

Em direção a uma constituição européia

José Theodoro Mascarenhas Menck

Tive meu primeiro contacto com Anna Maria Villela na primeira metade da década de 80. Na ocasião, o curso de Direito da Universidade de Brasília – UnB passava por uma de suas sucessivas reformas curriculares. Quando da criação do curso, na década de 60, um amplo e ambicioso *curriculum* havia sido montado, no qual se previu uma série de cadeiras optativas de cunho de cultura geral jurídica. Naquela reforma, concluiu-se que muitas das cadeiras previstas nunca haviam sido efetivamente oferecidas aos alunos, e uma das intenções da reforma fora justamente enxugar a lista de matérias, suprimindo aquelas nunca lecionadas. Entre as passíveis de supressão, constava a cadeira “Direito Romano das Institutas”. Note-se que, muito embora se tratasse de um campo específico do Direito Romano, pois era centrado nas Institutas do Imperador Justiniano, era a única matéria prevista no *curriculum* da UnB em que havia referência explícita ao Direito Romano. Anna Maria Villela se revoltou contra a possibilidade dessa supressão. Segundo ela, um curso de Direito sério não poderia prescindir de estudar o Direito Romano, e assim se prontificou a ministrar essa matéria pela primeira vez na história da UnB. Fiz parte do primeiro grupo de alunos daquela matéria. A cadeira foi um sucesso, e nunca mais a matéria deixou de ser oferecida aos estudantes.

Anna Maria Villela sempre demonstrou, ao lado de uma erudição invejável, um gran-

de amor ao estudo, que soube transmitir a vários de seus alunos, dos quais se tornou verdadeira amiga. Sua grande paixão, no entanto, não era o Direito Romano, mas sim o Direito Internacional Público e as Relações Internacionais, campo no qual encontrava poucos rivais. Assim sendo, como homenagem a minha antiga professora, e eterna amiga, julgo oportuno dissertar sobre a evolução institucional pela qual passa a União Européia, evolução que ela não viu, mas que certamente acompanharia com um vivíssimo interesse.

Aos 18 dias do mês de julho de 2003, em Roma, a “Cidade Eterna”, franqueou-se uma etapa inédita tanto na História do Direito quanto na das Relações Internacionais. Naquele dia, a estrutura jurídica que forma a União Européia, a mais bem sucedida experiência política de integração do nosso tempo, partindo das Relações Internacionais, adentrou definitivamente no campo de estudo do Direito Constitucional. A singularidade do evento deu-se quando o Presidente da Convenção sobre o Futuro da Europa, o ex-presidente francês Valéry Giscard d’Estaing, acompanhado pelos dois Vice-Presidentes da Convenção, o ex-primeiro-ministro italiano Giuliano Amato e o ex-primeiro-ministro belga Jean Luc Dehaene, apresentou oficialmente à Presidência do Conselho Europeu, em nome da Convenção, o texto integral de um projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a União Européia.

O texto é longo, apresentando oportunidade para debates vários e objeções as mais diversas, no entanto, a divergência centralizou-se apenas “em cerca de dez por cento do texto”, principalmente no *quorum* necessário para a aprovação de medidas no âmbito da União Européia. Nesse ponto firmaram posição contrária ao texto proposto a Espanha e a Polônia, discretamente secundados pela Inglaterra. A presidência italiana do Conselho Europeu encetou uma larga ofensiva diplomática na qual procurou acertar as divergências de forma a possibi-

litar a aprovação da Constituição. No entanto, nunca esteve excluída a possibilidade de uma rejeição do texto. Estava previsto que o Tratado/Constituição, para entrar em vigor, teria de ser aprovado pelos 15 Estados que compõem a União Européia, bem como por aqueles 10 que a integrarão a partir de 2004, reunidos em uma Conferência Intergovernamental. A conferência, que teve sede em Bruxelas nos dias 12 e 13 de dezembro de 2003, não obteve o consenso necessário para a aprovação do texto, tendo sido adiada sua discussão para as próximas Conferências Intergovernamentais, ocasião em que a presidência da União Européia se transferiu para a Irlanda. A imprensa, bem como vários comentaristas, reagiram declarando que a Conferência Intergovernamental foi um fracasso, e que uma grande crise se desenhou no horizonte próximo da União Européia.

Em meio a esse debate, ao nosso aviso, um detalhe importante não foi devidamente avaliado. Trata-se de que a idéia mesmo de dotar a União Européia de uma “Constituição” não foi questionada por nenhum dos países. Ousamos dizer que, mesmo na hipótese de total refugo do texto elaborado pela Convenção, a soleira foi atravessada. Deve-se sempre ter em mente que até recentemente havia um grande medo, por parte dos mais entusiastas partidários da União Européia, de empregar a palavra confederação, muito menos federação, ao se referirem à natureza jurídica da União Européia.

Sempre realçavam, certamente por medo de ferir suscetibilidades nacionalistas, tratar-se de um organismo internacional, e, como tal, regido por acordos internacionais, no âmbito do Direito Internacional Público. No entanto, podemos constatar, o medo do inédito foi vencido. O tabu foi quebrado. Doravante falar-se-á sem medo da “Ordem Constitucional da União Européia”. É aí que se encontra a magna importância do evento. Um Direito Constitucional que regule não a organização interna de um Estado, mas de um conjunto de Estados. Que não caia-

mos na tentação fácil de dizer que estamos diante do nascimento de um superestado, algo profundamente temido pela generalidade dos políticos de origem anglo-saxônica, mas não apenas por eles, e peremptoriamente negado pelos construtores dessa nova ordem constitucional. Estamos, isso sim, diante de um metaestado, cuja real natureza certamente será melhor definida pela ciência jurídica dos próximos decênios.

Como o Direito Constitucional é o ramo do Direito mais diretamente imbricado com a Política, cremos ser de grande valia para todos os que estudam Direito Constitucional seguir os debates e os acontecimentos que levaram à elaboração do texto Constitucional europeu, mesmo que, repita-se, não venha a ser adotado tal como foi escrito.

Em dezembro de 2001, na cidade de Laeken, onde se localiza a residência do Rei da Bélgica, arredores de Bruxelas, em uma de suas periódicas reuniões, os Chefes de Estado e de Governo dos quinze países que atualmente compõem a União Européia e o Presidente da Comissão Européia firmaram um singular documento que foi intitulado “Declaração de Laeken”. A singularidade e, podemos mesmo dizer, a importância histórica do documento está no seu conteúdo altamente crítico em relação ao desenvolvimento que a União Européia estava até então tomando.

O documento começa retoricamente por lembrar o histórico da grande aventura que foi a criação da União Européia: “Durante séculos, povos e Estados procuraram adquirir o controle do continente europeu com guerras e armas. Nesse continente debilitado por duas guerras sangrentas e pelo enfraquecimento da sua posição no mundo, foi aumentando a consciência de que o sonho de uma Europa forte e unida só pode ser concretizado pela paz e pelo concerto dos países”. Segue declarando que, para vencer definitivamente “os demônios do passado”, foi criada o que seria a pedra inaugural da unidade européia: a Comunidade do Carvão e do Aço, a que se seguiri-

am mais tarde diversas outras atividades econômicas. Lembra que a integração econômica completou-se com a criação de um mercado único de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, “a que se juntou, em 1999, uma moeda única”.

Com o aumento do concerto técnico e econômico, a União Européia passou a sentir necessidade de uma maior legitimidade política, não podendo contar apenas com aquela que lhe dava o Conselho Europeu. Surgiu, então, em 1980, a primeira eleição direta ao Parlamento Europeu. Desde então procurou-se, deliberadamente, estabelecer as bases de uma cooperação/integração nos domínios da política social, emprego, asilo, migração, polícia, justiça, segurança, política externa e defesa comum.

No entanto, mesmo tendo diante dos olhos esse passado de sucessos, os dignitários de Laeken não puderam afastar de seus espíritos a constatação de que a União vivia uma encruzilhada, “num momento crucial de sua existência”. A unificação da Europa era iminente. A União estava prestes a alargar-se englobando mais de dez novos membros, todos saídos do leste do continente. Se, por um lado, a incorporação do leste europeu no âmbito da União Européia significa a definitiva superação de “uma das páginas mais negras da História européia: a segunda guerra mundial e a divisão artificial da Europa”, por outro lado, essa nova realidade traz à tona a necessidade de uma reflexão profunda sobre o futuro das instituições européias.

Nesse ponto, o documento inicia uma surpreendente análise do mal-estar que imperara internamente no âmbito da União, nas relações entre os cidadãos e o aparelho burocrático institucional. Sempre, de acordo com a declaração, “os cidadãos subscrevem, sem dúvida, os grandes objetivos da União, mas nem sempre entendem a relação entre esses objetivos e a atuação da União no quotidiano. Pedem às instituições que sejam menos pesadas e rígidas, mais eficientes e transparentes. Muitos conside-

ram também que a União se deve dedicar mais às suas preocupações concretas e não entrar nos pormenores em domínios que, pela sua natureza, poderiam ser confiados com vantagens aos eleitos dos Estados-Membros e das regiões. Alguns vêem mesmo nisso uma ameaça à sua identidade. E, o que é pior, os cidadãos consideram que, frequentemente, tudo é combinado nas suas costas, desejando um maior controle democrático da instituição”.

Após essa franca análise interna, a declaração inicia uma rápida análise do espectro político mundial. Lembra que, passados poucos anos após a queda do muro de Berlim, que trouxe consigo um otimismo enorme, calcado na crença de que seria possível uma nova ordem mundial estável e isenta de conflitos, “o dia 11 de setembro veio abrir-nos brutalmente os olhos”. Continua: “o fanatismo religioso, o nacionalismo étnico, o racismo e o terrorismo estão a ganhar terreno e continuam a ser alimentados pelos conflitos regionais, pela pobreza e pelo subdesenvolvimento”. Diante desses desafios, indaga, qual o papel que deve desempenhar a nova Europa unida?

Após essas reflexões, que se materializam em uma série de questões precisas, a Declaração de Laeken convoca uma Convenção cuja missão será “debater os problemas essenciais colocados pelo futuro desenvolvimento da União e analisar as diferentes soluções possíveis”. Para tal objetivo, sublinha que será necessário estudar uma melhor repartição das competências legislativas entre a União e os seus Estados-Membros, a uma simplificação dos instrumentos legislativos em uso, e, a bem da democracia, formas de aumentar a transparência e a eficácia dos órgãos da União Européia. A declaração precisa que a Convenção deve-se preocupar em procurar mecanismos que venham a aumentar a legitimidade “das três instituições”: o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeus. O parágrafo final da segunda parte da declaração, arrojadamente, levanta “a questão de saber se a simplifi-

cação e reestruturação [dos tratados que servem de base à União Européia] não poderão conduzir à aprovação na União de um texto Constitucional”. E conclui indagando: “Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição?”. Quais “os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos?”. Como devem ser “as relações entre os Estados-Membros na União e com a União?”.

A última parte da declaração institucionaliza a Convenção que deverá responder as perguntas que formula. Determina sua presidência, composição, métodos de trabalho e um calendário. Não descarta sequer em fixar a natureza jurídica do documento final esperado ao declarar que a Convenção “elaborará um documento final que poderá compreender quer diferentes opções, indicando o apoio que as mesmas obtiveram, quer recomendações, em caso de consenso. O documento final, juntamente com o resultado dos debates nacionais sobre o futuro da União, servirá de ponto de partida para os trabalhos da conferência Intergovernamental, que tomará as decisões finais”.

O texto do projeto constitucional elaborado pela Convenção sobre o Futuro da Europa consta de um preâmbulo e de 460 artigos, divididos em três partes, além de uma quarta de disposições finais, e de uma série de anexos.

Indubitavelmente, a maior novidade, e a que realmente impediu sua adoção na Conferência Intergovernamental de Bruxelas de dezembro de 2003, é a exigência de uma nova maioria qualificada para a tomada de decisões no âmbito do Conselho Europeu. O artigo 24, primeira parte, diz que: “quando o Conselho Europeu ou o Conselho de Ministros deliberem por maioria qualificada esta será definida como uma maioria de Estados-Membros que represente, no mínimo, três quintos da população da União”. A segunda parte declara que: “quando a Constituição não exija que o Conselho Europeu ou o Conselho de Ministros deliberem com base numa proposta da Comissão,

ou quando o Conselho Europeu ou o Conselho de Ministros não deliberem por iniciativa do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, a maioria qualificada exigida consistirá numa maioria de dois terços dos Estados-Membros que represente, no mínimo, três quintos da população da União”. Ou seja, em uma União composta por 25 Estados-Membros, a tomada de decisão requererá os votos de 13 Estados, maioria simples, desde que representem pelo menos 60% da população da União.

A novidade, e dificuldade de adesão a seus princípios pela Espanha e Polônia, só podem ser efetivamente avaliados se se levar em consideração o sistema de ponderação de votos acordado em 2000, em Nice, no tratado que preparou o ingresso do leste europeu na União Européia.

Até Nice, as decisões requeriam a adesão unânime dos Estados-Membros; diante da iminência da extensão do número de novos membros, ficou clara a inadequação de se exigir a unanimidade. Seria o mesmo que condenar ao fracasso a União, pois o sistema previsto para seis (o número de “Estados Fundadores”) não pode funcionar com 25. Fazia-se mister acordar um sistema diverso, objetivo principal da reunião de Nice. O sistema acordado em 2000, obtido após várias estafantes noites de negociação, é particularmente complexo: ele exige a reunião de três condições para que se alcance a maioria qualificada no seio do Conselho de Ministros:

1^a – a maioria simples dos Estados, ou seja, 13 Estados entre 25;

2^a – a maioria qualificada de votos, fixado em 72% do total, segundo uma grade de ponderação, ou seja, 232 votos sobre um total de 321. Essa grade dá a cada estado uma quantia determinada de votos, que varia de acordo com sua preponderância: 29 votos aos quatro grandes (Alemanha, França, Inglaterra e Itália), 27 votos à Polônia e à Espanha (quando a população desses dois países é inferior a 50% à da Alemanha), 13 aos Países-Baixos, 12 à Bélgica, chegando a 4

votos aos Estados menos populosos (Luxemburgo, Eslovênia e Malta). Ressalte-se que a França, que havia feito da sua paridade com a Alemanha um dos elementos essenciais de sua política externa no âmbito europeu, obteve ganho de causa em Nice.

3^a – Por fim, a reunião dos votos favoráveis deverá representar pelo menos 62% da população da União. Esse último requisito foi imposto pela Alemanha, o país mais populoso.

Diante de um sistema tão complexo, dificilmente compreensível ao público em geral, em que um número quase que esotérico se deve somar a um valor demográfico sempre difícil de calcular, a Convenção optou por um sistema de muito mais fácil compreensão: 50% dos Estados representando 60% da população. Tal simplificação do sistema de votação, se, por um lado, significava uma maior proximidade com o cidadão comum, um dos objetivos da Convenção expressamente citado no ato de convocação da Convenção, por outro lado, acarretava uma perda considerável para os países “quase grandes”, a saber, Espanha e Polônia. O sistema proposto pela Convenção, exceção feita aos dois “quase grandes”, foi bem acolhido pelo conjunto de países. Mesmo a França, que, pelo sistema convencional, perde sua tradicional política de paridade com a Alemanha, aceitou o sistema proposto como uma contingência necessária. A Espanha, no entanto, ainda durante os debates na Convenção, declarou que, de forma alguma, poderia renunciar ao seu *status* de “quase-grande”, conseguido em Nice, e que nada mais era do que uma legítima compensação pelos “sacrifícios” que teve de suportar, entre os quais o tamanho de sua bancada no Parlamento Europeu: 54 deputados contra 99 consentidos à Alemanha. Com o objetivo de superar o obstáculo espanhol (a Polônia revelou-se insatisfeita, porém, dada sua situação de futuro membro, muito menos à vontade para bloquear os trabalhos), a Convenção acordou postergar o início de seu *quorum* para o ano de 2009, até lá valendo o

acordado em Nice (§ 3º do art. 24). Porém, em 13 de junho de 2003, a Espanha declarou que essa postergação era uma concessão “insatisfatória”.

Nas vésperas da Conferência Intergovernamental, esse obstáculo assumiu contornos de barreira intransponível, tendo a Polônia perdido sua timidez e manifestado que estava pronta a declarar um veto ao projeto Constitucional caso não fosse respeitado o *status* que adquirira em Nice. Por sua vez, Londres passou a dar apoio, ainda que discreto, aos seus aliados de Madri e de Varsóvia na questão iraquiana.

Sentindo a pressão franco-alemã, e tendo fracassado em tentar se fazer porta-voz dos pequenos, a Espanha chegou à Conferência Intergovernamental de Bruxelas declarando-se pronta a aprovar a Constituição, desde que o específico problema dos votos fosse adiado para futuras conferên-

as. Por sua vez, os “países fundadores” declararam que, ao contrário de Nice, não aceitariam um acordo a qualquer preço, e que ou o acordo seria satisfatório, ou nada seria aprovado. À Itália, como tendo a presidência rotativa da União Européia, coube a tarefa de costurar um acordo. Inicialmente, a conferência, que começou na sexta-feira, dia 12 de dezembro, estava prevista para durar até a tarde de domingo, dia 14 de dezembro. Berlusconi, primeiro-ministro italiano e presidente da conferência, e como tal anfitrião, tinha programado uma pausa no domingo de manhã, para acompanhar uma partida de futebol importante. No entanto, na tarde de sábado, anunciava-se oficialmente o encerramento da conferência sem acordo acerca do problema magno.

Tais dilemas, no entanto, certamente não irão impedir um desenlace que se espera favorável à Europa de instituições comuns.