

# União Européia: uma nova forma de Estado?

## *European Union – a new State Form?*

Déborah Barros Leal Farias\*

### Resumo

*A União Européia vem evoluindo de forma única nos últimos cinquenta anos. Nesse processo, vem adquirindo características político-jurídicas peculiares, formando uma estrutura quasi estatal. O objetivo deste estudo é compreender a União Européia pela ótica da Forma de Estado, comparando a estrutura de união entre os Estados-membros proposta pela Constituição Européia com os arquétipos tradicionais relativos a Estados Federais e Confederações. A pesquisa de caso foi primariamente bibliográfica, apoiando-se também em documentos oficiais disponíveis em meio eletrônico. Descobriu-se que a União Européia não seria o primeiro caso histórico de atipia quanto à Forma de Estado. Ela é, mesmo ainda sem a consolidação de sua Constituição, uma Forma de Estado “ad hoc”, uma figura jurídica híbrida que possui elementos típicos de Confederação e Federação, sem, no entanto, se configurar plenamente como nenhuma delas. Essa constatação provoca questionamentos interessantes, sendo o mais importante saber se a doutrina atual relativa ao tema “Forma de Estado” não estaria desatualizada, uma vez que a realidade seria mais complexa do que a dicotomia tradicional. Essa questão ganha ainda mais relevância se consideradas as outras experiências de integração regional existentes no mundo, com o Mercosul incluído nessa realidade, reiterando a validade do tema para o Direito brasileiro.*

**Palavras-chave:** União Européia. Forma de Estado. Confederação. Federação.

### Abstract

*The European Union has been evolving in an unique way for the last fifty years. In this process, it has acquired political-juridical characteristics that are very peculiar, forming a quasi State-like structure. The purpose of this study is to understand the European Union through the eyes of the State Forms, comparing the structure for the union of its member-States proposed by the European Constitution with the traditional archetypes relative to Federal States and Confederacies. The research was mainly bibliographical, resorting also to official documents available on-line. It was discovered that the European Union was not the first case of atypical State Form in history. It is, still without its Constitution, an ad hoc State Form, a hybrid juridical figure that has typical elements of both Federal States and Confederacies, without, however, fulfilling neither of those types. This awareness raises interesting questions, being the most important one to know if the current doctrine relating to the theme “State Forms” can be considered to be outdated, given that reality would be far more complex than the traditional dichotomy. This question generates even more relevance if considered the other regional integration experiences existent in the world today, Mercosul being included within this reality, reinforcing the issue’s importance for Brazilian Law.*

**Keywords:** European Union. State Forms. Confederation. Federation.

---

\* Déborah Barros Leal Farias, mestra em Relações Internacionais (UnB), professora de Direito Internacional na UNIFOR e integrante da Assessoria Internacional do Gabinete do Governador do Estado do Ceará.

## Introdução

Com suas origens remontando ao final da 2ª Guerra Mundial, a União Européia evolui gradualmente, desde então, criando um sistema de articulação político-jurídico peculiar. Em 29 de outubro de 2004, um novo marco foi alcançado para a União Européia, quando os Estados-membros assinaram o tratado de criação da Constituição Européia, que, após as devidas ratificações, será, assim como toda peça de Direito Comunitário, superior ao Direito nacional de cada país e consolidará características próprias de Federações e Confederações.<sup>1</sup>

O objetivo deste estudo é compreender a União Européia por um prisma particular da análise de Ciência Política: o da Forma de Estado. Tendo o bloco econômico em questão evoluído para além do Mercado Comum, e ingressado no nível de União Monetária, os laços que hoje unem os 25 países envolvidos vêm adquirindo características peculiares, formando uma estrutura quasi estatal. Especificamente, será comparada a estrutura de união entre os Estados-membros proposta pela Constituição Européia e os arquétipos tradicionais relativos a Estados Federais e Confederações, buscando-se compreender as características comuns, bem como as diferenças entre o modelo europeu e as duas formas de Estado compostas.

## 1 A União Européia

A integração paradigmática dos países europeus envolvidos na consolidação da União Européia já exibe mais de 50 anos de trabalhos, o que acabou por lhe dotar de uma estrutura única no mundo, ao realizar sua evolução de forma pragmática.

### 1.1 Evolução histórica

Os primeiros passos da União Européia remetem ao final da Segunda Guerra Mundial, com o enfraquecimento, ou mesmo colapso, das economias dos países europeus, vitimadas pelo longo conflito de seis anos. A série de conflitos intra-europeus dos últimos séculos e as duas guerras recentes de proporção global, mas cujo palco principal de ambas foi a Europa, fizeram renascer antigos desejos, até então utópicos, de integração regional.

Como coloca J. F. Sombra Saraiva (2001, p. 42), os europeus perceberam que, dentro da nova realidade bipolar que se delineava,

[...] não havia mais lugar para o exacerbamento do nacionalismo econômico na forma anterior à Segunda Guerra. Emergia, ainda que lentamente, uma mentalidade coletiva voltada para o projeto global de crescimento e para as políticas nacionais mais cautelosas diante da fraqueza do Estado. As políticas de harmonização e as reaproximações bilaterais e multilaterais foram redesenhando, paulatinamente, uma outra Europa.

Em 1951, criava-se, através de um tratado, a primeira instituição supranacional europeia, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço – CECA, composta pela França, Alemanha, Itália e pelos três países do BENELUX<sup>2</sup> – Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Desde seu início, essa “Europa dos Seis” esforçava-se para não limitar a integração ao âmbito puramente econômico ou de defesa, mas, sim, alcançar uma dimensão maior, de comunidade política. Ao final da década, duas novas instituições seriam criadas.

Em 1957, foram assinados os Tratados de Roma, que criaram a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). Seguia-se assim o caminho traçado por Jean Monnet para a Europa unida: do particular para o geral. Os outros tratados básicos da União Européia, ao longo de sua formação, foram: o Ato Único Europeu (1986); o Tratado da União Européia (Maastricht), de 1992; o Tratado de Amsterdam (1997); o Tratado de Nice (2001); e, mais recentemente, a Constituição Européia.

A adesão de novos membros foi feita de forma paulatina. De 1951 até 1972, não se registrou nenhum ingresso de novo membro, mas, em 1973, são aceitos o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda. Em 1981, a Grécia vira membro, e, em 1986, o mesmo caminho é tomado por Portugal e Espanha, completando a chamada “Europa dos Doze”. Em 1995, formou-se a “Europa dos Quinze”, com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia. Em 2004, Chipre, Malta, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia aderiram à União Européia, que atualmente conta com um total de 25 países membros.

<sup>1</sup> Mesmo que esse processo ratificatório tenha sofrido um recente revés, com a rejeição da França e da Holanda à Carta, isso não implica na impossibilidade de sua ratificação total no futuro, levado-se em consideração o processo histórico de integração europeu, marcado por retrocessos eventuais.

<sup>2</sup> O BENELUX foi criado em 1948, estabelecendo um mercado comum entre os três países membros.

## 1.2 Constituição européia

A Constituição Européia é, de acordo com seus textos oficiais<sup>3</sup>, simultaneamente, um tratado, submetido às regras do direito internacional, e uma Constituição, uma vez que contém elementos de natureza constitucional. Seu objetivo é substituir, num texto único, os principais tratados europeus vigentes. Portanto, não é sua intenção substituir as Constituições nacionais dos países europeus, que coexistiriam com a Constituição Européia, mantendo sua própria razão de ser e sua própria autonomia.

O documento oficial “Uma Constituição para a Europa” explica a situação da seguinte forma:

a Constituição [Européia] define as competências da União Européia, classificando-as e enumerando-as. Indica os domínios em que a União Européia pode agir isoladamente (competências exclusivas), em que a União Européia pode agir na mesma medida em que os Estados-Membros (competências partilhadas) e em que pode agir apenas a título acessório, sem possibilidade de harmonização (ações de apoio, de coordenação ou de complemento). A União tem, além disso, competências de coordenação das políticas econômicas e de emprego dos Estados-Membros, bem como em matéria de política externa e de segurança comum, que inclui uma política de defesa comum.<sup>4</sup>

O Artigo I-5º da referida Constituição, no que tange às relações entre a União e os Estados-Membros, coloca que a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante a Constituição, bem como a respectiva identidade nacional, 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. Os Estados-Membros, por sua vez, deverão facilitar à União o cumprimento da sua missão, abstendo-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.

É colocado de forma clara que a Constituição e o direito adotado pelas instituições da União, no exercício das competências que lhe são atribuídas, primarão sobre o direito dos Estados-Membros (artigo I-6º).

Por fim, a Constituição Européia, ao garantir aos europeus um espaço único de “liberdade, segurança e justiça”, significaria, concretamente: ausência de controles nas fronteiras internas da União Européia;

reforço do controle nas fronteiras externas da União Européia; política comum em matéria de asilo; política comum em matéria de imigração; reforço da cooperação judiciária em matéria civil; reforço da cooperação policial e judiciária em matéria penal; criação de uma Procuradoria Européia; reforço e melhor controle da Europol, entre outras ações.<sup>5</sup>

## 2 Formas de Estado

Tradicionalmente, os Estados podem ser classificados como sendo Unitários ou Compostos, sendo o primeiro considerado homogêneo, em que há apenas um nível de poder jurídico, político e administrativo. É o tipo de Estado mais comum existente. Como explica Paulo Bonavides (1976, p.165),

no Estado Unitário, poder constituinte e poder constituído se exprimem através de instituições que representam sólido conjunto, bloco único, como se respondessem já nessa imagem à concretização daquele princípio de homogeneização das antigas coletividades sociais governante [...].

Quanto aos Estados Compostos, estes podem se dar por Subordinação ou Coordenação. No primeiro caso, existe uma União desigual entre as partes, sendo o Estado Vassalo e o Protetorado exemplos dessa estrutura, atualmente em desuso.

Os Estados compostos por Coordenação são associações de Estados, cujos exemplos mais comuns são as Federações e as Confederações<sup>6</sup>. De forma geral, a motivação para essa união entre entes soberanos não é única, como coloca Azambuja (2001, p. 133):

a União de dois ou mais Estados tem causa e objetivos muito diversos. Podem ser transitórias e superficiais, simples alianças ou relações de dependência e proteção que não atingem a estrutura interna do Estado, sua fisionomia jurídica; tais são geralmente as de Direito Internacional. Motivadas quase sempre pelo interesse de defesa ou de agressão, duram enquanto subsistem esses interesses, e se desfazem, sem que antes ou depois a Constituição do Estado tenha sofrido uma influência necessária dessa união. Outras uniões têm um caráter mais jurídico, influem diretamente na estrutura do Estado, se bem que em graus variáveis. E podem revestir uma forma definitiva, indissolúvel, dando ao conjunto dos Estados que a constituem uma aparência de Estado simples.

<sup>3</sup> Ver página oficial da União Européia: < www.europa.eu.int >

<sup>4</sup> Disponível em [http://europa.eu.int/portugal/temas/Uma\\_Constituicao\\_Europa\\_pt.pdf](http://europa.eu.int/portugal/temas/Uma_Constituicao_Europa_pt.pdf). Acesso em 11 mar. 2006.

<sup>5</sup> Disponível em [http://europa.eu.int/constitution/download/brochure\\_160904\\_pt.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/brochure_160904_pt.pdf). Acesso em: 11 mar. 2006.

<sup>6</sup> A União Real e União Pessoal também são tipos de Estados compostos por Coordenação, encontrado-se, hoje em dia, encontram-se em desuso.

A seguir, explicar-se-ão as características desses dois tipos de Estados, tendo em vista uma futura comparação com a estrutura “estatal” da União Européia.

## 2.1 Confederação

Associações entre governos no sistema de Confederações (inclusive ligas e alianças temporárias) remontam à Antigüidade, sendo vários exemplos encontrados na Grécia Antiga. Um exemplo importante é a Amphyctionia, uma liga composta dos doze povos principais da raça grega, e que pode ser considerada como uma das origens históricas das uniões federativas dos Estados modernos.<sup>7</sup>

Como explica Jellinek (apud AZAMBUJA, 2001, p. 35), a Confederação de Estados

é a união permanente e contratual de Estados independentes que se unem com o objetivo de defender o território da Confederação e assegurar paz interior, além de outras finalidades que podem ser pactuadas. Essa união, para atingir seus objetivos, necessita uma organização permanente, mas não mas não fere a soberania dos Estados confederados, que apenas se obrigam a exercer em comum certas funções ou exercê-las em casos determinados.

É um tipo de união cuja existência repousa no interesse dos Estados, e que só existe enquanto for considerada conveniente: “os Estados não foram feitos para o acordo, mas o acordo para os Estados” (Jellinek apud Queiroz Lima, IN: MALUF, 1999, p. 163).

Sobre essa estrutura jurídica, certas características podem ser traçadas, de acordo com Bonavides (1976,p. 188-9):

- a) Os Estados membros continuam autônomos e soberanos frente à Confederação, cujo documento base para sua existência é um tratado, e não Constituição;
- b) A Confederação não cria um poder supra-estatal, nenhum vínculo de direito público interno entre os Estados;
- c) Ela lida com Estados, e não cidadãos, não criando uma nacionalidade “confederada”;
- d) Existe o direito à secessão, podendo haver a denúncia, já que permanece intacta a soberania de cada membro;
- e) O órgão deliberante da Confederação é a Dieta, e não um Parlamento;
- f) É uma associação temporária.

## 2.2 Federação

A origem da palavra Federação é latina, de foedus, que significa pacto, aliança, convenção, sendo o Estado Federal uma aliança ou união de Estados. Uma definição sintética de Federalismo seria um sistema que consagra a unidade na variedade.

O sistema Federalista, como o regime político conhecido no presente, teve suas definições e seu modelo formulados apenas nos últimos dois séculos, o que o faz relativamente recente - ao menos quando se compara com o sistema das Confederações. O Federalismo teve sua construção bem mais empírica do que doutrinária, à medida que a primeira nação Federalista se consolidou e buscou resolver suas questões internas de governo.

O que caracteriza um sistema federal, e nesse ponto a doutrina parece ser pacífica, é a autoridade política dividida entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. No nível nacional estaria a União, enquanto que no nível subnacional estariam os Estados membros, também chamados *Länder*, províncias ou cantões, dependendo do país.

O Federalismo pressupõe que o poder político se encontre dividido entre a União e essas unidades subnacionais, também chamadas de unidades federadas. A divisão de poder entre esses níveis é feita através da Constituição Federal, que vem a ser a legislação mais alta dentro do país, e na qual a distribuição das competências é fixada. A estrutura enseja ao ente subnacional a capacidade de auto-organizar-se e auto-administrar-se, limitado pela Constituição Federal, sem, contudo, permitir a secessão, ou separação da União Federal.

Seriam então as características fundamentais do Estado Federal (DALLARI, 2001, p. 257-8):

- a) A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados;
- b) A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado;
- c) Na federação não existe direito de secessão;
- d) Só o Estado Federal tem soberania;
- e) No Estado Federal as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências;
- f) A cada esfera de competências se atribui renda própria;

<sup>7</sup> Outros exemplos históricos dessa forma de Estado são: a Confederação dos Países Baixos (1579); a Confederação dos Estados Unidos (1778-1787); a Confederação Helvética (1815-1848); a Confederação do Reno (1806-1866); a Confederação Alemã (1815-1866); a República Árabe Unida (1958-1961) e a Senegâmbia (Senegal e Gâmbia).

- g) O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas;
- h) Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

### 2.3 Formas de Estado Atípicas

A União Européia não seria o primeiro caso histórico de atipia quanto à Forma de Estado – a história mostra que alguns países já adotaram sistemas “sui generis”, sendo exemplos bastante citados pela doutrina que trata do tema os casos da União Soviética e a Commonwealth britânica.

No primeiro caso, a União Soviética, federação autodeclarada, existiu entre 1924 e 1991. Sobre ela, comenta Maluf (1999, p. 163-4):

enquanto existiu, a URSS, sob a liderança exclusiva da Rússia, que confundia sua identidade como Estado dominante com a própria URSS, apresentava-se como Estado federal, sendo, entretanto, uma forma especial de Confederação. Na opinião de Esmein, a URSS se enquadrava exatamente na forma federativa. Queiroz Lima, estudando as leis fundamentais da URSS, não encontra características essenciais de federação ou confederação. Trata-se de ‘uma cooperação efetiva de nação, com o fim de estabelecer a paz, de forma duradoura, dentro da ordem comunista.

No caso soviético, as unidades da união russa eram chamadas de Repúblicas e gozavam de soberania nos limites da Constituição (MALUF, 2000; p. 164), havendo ainda uma ressalva à visão tradicional de impossibilidade de secessão do Estado Federal, como observada por Acquaviva (2000, p.105):

exceção ao princípio da indissolubilidade do Estado Federal nos dava a extinta Constituição Soviética de 1977, que, no art. 72, ao estruturar o Estado Federal socialista, admitia expressamente, que ‘cada república da União conserva o direito de se separar, livremente, da URSS.

No entanto, cabe lembrar que essas peculiaridades soviéticas existiram somente no plano teórico, dado o rígido controle de Moscou sobre todas as Repúblicas, sendo a URSS classificada como Federação pela doutrina majoritária, já que os elementos ad hoc à teoria federativa eram apenas figurativos.

A British Commonwealth, por sua vez, não chega a ser tão complexa quanto à dúvida se essa

seria uma Federação ou Confederação, já que a resposta é negativa para ambos. Sua estrutura, na verdade, seria um caso À parte, centrando-se não tanto em elementos jurídicos ou políticos – apesar de todos prestarem obediência à Coroa britânica –, mas sim em laços histórico-culturais, cujo objetivo é a cooperação e a colaboração dos Estados-membros. Como explica Bonavides, o Império Britânico chegou ao fim, e a Commonwealth seria apenas um nome saudoso e sentimental que, sem rompimentos formais, alcançaram na paz e no consentimento comum a plena soberania, conservando de sua união apenas a fraternidade das origens, o apelo aos interesses comuns, a convergência dos sentimentos, o símbolo da boa-vontade, os manifestos propósitos de cooperação (BONAVIDES, 1976, p. 193).

### Conclusão

Tendo visto o exposto, argumenta-se que a União Européia, concebida como possuidora de uma Constituição, constitui-se como uma Forma de Estado ad hoc, uma figura jurídica híbrida, que possui elementos típicos de Confederação e Federação sem, no entanto, configurar-se plenamente como nenhuma delas.

De acordo com a definição oficial, a União Européia não seria uma federação, mas uma forma de união única na qual os Estados-Membros permaneceriam nações soberanas e independentes, repartindo a sua soberania em muitas áreas de interesse comum, conferindo-lhes, coletivamente, uma força e uma influência na cena mundial que não teriam individualmente.<sup>8</sup>

Essa constatação provoca questionamentos interessantes, sendo o mais importante discutir se a doutrina atual relativa ao tema “Forma de Estado” não estaria desatualizada, em vez que a realidade estaria mais complexa do que a dicotomia tradicional. Essa questão ganha ainda mais relevância se consideradas as outras experiências de integração regional existentes no mundo, com o Mercosul incluído nessa realidade, reiterada a validade do tema para o Direito brasileiro.

### Referências

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

<sup>8</sup> europa.eu.int/abc/eurojargon/index\_pt.htm

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- D'ARCY, François. *União européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- FARIAS, Déborah Barros Leal. *Federalismo e relações internacionais*. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- FERNANDES, António José. *A união européia de Maastricht: federação, confederação ou comunidade de Estados?* Lisboa: Presença, 1994.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MAGNOLI, Demétrio. *Relações internacionais: teoria e história*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovas, 2000.
- PINTO, Agerson Tabosa. *Teoria geral do Estado*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2002.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília, DF: IBRI, 2001. p. 23-43.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília, DF: IBRI, 2001.
- UNIÃO EUROPÉIA. *A união européia em 12 lições*. Bruxelas: Comunidades Européias, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Como funciona a União Européia: um guia sobre as instituições da União Européia*. Bruxelas: Comunidades Européias, 2003b.
- \_\_\_\_\_. *Factos e números essenciais sobre a União Européia*. Bruxelas: Comunidades Européias, 2004a.
- \_\_\_\_\_. *Tratado que estabelece uma constituição para a Europa*. Bruxelas: Comunidades Européias, 2004b.
- \_\_\_\_\_. *Uma constituição para a Europa*. Roma: Comunidades Européias, 2004c.