Tratado da União Europeia.

Já atrás se referiram as modificações introduzidas pelo Tratado de Maastricht, cuja profundidade e extensão não podem comparar-se com as modestas alterações suscitadas pelo Acto Único Europeu.

6. Para a introdução da união económica e monetária, seguiu-se no acordo de Maastricht o mesmo esquema abstracto que já havia inspirado o plano Werner de 1970, comportando a fixação antecipada de uma data como meta final de um processo cujo faseamento traduz alterações institucionais mecânica e uniformemente previstas.

Foi, assim, afirmando o objectivo político da moeda única, a que se pretende conferir carácter irreversível, sem que se tenha prestado suficiente atenção à particularidade dos diferentes espaços nacionais e inclusivamente à sua diferente vulnerabilidade perante a ocorrência de choques exteriores. As economias dos Estados-membros vêm-se, aliás, confrontadas com a imposição de um mesmo espartilho em termos de exigências de estabilidade, sem dúvida em si louváveis, mas que, além de formuladas em termos de excessivo rigor, reflectem uma visão unilateral de que estão ausentes os parâmetros directamente reportados às condições reais do crescimento, do pleno emprego e dos níveis de bem-estar.

Não pode adoptar-se de ânimo leve a concepção da união monetária perfeita como se se tratasse apenas do desenvolvimento lógico da criação do mercado interno, pretendendo ignorar ou deixando em surdina as implicações políticas daquela opção.

7. A moeda única, sobretudo se consagrada nos moldes maximalistas do acordo de Maastricht, que apontam para a abolição dos próprios símbolos monetários nacionais, supõe a renúncia pelos Estados-membros a capacidades de acção, em termos de regulação do crédito e das relações económicas com os outros espaços nacionais, que ainda lhes são consentidas no próprio quadro do mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu. O compromisso da moeda única encerra implicações a nível de uma profunda integração política com características marcadamente federais, tornando ilusória a dissociação entre a «união monetária», em relação à qual

todas as realizações seriam possíveis e até desejáveis, e a «união política», esta a ser visada mediante fórmulas prudentes e compassadas.

E aqui ressalta o artificialismo da fórmula de Maastricht da união monetária pré-datada, com garantia de irreversibilidade e subordinada aos critérios relativos a uma exclusiva e exigente convergência nominal. Melhor teria sido, em nossa opinião, trilhar o terreno, porventura menos sugestivo sob o ponto de vista dos ideais da unificação europeia, mas decerto mais conforme com a realidade da subsistência dos espaços nacionais e dos seus particularismos, da institucionalização do Sistema Monetário Europeu e do reforço progressivo dos seus mecanismos — designadamente no plano do estreitamento das margens da flutuação entre as moedas e dos desvios entre as taxas de juro —, deixando para mais tarde, em função da verificação concomitante das condições de convergência nominal e de convergência real das economias, a tomada das decisões cruciais atinentes à plena integração monetária e ao carácter irreversível da mesma.

8. Particularmente grave se nos afigura a fixação, decidida em Maastricht, de uma data limite para a introdução da fase final da união monetária — 1 de Janeiro de 1999 —, mesmo na falta da verificação na maioria dos Estados-membros das condições requeridas para a participação naquela fase. Associada à bizarra solução de «opting out» conferida ao Reino Unido, e, em certos termos, à Dinamarca, aquela fixação, que mais faz ressaltar a atrás mencionada característica de artificialidade do esquema da união monetária de Maastricht, permite deixar antever a perspectiva pouco animadora de uma Europa a «três velocidades», comportando países que querem e podem participar na moeda única, países que desejariam participar mas não o podem fazer e ainda países que, mesmo satisfazendo as exigências de convergência, se recusam a aderir. O facto de a cláusula de «opting out» ter beneficiado apenas dois países da Comunidade, representa, aliás, uma incongruência que se torna particularmente gritante se se considerar que nenhum deles pertence ao grupo dos economicamente mais desfavorecidos. Trata-se, como é sabido, de um regime de excepção que resultou do circunstancialismo político das negociações. Mas, na perspectiva das

condições económicas da participação no sistema de moeda única, seria em relação aos países desse grupo menos próspero que mais se justificaria a possibilidade de uma auto-exclusão, perante a verificação da insuficiência de contrapartidas para as desvantagens resultantes da sua integração na união monetária.

Difícilmente se compreende, assim, que tais países não tenham reivindicado a obtenção de uma situação análoga à conferida ao Reino Unido, tendo decerto pesado aqui excessivamente o complexo de não toldarem a imagem de «aluno exemplar» da classe europeia, a qual poderá porventura trazer algumas compensações, mas retira sem dúvida força negocial na sustentação de posições correspondentes a interesses nacionais.

9. A proposta da Comissão, conhecida por pacote Delors II, sobre os compromissos financeiros da Comunidade para o período 1993-97 (apresentada em 11 de Fevereiro de 1992) compreende a afectação de montantes significativos ao esforço de atenuação dos desníveis de desenvolvimento entre Estados-membros — trata-se, na óptica da Comissão, da implicação, no plano financeiro, da afirmação do objectivo de coesão económica e social contida no acordo de Maastricht.

Acontece, porém, que enquanto foram pormenorizadas naquele acordo as exigências atinentes à convergência *nominal* das economias, que se apresenta como pressuposto da acessão das mesmas ao estágio final da união económica e monetária, não houve idêntica preocupação de dar expressão concreta ao esforço de solidariedade destinado a assegurar a convergência *real*. Aflora aqui, sob outro ângulo, a já apontada unilateralidade da fórmula de Maastricht. A consagração do objectivo de coesão ficou, na verdade, reduzida a fórmulas que, embora solenes, são vagas, permitindo diferentes interpretações quanto à tradução em expressões concretas do compromisso que, nesta matéria, se terá firmado em Maastricht — e deixando pairar a sombra da recusa de ratificação por parte dos Estados que venham a considerar inaceitável uma eventual redução dos montantes propostos no campo da coesão económica e social.

10. Afigura-se-nos, de resto, que a discussão em torno do volume dos recursos comunitários considerado apropriado para reflec-

tir o imperativo da coesão não faz mais do que aflorar o problema de fundo, que é o da *centralidade* da prossecução da convergência real das economias em face dos requisitos da união económica e monetária.

Estão aqui em causa as implicações, para os Estados-membros menos prósperos, da sua integração numa união económica e monetária, designadamente os riscos de acentuação dos desníveis de desenvolvimento em face do abandono, a que se vêm forçados, de importantes instrumentos de política económica.

Uma corrente «optimista», em que se integra o presidente da Comissão das Comunidades Europeias, tem procurado rebater o argumento tradicional de que a integração provoca uma concentração regressiva da prosperidade nas regiões ricas e centrais à custa das regiões periféricas e mais pobres. Para tal, serve-se de exemplos extraídos de outras zonas do mundo (é o caso da ascensão da faixa meridional dos Estados Unidos) e chama a atenção para os resultados positivos das experiências italiana, espanhola e portuguesa no âmbito da CEE. Mas essa corrente «optimista» não deixa de reconhecer a importância do papel das transferências inter-regionais na atenuação das disparidades do desenvolvimento.

Não existe, na verdade, qualquer garantia de que, só por si, os benefícios da integração económica e monetária venham a repartir-se igualmente entre os países membros. Há boas razões para se temer o incurso em círculos virtuosos e círculos viciosos de desenvolvimento, envolvendo efeitos de atracção para as zonas centrais do espaço económico integrado (ligados ao aproveitamento das vantagens das economias de escala, à existência de infra-estruturas de transportes e telecomunicações, à abundância de mão-de-obra qualificada, à proximidade de centros de investigação e dos grandes pólos financeiros), e efeitos de repulsão afectando as zonas periféricas e comparativamente menos desenvolvidas.

11. A necessidade de um esforço deliberado visando a eliminação de disparidades regionais, porventura agravadas pelos efeitos espontâneos da integração dos mercados, surge ainda reforçada em face da específica supressão do instrumento de regulação cambial, em consequência da participação no sistema de moeda única.

É que, não se encontrando as economias dos países membros em nível de desenvolvimento similar, poderá suscitar-se em relação a algumas delas uma situação de défice prolongado de pagamentos externos, a qual, em contexto de união monetária, se traduz em termos de estagnação e desemprego.

As transferências inter-regionais tornam-se, assim indispensáveis não só para assegurar, em geral, a convergência real das economias, mas ainda para específica compensação do peso de ajustamento associado à perda do instrumento cambial (sendo, no entanto, de reconhecer a decrescente importância deste instrumento no contexto actual das pequenas economias abertas, dada a rápida neutralização, por via do acréscimo de inflação, da vantagem competitiva suscitada pela desvalorização externa).

12. De qualquer modo, o que cabe salientar é o limitado alcance da função redistributiva do orçamento comunitário, mesmo no quadro de duplicações das despesas com os fundos estruturais do tipo das previstas nos pacotes Delors.

Quando, há cinco anos, o grupo de estudo incumbido de delinear uma estratégia para a evolução do sistema económico da Comunidade se debruçou sobre o efeito do alargamento dos fundos estruturais — então previsto para acompanhar a execução do projecto do «mercado interno» —, foi, a justo título, comentado que, mesmo no quadro deste reforço, continuaria a ser diminuta a função redistributiva do orçamento comunitário, sobretudo quando comparada pela exercida por orçamentos federais, em que se contêm mecanismos de redistribuição de grande impacto, designadamente sob a forma de donativos da federação aos Estados e de despesas de segurança social dimanadas do poder federal.

Para além da função de assegurar a eficiência na atribuição de recursos, inerente à abertura dos mercados, é essencial ao conceito de união económica e monetária, mormente quando considerada, como se fez em Maastricht, na perspectiva mais exigente da implantação irrevogável do esquema de moeda única, a presença da função redistributiva, visando a eliminação das desigualdades de desenvolvimento estrutural entre os Estados-membros.

Mas, para que esta última função opere por forma adequada, dificilmente bastará o reforço pontual dos fundos estruturais em

acções do tipo da que se reconduz à proposta do pacote Delors II. A união monetária completa envolve implicações de transformação qualitativa e quantitativa das finanças comunitárias em função da acomodação às exigências de finanças federais: o mesmo é dizer que, quer se deseje, quer não, uma evolução deste teor, a união monetária plenamente instituída parece acarretar uma integração política intensa e irrevogável, sob pena de não atingir os objectivos que se propõe no próprio plano dos benefícios económicos que visa conferir aos seus membros.

Eis um tema que merece meditação, pois não é certo que a opinião pública nos Estados-membros, nem talvez mesmo os próprios negociadores dos Tratados, tenham estado cientes destas implicações.

13. Ao longo de quatro décadas já completadas, a construção europeia pós-segunda guerra mundial tem sido caracterizada pela prossecução da «união europeia» — fórmula ambígua (talvez propositadamente ambígua), que vem servindo de cobertura às mais variadas propostas no sentido de fazer progredir a integração europeia.

O processo tem tido reflexos, tornados visíveis nas fases em que se procurou forçar a via integracionista: recorde-se a rejeição da Comunidade Europeia de Defesa, a crise institucional de 1965, o abandono do projecto da união económica e monetária dos anos 70. A este respeito, já se tem falado numa caracterização «sisifiana» da Europa...

O caminho trilhado pelas Comunidades Europeias encontra-se, aliás, juncado de ambiciosos projectos que, por não corresponderem à realidade política da sua época, estavam à partida condenados a servir de simples balões de ensaio — como sucedeu com o Tratado dimanado em 1984 do Parlamento Europeu que, passando sobranceiramente por cima dos Governos nacionais, era proposto por forma directa à ratificação dos Parlamntos dos Estados-membros...

14. Desta feita, porém, foram os próprios Governos — com excepção do caso do Reino Unido — que se dispuseram a consentir em tão amplas e fundas transferências de poderes para as instâncias comunitárias que, pela primeira vez desde a fase da CED, se

desenha a perspectiva de um decisivo impulso da integração no sentido federal.

O acordo negociado em Maastricht ainda não se encontra em vigor e, para além da distorção originária decorrente das reservas apresentadas pelos britânicos, são de antever dificuldades nos processos de ratificação parlamentar de tão complexo documento.

Há ainda a possibilidade de, para além dessa formalização, sobrevirem acidentes de percurso, reveladores do desajustamento das soluções propostas à realidade política subjacente.

Admitindo, porém, que venha a concretizar-se o importantíssimo acervo resultante da cimeira de Dezembro de 1991, apontando ainda para o reforço do pendor federal por efeito de nova conferência intergovernamental já prevista para 1996, a questão de saber em que ponto, no futuro, os Estados-membros cessariam de ser «soberanos», deixando de ser sujeitos plenos de Direito internacional público, parece começar a perder o cariz «académico» ou «teológico» que em regra lhe tem sido atribuído (até como forma de contornar o problema), passando a assumir compreensível relevância.

15. Julgamos que a Comunidade pós-Maastricht, sem embargo de ver reforçadas as suas características federais no plano das questões económicas, com ênfase para a transferência de poderes no campo fundamental da moeda, ainda está no domínio político a aproximar-se do estádio confederal.

Ora, a distinção tradicional entre a confederação e a federação assenta em que na primeira não obstante os Estados-membros delegarem o exercício de competências em domínios como a política externa e a defesa a órgãos comuns, não é constituído um novo Estado que se lhes sobreponha, ao passo que na segunda os membros perdem a sua personalidade internacional, transferindo o essencial dos seus atributos soberanos ao poder central, identificado com as instituições do Estado federal.

Tem-se procurado atenuar a imagem de centralismo associada à perspectiva federal com a afirmação do poder partilhado entre o nível federal e os vários níveis infrafederais e a invocação, a este respeito, do princípio da subsidiariedade.

Esta visão da coexistência do poder federal e dos poderes locais é, sem dúvida, importante para caracterizar o federalismo em confronto com as fórmulas unitárias do governo.

Mas o que está fundamentalmente em causa quando os Estados se empenham num processo evolutivo com características federais é a perspectiva do seu apagamento como «unidades básicas do poder político», por assunção, ao nível da federação, dos poderes que se associam à noção de «soberania» — moeda e orçamento, e, sobretudo, política externa e defesa. Ainda que aos Estados-membros fosse deixada ampla margem de autonomia em outros campos importantes para a afirmação da sua «identidade nacional» — por exemplo, na cultura, no ensino, na saúde, em certas áreas da economia —, teriam então deixado irremediavelmente de ser «soberanos».

E não adianta iludir a questão com a consideração de que, substancialmente, as realidades políticas e económicas, no contexto de interdependência em que se desenrola a vida dos Estados no nosso tempo, já de si tornam problemático, mormente em relação aos pequenos países de economia muito aberta, o reconhecimento da existência de uma soberania «de facto» — conceito referido à capacidade de efectivo controlo dos próprios destinos. É que, apesar de todas as restrições a uma acção autónoma resultantes do envolvimento internacional e das autolimitações decorrentes de compromissos assumidos em relação ao exterior, os Estados-nações continuam a ser referenciais básicos na tomada de decisões em áreas fundamentais habitualmente associadas ao conceito de independência.

16. O exame das experiências federais do nosso tempo conduz à revelação de tendências evolutivas muito diversas, e mesmo opostas: considerem-se as tensões que vão minando a unidade canadiana e, em contexto muito diferente, o estilhaçamento das federações jugoslava e soviética, e observe-se, por outro lado, o grau de coesão atingido nos casos norte-americano e alemão — e não poderão deixar de associar-se estes insucessos e estes sucessos, entre outros aspectos, à ausência ou à presença de factores de uniformidade linguística e cultural.

Dir-se-á até que, talvez paradoxalmente, o triunfo do federalismo tende a ser acompanhado por um movimento no sentido

da autodestruição do modelo federal, da afirmação de irreversível tendência para a uniformização e para a centralização — cabendo voltar aqui a referir o exemplo dos Estados Unidos da América, onde a comunidade de língua e cultura facilitou a criação da realidade do Estado-nação a partir da própria fórmula federal.

Bem diferente é obviamente a situação da integração europeia, que arranca de um mosaico complexo de Estados-nações.

17. À medida que se vão precisando os contornos de uma união europeia cada vez mais exigente e cada vez mais absorvente, assume um relevo que não tinha ao tempo em que a construção evolutiva da Europa se confinava a realidades mais prosaicas a questão de saber se se está disposto a aceitar a implicação da inserção dos Estados numa colectividade que corresponda à fórmula mais ou menos tipificada da federação, ou se deverá antes procurar preservar-se a originalidade do sistema de equilíbrio entre os Estados-nações e a estrutura «supranacional», detendo-se o processo integrativo, sem embargo do seu aprofundamento, aquém da linha de apagamento da personalidade internacional dos Estados-membros.

A segunda via parece a única consentânea com a realidade da integração europeia, movimento cuja iniciativa dimana de Estados-nações de enraizamento secular, com marcados particularismos na história, na tradição, na língua e na cultura.

Acresce que o aprofundamento de integração não se processa já no quadro familiar de uma Comunidade de contornos geográficos estabilizados — em que se garante a cada um dos Estados uma situação de igualdade na própria presidência rotativa —, mas no bem diferente âmbito de uma Europa em profunda mutação, na qual se multiplicam as candidaturas actuais e potenciais à condição de membro e onde, para além das fronteiras comunitárias, fervilham agora nacionalismos por longo tempo adormecidos.

A estes factores que, a prazo, não deixarão de conter implicações na estrutura e funcionamento do esquema institucional da união europeia, levando a inevitável diluição do peso relativo dos actuais pequenos Estados-membros, agregam-se, vindas de dentro da própria Comunidade, as incertezas decorrentes do agigantamento da Alemanha e da propensão desta para retomar uma linha prioritária de apoio à clientela de nações da sua esfera de influência tradicional.

Neste contexto movediço, mas em que a força de atracção da Comunidade só parece amplificar-se, o isolamento constituiria, decerto, opção inaceitável; antes deverá procurar assegurar-se uma participação activa na modelação da própria evolução da união europeia. Não basta aspirar à linha da frente das realizações comunitárias: há que procurar influir, de acordo com os interesses nacionais, na definição dos conteúdos e do ritmo das próprias realizações.

Tomadas em Maastricht iniciativas que profundamente influenciarão a vida dos cidadãos e poderão vir a suscitar, a prazo, a questão da subsistência da própria personalidade internacional dos Estados, é tempo de reconhecer que a opacidade de que estes temas se têm rodeado deverá ser dissipada, mantendo-se a opinião pública informada e criando-se condições de debate nacional em torno do envolvimento dos países-membros no movimento de integração europeia.

Lisboa, Março de 1992.

REVISTA DA FACUL-
DADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



VOL. XXXIII

1992