

# A PROJETADA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO EUROPEU

J. M. OTHON SIDOU

## I

Organização de nações sucessoras da Comunidade Econômica Européia, e criadora do “euro” com aparente sucesso, a União Européia prepara-se agora, buscando horizontes mais amplos, para tornar-se um Estado “perfeito”, e, como Estado, regido por competente Constituição político-sócio-econômica.

O Continente europeu, ou boa parte dele, assim reunido, passará a ser um organismo político autônomo, inspirado nos propósitos da paz e da liberdade, dentro nos parâmetros do Estado de direito democrático.

Articelistas de direito político e juristas, para citar um apenas, o Prof. Fernando Whitaker da Cunha, em breve comunicação na Academia Brasileira de Letras Jurídicas, têm abordado superficialmente os aspectos, mais negativos que positivos, desse consórcio visualmente heterogêneo, sem oferecerem, todavia, uma descrição quanto à forma da projetada Carta política. É o que pretendemos fazer neste sumário estudo.

O Projeto de uma Constituição para a União Européia decorre de um tratado internacional, concluído em Roma, em outubro de 2003, e a ser submetido, mediante consulta plebiscitária ou referendária ao povo de cada unidade pactuante.

Aqui, começam os entraves à efetivação do Estado europeu.

Em maio de 2005, feita a consulta na França, o voto popular foi desfavorável. No mês seguinte, foi a vez da Holanda recusar, também e pelo mesmo voto, sua adesão. Assim, esses dois Estados acham-se descartados, pelo menos por enquanto, de ingressar no megaestado. Descartados porque, sendo o referendo um modo de exercício da democracia participativa, fruto da soberania popular, ele prevalece sobre a soberania estatal. Tenha-se em mente que, em

sua transformação em Estado politicamente organizado, a nação-povo não alienou sua soberania; apenas transferiu-a para ser empreendida dentro de determinados parâmetros, reservando-se a reavê-la se ou quando esses limites forem ultrapassados. Aí está a origem do direito político de resistência.

Um plebiscito ou um referendo não pode ser superado por qualquer dos Poderes do Estado detentor daquela transferência de soberania. Sua decisão não é meramente autorizativa, é determinativa; do que decorre ser insuscetível de contrariedade ou modificação, mesmo em caso de apelo judicial. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário são órgãos formados, direta ou indiretamente, pelo povo, portanto dependentes de decisão do povo.

Disto decorre que não poderá haver ratificação parlamentar do tratado na parte em que decaiu na recusa popular, porque somente uma decisão idêntica pode revogar a decisão anterior.

O Reino Unido, que ingressou na Comunidade Européia em 1973, e ainda não absorveu a moeda única, fará idêntica consulta popular em 2006; e do mesmo modo deverão proceder, se já não procederam, os demais Estados — vinte e quatro no momento — na conformidade com o que dispõem suas respectivas Cartas com respeito à resolução definitiva dos tratados internacionais.

Logo veremos que a falta de ratificação do projetado corpo constitucional não influenciará na estrutura, já consolidada, da União Européia, a qual, produto de outros tratados (Mastrick, *v.g.*), continuará regida, sem constituição, mas apenas com o respaldo nos ditos pactos diplomáticos. Em todo caso, privado da participação de Estados de real relevo político, histórico e econômico, o anelado superestado despontará longe de constituir a mais arrojada instituição política do nascente século XXI.

São signatários do tratado que erigiu o novo Estado, e na ordem das assinaturas dos plenipotenciários dele constantes, os seguintes países: — Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Chipre, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Eslovênia, Finlândia, Suécia e Grã-Bretanha.

Nota-se, nessa relação, a ausência de Estados europeus: — Rússia, Ucrânia, Geórgia, Albânia, antiga Sérvia (salvo Eslovênia, acima citada), Bulgária, Romênia e Turquia; sem falar na Suíça (Federação Helvética), cujo espírito neutral imperturbavelmente preservado desde o Congresso de Viena, de 1815, a mantém afastada das instituições pluriestatais, apesar de anfitriã de diversos órgãos a ela vinculado. Sua relação com o Estado Europeu será provavelmente cooperativo, como bom vizinho.

As resistências populares à aprovação da Carta da Europa são manifestas, e situam-se no condizente com a imigração, desde que desaparecerão, em sentido migratório, as fronteiras na Europa unida, e à política de mercado de produtos e serviços. Quanto a esse, reaje-se ao “critério do país de origem”, ou seja, a aplicação da lei nacional ao prestador de serviço em qualquer Estado membro onde exercer seu comércio ou profissão. A influência das maiorias muçulmanas na vida do organismo em elaboração constitui também precavida resistência à participação de nações Islâmicas; daí a restrição ao ingresso da Turquia europeia.

Observe-se um pormenor, na verdade grande, embora pouco percebido: a Carta só entrará em vigor depois de ratificada definitivamente, não por alguns, em número predeterminado, mas por *todos* os Estados membros. Uma condição quantitativamente rara no campo do direito dos tratados. Mas esse não é um obstáculo insuperável, porque, subordinado à decisão popular negativa, o estado refratário pode promover sua exclusão do tratado, deixando livre os demais participantes para tornar fatível o empreendimento. Com efeito, nenhuma pessoa natural, e nesse raciocínio nenhuma pessoa jurídica, pode ser associada a contragosto.

## II

Não vem ao caso apreciar aqui a instigante natureza jurídica da projetada Constituição Europeia e implicitamente a instituição do Estado Europeu, a partir do estrito conceito da palavra “constituição política” elaborada por um tratado. A intromissão da teoria do Direito Internacional no campo do Direito Constitucional ressalta evidente, e autoriza certas indagações.

Sabidamente embora que um Estado pode ser “perfeito” por via de um tratado (método inaugurado em 1919 com a criação da Tchecoslováquia, em decorrência do Tratado de Versalhes), pergunta-se: Pode um tratado erigir um Estado supra-nacional? Pode um ato de natureza convencional (típico dos tratados) empreender um ato de natureza constitucional (típico do poder constitucional originário) pelo simples arrimo à prática da democracia referendária? Como principio geral de direito, não seria uma “cláusula pétrea” a incindibilidade da soberania estatal, pelo simples poder constituinte derivado? Conseqüentemente, pode um Estado consentir na transferência de soberania a uma entidade supra-estatal revestida de personalidade jurídica internacional, sem que sua Constituição expressamente o autorize e delimite?

As conspícuas opiniões comparadas dos doutores, de ontem e de hoje, sobre esses temas são incoincidentes, e nada avançam além de propectas teses acadêmicas.

Bem vale a frase de Cromwel que o professor Jean-Luc Sauron, da Universidade de Strasburgo, traduziu e inscreveu no pórtico de recente e proficiente estudo incorporado ao “*Traité établissant une Constitution pour l’Europe*” (pág. 11, Press Universitaires de Strasbourg, 2005): *On ne va jamais si loin que lorsq’ on ne sait pas où l’on va.*

Baste-nos, portanto — *ne sutor supra crepitam!* — um exame superficial do novador e ousado instrumento, até aqui mais convencional do que constitucional.

### III

O vasto Preâmbulo da Carta constitucional faz referência “às heranças culturais, religiosas e humanitárias da Europa” e à persuasão de que “seus povos estão resolvidos a ultrapassar velhas divisões, por essa forma unidos de maneira ininterrupta e mais estreita para forjar o destino comum”.

Elaborada no âmbito diplomático por via do tratado firmado em Roma, a Constituição compreende quatro partes: a primeira, em tudo semelhante na estrutura aos estatutos políticos nacionais, compõe-se de nove títulos, subpartidos em onze Capítulos, divididos em Artigos. Sob a divisa “*Unie dans la diversité*” inscrito em seu art. 8 sobre os símbolos da União — a bandeira, o hino, a moeda “euro” e o dia da Europa, fixado em 8 de maio — o primeiro Título da Parte inicial trata da definição e objetivos da União; dos direitos fundamentais; da competência constitucional; dos órgãos administrativos; do exercício da competência desses órgãos; da via democrática do novo Estado; das finanças; da União em seu relacionamento com os Estados vizinhos; e do ingresso e egresso no organismo plurinacional.

A Parte II compreende a “Carta dos Direitos fundamentais da União”, encimada pela reafirmação do “respeito aos direitos que resultam notadamente das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados membros”.

Dessa forma, são bem caracterizados, nos arts. 61 a 110, os direitos fundamentais — da dignidade; das liberdades; da igualdade; da solidariedade; da cidadania, e da justiça.

Ali, afirma-se que todo o mecanismo operacional da União girará em torno dos princípios de *atribuição*, isto é, age nos limites de competência dos

Estados membros; de *subsidiaridade*, pelo qual a União somente intervém se e na medida em que os objetivos comuns não puderem ser atendidos de maneira eficiente; e de *proporcionalidade*, em que o conteúdo e a forma de ação da União não excedam senão o necessário para atender aos objetivos da Carta.

A Parte III, a mais minudente e extensa (arts. 115 a 436) compreende “as políticas e o funcionamento da União”, incluindo pormenores sobre o comércio interior e as diretrizes econômicas e monetária.

É precisamente nessa Parte onde se concentram as polêmicas mais ácidas para a aceitação da Carta, sobretudo ao assentar que “o mercado interior comporta um espaço sem fronteiras internas, nas quais a livre circulação de pessoas, de serviços, de mercadorias e de capitais é assegurada” (art. 130) e “os trabalhadores têm o direito de circular livremente no interior da União” e “toda discriminação fundada na nacionalidade no que concerne a emprego, remuneração e outras condições de trabalho é interdita” (art. 133).

Numa apreciação mais teórica, argumenta-se, outrossim, que, ao traçar a linha de conduta da União em busca de um desenvolvimento sustentável, como meta constante do art. 3, a Constituição permanece atada à “santuarização” da economia neoliberal, sem nada criar ou mesmo acrescentar ao panorama vigente.

A Parte IV e última (arts. 437 a 448) cuida da ab-rogação dos tratados anteriores; da sucessão jurídica da Comunidade Européia pelo novo organismo; do campo de aplicação territorial; da não obstaculização às uniões regionais (v.g. Benelux = Bélgica, Luxemburgo e Holanda); da revisão constitucional; e da ratificação e entrada em vigor, essa projetada categoricamente para 1º de novembro de 2006.

O campo de aplicação da Carta, como dispõe seu art. 440, estende-se aos territórios de além-mar: Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, ilhas Reunião, Açores, Madeira e Falkland (Malvinas). Ressalta dito dispositivo que esses territórios serão objeto de regime especial. Prevê ainda que o Tratado se aplica aos territórios europeus sobre os quais um Estado membro assume as relações diplomáticas; caso do Principado de Mônaco (França) e da República de San Marino (Itália).

#### IV

O Projeto de Constituição reza no art. 1º que “inspirada na vontade dos cidadãos e dos Estados da Europa de edificarem seu futuro comum”, é esta-

belecida a União Européia, à qual os Estados membros atribuem “competência para alcançar seus objetivos”.

A União é fundada, dispõe o parágrafo 2º do mesmo artigo inicial, “nos valores de respeito à dignidade humana, de liberdade, democracia, igualdade e do Estado de direito”, “numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre mulheres e homens”.

Depois de prometer que a União tem por fim “promover a paz, os valores e bens de seus povos”, a Carta propõe-se “oferecer aos cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras interiores, e um mercado interior onde a concorrência seja livre e sem falsidade”. Ademais, ela respeitará a diversidade cultural e lingüística, e velará pela salvaguarda e o desenvolvimento do patrimônio cultural europeu”.

Em suas relações com o resto do Mundo, “a União afirma e promete (respeitar) seus valores e interesses; contribuir para a paz, a segurança e o desenvolvimento durável do Planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos” (art. 4).

No que importa referência específica, conclui esse Título I por definir que a Constituição e o direito emanado das instituições por ela criados darão prioridade ao direito dos Estados membros (art. 6).

O Título II é consagrado aos direitos fundamentais e à cidadania da União, estabelecendo, quanto a essa, que ela se ajustará às soberanias nacionais, sem substituí-las. Estatui que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos direitos fundamentais, “tal como são garantidos pela Convenção Européia de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais” (arts.9 e 10).

No seguimento desse ponto, a Carta disciplina o que é de competência exclusiva da União e de competência derivada, atribuída aos Estados membros para legislarem sobre o que não é de competência reservada à União (arts. 13 a 18).

Desses, o art. 15 dita que os Estados membros coordenarão sua política econômica no seio da União, mediante medidas adotadas pelo Conselho de Ministros; bem assim, que tomará as medidas para assegurar a coordenação das políticas de emprego dos Estados membros.

O art. 16 estatui que os Estados membros apoiarão efetivamente e sem reserva a política estrangeira e de segurança comum da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútuas, e se absterão de toda ação contrária aos seus interesses ou suscetível de obstaculizar a sua eficácia.

Vislumbramos nessa parte final um antagonismo com eventuais resoluções da ONU, no que respeita à aplicação de sanções. Tomada essa medida contra qualquer Estado, europeu ou não, a União Européia poderá descumpri-la se entender contrária a seus interesses. Haja vista o recente descumprimento de resoluções da ONU quanto ao Iraque.

Os dispositivos contidos no Título III, sobre a competência da União são irrelevantes para esta sumária digressão, tendo em conta seu caráter mais técnico do que jurídico. Releva, entretanto, mencionar o art. 12(5), o qual consigna que “os atos jurídicos obrigatórios da União adotados com base nas disposições relativas a sua soberania não podem comportar desarmonia com as disposições legislativas e regulamentares dos Estados membros”.

O quadro institucional da Carta, objeto do Título IV prescreve que são órgãos da União o Parlamento Europeu; o Conselho Europeu; o Conselho de Ministros; a Comissão Européia, e a Corte de Justiça da União (art. 19).

O Parlamento, com função legislativa e orçamentária, será composto de cidadãos da União, eleitos em sufrágio universal e direto, para mandato de cinco anos, em número que não ultrapasse 750, sem que nenhum Estado tenha menos de 6 nem mais de 86 membros (art. 20).

O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estados e de governo, fornecerá à União os subsídios necessários ao desempenho de seu objetivo, e definirá as orientações e prioridades políticas gerais. Reunido a cada trimestre, pronunciar-se-á por consenso, dirigido por um presidente, que não pode exercer mandato nacional (art. 22).

O Conselho de Ministros (não confundir com seu homônimo acima descrito, e tratado simplesmente por “Conselho”) exercerá com o Parlamento as funções legislativa e orçamentária. Composto de um representante de cada Estado membro ao nível ministerial, decidirá por maioria qualificada (art. 23).

A Comissão Européia promoverá o interesse geral da União e tomará as iniciativas apropriadas a esse fim. Será de sua atribuição velar pelo cumprimento da Carta constitucional, executar o orçamento, levar a efeito a política estrangeira e exercer a representação exterior. Seus membros serão escolhidos em número correspondente a dois terços dos Estados, com mandato também de cinco anos (art. 26).

O sistema judiciário da União, competente para a interpretação e aplicação da Carta, compreenderá a Corte de Justiça, tribunal e câmaras especializadas. A Corte será composta por um juiz de cada Estado membro, assistida por advogados. O Tribunal contará ao menos com um juiz por Estado membro.

O órgão máximo judiciário decidirá: *a)* sobre os recursos manifestados pelos Estados membros, por uma instituição ou por pessoas naturais ou jurídicas; *b)* em caráter prejudicial, a demanda das jurisdições nacionais, sobre a interpretação do direito da União ou a validade de atos adotados pelas diversas instituições por ela mantidas (art.29). O prejulgamento terá eficácia ou na relação entre dois Estados interessados, ou em caráter geral, abrangendo, como direito sumular, toda a comunidade, que assim passará a aplicá-lo.

As instituições a que se reporta o dispositivo em princípio citado, são o Banco Central europeu, que terá personalidade jurídica, será órgão habilitado a autorizar a emissão do 'euro' e desfrutará de independência no exercício de suas prerrogativas e na gestão de sua finanças; e o Banco de Investimentos.

Observação menos sumária merece o concernente à política monetária a cargo do Banco Central. A meta da União é estabelecer o euro como moeda única. Entretanto, esse não será um objetivo imediato nem absolutamente fatível. O art. 191 constitucional antecipa que "os Estados membros cuja moeda não seja o euro, assim como os respectivos Bancos Centrais conservarão sua competência no domínio monetário". E, mais adiante, art. 196(3) adverte que somente os membros do Conselho representando os Estados membros cuja moeda sejam o euro, poderão participar das medidas de ajuste monetário no campo internacional. Esses dispositivos darão sobrevida à libra esterlina, que persistirá soberana no concurso das moedas.

A formação, competência e âmbito operacional do Banco Central europeu e do Banco de Investimentos, no mais, não diferem dos congêneres na prática mundial.

Completa o quadro de instituições criadas pela Carta constitucional a Corte de Contas, integrada por representantes de todos os Estados membros (art. 31).

Versando sobre o exercício das competências da União, o Título V constitucional pormenoriza os instrumentos que as veiculam: a *lei européia*, ato legislativo de âmbito geral, "obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável por todos os Estados membros"; lei modelo (*loi-cadre*), ato legislativo que deixa às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios para atingir resultados determinados; a *decisão*, as *recomendações* e os *avisos* — instrumentos de natureza administrativa.

"Os Estados membros, recita o art. 37, porão todos os meios necessários de seu direito interno para dar execução aos atos juridicamente coercitivos da União".

As leis e os regulamentos serão publicados no Jornal oficial da União, e entrarão em vigor na data neles prevista, ou, em falta, no vigésimo dia de sua publicação (art. 39).

Com referencia à política de segurança e de defesa comum, o art. 41 ressalta que os Estados membros porão ao dispor da União suas possibilidades civis e militares (art. 41,3), e se empenharão em “melhorar progressivamente sua capacidade militar”, “pondo em ação todos os meios úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor de defesa”. É o paradoxo do manter a paz sem desfrutar a guerra...

No caso de um Estado membro ser objeto de agressão armada sobre seu território, os outros membros deverão dar-lhe ajuda e assistência por todos os meios, estatui dito dispositivo (*id.*, art.7).

Proclama o art. 42 que “a União constitui um espaço de segurança e justiça”, pela adoção de leis visando a conciliar, se necessário, as disposições legislativas dos Estados membros com os princípios estabelecidos na Constituição, bem como o favorecimento à confiança mútua entre as autoridades dos Estados membros, em particular à base do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais.

A “via democrática da União”, que nomeia o Título VI, perfaz-se, nos termos do art. 45, com o respeito ao principio de igualdade dos cidadãos, e pela prática da democracia, tanto representativa quanto participativa. Essa, dando aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de fazerem conhecer e de tornarem públicas suas opiniões em todos os campos de ação da União. Aquela, pela representação no Parlamento Europeu (arts. 46 e 47).

Os cidadãos, em número de um milhão ao menos de assinaturas recolhidas em número significativo de Estados membros, poderão tomar a iniciativa de convidar a Comissão Européia a examinar proposições apropriadas sobre questões por eles consideradas necessárias aos fins de aplicação constitucional.

A União respeitará o estatuto das igrejas e das entidades confessionais, para isso mantendo com esses órgãos um diálogo aberto, transparente e regular (art. 52).

A Constituição se alonga (arts. 53, *passim*) na previsão dos recursos financeiros para manter a União, consagrando à matéria o Título VII; demora-se na perfeição orçamentária, mas não esclarece sobre a fonte desses recursos, sendo lógico prever promanarem dos Estados membros, deles guardada a desproporcionalidade econômica na fixação das quotas.

No penúltimo Título, o VIII, a Carta traça as linhas relativas ao seu relacionamento com os Estados próximos (unidades não unificadas do Continente europeu). Assegura desenvolver com elas relações privilegiadas, a fim

de estabelecer um espaço de prosperidade e de boa vizinhança (art. 57). Para esse fim, concluirá acordos específicos, estabelecendo os direitos e as obrigações recíprocos, bem como a possibilidade de levarem a efeito ação em comum.

O Título IX, encerrando a primeira parte do projeto de Constituição, refere-se às condições de elegibilidade e de adesão à União Européia. “A União é aberta — recita o art. 58 — a todos os Estados europeus que respeitam os valores por ela visados e se empenham em promovê-los em comum”. E, do mesmo modo, como é voluntário o ingresso no grêmio, é livre a retirada de qualquer Estado membro (art. 60).

## V

Examinamos o texto da Constituição européia em sentido linear, acompanhando o fio cardinal de seu articulado. Cumpre observá-lo em sentido vertical, quanto à natureza jurídica do que será um Estado de considerável vastidão e heterogênea formação. Antes, porém, preciso se faz um bosquejo histórico em torno do gênero associativo internacional, e dos propósitos, remotos e próximos, para a formação de um Estado europeu.

O associativismo é ingênito da natureza humana. Quer no campo privado, quer na esfera pública. Todas as antigas civilizações praticaram o associativismo, na forma de organizações artesanais, de sentido econômico, e na de instrumento de defesa e prevenção, misto de política e economia, sempre tendo essa por fator primordial.

Na Idade Média, os marcadores navegantes do Mediterrâneo se organizavam no sentido defensivo e econômico. Já formados os Estados nacionais, no alvorecer da Idade Moderna, prevaleceram as Ligas Hanseáticas (de *Hansa*), ou associações de mercadores do Norte da Europa, de finalidade densamente mercantil.

O meio século XIX já apresentava organizações internacionais firmadas por pactos plurinacionais, de índole política, tal a tristemente célebre “Santa Aliança” (1815) ou meramente econômica, principal dessas a União Postal Universal, produto da convenção de Paris, de 1878.

Partiu da Europa, em todo caso, a organização dos órgãos comunitários de Estados, com a formação do CECA, Conselho Econômico do Carvão e do Aço, em 1951, inânido logo pela perda de importância econômica de uma de suas pilstras, o carvão, superado pelo emprego de energia proveniente de outras fontes, tal como o petróleo.

O século XX viu surgirem agrupamentos de Estados, de maior ou menor expansão geográfica, objetivando resultado político.

Ao término da primeira Grande Guerra, as nações vencedoras ou neutras, e ao depois também as perdedoras, intuíram que somente por meio do agrupamento seria possível assegurar a paz mundial. Assim, em 1919, foi formada a Sociedade das Nações, mais conhecida como Liga das Nações, a qual, em consequência da política isolacionista da República estadunidense, aliás sua artífice, e de nações outras, como o Brasil, se tornou um clube europeu hermético, dia a dia mais ineficiente ante o vertiginoso curso de infortúnios do Velho Continente. Na prática, a Liga das Nações deixou de existir em 1939, com a eclosão da segunda Guerra Mundial.

Nos estertores do conflito, surgiu em 1944 a Organização das Nações Unidas — ONU, instituição interestadual, destinada à manutenção da paz e da segurança internacional, propósito quimérico não diferente do de sua predecessora. A eterna busca pela paz na Terra prosseguia sem desfalecimento.

Bem cedo atinaram os Estados europeus que a ONU, por seu objetivo centrado na política e convivendo com a heterogenidade de povos que a formam (quase duzentos países de todo o orbe e muito maior número de nações) não atende a certos interesses ou se fragiliza ante certas situações, óbices e deficiências que somente pela regionalização podem ser superados.

Advirta-se, de logo, que a União Européia, tal como constitucionalmente planejada, não pretende sub-rogar-se à Organização das Nações Unidas, senão preencher, para o espaço europeu, aquilo em que há margem para a execução de um programa paralelo, mais doméstico, menos difícil e de melhor expectativa.

Veio desse intuito o Conselho da Europa, formado em 1953 e ideado por Winston Churchill, que colimava objetivos mais amplos, os “Estados Unidos da Europa”, ideário muito antes cogitado, em língua portuguesa, por Eça de Queiroz, em “Os Maias”, e, pouco antes, por Victor Hugo, este, sim, o autor da expressão. Como quer que seja, o velho estadista inglês antevia um Estado europeu não na forma dos países do Continente americano, de caráter federativo e sim confederativo, com a preponderância da supranacionalidade.

É o que agora pretendem fazer com a constitucionalização da União Européia, a qual retomará os caminhos já alicerçados pelo Conselho da Europa e seu Tribunal.

Previna-se, entretanto, que nenhuma dessas organizações, idealizadas ou concretizadas, é dotada de supranacionalidade, conforme o ideário de Churchill. Não encontramos, nos mais de quatrocentos artigos da projetada Constituição, nada que conduza a “uma espécie de americanização da Europa”, ou

federalização de Estados. Pode estar prevista coerção por incumprimento de decisões tomadas pelo órgão de cúpula; podem ser empregadas sanções punitivas. Um tratado é um contrato de direito público, e como os contratos de direito privado, pode prever sanções de incumprimento; porém isto em nada afeta a soberania de cada Estado participante.

## VI

Examinado o associativismo de nações para fins de mercado, importa agora abordar, do ponto de vista histórico, o motivo determinante da criação, agora, de uma Europa politicamente unida, e desde quando passou a ser ideada a formação de um Estado europeu.

O fundamento abstrato é o mesmo e um só: a manutenção da paz. A velha Europa, arquétipo do mundo civilizado, viveu em razoável harmonia enquanto subordinada a um poder central, teoricamente forte, na figura do monarca ungido pelo Sacro Império Romano, ou mesmo na sacralidade do papa, “a quem todos os reis da terra devem obediência”, nas palavras de conhecida carta do Sumo Pontífice ao rei da Sardenha. Assim imersa no Cristianismo, as guerras tinham como alvo comum as povos islâmicos, as denominadas “Cruzadas”.

A criação dos Estados nacionais, coincidentemente com o advento da Idade Moderna, e o desaparecimento de um poder central único, encorajaram os soberanos a se acastelaram em sua majestade individual, sem mais temor reverencial, deste modo enfraquecendo a autoridade supra-estatal do Pontífice romano. A rivalidade entre nações seria de esperar, ora por motivo de coroa, ora por expansão territorial e sempre por controle de mercado, com a eclosão de guerras, como a dos cem anos, a dos trinta anos e outras de dilatada expressão temporal.

A busca pela manutenção da paz converteu-se, como recíproca, em anelo perene de políticos e pensadores. E vêm então os projetos pacifistas ancorados na união dos povos.

Para citá-los, vamos omitir, porque ainda de todo submisso à mitra do Pontífice, a idéia externada por Pierre du Bois, no limiar do século XIV, de uma confederação de Estados soberanos.

Preferimos partir da sugestão apresentada em 1463 pelo rei Podiebrad, da Boêmia, a Luiz XI, de França, centrada no estabelecimento de uma federação ou confederação européia, alheia à interferência eclesiástica. Preconizava ele um colegiado de soberanos que decidiriam pelo voto majoritário; o

funcionamento de uma corte de Justiça e a montagem de um exército. Previa também o modo pecuniário de manter tais órgãos: um orçamento comum.

Não faltaram daí por diante e pelos séculos em fora, projetos de união européia visando ao mesmo objetivo: a paz, a ser obtida mediante conciliação e prevenida por meio de sanções coercitivas.

No limiar do século XVII, ao Duque de Sully tocou oferecer proposta com medidas concretas para a organização européia, já aqui não só restrita à manutenção da paz, porém com incursão na seara econômica, mediante a abolição das tarifas alfandegárias e a formação de uma área de livre comércio. O órgão preconizado seria dirigido por um Conselho da Europa.

Sem aludir a alvitreiros quejandos, mais filosóficos do que políticos, portanto patentemente utópicos, convém registrar que William Penn, quacre inglês, ofereceu sua contribuição ao desenlace do nó górdio europeu, formulando as bases práticas de uma federação de nações dirigida por uma assembléia encarregada de conciliar as disputas, com o emprego de sanções para conter o emprego da força.

Em 1712, o Abade de Saint Pierre ofereceu um projeto de paz perpétua aproveitando muitas idéias já propostas, mas, significativamente, mostrando-se incrédulo na obtenção de uma paz duradoura por meio dos canais diplomáticos; opinião hoje quiçá inegável. A diplomacia obtém resultados favoráveis nos deslindes dos problemas pontuais, mas a história mostra ser ineficiente em face das grandes comoções. Saint Pierre formulou também uma proposição incisiva: o livre mercado é o melhor instrumento, senão o único, para a sustentação da paz.

As grandes Revoluções do século XVIII — a industrial, técnica, e a francesa, política — comprovaram a tese do Abade, quanto à não consecução da paz sem o concurso da economia. Sobretudo depois da queda da Bastilha, gerada na fome do povo, o fez despertar, agora politicamente, para entender que ele deve ter força participativa na tessitura dos negócios públicos, de antanho só concertada entre monarcas e seu círculo íntimo de áulicos.

Prosseguiu, nas opiniões expressadas por políticos e pensadores, a busca da harmonia européia. Em 1795, o filósofo alemão Emmanuel Kant chamou a atenção, em sua obra “Paz perpétua”, para que o alcance dessa paz só se viabilizará pela forma republicana de governo e mediante fortes instituições supranacionais.

Outros, e outros vultos de relevo na política do passado recente, engrossaram a lista de prógonos de uma confederação européia. Incluem-se nesse rol os franceses Victor Hugo e Proudhon, o italiano Mazzini e o suíço Bluntschli.

Desume-se de todo esse naipe de idéias, expostas ao desfilar dos séculos, que a conservação da paz na velha Europa assenta na existência de uma poderosa agremiação de Estados, dotada de lei escrita e não apenas dependente dos conciliábulos diplomáticos, para desarmar os conflitos, e que esses conflitos têm por causa a desregulação dos mercados em sua natural concorrência.

Originariamente Comunidade Econômica Européia, a depois União Européia foi instrumento forjado para esse objetivo. Está estruturada e em pleno exercício de seu mister.

Donde vem então o interesse na sua conversão em Estado, é pergunta de resposta simples: a personalidade jurídica.

A doutrina internacional é dividida quanto à pessoa jurídica das associações de Estados. Expressões mentais de alto porte punham em dúvida essa característica com relação à extinta URSS.

Um Estado único, ao contrário de uma confederação, anula qualquer sofisma quanto a reservar-se a personalidade jurídica de direito público internacional. E o elemento formal para esse 'status' é a existência de uma Constituição. Assim, a União Européia deixará de ser vinculada permanentemente a um tratado diplomático, para ter existência própria como a de qualquer Estado moderno, em que ela, *ex facto et ex iure*, se converterá. Daí porque, prevenidamente, a Carta se assegura dispondo no art. 7 que "a União tem personalidade jurídica".

## VII

Na classificação das pessoas jurídicas de direito público internacional, distinguem-se as associações de Estados, as federações e as confederações. A ONU é uma associação de Estados, como é a Organização dos Estados Americanos — a OEA. O Commonwealth, centralizado no Reino Unido, é uma confederação; os Estados Unidos da América, a atual Rússia, o Brasil e outras nações latinoamericanas, são federações.

O critério de supranacionalidade não distingue associação e confederação de Estados. Todas as unidades que se agregam, guardam sua soberania, e nenhuma se amarra a uma associação de Estados ou uma confederação abdicando de sua soberania. Não é, portanto, a adesão que as distingue. Também, não é a manutenção de representação diplomática que pode caracterizar, nesse aspecto, federação e confederação. Tampouco, é a moeda que propicia a distinção; dois ou mais Estados podem ter unidade de valor comum e de validade cambial idêntica. Nem são as sanções, política e econômica, que reduzem, num metro sequer, a soberania nacional.

O que, em verdade, distingue a associação de Estados, a confederação e a fundação é a indissolubilidade do vínculo.

Tanto na associação quanto na confederação, qualquer Estado participante é soberano para nela ingressar, respeitados os preceitos estatutários, mas dela pode sair *ad libitum*, pela simples manifestação de vontade.

Centralizada na Federação Russa, a extinta URSS era uma confederação regida legislativamente por “Princípios”, verdadeira supraconstituição, que traçava as bases do sistema, a ser rigorosamente seguido pelas leis de cada Estado confederado, segundo suas peculiaridades. Fracionou-se harmonicamente a URSS, e assim separaram-se da Federação Russa, ou simplesmente Rússia (alternativa lingüística autorizada por sua própria Constituição) as antigas confederadas Ucrânia e Geórgia. Mas da Federação Russa, formada por vinte e uma repúblicas, nomeadas na própria Carta política, nenhuma delas pode pacificamente fracionar a unidade, disto sendo lamentável exemplo a reação do Poder central ao propósito separatista da Tchetchenia.

O Brasil se retirou da Liga das Nações — aqui uma associação de Estados — também sem gravames para o País ou para a instituição pluriestatal.

No sistema federativo clássico, os laços são inquebrantáveis. Uma vez nele ingressando não há saída de forma unilateral e pacífica. A federação absorve a soberania dos Estados membros, ao inverso dos sistemas associativo e confederativo, que os mantêm soberanos.

A projetada Constituição para a Europa mostra, em seu art. 160, que a União Européia será uma confederação de Estados do velho Continente. Atualmente uma associação de Estados, passará a ser uma comunidade politicamente organizada, portanto um Estado soberano. Será um Estado de direito democrático, regido por uma Constituição de tipo rígido e não flexível, e de aplicação à base mista: democracia direta, ou de participação popular, e democracia representativa, sob a forma parlamentarista de governo, comum às democracias européias.

Trata-se, em verdade, de um “ideal em evolução”, quase quimérico, dadas as peculiaridades do terreno arenoso em que vai medrar.

Fernando Whitaker, em sua comunicação citada, vê com pessimismo o superestado europeu, partindo do princípio de que “a história e a cultura européia, marcadas pela diversidade, conspiram contra essa idéia globalizante”. E argumenta: “As divergências culturais (e religiosas) entre os países europeus, e neles mesmos, são inocultáveis, em razão do problema das etnias, das minorias nacionais e das redistribuições territoriais em virtude das guerras ou das transformações institucionais de certos Estados, como a Rússia, cuja Constituição, de 1993, exemplarmente democrática, adverte em seu preâmbulo

que regula um complexo de estados multinacional atento às características da pátria comum”. Em acréscimo, diz o reputado mestre de Direito Constitucional, que “essa exortação seria aplicável, de modo geral, a todos os países europeus”, em suas assincronias internas no que toca aos dialetos e às etnias.

Preferimos não tomar posição quanto a ser ou não ser da estatização da Europa. Os argumentos são bastante fortes e indismontáveis. Com efeito, vizinhos, nas relações internacionais, quase nunca são amigos fieis e duradouros. Achamos de melhor alvitre aguardar a implantação da projetada Carta constitucional, a partir de sua entrada em vigor, em novembro de 2006; e assim porque, se resultar em malogro quanto ao seu objetivo, nada se perderá; a Europa continuará a mesma, inçada de interesses conflituosos, resultantes sobretudo das diferentes etnias e das arbitrarias distribuições geopolíticas, com desrespeito a que é a unidade étnica o verdadeiro sustentáculo do Estado; tal foi em todos os tempos; e continuará sendo.

Emitindo um juízo objetivo sobre a oportunidade da Constituição em estudo, diremos que ela, se de sentido quimérico embora no sentido político, emoldurada nas lantejoulas da paz pela democracia, tantas vezes proclamada quantas descumprida, guarda, todavia, um sentido cristalinamente oportuno: a concorrência dos mercados externos, levada a efeito por organizações multietnais regionais criadas no mundo não europeu desaconselha a concorrência entre mercados internos europeus. É, pois, uma Constituição mais de proteção econômica do que de defesa política.

Nesse aspecto, a organização de um Estado, munido de fortes mecanismos como os da projetada Constituição para a Europa, é, sem desengano, um fator positivo, quiçá o único viável.

Quanto à paz perpétua, num mundo de guerras intermitentes e geograficamente contagiantes, os programas institucionais exalam sempre o perfume das idéias dos Sully, dos Penn, dos Saint Pierre, emitidas há séculos.